



# КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ:

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

---

## У НОМЕРІ:

- **АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС**

✓ *Створення Вищого антикорупційного суду*

- **ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР**

✓ *Президент-парламент-народ:  
як проводити реформу Конституції в країні*

**№ 5 травень 2019**

**КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС  
В УКРАЇНІ:**

**ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ**

**№ 5 (61) 2019**

**(25 квітня - 25 травня)**

Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів

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

**Редакційна колегія:**

Л. Дубровіна, член-кореспондент НАН України, в.о. генерального директора 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;

М. Самсонов, провідний бібліотекар 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](http://nbuviar.gov.ua)**

# ЗМІСТ

## АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

*Дем'яненко М.*

Створення Вищого антикорупційного суду – завершальний етап формування системи антикорупційних органів України.....3

## НОВИНИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ.....9

## КОНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ УКРАЇНИ.....12

## СУСПІЛЬНА ДУМКА

*С. Серета, Радіо Свобода:*

Зеленський і закон: що між ними не так?.....14

*О. Шуткевич, День:* Выживет ли децентрализация в период политической турбулентности.....16

*Л. Яценко, Факти:* Суд присяжных Зеленського та конкурс суддів Порошенка: як проходить судова реформа в Україні.....18

*М. Степаненко, Апостроф:* Конституція для народу чи народ для Конституції? Як народ може впливати на формування Основного закону.....20

*С. Ясинський, ТСН:* Вихор змін наприкінці каденції Порошенка. В Україні стались глобальні перестановки в судовій системі.....21

*Л. Семишоцький, Закон і Бізнес:* Конституційний заколот. У КС усунули з посади Голову суду під надуманим приводом і обрали нового на 4 місяці.....23

*В. Шандро, Громадське радіо:* Звільнення голови Конституційного суду – результат кількомісячних конфліктів – І. Коліушко.....25

*Л. Штекель, Odessa Daily:* «Кривое зеркало» реформи местного самоуправления.....26

*Г. Черноус, В. Червоненко, BBC News* Україна: Чи можливий референдум про мир з Росією?.....29

## ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ, ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ, ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ.....32

## ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР

*Москаленко К.*

Президент-парламент-народ: як проводити реформу Конституції в країні.....44

*Сорока С.* Зеленський і Система: які варіанти розвитку подій.....46

*Петренко І.* Чи на часі конституційна реформа?.....49

*Жернаков М.* Чому судова реформа провалена?.....51

*Бондаренко Б., Кириченко Ю., Коліушко І., Марчук А., Хавронюк М.* ВИСНОВОК ГРОМАДСЬКОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ЕКСПЕРТИЗИ ЦЕНТРУ ПОЛІТИКО – ПРАВОВИХ РЕФОРМ ЩОДО ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ».....55

*Кириченко Ю.* Конституційні новини в Україні: нова Голова Конституційного Суду через дострокове звільнення з посади судді КСУ.....61

*Феськов В.* Конституція України: Зміни та шляхи її оновлення.....62

*Петренко І., Степаненко М.* Конституція та народ: Як поєднати? Роздуми після круглого столу.....64

*Ківалов С.* Обережно: Конституція! Чи може продовжувати роботу Верховна Рада після припинення її повноважень?.....67

*Гануцак Ю.* Не гарантую, що новий парламент просякне ідеями децентралізації, але можу передбачати, що він довго не протримається, якщо цього не відбудеться.....68

## КОНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Німеччина.....73

Польща.....73

Вірменія.....75

## АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

М. Дем'яненко, наук. співроб. СІАЗ НБУВ

### Створення Вищого антикорупційного суду – завершальний етап формування системи антикорупційних органів України

**В**ищий антикорупційний суд України 11 квітня розпочав свою роботу, саме в цей день 38 його суддів склали присягу. Процес створення антикорупційного суду тривав три роки, від голосування у Верховній Раді за зміни до Конституції щодо правосуддя й нового закону про судоустрій. Разом з початком його роботи в Україні завершилося створення антикорупційної інфраструктури. У церемонії призначення суддів на посади взяв участь Президент П. Порошенко.

Лише процес відбору кандидатів на посади суддів тривав сім місяців. Шість колишніх суддів і прокурорів з Великої Британії, Литви, Канади, Данії та Македонії показали абсолютно новий стандарт відбору суддів. За місяць роботи міжнародні експерти очистили склад кандидатів до антикорупційного суду майже на 40 %. Вони виключили з конкурсу 42 кандидати через сумніви у їхній доброчесності та професійності. Тим самим міжнародні експерти на практиці довели, що європейський стандарт добору суддів може працювати в Україні (URL: <https://www.pravda.com.ua/articles/2019/02/5/7205721>).

Президент П. Порошенко також відзначив безпрецедентність конкурсних процедур. «І особисто для мене цей конкурс став справжнім проривом. Довгих сім місяців ішов цей добір. Декілька сотень кандидатів – суддів, науковців, адвокатів. Безпрецедентна й надзвичайна прозорість і публічність усіх і кожної окремо процедури, безпрецедентна відкритість. Кожен, хто мав бажання, мав можливість дивитися кожен етап у прямому ефірі, – сказав Президент та наголосив, що ця робота продемонструвала високі стандарти для України. – Та й у світі дуже важко знайти приклади такої скоординованої, прозорої і важливої роботи під час добору майбутніх суддів» (URL: <https://www.president.gov.ua/news/vishij-antikorupciynij-sud-maye-statispravzhnoyu-oporoyu-de-54686>).

Окремо Президент подякував членам Вищої ради правосуддя за складну й ефективну роботу, яку вони зробили за такий короткий термін. «Сьогодні ми нарешті бачимо результат цієї співпраці – 38 нових суддів приступають до виконання обов'язків в абсолютно новому суді. У вас є всі важелі та інструменти, щоб бути успішними. Бо судовою реформою вперше в історії України вам надана незалежність від законодавчої та виконавчої гілок влади, до речі, і від Президента також – повна незалежність. Адже моя роль завершується тепер і зараз, під час вашої присяги», – зазначив глава держави.

«Я розумію, що на цьому важкому шляху боротьби з корупцією кожен з вас зробив вибір на користь Української держави, поставивши особисту безпеку на друге місце. І я дуже вдячний вам за цей непростий вибір», – звернувся Президент П. Порошенко до новообраних суддів і підкреслив, що український народ чекає на початок роботи Вищого антикорупційного суду.

Посольство США в Україні привітало призначення суддів Вищого антикорупційного суду та Апеляційної палати в Україні. Дипломати наголосили, що призначення суддів є важливим етапом у виконанні обіцянки влади щодо забезпечення неупередженого правосуддя (URL: <https://www.rbc.ua/ukr/news/voennoy-akademii-sankt-peterburge-proizoshel-1554205352.html>). «Доброчесність суддів має вирішальне значення для перетворення України на сучасну, заможну європейську демократію. Під час церемонії початку орієнтаційної програми на зайняття посад суддів Вищого антикорупційного суду та його Апеляційної палати посол М. Йованович сказала про важливість судової гілки влади для української демократії», – ідеться в повідомленні.

Європейська сторона також позитивно оцінює зусилля України з формування Вищого антикорупційного суду. Зокрема, про це 8 квітня

в Брюсселі під час зустрічі з журналістами заявив голова Вищої кваліфікаційної комісії суддів України С. Козьяков, який перебував у Бельгії з робочим візитом (URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2676853-es-pozitivno-ocinuesusilla-ukraini-z-formuvanna-antikorupciijnogusudu-kozakov.html>). «Європейська сторона не висуває нам жодних претензій. Усі заходи щодо проведення конкурсу на посаду суддів Вищого антикорупційного суду були здійснені не лише вчасно, але і відповідно до норм українського чинного законодавства, перш за все до закону про Вищий антикорупційний суд. Усе було абсолютно прозоро. Можу сказати, що ми отримали багато добрих коментарів від наших європейських колег, зокрема від членів громадської ради міжнародних експертів, які брали участь разом з нами в цьому конкурсі та оцінювали, чи відповідають кандидати принципам доброчесності й професійності», – зазначив він.

С. Козьяков зауважив, що в цьому контексті можна говорити навіть про певні рекорди, які були встановлені в Україні. На кожну суддівську посаду припадало по 10 кандидатів. Міжнародним експертам були надані практично всі матеріали, що містяться в досьє кандидатів – усього 42 тис. сторінок документів українською мовою. «Ми працювали по 19 год. на добу разом, усе ми зробили вчасно. Наші рекомендації були прийняті 6 березня й передані у Вищу раду правосуддя. Вища рада правосуддя прийняла відповідні рішення й передала документ Президентові України для підписання указу», – повідомив голова Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

Він нагадав, що всього було відібрано 38 суддів Вищого антикорупційного суду й апеляційної палати Вищого антикорупційного суду. Для того щоб ці структури ефективно працювали, має бути сформовано апарат суду, де також мають працювати десятки доброчесних і професійних людей.

Після призначення на посади судді зберуться на загальні збори й оберуть шляхом таємного голосування голів Вищого антикорупційного суду та голову Апеляційної палати. Саме голова суду контролює ефективність апарату суду,

погоджує призначення керівника й заступника керівника апарату, вносить подання про заохочення чи застосування дисциплінарного стягнення. Конкурс на керівника апарату розпочнеться 13 травня. Саме він, власне, потім і призначає працівників канцелярії, секретарів судового засідання, наукових консультантів та судових розпорядників (URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2019/03/25/7210178>).

Добір таких працівників здійснюється як на конкурсній основі, так і в порядку переведення державних службовців. Саме від цих держслужбовців залежатиме щоденна робота суду. До загальних зборів суддів діє тимчасове положення про апарат, затверджене тимчасово в. о. керівника апарату. 19 лютого 2019 р. наказом Державної судової адміністрації таким було призначено О. Жукова, тобто саме він відповідає за, наприклад, реєстрацію юридичної особи, прийняття в управління приміщення тощо.

Також судді Вищого антикорупційного суду та Апеляційної палати на зборах затверджують положення про апарат і мають проголосувати за День початку роботи суду. Саме із цієї дати антикорупційні органи – Національне антикорупційне бюро України (НАБУ) та Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП) зможуть спрямовувати клопотання й обвинувальні акти до Вищого антикорупційного суду.

НАБУ та САП уже давно очікують цього дня. Директор НАБУ А. Ситник під час звітування про діяльність відомства за друге півріччя 2018 р. повідомив, що держава може повернути щонайменше 9 млрд грн, якщо суди винесуть вироки в справах Національного антикорупційного бюро та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2019/02/8/7206116>). За його словами, НАБУ завершило розслідування майже 200 кримінальних проваджень, які наразі не розглядаються, а зависають у судах. «Із 28 справ, скерованих у другому півріччі 2018 р. до суду, лише у восьми випадках судді розпочали розгляд по суті, інші справи й досі перебувають на стадії підготовчого засідання», – сказав А. Ситник.

Директор НАБУ сподівається, що вироків стане більше, коли в Україні запрацює Вищий антикорупційний суд. Він повідомив, що за останні шість місяців 2018 р. 44 особам повідомлено про підозру в корупційних злочинах, а стосовно 61 підозрюваного завершено розслідування. «Зараз майже вже створено Вищий антикорупційний суд за участі міжнародних експертів, який прискорить ці процеси. Це найбільш болоче питання для нас з двох причин. По-перше, винесення вироку не є компетенцією НАБУ. Ми не можемо впливати на суд і змусити їх за день винести вирок. Але критикани використовують саме цю риторику, тому що суспільство чекає не направлення справи до суду, а вироків. По-друге, це демотивує і наш колектив. Люди ризикують, їм погрожують, стріляють. Деякі справи по півтора року лежать у судах без призначення. У справі Насірова зменшили суму застави з незрозумілих причин. Досі, упродовж півтора року, читається обвинувальний акт. Щодо справи Мартиненка чуємо постійно спекуляції і гучні заяви адвокатів, але там засідання призначається один раз на тиждень. Воно коротке. Це не той ритм, у якому мають слухатися такі справи. Саме така динаміка розгляду справ була одним з аргументів, чому потрібно створити антикорупційний суд. Ми розуміємо, що чим довше не буде по них вироків, тим більшими є ризики для нас», – сказав А. Ситник (URL: <https://www.bbc.com/ukrainian/features-47585553>).

Найбільше детективи НАБУ нарікають на затримання розгляду завершених ними кримінальних проваджень у судах. «Цьому є об'єктивні й суб'єктивні причини. Деякі справи лежать у судах без руху понад два роки, бо після судової реформи не в усіх судах є можливість сформувати судову колегію для розгляду корупційних справ із суддів належної кваліфікації, або на засідання не з'являється сторона захисту», – поінформувала керівник управління зовнішніх комунікацій НАБУ С. Оліфіра. Вона зазначила, що і НАБУ, і громадські організації вже кілька років очікують на створення Вищого антикорупційного суду, який має запрацювати цього року.

За час своєї роботи від грудня 2015 р. Національне антикорупційне бюро України розслідувало й передало в суди 189 корупційних справ. Але з них суди винесли вирок лише у 27 справах. «Нам досить часто допомагають громадські організації, журналісти й окремі громадяни, які надають свої матеріали, що долучаються до кримінальних проваджень», – зазначила С. Оліфіра. За її словами, НАБУ стало першою правоохоронною структурою, де представники громадськості беруть участь у конкурсному відборі кадрів і в роботі дисциплінарної комісії. За офіційною інформацією, тільки за друге півріччя 2018 р. до НАБУ звернулося понад 3 тис. 600 осіб. Ще 234 звернення надійшло від громадських організацій. «Це свідчить про високу суспільну довіру до антикорупційних органів і очікування суспільства щодо покарання та ув'язнення корупціонерів. Свою роботу з розслідування корупційних справ ми робимо, я вважаю, добре. Але садимо злочинців не ми – їх мають саджати суди», – пояснила вона.

Тому незалежний і ефективний антикорупційний суд, на думку представників влади й безпосередньо антикорупційних органів, повинен стати логічним завершенням формування системи антикорупційних органів в Україні.

На переконання Президента П. Порошенка, саме з формуванням антикорупційного суду українці мають право вимагати ефективної антикорупційної політики. «Це надзвичайно важливий етап для нас, для завершення, як я і обіцяв, формування антикорупційної інфраструктури. Слідчі органи – НАБУ, наглядові органи – Спеціалізована антикорупційна прокуратура й суддівські органи. Окрема вертикаль, її не існує в жодній державі світу. Ми віддали всі повноваження. І на сьогодні ми вправі не просто чекати, а вимагати ефективної антикорупційної політики», – заявив П. Порошенко.

Відповідаючи на запитання стосовно того, що, за даними соціопитувань, більше половини громадян не довіряє антикорупційним органам і чи не є це підтвердженням системної їх дискредитації, Президент наголосив: «Існує не

лише система дискредитації антикорупційних органів – існує система дискредитації державної влади в Україні, у тому числі пов'язана з гібридною агресією проти нашої держави, бо агресія відбувається і в інформаційному полі» (URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2655436-porosenko-maemo-pravovimagati-efektivnoi-antikorupcijnoi-politiki.html>).

Водночас П. Порошенко визнає необхідність перезавантаження антикорупційної інфраструктури, оскільки вона не надала очікуваних суспільством результатів. Про це він заявив під час публічної дискусії з представниками позапартійної ініціативи «Виборча рада UA» та коаліції громадських організацій «Реанімаційний пакет реформ» (URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-elections/2682974-prezident-vvazae-so-nabu-i-sap-treba-perezavantaziti.html>).

«Я хотів би наголосити, що антикорупційна інфраструктура в умовах, коли вона не надала тих результатів, яких очікували від неї Президент і суспільство, підлягає перезавантаженню. І пропоную не концентруватися лише на НАЗК. Єдине прошу: не чіпати антикорупційний суд, бо він ще не почав роботу, – зазначив глава держави. – І я абсолютно не задоволений їхньою роботою... Друзі, ми створили так, як ви хотіли. Чому корупціонери не в тюрмі? Бо народ питає з Президента, а Президент для цього немає ані жоднісіньких повноважень: він зобов'язаний був продемонструвати політичну волю і створити антикорупційну інфраструктуру. І я пишаюсь, що саме до дня виборів ми зробили останній крок, підписавши указ про призначення суддів антикорупційного суду, і весь світ сьогодні схвалює прозорість і ефективність процедури, у тому числі з використання Ради міжнародних експертів», – пояснив П. Порошенко.

Також він подякував представникам «Реанімаційного пакета реформ», Transparency International, іноземним фахівцям, міжнародним фінансовим партнерам України, які долучалися до підготовки відповідних законодавчих актів щодо запровадження антикорупційної інфраструктури.

Загалом останніми роками в Україні створено чотири правоохоронні антикорупційні органи. Крім згаданих вище Національного антикорупційного бюро та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Це – Національне агентство із питань запобігання корупції (НАЗК) та Національна агенція з виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (АРМА). АРМА створена за аналогом установ з повернення та управління активами, що успішно функціонують у державах-членах ЄС; однією з основних функцій НАЗК є перевірка декларацій посадовців; детективи НАБУ розслідують корупційні злочини в найвищих ешелонах влади. САП дає оцінку цьому слідству й передає кримінальні провадження до судів і підтримує обвинувачення під час судових розглядів (URL: <https://www.dw.com/uk/a-47976859>).

Найпозитивніші оцінки громадських експертів має НАБУ, яке, як повідомив юридичний радник Міжнародної правозахисної організації Transparency International Україна Т. Ковальчук, «порушило кримінальні провадження щодо депутатів усіх фракцій парламенту». Водночас він відзначив підірвану суспільну довіру до керівництва САП і не виключив необхідність «перезавантаження НАЗК, яке наразі не справляється зі своїми завданнями». Заклики до відставки очільника САП Н. Холодницького вже не раз лунали з боку західних політиків і дипломатів. Адже і САП, і НАБУ були створені за фінансової підтримки та за участі західних експертів.

Нагадаємо, що конфлікт керівників вказаних антикорупційних органів розпочався після того, як стало відомо, що антикорупційне бюро та Генпрокуратура прослуховували Н. Холодницького. І нібито виявили дуже багато порушень з боку останнього, після чого Генпрокурор Ю. Луценко почав вимагати його відставки. У свою чергу Н. Холодницький усі звинувачення відкидає та стверджує, що матеріали проти нього – це маніпуляція й пересмикування (URL: <https://www.bbc.com/ukrainian/features-43643899>).

Зауважимо, що й сам керівник НАБУ А. Ситник нещодавно став фігурантом

справи про хабарництво. Так, Державне бюро розслідувань (ДБР) порушило справу щодо глави НАБУ. Директор НАБУ А. Ситник нібито отримував хабарі від экс-депутата ВР Д. Крючкова. Про це розповів сам Д. Крючков, щодо якого НАБУ здійснює розслідування. За фактом одержання хабара ДБР розпочало досудове розслідування в кримінальному провадженні. Про це 17 квітня повідомила речниця Генеральної прокуратури України Л. Сарган. За її словами, у порушеному ще 16 квітня розслідуванні йдеться про одержання А. Ситником хабара від колишнього народного депутата Верховної Ради України Д. Крючкова та інших невстановлених осіб. Л. Сарган повідомила, що директор НАБУ отримав неправомірну вигоду «з використанням наданої влади чи службового становища» (URL: <https://www.dw.com/uk/a-48377244>).

Експерти у сфері боротьби з корупцією та реформування системи правосуддя також відзначають не досить високу ефективність боротьби з корупцією в Україні. Зокрема, окремі з них доходять висновку, що за останні п'ять років українська влада зробила безліч кроків для приборкання корупції, але більшість з них є суто формальними. У власній передвиборній програмі Президент П. Порошенко обіцяв реформувати правоохоронні органи та провести антикорупційну люстрацію суддів, правоохоронців, податківців і митників. За п'ять років, що минули, в Україні й справді з'явилося чимало нових відомств з антикорупційною спеціалізацією, а в старих відбулися процеси люстрації чи переатестації.

Але корупційні скандали продовжують супроводжувати владу, а довіра до політичних інституцій і правоохоронців залишається критично низькою. Нещодавнє розслідування програми «Наші гроші» показало, що розкрадання в оборонній сфері покривали не лише «старі» правоохоронні органи, а й «нове» Національне антикорупційне бюро України. Опубліковані в лютому результати опитування Центру ім. А. Разумкова свідчать, що 78 % українців не довіряють судам, 71 % – Президенту, 70 % – прокуратурі, 65 % – САП, по 64 % – НАБУ і НАЗК (URL: <https://p.dw.com/p/3F0Lx>).

У червні 2018 р. П. Порошенко написав у Twitter, що ключова цінність антикорупційних органів включно з НАЗК полягає у їх повній незалежності від органів влади. Щоправда, експерти в один голос запевняють, що саме НАЗК є прикладом того, як політична залежність паралізує належну роботу відомства. За словами голови правління Центру протидії корупції В. Шабуніна, жодне з п'яти ключових завдань, які стоять перед агентством, ни сьогодні не виконуються. «Це стосується електронного декларування, перевірки нормативних актів на корупційні ризики, моніторингу способу життя і партійних фінансів», – перелічує експерт. Замість цього, упевнений він, НАЗК стало інструментом тиску на незручних для влади людей.

Набагато менше скепсису експерти висловлюють стосовно НАБУ. Виконавчий директор Transparency International Україна А. Боровик зазначає, що, на відміну від інших правоохоронних органів, де реформи дуже часто імітувалися чи саботувалися, створення бюро відбувалося з нуля та за допомогою прозорих процедур. Хоча згадане розслідування «Наших грошей» показало, що й співробітники НАБУ могли брати участь у покриванні злочинних схем в українській оборонній сфері. Але В. Шабунін наполягає: «Навіть у ФБР агентів саджають за корупцію, і ситуацію могли б пом'якшити відсторонення підозрюваних у цих злочинах та сприяння у розслідуванні з боку керівництва бюро». Відносно низької ефективності НАБУ він пояснює тим, що відомство працює не у вакуумі – перепороною для засудження корупціонерів залишається саботаж з боку САП і відсутність незалежного антикорупційного суду.

Реформа прокуратури, за словами А. Боровика, у реальності призвела лише до того, що функція слідства була передана іншим відомствам, а самих прокурорів стало менше, але жодних інших змін орган, який потребував реформування, так і не зазнав. Утім ключова проблема тут пов'язана не з процедурами та правилами, а з людьми, упевнені експерти. Прикладом цьому є ситуація із САП, наполягає А. Боровик. «Якщо змінити керівництво



Спеціалізованої антикорупційної прокуратури на більш мотивоване боротися з корупцією, це може привести до швидкого прогресу в багатьох справах», – зазначає експерт. Без цього всі зусилля НАБУ залишатимуться марними.

Експерт із судової реформи «Реанімаційного пакета реформ» М. Жернаков зазначив, що, попри масштабну судову реформу, її проведення мало що змінило в українській системі судочинства, зміна процедур і проведення конкурсів не привели до оновлення суддівського складу. «Зроблено насправді багато, але таке враження, що зроблено все так, аби нічого не змінилося», – зазначає експерт. Як приклад він навів ситуацію з нещодавнім конкурсом на посади суддів Верховного Суду, де стосовно 16 з 78 переможців Громадська рада доброчесності винесла висновок про їхню недоброчесність. Разом з тим він зауважив, що винятком у цій ситуації є процес формування антикорупційного суду, де залучення міжнародних експертів дало змогу відсіяти майже всіх сумнівних кандидатів.

Загалом же, незважаючи на критику, М. Жернаков не поспішає називати антикорупційну реформу проваленою та пояснює суспільне розчарування високими очікуваннями після Майдану. «Так, у ряд органів потрапляють люди, які не мали б туди потрапити, а в деяких випадках відомства потребують повного перезавантаження, але була створена законодавча база, і в негативних випадках тепер можна робити висновки і йти далі», – заспокоює експерт. Також поза увагою суспільства, на його думку, залишаються такі кроки, як створення системи ProZorro чи відкриття реєстрів, які значно зменшують підґрунтя для корупції.

Але цей позитив, на думку А. Боровика, не має приховувати того факту, що у сфері боротьби з

корупцією Україна втратила багато часу дарма. Нещодавнє рішення Конституційного Суду щодо визнання статті Кримінального кодексу про незаконне збагачення неконституційною свідчить, що навіть уже наявні здобутки можуть бути легко нівельовані, попереджають експерти.

Зауважимо, що через фактичне скасування відповідної статті Кримінального кодексу НАБУ було змушене закрити 65 кримінальних проваджень у частині незаконного збагачення. Зокрема, уже закрито справу щодо незаконного збагачення мера Одеси Г. Труханова, якого обвинувачують у заволодінні 185 млн грн міського бюджету, та ще ряду чиновників і суддів. Однак заступник голови ВККС С. Щотка впевнений, що суддям Вищого антикорупційного суду роботи не забракне. Адже туди спрямовуватимуть справи – за підсудністю – за 19 статтями Кримінального кодексу України. І вилучення з цього переліку одного пункту не залишить суддів без роботи.

Таким чином, констатуємо, що призначення суддів Вищого антикорупційного суду, особливо з урахуванням процедури відбору кандидатів, є позитивним кроком у процесі формування антикорупційної інфраструктури. Разом з тим ефективність роботи системи не може бути забезпечено через спроби дискредитації новостворених антикорупційних органів, відсутність налагодженої співпраці між ними (інколи навіть усередині окремих органів), спроби впливу з боку владних структур, а також корупцію з боку окремих антикорупціонерів. Проте, на думку експертів, закладена законодавча база, постійний моніторинг і перезавантаження непрацюючих елементів, а також фактична незалежність відповідних органів дасть можливість ефективно протидіяти корупції.

## НОВИНИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ

Судді Конституційного суду більшістю голосів проголосували за звільнення С. Шевчука не тільки з посади голови, але й з посади судді КС. Рішення підтримали 12 суддів.

Підставою звільнення Шевчука з посади став висновок комісії з регламенту та етики, яка знайшла у його роботі системні і істотні порушення.

Зокрема, у документі йдеться: «Комісія дійшла висновку про наявність підстав для звільнення Шевчука Станіслава Володимировича з посади судді Конституційного суду у зв'язку з вчиненням ним істотного дисциплінарного проступку, грубим та системним нехтуванням своїми обов'язками, що є несумісним зі статусом судді Конституційного суду України та виявило його невідповідність займаній посаді» (*Канцелярська комня (<https://bihus.info/stanislava-shevchuka-zvilnili-z-posadi-golovi-i-suddi-konstituciynogo-sudu?fbclid=IwAR3tGfpLLWdNdpRlTFWnZT2kIsQ-c1PRIFLlEVx44wWrCRtZt7CmZ4jdRJs>)*). – 2019. –14.05).

Новою головою Конституційного суду України судді обрали Н. Шапталу. Суддя є спеціалісткою в галузі адміністративного і кримінального права, має низку наукових публікацій з цих питань. Є співавтором навчального посібника «Конституційне право України», науково-практичних коментарів до Бюджетного кодексу України та Податкового кодексу України.

Суддя родом з Донецька є кандидатом юридичних наук. До призначення головою КС була суддею в цьому суді.

Освіту здобула на юридичному факультеті Алтайського державного університету.

Працювала на підприємствах Донецька електроконтролером, інспектором відділу кадрів, статистом. Згодом стала юрисконсультом Донецького металургійного заводу імені Леніна. Після цього – стажистом прокуратури, помічником прокурора Ленінського району Донецька, помічником прокурора Донецька, старшим помічником прокурора Донецької області.

Протягом 1996–2002 рр. Шаптала була суддею Ленінського районного суду Донецька. Після цього 4 роки – суддею Апеляційного суду Донецької області.

2006–2010 рр. – суддя, перший заступник голови Донецького апеляційного адміністративного суду (*24 канал ([https://24tv.ua/nova\\_golova\\_konstitutsiynogo\\_sudu\\_shho\\_vidomo\\_pro\\_nataliyu\\_shaptalu\\_n1153286](https://24tv.ua/nova_golova_konstitutsiynogo_sudu_shho_vidomo_pro_nataliyu_shaptalu_n1153286))*). – 2019. –14.05).

Звільнений голова КСУ С. Шевчук назвав дії суддів антиконституційним переворотом і захопленням держави.

За словами С. Шевчука, «за цим злочином стоїть головний вигодонабувач П. Порошенко, який прикладає усі зусилля задля утримання влади шляхом збереження контролю над головними державними інституціями».

Сьогодні відбувся антиконституційний переворот у Конституційному суді України і захоплення державної влади з боку осіб, які посідали посади суддів Конституційного суду України. Так звільнений з посади судді Конституційного суду С. Шевчук прокоментував у Facebook події в КСУ. «Судді головного конституційного органу держави, які присягали народу України, самі вчинили тяжкий кримінальний злочин, пов'язаний із поваленням конституційного ладу. Переворот відбувся поспіхом, із грубими та кричущими порушеннями Конституції України, закону України «Про Конституційний суд», Регламенту Конституційного суду України», – зазначив він. За словами С. Шевчука, «за цим злочином стоїть головний вигодонабувач (Петро) Порошенко, який прикладає усі зусилля задля утримання влади шляхом збереження контролю над головними державними інституціями». «Я не збираюсь здаватися і завтра же звернусь до суду та до правоохоронних органів. Закликаю усіх відповідальних і небайдужих громадян України об'єднатися задля захисту нашого вибору, новообраного президента і Конституції», – заявив він (*УНІАН (<https://www.unian.ua/politics/10549119-zvilneniy-golova-ksu-shevchuk-nazvav-diji-suddiv-antikonstituciynim-perevorotom-i-zahoplenniyam-derzhvladi.html>)*). – 2019. –14.05).

Чинний президент П. Порошенко призначив 75 суддів до Верховного суду і висловив сподівання, що його наступник В. Зеленський і його команда не будуть втручатися у роботу судових інстанцій.

Церемонія призначення відбулася 7 травня.

За словами президента, від цього дня Верховний суд нарешті працюватиме у повному складі.

«Ще півтора роки тому тільки мріялося, яким має бути Верховний суд – чесним, справедливим, некорумпованим. Чи здійснилися ці мрії? Ставки робити поки що зарано, але як на мене, президента і громадянина, важливим і принциповим був той факт, що є баланс незалежності і відповідальності найвищої судової інстанції», – сказав П. Порошенко.

За його словами, суд щодня виносить рішення, у тому числі що стосується президента, уряду, парламенту і не завжди перемагає влада, що свідчить про чесність і незалежність в ухваленні рішень.

Він наголосив, що чотири роки тому була розпочата судова реформа і наразі Верховний суд є взірцем для інших судів, щодо відкритості, комунікації.

«Каденції президента не вистачило, щоб повністю завершити судову реформу. Завершено формування Верховного та Вищого антикорупційного судів, переведені судді, що успішно пройшли кваліфікаційне оцінювання, до нових апеляційних судів, вони розпочали роботу», – заявив Порошенко

Він поскаржився, що поки реформа не торкнулася судів першої інстанції і далеко не всі судді орієнтуються на суддів Верховного суду у прийнятті рішень.

Президент додав, що завершення кваліфікаційного оцінювання суддів 1-ої інстанції, добір до 1-ої та 2-ої інстанцій має завершатися трохи більше, ніж за рік.

«Я сподіваюся, що наступний президент та його команда поважатимуть рішення щодо незалежного та справедливого суду, закріплене у Конституції України», – сказав Порошенко.

За його словами, саме така формула незалежності, коли ані президент, ані парламент не мають жодного впливу на суд та процедури

призначення та звільнення суддів лежить в основі судової реформи.

Новопризначеним суддям Верховного суду він побажав людяності і незалежності у прийнятті рішень.

Так, указом президента було призначено 25 суддів у Касаційний адміністративний суд, 15 суддів – у Касаційний господарський суд, 13 – у Касаційний кримінальний суд та 22 судді – у Касаційний цивільний суд.

Після цього відбулася церемонія складення присяги суддями.

Як повідомляє фундація DEJURE, з 75 новопризначених суддів, 15 – недоброчесні.

«Тепер очистити склад Верховного Суду від недоброчесних можливо хіба що шляхом ухвалення спеціального закону, який дозволив би провести повторне оцінювання цих суддів», – стверджують експерти фундації.

Зазначається, що серед тих, хто потрапив до Верховного суду – суддя Сергій Могил, племінник народного депутата від «Опоблоку» Сергія Ківалова, відомий тим, що незаконно приватизував і продав службову квартиру у столичній новобудові, і тим, що толерував сумнозвісну «схему Татькова-Ємельянова» – незаконне втручання в автоматизовану систему розподілу справ у суді.

Також до Верховного Суду потрапляє інший родич Ківалова – суддя Максим Тітов, який є сином одного з членів чинного складу ВККС і причетний до засудження автомайданівців та затягування справ Майдану. Окрім цього, за останні два роки суддя М. Тітов закрити щонайменше 21 справу, де розглядалося питання про покарання нетверезих водіїв.

За даними організації, проходить у Верховний Суд і вже колишній голова Вищої ради правосуддя Ігор Бенедисюк. На початку 1990-х він працював суддею у Російській Федерації, а під час співбесіди так і не повідомив, коли саме отримав українське громадянство. Ігор Бенедисюк також сприяв уникненню відповідальності «суддями Майдану» та, всупереч закону, отримав від чинного президента нагородну зброю (*Українська правда (<https://www.pravda.com.ua/news/2019/05/7/7214406/>). – 2019. –7.05).*

Уряд України продовжить розпочаті реформи і плідно працюватиме у міжвиборчий період. Це стане запорукою збереження економічної стабільності і посилення позитивної динаміки розвитку держави. Про це сказав Прем'єр-міністр України В. Гройсман в ефірі Радіо «НВ».

Глава Уряду наголосив, що бачить своїм завданням продовження того, для чого свого часу прийшов працювати в Уряд. «Реформа децентралізації. У старій системі відносин грошей на місцях не було. Звідси – погані лікарні, розвалені дороги. Ми почали це змінювати. Суть реформи, з якою я прийшов в Уряд, в тому, аби дати людям нову якість послуг і нову якість життя, – сказав Володимир Гройсман. – Плюс треба завершити реформу освіти, медицини, багато речей в економіці. Причому, як завершити? Аби люди відчули зміни. Неможливо це залишати. Якщо не отримати результат – буде черговий розвал».

Прем'єр-міністр підкреслив, що очолює Кабінет Міністрів вже три роки, і цей час є достатнім, аби не тільки зрозуміти глибину проблем в країні, а й бачити шляхи їх вирішення. Причому одним з дієвих способів стане зміна системи прийняття рішень – без втрати часу в умовах загроз і різних світових тенденцій. «Та навіть те, що вже зроблено в Україні за ці роки, матиме результат», – запевнив В. Гройсман (*Адміністрація Президента України* (<https://decentralization.gov.ua/news/10995>). – 2019. –11.05).

«Має бути завершене законодавче закріплення невід'ємного права кримськотатарського народу як корінного народу України на самовизначення у складі незалежної української держави», – заявив Президент України П. Порошенко під час ревієму до 75-их роковин геноциду кримськотатарського народу.

«Із внесенням змін до Конституції України щодо визначення і закріплення права

кримськотатарського народу на національно-територіальну автономію у складі української держави, я твердо переконаний, що ми лише посилюємося в наших прагненнях по відновленню державного суверенітету України над Кримським півостровом. Будемо спиратися, в першу чергу на споконвічну єдність українського та кримськотатарського народів», – наголосив Петро Порошенко.

«Крим неодмінно має бути повернуто до України, а український суверенітет має бути відновлено на Кримському півострові. І у цьому я ні однієї хвилини не сумніваюся і не сумнівався. Це точно відбудеться», – підкреслив Петро Порошенко та подякував усім кримським татарам за мужність і єдність (*ПРЕЗИДЕНТ УКРАЇНИ* (<https://www.president.gov.ua/news/ukonstituciyyi-ukrayini-neobhidno-zakripiti-pravokrimskotat-55405>). – 2019. –18.05).

Глава Администрации президента подчеркнул, что у новой власти есть более насущные проблемы, чем реформа основного закона страны.

Реформирование Конституции не будет в повестке дня в первые годы правления новоизбранного президента Украины. Об этом заявил глава Администрации президента А. Богдан.

«...это решение – оно не актуально, у нас есть более насущные проблемы», – сказал А. Богдан.

Он отметил, что существующая Конституция далеко не идеальна, доказательством чему является факт Майдана и война на востоке страны.

Однако реформирование основного закона – это точно не приоритет для новой власти в первые годы ее работы, добавил чиновник (*112.ua* (<https://112.ua/glavnye-novosti/seychas-ne-vremya-reformirovat-konstituciyyu-bogdan-492774.html>). – 2019. –22.05).

## КОНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ УКРАЇНИ

Другий сенат Конституційного Суду України ухвалив Рішення у справі за конституційними скаргами Скрипки А. та Бобиря О. щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини третьої статті 59 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 28 лютого 1991 р. № 796–ХІІ зі змінами (далі – Закон).

Згідно з частиною третьою статті 59 Закону особам, зокрема тим, які брали участь у ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, під час проходження дійсної строкової служби і внаслідок цього стали особами з інвалідністю, пенсія по інвалідності обчислюється відповідно до Закону або за бажанням таких осіб – з п'ятикратного розміру мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня відповідного року.

Цим Рішенням Конституційний Суд України визнав таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), словосполучення «дійсної строкової», яке міститься у положеннях частини третьої статті 59 Закону, за якими визначення розміру відшкодування заподіяної внаслідок ліквідації аварії на Чорнобильській АЕС шкоди при обчисленні пенсії виходячи з п'ятикратного розміру мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня відповідного року, поширюються лише на категорію військовослужбовців, які брали участь у ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи під час проходження дійсної строкової служби і внаслідок цього стали особами з інвалідністю.

У Рішенні Конституційного Суду України наголошується, що закріплений у Конституції України обов'язок громадян України потребує поваги, а статус військовослужбовців будь-яких категорій обумовлюється військовою службою, інститут якої надає їм спеціальний статус.

Вирішуючи порушені в конституційних скаргах питання, Конституційний Суд України зазначає, що аналіз положень

статей 16, 17 Конституції України дає підстави для висновку, що особи, які під час проходження військової служби брали участь у ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС, мають спеціальний статус та особливі умови соціального захисту. За Конституцією України посилений соціальний захист вказаних категорій осіб вимагає від держави виконання обов'язку визначати такий обсяг їх соціального забезпечення, який гарантуватиме їм гідні умови життя, а також повне відшкодування заподіяної шкоди.

Конституційний Суд України наголошує, що держава може встановлювати певні відмінності щодо рівня соціального захисту вказаних категорій осіб, однак визначені законом відмінності не повинні: допускати жодних невинуватених винятків із конституційного принципу рівності, містити ознак дискримінації при реалізації зазначеними особами права на соціальний захист та порушувати сутність права на соціальний захист, а обґрунтування механізму нарахування соціальних виплат має відбуватись із урахуванням критеріїв пропорційності та справедливості.

Конституційний Суд України дійшов висновку, що військовослужбовці строкової служби, пенсія яким призначається за частиною третьою статті 59 Закону та обчислюється з п'ятикратного розміру мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня відповідного року, в окремих випадках мають вищий рівень соціального захисту, оскільки розмір їх соціального забезпечення є значно більшим порівняно з іншими категоріями військовослужбовців (у тому числі військовозобов'язані під час участі у військових зборах), які брали безпосередню участь у ліквідації аварії на Чорнобильській АЕС та її наслідків.

«Отже, військовослужбовці, які постраждали під час ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС при виконанні військового обов'язку, мають різний рівень соціального забезпечення. Такий підхід

законодавця до визначення рівня соціального забезпечення вказаних категорій осіб не відповідає принципу справедливості та є порушенням конституційного принципу рівності», – підкреслюється у Рішенні Суду.

Таким чином, на думку Конституційного Суду України, законодавець не забезпечив певні категорії військовослужбовців, які виконують конституційно значущі функції щодо захисту Вітчизни, особливими умовами соціального захисту, обсяг яких має передбачати гідні умови їх життя й повне відшкодування заподіяної шкоди, чим порушив сутність конституційного права на соціальний захист, конституційні гарантії щодо безумовного забезпечення належного рівня їх соціального захисту.

Словосполучення «дійсної строкової», що міститься в положеннях частини третьої статті 59 Закону, за якими визначення розміру відшкодування заподіяної внаслідок ліквідації аварії на Чорнобильській АЕС шкоди при обчисленні пенсії виходячи з п'ятикратного розміру мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня відповідного року, поширюються лише на категорію військовослужбовців, які брали участь у ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи під час проходження дійсної строкової служби і внаслідок цього стали особами з інвалідністю, визнане неконституційним, втрачає чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

Рішення Конституційного Суду України є обов'язковим, остаточним та таким, що не може бути оскаржено (*Конституційний Суд України (http://www.ccu.gov.ua/novyna/uhvaleno-pershe-rishennya-ksu-u-spravi-za-konstytucijnymu-skargamy-skrypky-av-bobyrya-oya)*. – 2019. –25.04).

«До Конституційного Суду України надійшло конституційне подання 62 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) указу президента України «Про дострокове

припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» від 21 травня 2019 року», – повідомляється на сайті Конституційного суду в п'ятницю, 24 травня (*Deutsche Welle (https://www.dw.com/uk/конституційний-суд-отримав-подання-від-62-депутатів-щодо-розпуску-ради/a-48868965)*. – 2019. –24.05).

До Верховного суду надійшла позовна заява про визнання незаконним указу президента про розпуск Верховної Ради. Про це повідомляє прес-служба суду.

Заяву вже зареєстрували, протягом п'яти днів суддя прийме рішення щодо наступних процесуальних дій, але вибори це вже не зупинить.

Згідно з законодавством, дострокове припинення повноважень парламенту можна оскаржити у Верховному суді. Однак при цьому суд не може зупинити дію відповідного указу.

Після реєстрації скарги Верховний суд має направити її до Конституційного суду на експертизу. Цей процес може зайняти немало часу.

Суддя Конституційного суду Сергій Сас у розмові з BBC News Україна спрогнозував, що суд з'ясує законність підстав для розпуску, коли до нього надійде звернення.

«Треба дивитись і встановлювати факти, чи було припинення коаліції і на якому матеріалі це будується. Але ми чули, що прозвучало на всю Україну. Президент переконаний, що це відповідає Конституції», – заявив суддя КС.

«Подібної ситуації в українській політиці ще не було», – додав він.

Секретар ЦВК Наталія Бернацька також заявила журналістам, що після публікації указу президента про розпуск Ради суд вже не зможе зупинити виборчий процес. 23 травня указ опублікували.

Кошти для проведення парламентських виборів цього року також закладені в бюджеті на 2019 рік (*BBC (https://www.bbc.com/ukrainian/news-48386401)*. – 2019. –23.05).

### С. Серета, Радіо Свобода: Зеленський і закон: що між ними не так?

**Н**овообраний президент В. Зеленський лише кілька днів на посаді, утім, вже зробив цілу низку заяв, пропозицій, кадрових рішень та видав низку указів і постанов. Чому не всі вони знайшли схвальний відгук у суспільстві, а деякі нашоувхнулися на різку критику? Та що відповідає на це новообраний президент і його команда?

#### Розпуск парламенту

«Я розпускаю Верховну Раду України 8-го скликання» – ці слова, виголошені Володимиром Зеленським під час інавгураційної промови, стали його першою гучною заявою на посаді президента.

Протягом усієї передвиборчої кампанії, а особливо ж, коли стало зрозуміло, що він лідер – перегонів, Зеленський не приховував свого бажання піти саме на такий крок.

Запевняв, що діятиме у рамках законодавства: «Я ламати закон не буду, не буду порушувати закон. Якщо ми встигнемо у термін за шість місяців до наступних виборів, коли ми маємо право розпустити парламент...»

Утім, на момент, коли від слів він зміг перейти до конкретних дій, з'явився нюанс: Верховна Рада офіційно оголосила про припинення існування коаліції, а відтак парламент отримав подвійний імунітет від розпуску.

Тобто протягом законодавчо передбачених для формування нової більшості 30 днів парламент розпустити ще не можна, а після цього терміну, якщо коаліцію не створять, – вже не можна, бо цей період припадає на останні шість місяців дії Ради, коли чіпати її президенту забороняє Конституція.

#### Що каже Конституція про розпуск Верховної Ради?

Таким чином, парламент 8-го скликання поставив Зеленського у незручне становище. Але він все одно знайшов спосіб розпустити депутатів: видав спеціальний указ, заявивши, що у Верховній Раді не існувало коаліції з 2016 р.

Але такий крок занепокоїв експертів Реанімаційного пакету реформ, які закликали шостого президента як «гаранта додержання Конституції України ... відмовитися від дострокового припинення повноважень Верховної Ради України VIII скликання у неконституційний спосіб за відсутності для цього підстав».

Утім, Зеленський свого рішення не змінив: 23 травня його Указ про дострокові вибори в парламент набув чинності.

Наразі низка народних депутатів збираються взятися оскаржувати цей документ у суді.

#### Призначення головою АП Андрія Богдана

21 травня стало відомо про те, що новообраний президент призначив головою президентської адміністрації свого радника з юридичних питань та особистого адвоката олігарха Ігоря Коломойського Андрія Богдана.

Утім, це знову викликало шквал критики. Справа утім, що Андрій Богдан не може працювати на державній службі аж до 2024 року: він підпадає під обмеження люстраційного закону, бо двічі обіймав посаду урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики за часів президентства Віктора Януковича.

Сам Богдан називає це «абсолютною несправедливістю» і не бачить у своєму призначенні «ніякого порушення ні норм моралі, ні норм закону».

Водночас автори закону про люстрацію наголошують: Зеленський вчинив протиправно.

#### Глава АП Богдан та інші. Кого призначив Зеленський?

«Винесення Указу всупереч Закону означає, що президент ставить себе вище Закону і демонструє на всю країну справжнє ставлення до верховенства права», – констатує Т. Козаченко, яка фактично виступала одним із

ключових співавторів закону «Про очищення влади».

«Перші призначення, перші дні роботи Президента, вже закладено гнилий фундамент. Не можуть діяти домовленості, обіцянки, плани навіть Президента (особливо Президента), які напряду порушують заборони встановлені законодавством», – додає вона.

### Референдум про мирні угоди з Росією

Про ідею Зеленського провести референдум щодо мирних угод із Росією заявив новий голова Адміністрації презентації А. Богдан.

«Кінцеве рішення, якщо воно буде неоднозначно сприйняте суспільством, якщо там будуть точки проблемні для сприйняття тими чи іншими, може бути винесене на референдум, щоб не якийсь політик ухвалював рішення, яке розколює суспільство, а щоб сам народ, саме суспільство прийняло таке рішення, чи підходять ті чи інші домовленості», – сказав він в ефірі «112 Україна».

І в цьому теж є проблеми законодавчого рівня, адже нині чинного закону про всеукраїнський референдум немає. Про це, зокрема, говорить заступник директора Інституту світової політики М. Белесков.

Сам Зеленський пропозицію референдуму аргументує так: «Ми повинні чути кожну людину. Це не законодавчий референдум, а інформаційний: громадяни, що ви думаєте. Це нормальна розмова з людьми».

### Зміна виборчого законодавства

Ще під час інавгураційної промови Зеленський запропонував депутатам проголосувати за «Виборчий кодекс» із відкритими списками.

Але до цієї вимоги новообраного президента в експертів теж є зауваження. Наприклад, в експерта з конституційного права Олександра Москалюка. Зокрема, він пояснює, що стандарти виборчої системи повинні змінюватися щонайменше за півроку до виборів.

«Тому що оці зміни виборчої системи, відкриті списки, вони вимагатимуть навчання членів ДВК, ТВК і так далі. Зробити це все в межах двох місяців навіть теоретично неможливо», – говорить він.

Утім, 21 травня – після консультацій із головами депутатських фракцій та указу про розпуск Верховної Ради, – Володимир Зеленський таки вніс на розгляд парламенту пропозицію з іншим форматом виборів – пропорційною системою із закритими партійними списками. Новий глава Адміністрації президента А. Богдан назвав цей документ «компромісним». Однак, депутати навіть не змогли включити його до порядку денного.

Сам Зеленський відреагував на це так: «Старі політики обрали стару систему, бо лише вона дає їм шанс подовжити політичне життя. Вони розраховують за гроші та гречку знову пролізти до Верховної Ради. Але я переконаний, що вони помиляються» (*Radio Свобода* (<https://www.radiosvoboda.org/a/29958465.html>). – 2019. – 23.05).



## О. Шуткевич, День: Выживет ли децентрализация в период политической турбулентности

**Ч**ем грозят две избирательные кампании подряд одной из самых успешных реформ правительства – взгляд экспертов.

На сегодняшний день в Украине уже есть 886 объединенных территориальных громад, в которых проживает почти 70% всего населения и которые занимают 37,6% территории Украины. Наибольшим преимуществом децентрализации за пять лет ее существования все в один голос называют увеличение финансовых полномочий на местах. Доходы местных бюджетов выросли почти в 4 раза, что позволило громадам стать публичными инвесторами своих территорий: это отремонтированные школы, садики, дороги, места общего пользования. Украинские села начали возрождаться, и это замечают украинцы. По результатам исследования центра Разумкова, более 60% жителей Украины поддерживают децентрализацию. Согласно данным социологического опроса, 65 % респондентов указали, что именно эта реформа вернула селам и городам шанс на развитие. Но не заставят ли результаты президентских выборов (а затем и парламентских) «отмотать» на нулевой уровень все, чего удалось достичь громадам на местах в ходе реформы? Об этом шла речь на круглом столе «Клуба голов ОТГ», который периодически собирает Винницкий центр развития местного самоуправления.

**«ЭТО ФУНДАМЕНТАЛЬНАЯ РЕФОРМА, ЕЕ НЕЛЬЗЯ ТРОГАТЬ»**

Еще до объявления результатов президентских выборов на одном из центральных телеканалов премьер-министр Владимир Гройсман заявил, что при любом «раскладе» будет защищать реформу децентрализации, закрепив ее на уровне Конституции.

«Сейчас уже 70 % украинцев имеют доступ к преимуществам децентрализации. Но важно, чтобы все 100 % украинцев имели новое качество жизни. Ведь это – новая школа, новая дорога, новая экономическая основа общества,

– сказал В. Гройсман. – В Конституции нужно закрепить, что это фундаментальная реформа, и ее нельзя трогать. Если этого не сделать, то можно будет обычным законом все отменить. И это опасно. Но я буду защищать реформу. Она одна из ключевых с точки зрения управления и принятия решений».

Он добавил, что сейчас происходит процесс, когда на места приходят новые управленцы, которые готовы эффективно использовать новые возможности и новые ресурсы, – прежде всего финансовые. И только по направлению доходов местных бюджетов их прогнозный объем в этом году будет составлять 270 млрд грн. Именно они пойдут на развитие громад, процесс объединения которых должен завершиться в 2020 г.

**«ЕСЛИ НОВОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО БУДЕТ НАСТРОЕНО СОХРАНИТЬ ГОСУДАРСТВО, ТО ОНО ОБЯЗАНО ПРОДОЛЖИТЬ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЮ»**

Территориальная организация так или иначе должна быть в государстве и, по большому счету, в полномочиях президента привязки «к территории» нет. Поэтому, по мнению эксперта Центрального офиса реформ при Минрегионе Украины, директора Института развития территорий Ю. Ганущака, реформе децентрализации пока ничего не грозит. Он конкретизирует, что она реализуется правительством, и теперь главное до появления нового парламента обеспечить стабильность и правопреемственность в реализации реформ, тогда она «перескочит» этот момент и будет двигаться дальше.

«Я бы не хотел заблаговременно предполагать, каким будет новый парламент. Потому что за полгода изменится много. Во-первых, спадет ажиотаж, который сопровождал президентские выборы, мол, «все плохо» и «все пропало». В действительности по той же децентрализации видно, что в стране идут перемены к лучшему, в экономике – тоже. У нас еще есть полгода, и я думаю, отрезвение наступит. В стране

идут реформы, причем позитивы от них уже чувствуются. А потому, если новое правительство будет настроено сохранить государство, то оно обязано продолжить децентрализацию, – убеждает эксперт. – Если мы в 2020 году, не дай Боже, не выйдем на новую пространственную организацию власти, начнется абсолютный хаос. Потому что будут территории, где уже сложилась новая система управления в объединенных громадах, и останутся территории, с которыми не понятно что делать. Поэтому мы должны на местные выборы и в 2020 году идти с полностью сформированной новой пространственной организацией власти. На сегодняшний день имеющееся количество объединенных громад не является еще той критической массой, которая гарантирует необратимость реформы децентрализации. Их недостаточно. Есть много сил, которые опираются этому процессу, причем на разных уровнях. И здесь этот вопрос также нужно регулировать».

#### «НЫНЕШНИЕ РАЙОНЫ НУЖНЫ ТОЛЬКО ЧИНОВНИКАМ, А ЛЮДЯМ НУЖНЫ КАЧЕСТВЕННЫЕ УСЛУГИ»

Едва ли не самое сильное сопротивление головы ОТГ чувствуют на местах именно со стороны районных советов и районных администраций, причем проявляется оно от тихого саботажа до откровенного противостояния. Это происходит прежде всего из-за того, что с формированием дееспособных громад большинство полномочий и ресурсов от районов (то есть райсоветов и РГА) перешли к ОТГ. И именно громады тянут ляжку местного экономического развития, заботятся о предоставлении образовательных, медицинских, административных, коммунальных услуг. Другими словами – именно громады заботятся, чтобы их жители жили в достойных условиях.

«Для чего нам нужны эти двойные стандарты? – задает риторический вопрос глава Калиновской ОТГ А. Шамалюк. – В Калиновском районе сейчас создано 3 ОТГ, за пределами громад осталось всего лишь 5 тысяч людей, о которых заботится

райсовет и администрация, где работает не 5 и не 10 сотрудников, а несколько десятков. Им ежемесячно платят зарплату, содержат помещение, оплачивают коммунальные услуги. Кроме того, не определены отдельные вопросы регистрации и перерегистрации предприятий в пределах района, это уже прямые потери по поступлению ПДФО в бюджет ОТГ. То есть имеем пакет вопросов, которые нужно решить на центральном уровне, ведь стоит понимать, что обратного пути децентрализации не будет. Мы должны двигаться вперед. Я был одним из первых, кто начал этот процесс в области. Но сегодняшний день пора определять, кто является эффективным. Следует честно признать, что нынешние районы нужны только чиновникам, а людям нужны качественные услуги и условия для самореализации».

#### «У ДЕЙСТВУЮЩИХ ДЕПУТАТОВ МОГУТ НЕ ДОЙТИ РУКИ ДО ПРИНЯТИЯ НУЖНЫХ ЗАКОНОВ»

Укротить страсти между новыми громадами и старыми районами призвана новая система административно-территориального устройства, законопроект о которой «покрывается пылью» в Верховной Раде. Теперь, как объяснил эксперт Центрального офиса реформ при Минрегионе И. Лукеря, происходит базовый уровень реформы – добровольное объединение громад, а со следующего года начнется трансформация районов, иными словами – их укрупнение. Ведь при создании объединенных громад основные полномочия, которые сегодня реализовываются в районах, переходят на уровень объединенных громад. Поэтому существование небольших районов теряет смысл. Но, собственно, этот процесс может стать еще одним вызовом для реформы. И не факт, что парламентариям в предвыборный период (или во время подготовки к нему) хватит смелости сделать такие шаги системного характера.

«Один из ключевых вызовов – тот факт, что мы из одних выборов плавно переходим в другие. И сейчас каждый лидер будет формировать свою политическую силу, а депутат – мажоритарный округ. Один из рисков

в том, что у действующих народных депутатов могут не дойти руки до принятия нужных законов, которые актуальны и которых у нас критически нет, – признает И. Лукеря. – На сегодняшний день в парламенте мы имеем два зарегистрированных законопроекта: первый – о принципах админтерустройства, которое регулирует процедуры, как должны утверждаться территории громад и территории районов. Второй законопроект предоставляет право Кабмину утверждать территории громад. В случае одобрения этого законодательного акта в ближайшее время у правительства появляется возможность начать работу по формированию дееспособных громад по всей территории Украины и, условно говоря, осенью ее утвердить. И это станет предохранителем для нормального функционирования ОТГ. Кроме этого, исходя из той программы, которую подавал еще кандидат, а теперь электорально избранный президент Владимир Зеленский, реформа децентрализации будет продолжена и завершена. То есть четких сигналов от его команды, «что это было плохо» или «мы сделаем лучше» не звучало. А это дает

основания говорить о том, что в этой части реформа продолжится».

...Пока политики сражаются и ведут переговоры под ковром, громады готовят к первым выборам. 30 июня ЦИК назначил голосование в 66 объединенных территориальных громадах, во время которых местные жители будут выбирать своих депутатов и глав громад. Самыми массовыми они будут в Николаевской области – в 12 объединенных территориальных громадах. В восьми ОТГ будут голосовать в Луганской области, в шести – в Черниговской. Избирательный процесс также назначен в таких областях: Винницкая (пять ОТГ), Волынская (одна), Житомирская (две), Запорожская (четыре), Ивано-Франковская (одна), Киевская (пять), Кировоградская (одна), Одесская (четыре), Полтавская (одна), Ровенская (три), Сумская (четыре), Харьковская (одна), Херсонская (две), Хмельницкая (одна), Черкасская (три) и Черновицкая (две) (*День* (<https://day.kyiv.ua/ru/article/ekonomika/vyzhivet-li-decentralizaciya-v-period-politicheskoy-turbulentnosti>). – 2019. – 25.04).

## Л. Яценко, Факти: Суд присяжных Зеленського та конкурс суддів Порошенка: як проходить судова реформа в Україні

**С**удова реформа в Україні з приходом кожного нового президента зазнає змін. Чого досягли суди за Порошенка, що зміниться за Зеленського та яких реформ очікувати.

...Повноваження президента у судовій сфері обмежені – він призначає 1/3 суддів Конституційного Суду, двох членів Вищої ради правосуддя та може вносити до Верховної Ради проекти щодо змін у Конституції.

Однак з новим президентом прийде і нова команда, яка вже починає говорити про своє бачення цієї сфери.

Що було зроблено Петром Порошенком?

Спочатку зупинимось на тому, чи була ефективною реформа судочинства, яку започаткував Петро Порошенко. До речі, це було однією з передвиборчих обіцянок президента у 2014 р.

За даними опитувань Центру Разумкова, показник довіри до судової системи у 2019 р. склав 11,4%. Це критично мало, якщо не дивитись на показники минулих років. Приміром, у 2016 р. він становив 10,5 %, а у 2013-2014 рр. взагалі був у межах 5 %.

Втім, приписувати всі заслуги тільки президенту було б несправедливо. Експерт програми реформування правоохоронної та судової систем Українського інституту майбутнього Тетяна Ющенко зазначає:

– Жодній людині самотужки не вдалось би реалізувати глобальний проект без команди професіоналів, які глибоко розуміються в сфері та мають конкретні ідеї.

Вона також додає, що процес реформування був започаткований ще 20 років тому, втім активна фаза припала саме на останній період.

Реформа проходила у декілька етапів. Вирішили повністю перезавантажити судову систему, обрати нових суддів на прозорому та незалежному конкурсі, а також сформувавши нові суди.

Серед позитивних зрушень експерт виділяє усунення на законодавчому рівні політичних впливів на призначення та просування суддів кар'єрними сходами.

В рамках деполітизації суду Верховну Раду позбавили можливості призначати та звільняти суддів, натомість ці повноваження передали Вищій раді правосуддя.

Крім того, було забезпечено гідний розмір суддівської винагороди – зарплати зросли у декілька разів.

За прикладом Європи суддів почали призначати на посади на конкурсній основі.

– При цьому до участі в конкурсах допускаються не лише судді, але й науковці та адвокати. Таким чином забезпечується можливість потрапляння до професії кращих із кращих представників правничої сфери, – додає Тетяна Ющенко.

Як результат, за п'ять років кількість суддів скоротилась більше ніж на 3 тис. Негативною складовою реформи виявилась поява судів без суддів, зазначає експерт:

– Очищення судової системи відбувалось значно швидше, ніж оновлення. Судді йшли у відставку, їх перевіряли, відсторонювали та звільняли, а їхні посади залишались порожніми або до їх повернення після перевірки, або до заняття іншими особами.

Окрім того, була сформована трирівнева система – місцеві суди, апеляційні суди та Верховний Суд. Вищі адміністративний, спеціалізований та господарський суди зникли.

Була повністю оновлена законодавча база, нагадує експерт, – ухвалені зміни до Конституції України, нові закони Про судоустрій і статус суддів, Про Вищу раду правосуддя, Про Конституційний Суд України, Про Вищий антикорупційний суд України, нові процесуальні закони тощо.

Ну, і нещодавно завершився конкурс на посади до Антикорупційного суду. Тепер 38 новообраних суддів будуть займатись

справами, скерованими НАБУ та іншими антикорупційними органами. Нагадаємо, що антикорупційна інституція була однією з вимог МВФ та Світового банку.

Що обіцяє Володимир Зеленський?

Новий президент, вочевидь, буде впроваджувати власні зміни. Напередодні другого туру виборів Володимир Зеленський представив свою команду, в якій за реформу судочинства відповідатиме Ірина Венедиктова.

Вона наголосила, що має на меті перезавантажити Вищу раду правосуддя та Вищу кваліфікаційну комісію суддів.

– Швидко і якісно заповнимо вакансії в судах, запустимо інструменти самоочищення судової влади, – зазначала Венедиктова.

Втім, не всі погоджуються з доцільністю таких пропозицій. Тетяна Ющенко зазначає, що поки триває кадрова чистка, ці органи повинні працювати безперебійно:

– Коли переважна частина зобов'язань за коаліційною угодою в частині реалізації судової реформи виконана, коли в розпалі кваліфікаційне оцінювання суддів та на завершальній стадії перебуває добір кандидатів на посади суддів першої інстанції та конкурс до Вищого суду з питань інтелектуальної власності, вважаю сценарій, за яким ці органи не зможуть виконувати свої повноваження, недопустимим.

Команда Зеленського також планує переглянути чинне законодавство на предмет доступності до правосуддя та ефективності процесуальних норм, запустити електронний суд.

У передвиборчій програмі новообраного президента йшлося про запровадження “мирових суддів” і створення суду присяжних. Перші будуть розглядати дрібні справи, а другі – кримінальні злочини.

Тетяна Ющенко зазначає, що суд присяжних хоч і не нова ініціатива, але доволі перспективна. Її можна реалізувати разом з реформою в сфері місцевого самоврядування:

– Чим більше людей буде долучатись як присяжні до здійснення правосуддя, тим більше буде розуміння важливості та складності суддівської роботи в суспільстві, а отже, ростиме рівень поваги та довіри.

Радник нового президента О. Данилюк пообіцяв, що вони “поставлять з ніг на голову” судову систему.

– На моє переконання, владі необхідно першочергово зосередитись на проведенні реформ адвокатури, прокуратури та окремо – органів досудового розслідування. Судова ж система вже проковтнула свою “гірку реформаторську пігулку” та має право на одужання, – підсумувала експерт.

Мизвикли нарікати на українське судочинство. Окремі справи, як, наприклад, поновлення на посаді Романа Насірова, нівелюють ті позитивні зрушення, що відбуваються. Втім, реформа – це довготривалий процес. Вектор руху задано, залишається дотримуватись його і часом підкореговувати (*Факти (https://fakty.com.ua/ua/ukraine/20190426-pogoda-natelykden-i-travnevi-svyata-doshhi-z-grozamy-ta-poholodannya).* – 2019. – 26.04).

## М. Степаненко, Апостроф: Конституція для народу чи народ для Конституції? Як народ може впливати на формування Основного закону

Зміна влади в Україні актуалізувала питання внесення змін у Конституцію. Традиційно, політична еліта використовує Основний закон для встановлення правил гри між собою. Натомість залучення громадян у конституційний процес обмежується лише різними формами експлуатації та маніпуляції суспільною думкою, що «легітимізує» зміни у Конституції в очах самих можновладців. Так вже сталося, що народ України жодного разу не мав фактичного впливу на зміни до тексту Конституції України. Але дійсно легітимна Конституція можлива лише за умови забезпечення інклюзивності конституційного процесу, що означає максимально широке залучення суспільства у процес внесення змін до Конституції.

Інклюзивність конституційного процесу напряму впливає на її легітимність. Саме широке залучення громадськості до процесу розроблення проекту конституції гарантує якомога більшу концентрацію “низових” ініціатив. Звичайно, варто розуміти, що громадяни, як правило, не мають необхідної компетенції для глибокого розуміння конституційного процесу. Понад те, самі ці пропозиції мають потенціал до відображення реального стану суспільства, демонстрації ставлення громадян до тих чи інших актуальних проблем, які має розв’язати конституційна реформа.

Для проведення ґрунтовної роботи із громадською думкою, її вивчення,

систематизації, а також освіти громадян, необхідні значні часові та фінансові ресурси. Досвід різних країн показує, що якісна інформаційна компанія роботи із населенням може тривати роками. Але чим більш якісно була проведена дана робота, тим вищий ступінь залученості громадян до розробки конституційного проекту у кінцевому результаті.

Можна умовно поділити рівень участі громадян у конституційній реформі на три групи: безпосередній, представницький та погоджувальний.

Безпосередньою участю громадян у конституційному процесі можна вважати реальну можливість для населення пропонувати ті чи інші принципи, окремі статті або ж навіть проект конституції, які мають бути опрацьовані установчими зборами чи іншими компетентними органами державної влади.

Представницький рівень участі громадян у конституційному процесі передбачає можливість громадян обирати склад установчого органу, який має займатися розробкою проекту конституції.

Та найнижчий рівень – погоджувальний, передбачає можливість затвердження результатів розробки проекту конституції на всенародному референдумі.

Звичайно, така градація рівнів участі громадян у конституційному процесі є умовною. Варто розуміти, що інклюзивний процес

конституційної реформи мав би складатися із всіх трьох компонентів. Важливим також є якість здійснення даних процесів. Немає сенсу проводити консультації із громадськістю, якщо їх пропозиції будуть відхилені навіть без відповідної дискусії. Тому однією із ключових умов для здійснення інклюзивного процесу прийняття нової конституції є наявність політичної волі як у представників влади, так і населення держави.

Окрім політичної волі, влада країни також має забезпечити законодавчі рамки для проведення конституційної реформи, подбати про дієвість цих механізмів. Україна є чудовим прикладом того, як влада дискримінує українців у власних правах щодо можливості реалізувати свої права, пов'язані з установчою владою. Тому дієвість інклюзивного механізму проведення конституційної реформи є конче необхідною умовою для забезпечення легітимності конституції.

Мабуть, знайдеться мало опонентів тезі, що влада має реалізувати державну політику, виходячи з інтересів власних громадян. Тому міжнародне посередництво у конституційному

процесі не має відігравати вирішального впливу. Ціллю міжнародного тиску для прийняття конституцій, як правило, є або припинення кризових ситуацій (включно із військовими конфліктами), а також забезпечення дотримання основних демократичних прав у Конституції. Звичайно, ці пункти важливі як для міжнародної спільноти, так і для держави, у якій відбувається конституційна реформа. Як показує досвід, навіть припинення військових конфліктів у наслідок проведення конституційної реформи інколи є доволі поверхневим, що не знімає напругу у суспільстві та має потенціал перетворювати відкритий конфлікт у “тихий”, або ж “закритий”. Системна, виважена, консенсусна, а, іноді, і компромісна Конституція з урахуванням вимог суспільства є першочерговим завданням національної влади, і меншою мірою міжнародної спільноти. Тому легітимний конституційний процес неможливий без високої інклюзивності (*Anocmpoф* (<https://apostrophe.ua/ua/article/politics/2019-05-09/konstitutsiya-dlya-narodali-narod-dlya-konstitutsii/25660>). – 2019. – 9.05).

**С. Ясинський, ТСН:**

**Вихор змін наприкінці каденції Порошенка.**

**В Україні стались глобальні перестановки в судовій системі**

**О**станні інстанції судової влади – не взяли до уваги більше 60 % негативних висновків, які базувалися на ганебних корупційних та політично вмотивованих рішеннях суддів.

Термінова заміна силовиків – слабенький вітерець порівняно з вихором змін, що пронеслися в судовій системі. У вівторок, 7 квітня, Петро Порошенко призначив 75 суддів до Верховного суду, хоча громадська рада доброчесності не радила довіряти щонайменше 15 з них.

Цього ж дня з третьої спроби обрали голову Антикорупційного суду, який запрацює восени. Водночас без голови може залишитись головний суд країни – Конституційний, тому що 14 травня КСУ має обговорити відставку нинішнього глави Станіслава Шевчука.

Цей поворот може відтягнути інавгурацію новообраного президента ще на довше, адже за Конституцією саме голова КСУ має привести нового президента до присяги.

Конституційне замовлення

120 тисяч на місяць, плюс надбавки і премії – це щомісячна зарплата. А у відставці суддя конституційного відомства пожиттєво отримує половину цієї суми.

Ганебне рішення – скасування закону про незаконне збагачення – привернуло до цього суду небачену досі увагу. Одразу почали згадувати як Конституційний суд кілька разів за українську історію кардинально цю історію змінював. Завжди ці фантастичні зміни проводились підприємливими головами та суддями. Наприкінці 2003-го Леоніду Кучмі подарували можливість втретє стати

президентом України. 2010-го майже до узурпації розширили повноваження президенту Віктору Януковичу.

Зі скасуванням статті щодо незаконного збагачення в КС пов'язують його голову Станіслава Шевчука. Навіть толерантні та неговіркі колеги говорять про політизацію ним роботи суду та цілу низку порушень законів. «Шевчук, який був суддею Європейського суду з прав людини, позиціонувався як демократ, людина нових прогресивних поглядів, котра здатна змінити КСУ відповідно до європейських стандартів. Але, обійнявши посаду, поставив свої інтереси вище за інтереси суду, держави, суспільства. Розчарування ним з'явилося досить швидко, але певний час лишалася надія, що він схаменеться», – наголошують його колеги.

Нещодавно Конституційний суд запланував скасувати закон про люстрацію. «Усі ті топ-чиновники часів Януковича, яким заборонено десять років обіймати посади в органах державної влади, в разі, якщо КС вирішує, що цей закон порушує Конституцію, можуть претендувати на посади і, можливо, навіть вимагати від держави компенсації за те, що їх було незаконно звільнено», – переконує член Громадської ради доброчесності Галина Чижик.

Та розголос цього політично вмотивованого рішення призвів до скандалу і розгляд конституційності закону про люстрацію відклали. Утім, над головою Конституційного суду збираються хмари – Шевчука можуть не лише звільнити з крісла голови, а й взагалі позбавити всіх титулів. Механізм відставки можуть запустити вже 14 березня. Але поки це неофіційна інформація. До того ж є, підозра, що відсутність голови Конституційного суду може позначитись на інавгурації нового президента, де його присутність є складовою частиною церемонії.

### Верховний реванш

Верховний суд, за словами президента Порошенка, який уже за кілька днів втратить повноваження, є зразком відкритості та комунікації для всіх інших судів.

«Верховний суд поповниться новою кількістю недоброчесних суддів, які пройшли туди, попри негативні наслідки Громадської

ради доброчесності. Мінімум 15 суддів з явними ознаками недоброчесності», – зазначила керівник проекту «Просуд» Катерина Бутко.

Останні інстанції судової влади – не взяли до уваги більше 60% негативних висновків, які базувалися на ганебних корупційних та політично вмотивованих рішеннях суддів та наявності в них майна, яке ніяк не можна було здобути на нормальну суддівську зарплату. Рік тому серед 30 таких недоброчесних до Верховного суду пройшли двоє суддів, які колись судили Юрія Луценка, а також суддя Донецького адмінсуду, яка відняла присвоєне Віктором Ющенком звання героя України у Степана Бандери. Всі ці процеси чинилися під політичним контролем. Та цього разу судді ще більш показові.

Наприклад, Тетяна Мелащенко, яка працювала юристом в корпорації «Рошен». Сергій Могил – племінник Сергія Ківалова та колишній суддя старого господарського суду, що прославився ручним розподілом справ і абсолютно комерційними рішеннями. Ігор Бенедисюк, який донедавна був головою Вищої ради правосуддя, яка карає лише тих суддів, які пішли проти волі керівництва. «Вища рада правосуддя під керівництвом Бенедисюка на каральний орган перетворилася. Незалежні судді, які починали йти проти системи, отримували від Ради покарання, дисциплінарні стягнення і відсторонення від посади», – повідомила Чижик.

«За моєю інформацією, новим головою касаційного господарського суду замість Богдана Львова стане Ігор Бенедисюк, а місце заступника голови касації займе Сергій Могил – племінник Ківалова. Господарський суд вирішує питання на мільйони і мільярди гривень», – додала Бутко.

Новопризначеним суддям президент побажав людяності і незалежності. Зарплата незалежних і людяних суддів – 5-7 тисяч доларів на місяць. Утім, тепер лишається лиш мріяти, щоб вони жили виключно на офіційно заплачені гроші.

### Антикорупційний ремонт

У легендарному Печерському суді колись ухвалювали показові політичні вирoki, що мало

нагадували закон та справедливість. Наразі навіть металеві таблички майже чисті. Зовсім скоро сюди заїде Вищий антикорупційний суд. Напередодні відбулися вибори його голови. Із третього разу вдалося обрати Олену Танасевич – звичайна суддя одного з районних судів на Харківщині.

Її привіз заступник на старенькому авто. Її одяг та прикраси теж не змушують турбуватися. Нова голова виглядає досить скромною та діловою. Її зарплата – 125 тисяч грн на місяць, але поки вона не отримала жодної.

У її декларації немає розкошів, хоча більшу частину займають земельні ділянки, які належать її чоловікові.

«Дійсно дуже великі очікування і сподівання покладає українське суспільство на цю нову інституцію. Я вас запевняю, що було відібрано

дуже кваліфікованих спеціалістів, фахових юристів. Я думаю, що якість вироків буде дуже високою», – запевнила Танасевич.

Антикорупційний суд повинен запрацювати 5 вересня. За інформацію ТСН.Тиждень, навряд чи це станеться. Для нормального ведення справ у цього суду поки що немає не лише табличок, а й решти потрібного майна. За неофіційною інформацією, господарське облаштування Вищого Антикорупційного суду затягуються навмисне, щоб якомога довше не дати йому зайнятись кримінальними справами. А поки він не діє, як підозрюють експерти, чинні топ-чиновники і судді інших юрисдикцій шукатимуть способи впливу на загрозливих для них антикорупціонерів (*ТСН (<https://tsn.ua/politika/zmini-u-sudoviy-sistemi-1343721.html>). – 2019. – 12.05*).

## Л. Семишоцький, Закон і Бізнес: Конституційний заколот. У КС усунули з посади Голову суду під надуманим приводом і обрали нового на 4 місяці

**У** КС стався справжній заколот. 12 членів цього органу наважилися позбавити статусу судді КС свого Голову – Станіслава Шевчука. Про такий варіант розвитку подій говорили ще до президентських виборів, але обраний механізм є безпрецедентним не лише в історії України.

Змова дванадцяти

Власне інформацію про змову, що зріє в єдиному органі конституційної юрисдикції, поширили ЗМІ ще два місяці тому. Тоді три судді КС – Микола Мельник, Сергій Сас та Ігор Сліденко – звинуватили С.Шевчука у політизації Суду й зажадали його відставки. В інтерв'ю сайту Страна.юа Голова КС пояснив «лист» колег «бажанням цієї групи чинити тиск на мене і решту суддів, не давати мені змоги повноцінно виконувати свої обов'язки, зокрема щодо реформування секретаріату. Це класичний спосіб політичної боротьби».

У цьому ж інтерв'ю він не виключив версії, що ці спроби можуть бути пов'язані з намаганнями зірвати інавгурацію новообраного Президента. Адже за Конституцією цю процедуру повинен

провести саме Голова КС. І далі наголосив: «я ніколи не приведу до присяги Президента, якщо вибори будуть сфальсифіковані».

Опозиція в КС зачепилася за останні слова і знову стала вимагати відставки С.Шевчука. Спочатку усунення Голови запланували на 25 квітня, але під тиском громадської думки таке засідання перенесли на 14 травня.

Однак С.Шевчук добровільно залишати посаду не збирався. І, за наявною інформацією, перше голосування провалилося: не вистачило двох голосів. Але далі відступати було нікуди й ближче до вечора з'явилася інформація, що заколот удався: 12 суддів позбавили С.Шевчука статусу судді, а з ним і посади Голови КС (постанову можна переглянути за посиланням). Для цього скористалися нормами ст.21 закону «Про Конституційний Суд України», які дозволяють звільнити суддю КС, але – за певних умов.

Усунутий очільник назвав це рішення незаконним і має намір оскаржити його у суді. Втім подібний демарш відкрив «скриню Пандори», поставивши під загрозу як



незалежність конституційного органу, так і легітимність майбутнього Президента.

Не виключено, що в цьому і полягав основний план Банкової і що саме цих подій у КС очікувала пропрезидентська більшість у парламенті, відмовившись у цей день розглядати постанови про призначення дати інавгурації.

Хто стоїть за лаштунками інтриг?

На думку експертів, зокрема, экс-першого заступника глави Адміністрації Президента Андрія Портнова, за інтригами в цьому органі стоїть поки ще чинний Президент Петро Порошенко, экс-заступник глави АП Олексій Філатов і заступник Голови КС Олександр Тупицький, що примкнув до них. «Саме О.Тупицький зібрав голоси і реалізував для адміністрації П.Порошенка скасування статті Кримінального кодексу про незаконне збагачення. Він був рушійною силою і комунікатором, через який Банкова організувала прийняття цього рішення», – зазначив А.Портнов.

Крім усього іншого, політик пов'язує дії О.Тупицького з тим, що він призначений до КС ще указом Президента Віктора Януковича «і провисів усі 5 років на гачку у П.Порошенка, його прокуратури і Служби безпеки». «Тому, не потрібно шукати теорію змови. Все дуже просто – переорієнтовані на П.Порошенка судді, які формально все ще виглядають як люди В.Януковича, хочуть взяти під свій контроль КС», – резюмував А.Портнов.

Власне самого О.Тупицького важко назвати самостійним гравцем з амбіціями лідера. Справжній злет його кар'єри стався у 2010 році: він «стрибає» угору і вбік одночасно – переводиться до апеляційної інстанції, але вже господарської юрисдикції. За словами його колег, не без протекції Віктора Татькова, який щойно перебрався до Вищого господарського суду й очолив його. Напевне О.Тупицький мав посісти крісло очільника Донецького апеляційного господарського суду, яке звільнив В.Татьков. Але щось пішло не так...

Тоді вже за 2 місяці О.Тупицького посилають на протилежний кінець країни – до Львова. Він стає суддею а згодом Вища рада юстиції довіряє

йому і посаду голови ЛАГС. Однак довго він не затримався і на цьому місці: відданість головному «господарнику» знадобилася в Дніпропетровську, де до цього рік керував ще один представник Донецька Ігор Темкіжев. Але той зазбирався до Вищого адміністративного суду, який очолив наприкінці 2011-го.

Взагалі, то були часи, коли в юридичних (і не тільки) колах жартували, що найкращою рекомендацією для зайняття керівної посади є місце народження чи роботи на Донбасі. Почасти дійсно виглядало таким чином, що земляки тягнули один одного на гору. То ж не дивно, що тільки-но у 2013 році звільнилося місце у Конституційному Суді, як його зайняв О.Тупицький, зробивши стрибок з невідомості на юридичний олімп менш ніж за 3 роки. Хоча навіть кандидатську захищав не за юридичною спеціальністю, а як фахівець з державного управління.

Прикметно, що призначення до КС від В.Януковича О.Тупицький отримав саме 14 травня 2013 року.

«Пиррова» перемога

Втім, скористатисяцією «пирровою перемогою» О.Тупицький наразі не наважився: на посаду Голови КС обрали корінну донечанку – Наталю Шапталу. Вона одягла суддівську мантию у 1996-му, в Ленінському райсуді м.Донецька (центрального району міста). Потім було переведення до апеляційної інстанції, а у 2006-му Н.Шаптала також змінює спеціалізацію і переходить до Донецького апеляційного адміністративного суду, де згодом стає заступником голови.

Вочевидь її кандидатура стала компромісною для «заколотників». До КС вона обрана у вересні 2010 року, за суддівською квотою. Тож навіть потрапила до «чорного списку» парламенту за справу «про узурпацію влади В.Януковичем». Натомість за 4 місяці строк її повноважень автоматично закінчиться, і місце Голови КС знову стане вакантним. Тоді лідери перевороту спробують у більш спокійній обстановці поділити керівні посади в Суді.

Урешті-решт, якщо цей випадок не отримає належної правової оцінки, це означатиме, що у будь-який час 12 суддів КС можуть поквитатися з колегами, які не підтримують їхньої позиції. При цьому не переймаючись ані формальним

доведенням фактів як обов'язкової підстави для звільнення, ані дотриманням вимог Конституції. Адже у випадку з С.Шевчуком не було навіть оприлюднено висновку постійної комісії Суду з питань регламенту та етики про вчинення ним якогось дисциплінарного проступку. А це за законом є головною умовою призначення спеціального засідання для розгляду питання про звільнення судді КС. Не знайдеться на сайті КС й анонсу про скликання такого засідання.

Отже, замість «плану А», що полягав у відсутності повноцінного Голови КС на інавгурації, задіяний «план Б». І тепер уже Володимиру Зеленському доведеться вирішувати, чи отримувати президентську булаву з рук очільниці КС, легітимність обрання якої – під великим знаком питання... (*Закон і Бізнес* ([https://zib.com.ua/ua/137637-uks\\_usunuli\\_z\\_posadi\\_golovu\\_pid\\_nadumanim\\_privodom\\_i\\_obrali.html](https://zib.com.ua/ua/137637-uks_usunuli_z_posadi_golovu_pid_nadumanim_privodom_i_obrali.html)). – 2019. – 15.05).

## **В. Шандро, Громадське радіо: Звільнення голови Конституційного суду – результат кількомісячних конфліктів – І. Коліушко**

**С**удді Конституційного суду проголосували за звільнення його очільника С. Шевчука, перед тим висловивши йому недовіру, намагаючись змусити його самостійно піти з посади.

С. Шевчук відмовився. Пізніше пан Шевчук підтвердив звільнення і звинуватив у ньому Петра Порошенка, назвавши голосування «антиконституційним переворотом в Конституційному суді України».

Що означає це звільнення, ми запитали в Ігоря Коліушка, голови правління Центру політико-правових реформ.

«По-перше, це перший раз реалізовані на практиці нові положення Конституції України, які були розроблені з метою зробити Конституційний суд більш незалежним від політичних органів, від президента та Верховної Ради. Там прописано, що не тільки голову обирають і звільняють самі судді, але

й звільнення з посади судді КС можливе тільки за рішенням самого Конституційного суду.

Є багато коментарів про те, що це якимось пов'язано з виборчою президентською кампанією, яка завершилася, з майбутньою інавгурацією нового президента, але не має переконання тут немає прямих зв'язків. Ці події в Конституційному суді стали результатом кількомісячних конфліктів, які відбувалися між групою суддів КСУ і головою. Ці конфлікти давно стали загальновідомими, були вимоги суддів КС відставки голови суду. І Конституційний суд вже оприлюднив ті претензії, які стали причиною чи підставою для звільнення голови суду» (*Громадське радіо* (<https://hromadske.radio/podcasts/hromadska-hvylya/zvilnennya-golovy-konstytuciynogo-sudu-rezultat-kilkamisyachnyh-konfliktiv-igor-kaliushko>). – 2019. – 16.05).

## Л. Штекель, *Odessa Daily* : «Кривое зеркало» реформы местного самоуправления

За годы правления Президента Петра Порошенко одним из важнейших элементов политики в сфере местного и регионального самоуправления стал процесс объединения территориальных громад.

Эта программа во многом до сегодня остается за рамками внимания общественности. Во-первых, она касается, прежде всего, сельских районов, где часто отсутствуют даже частично независимые СМИ. Во-вторых, за последние пять лет потрясений, события в отдаленных сельских районах не привлекают внимания ни аналитиков, ни лидеров мнений, ни СМИ. Тем более, что в сфере местного самоуправления есть такая «горячая» тема, как «децентрализация». Проблемы «объединения громад» во многом остались на задворках общественного внимания. Лишь периодически скандалы с выборами нового руководства объединенных территориальных громад, привлекали к себе внимание СМИ. Но в целом этот процесс мало интересует общественность. Между тем, «объединение громад» – это стратегический шаг команды Петра Порошенко по изменению ситуации в сфере местного и регионального самоуправления.

По мнению А. Крупника, общественного эксперта в сфере взаимоотношений государства и гражданского общества, в настоящее время проходит уже четвертая попытка реформировать местное и региональное самоуправление в Украине. При этом даже Андрей Семенович, который, скажем так, старательно избегает острых высказываний в оценке деятельности правительства, отмечает фактический провал всех трех попыток: конца 90-х годов, когда был принят Закон Украины о местном самоуправлении, реформа на волне Майдана 2005-2006 гг., затем попытка реформы команды Януковича, как мягко выражается Андрей Семенович – «при монопольном правлении одной партии».

И вот четвертую попытку предприняла уже команда П. Порошенко.

Надо сразу отметить, что главная реформа в местном самоуправлении,

которую проводило за последние пять лет правительство – «децентрализация», включая «объединение громад», были разработаны еще его предшественниками. Их основу разрабатывали эксперты еще в 2012 г. Отдельная тема для разговора, почему этими реформами не воспользовался сам В. Янукович? Можно предположить, что, создав свою квази-КПСС в виде полукриминальной системы «смотрящих», он посчитал, что ему уже не нужна реформа местного самоуправления? Но это отдельный разговор.

Надо отметить, что первая реформа местного самоуправления, осуществленная Леонидом Кучмой, строилась в реальности на том, что полномочия у одной ветви власти отбирались в пользу другой и наоборот, и они неизбежно конфликтовали друг с другом. А Леонид Данилович выступал в роли арбитра.

Вторая попытка реформы (после первого Майдана) была нацелена на реализацию именно некоторых демократических методов в сфере местного самоуправления, но на корню была зарезана Верховной Радой, жаждущей увеличить свои полномочия.

Реформа же В. Януковича представляла собой совершенно непривычную смесь: его команда использовала не демократические методы и не методы командной экономики, а пыталась создать во всех сферах некие симулякры. Наглядный пример: так, вместо реальной политической оппозиции, были выдуманы беспартийные, но широко разрекламированные, избираемые, а не назначаемые, общественные советы при органах власти. И т.д.

Те программы, которые команда П. Порошенко взяла у В. Януковича в сфере местного самоуправления – «децентрализация» и «объединение громад» также страдали этой болезнью. Обе эти программы были «демократическими» только в пиаровском плане, так как механизм их работы, на самом деле, не имеет ничего общего с декларируемыми лозунгами.

Мы сегодня не будем касаться программы «децентрализации», а поговорим именно о программе «объединения громад».

Андрей Крупник и в своем интервью автору этих строк, и в своих статьях («Однокрилий літак реформи», май 2015 г. и «Чому буксує в Україні реформа місцевого самоврядування», ноябрь 2015 г.) неоднократно подчеркивал, что программа «объединение громад» законодательно декларирует необходимость выявления воли жителей этих громад: общественные обсуждения, местные референдумы, местные инициативы и так далее. Однако ни один из этих механизмов не имеет под собой законодательно закрепленной процедуры. За исключением местных референдумов, которые вообще при П. Порошенко были запрещены.

С местными референдумами вообще сложилась парадоксальная ситуация. Очень неудачный, практически, не реализуемый «старый» закон о местных референдумах, был в 2012 году отменен В. Януковичем. Был разработан новый проект, но его прохождение было заблокировано командой П. Порошенко. В 2018 году Конституционный суд признал закон, отменивший в 2012 году закон о местных референдумах, неконституционным. То есть, как бы местные референдумы опять можно проводить? Правда по старому закону, под контролем органа местного самоуправления и т.д. Но даже в таком варианте реализация «старого» закона о местных референдумах блокировалась АП П. Порошенко. Так что сейчас термин «местный референдум» в Украине сродни мифическому животному Корнея Чуковского «Тяни-толкай».

Сложилась парадоксальная ситуация, что в Законе об объединении громад решение может приниматься местным референдумом, а референдум проводить нельзя.

Однако и это было пол-беда. Дело в том, что в украинском законодательстве вообще не существует сегодня внятной процедуры «громадських обговорень» (общественных слушаний), отсутствует нормативная база собраний граждан по месту жительства и т.д.. Хотя они упомянуты во многих нормативных актах. Андрей Крупник предлагал использовать даже механизмы Закона Украины об органах самоорганизации населения, учитывая что

много лет он занимается этими органами и даже возглавляет общеукраинскую Ассоциацию органов самоорганизации. Увы, эти обращения не были услышаны.

В реальности оказалось, что никакой внятной процедуры обсуждения объединений громад их жителями не существуют. В результате открылась великолепная возможность для манипуляций. Но и это еще не все.

На самом деле, главный вопрос программы объединения громад – это подготовка территориально-административной реформы. Не связанные с этой реформой люди часто не понимают, что в процессе объединения громад происходит фактически ликвидация районной ветви власти в системе региональной системы власти «область-район».

Именно поэтому, по мнению А. Бойко, главы Одесского отделения Комитета избирателей Украины, который ведет мониторинг и оказывает методическую помощь ряду объединенных территориальных громад не только в Одесском регионе, но и по всей Украине, «районные бароны» стараются, там, где у них хватает сил и власти, превратить новые объединенные громады в новую «редакцию» районной власти. Иногда это им удается, иногда нет.

А. Бойко считает, что там, где есть активные представители объединенных громад, «районным баронам» не удастся превратить новые громады в свои вотчины. Но почему вообще появилась эта проблема? Кто является главным выгодополучателем программы «объединения громад»?

И вот здесь необходимо обратиться к главному тренду этой программы. Ведь весь процесс объединения громад проводился и проводится под лозунгом создания финансовой независимости местных органов власти. То есть, цель программы – новые органы власти, которые за счет сбора налогов, прежде всего, за счет отчислений подоходного налога, могли бы осуществлять требуемый уровень административных услуг. Тут даже была озвучена красивая декларация: «власть – это, прежде всего, те услуги, которые должны оказываться людям, проживающим на данной территории».

Разумеется, это не имеет ничего общего с действительностью. Своего рода «кривое зеркало», которое создал тролль из сказки Ганса Христиана Андерсона «Снежная Королева». Напомню, в этом зеркале все хорошее виделось маленьким и ничтожным, а все плохое – великим и могучим. Согласно Гансу Христиану Андерсону зеркало лопнуло именно потому, что самонадеянный тролль попытался показать его Всевышнему.

Власть – это не административные услуги, оказываемые населению, а, прежде всего, это достижение компромисса между различными социально-политическими группами людей, проживающих на данной территории. Проблема данной программы именно в том, что она ну никак не предусматривала и не предусматривает поиски компромисса. Никакой внятной процедуры для этого нет.

В новых территориальных громадах, представляющих собой объединение разных сел и городов, отсутствуют, как правило, традиции общения людей из разных территориальных громад. В частности, в Одесской области, это даже вызывает появление межнациональных конфликтов, когда в одну громаду объединяют села с различным национальным составом. По мнению А. Бойко, здесь, прежде всего, работает пропаганда политических групп, ориентированных на те или иные национальные группы. Так это или нет – разговор особый, но, несомненно, уровень доверия и понимания внутри новых территориальных громад очень часто ниже нижнего предела. А. Крупник, даже, предлагал создавать в новых громадах музеи об истории ВСЕХ сел и городов, которые входят в новые громады. Чтобы была хоть какая-то преемственность, традиция, местная история. Не знаю, насколько это эффективно, но это хоть какая-то попытка найти понимание. Но все эти призывы вообще не были услышаны.

Авторы этой программы не подумали о том, что власть, прежде всего, опирается на доверие. В ситуации, когда ни политические партии, ни другие лидеры общественного мнения не обладают нужным доверием, создание новых органов местного самоуправления, фактически, с чистого листа, неизбежно провоцирует желание жителей новых территориальных

громад тихо стоять в сторонке от проходящего поезда и желать про себя хоть что-то получить взамен. В руки.

Тотальные подкупы на выборах руководителей подобных громад, тотальная некомпетентность нового руководства, частые случаи административного произвола и полное наплевательское отношение новых руководителей к бюджетной дисциплине (создание на пустом месте огромных бюрократических аппаратов, поглощающих весьма скромные бюджетные средства) – типичная ситуация при реализации программы «объединенных громад».

Нет сомнения, что центральные органы власти были заинтересованы, прежде всего, в сокращении бюджетных расходов на систему управления. Ведь одновременно с объединением громад, стремительно идет процесс укрупнения всех социальных объектов. Какой ценой это произойдет – явно никого из организаторов реформы не волновало.

Фактически программа почти выполнена – более половины территории Украины оказалась в распоряжении новых территориальных громад. Однако цена вопроса очень высока. На самом деле в стране прошел процесс «новой феодализации», когда контроль за органами власти, управляющими наиболее привлекательным земельными ресурсами, окончательно перешел в руки местных квази-феодалов. При этом они в реальности не несут никакой ответственности за свое новое «ленное право». В такой ситуации «чистый феодализм» становится «светлым будущим» в нашей реальности. Люди, продавшие свое «право первородства» за тот или иной вариант «чечевичной похлебki» именно в силу отсутствия доверия ко всем, теперь оказываются заложниками этой ситуации. Но изменить положение очень сложно: крупным политическим игрокам гораздо проще играть с квази-феодалами, чем пытаться поднять людей на защиту своих прав.

Несомненно, нужен серьезный политический диалог на тему ситуации с объединенными территориальными громадами. Нужно выслушать мнение региональных экспертов и активистов из реально действующих новых

територіальних громад, розібратися с ситуацією на местах.

И еще один немаловажный вопрос. Совершенно очевидно, что после окончания программы объединения громад, его авторы планировали ликвидировать районное звено управления, хотя публично это и не заявлялось, насколько мне известно. Проблема, однако, в том, что дальше? Каков будет статус области, не станут ли инициаторы проекта предлагать увеличить количество областей? И так далее.

По-хорошему, прежде чем предлагать решение, его сначала следует тщательно обсудить. Каким должно быть региональное самоуправление в Украине? Здесь у нас еще большая разобщенность, чем в программе объединения новых территориальных громад.

Пять лет в стране не проходило диалога ни о чем, в том числе и о реформе местного и регионального самоуправления. А кризис тем временем нарастал. Может, пора сесть за круглый стол?

PS. Во-первых, автор хотел бы выразить благодарность Андрею Крупнику, просмотревшему эту материал, и сделавшему ряд замечаний. Во-вторых, некоторые оппоненты отметили, что реформа «децентрализации» – это детище правительство Арсения Яценюка, а не Петра Порошенко, и обвинения в адрес экс-президента не обоснованы. Автор этого текста хотел бы заметить, что неоднократно общался с группой экспертов из АП Петра Порошенко (бывшие одесситы, кстати), которые курировали данную тему. И могу совершенно точно сказать, что именно Администрация президента контролировала этот процесс, а не правительство. Идеология принималась на уровне АП, а не правительства. И вообще «децентрализация» в целом полностью соответствовала философии Петра Порошенко: «Разделяй и властвуй» (*Odessa Daily* (<http://odessa-daily.com.ua/news/leonid-shtekel-krivoe-zerkalo-reformy-mestnogo-samoupravleniya-id92325.html>). – 2019. – 20.05).

## Г. Черноус, В. Червоненко, BBC News Україна: Чи можливий референдум про мир з Росією?

21 травня, новопризначений глава Адміністрації президента Андрій Богдан заявив, що в разі певних домовленостей з Росією, їхнє схвалення можуть винести на всенародний референдум.

За його словами, це потрібно, «щоб не тільки депутати проголосували і не тільки президент приймав рішення, а щоб народ України прийняв це рішення».

Володимир Зеленський неодноразово заявляв про те, що хоче проводити якомога більше референдумів.

Згідно із Конституцією України, Президент має право проголосити всеукраїнський референдум щодо зміни Конституції або за «народною ініціативою».

Проте наразі в Україні відсутній закон, який би регулював проведення референдумів.

Що сказав голова АП?

В ефірі телеканалу 112 Андрій Богдан заявив: «Як виходець зі Львова я дуже патріотичний і

багато був на фронті, для мене це не порожні слова. Проте ми змушені шукати компроміс. Єдине – Володимир Зеленський сказав, що ми не торгуємо нашими територіями і нашими людьми».

Він додав: «Володимир Зеленський декларував у своїх виступах, що ми розглядаємо питання оформлення якихось домовленостей і винесення їх на референдум. Все-таки мають не тільки політики говорити, а й народ».

«Питання щодо досягнення мирних домовленостей з Росією ми розглядаємо винести на народний референдум, щоб не тільки депутати проголосували і не тільки президент приймав рішення, щоб народ України прийняв це рішення», – зазначив глава АП.

На питання ведучого про закон про референдум пан Богдан відповів: «Закон про референдум однозначно є основним напрямком нашої діяльності. А домовленості, чи може основні домовленості, чи може спірні домовленості щодо військового конфлікту з

Росією, щодо агресії Росії, мають бути оцінені суспільством».

Він пояснив: «Мається на увазі не формат, і це говорив Володимир Зеленський під час своєї виборчої компанії, [а те], що кінцеве рішення, якщо воно буде неоднозначно прийнято суспільством, якщо там будуть проблемні точки для прийняття тими чи іншими, може бути винесено на референдум. Щоб не якийсь політик приймав рішення, яке розколює суспільство, а щоб сам народ, саме суспільство, прийняло таке рішення – чи підходять ті чи інші домовленості».

### «Правовий вакуум»

Голова Українського інституту національної пам'яті Володимир В'ятрович у Facebook назвав можливий референдум щодо формату переговорів з Росією «певно, найнебезпечнішим з нинішніх рішень нової влади».

«Без закону провести жоден референдум не можна, у цій сфері в нас правовий вакуум», – заявив у коментарі для BBC News Україна депутат Руслан Князевич, голова комітету ВР з правової політики та правосуддя.

«Якщо спершу можна буде провести позачергові парламентські вибори без конституційних підстав, то згодом не виникне проблем провести будь-який референдум без конституційних підстав і навіть за відсутності самого закону. Крок за кроком», – зазначив у Facebook колишній заступник голови ЦВК Андрій Магера.

«Дійсно, законодавства про референдум немає, і це одна з ключових проблем, тому що очевидно, що закон про референдум стане заручником ситуації в парламенті», – зазначила в коментарі BBC News Україна голова правління громадянської мережі ОПОРА Ольга Айвазовська.

Втім, те, яким чином і за яким законом буде проводитися референдум є другорядним у порівнянні з тим, який документ можуть винести на референдум, каже пані Айвазовська.

Право президента призначати референдум закріплено в Конституції

«На референдум не можна виносити питання, наприклад, «Ви за мир чи за війну?».

На референдум виносяться документи після проведення загальнонаціонального аналізу політичного контексту, законодавства і наступних стратегічних перспектив країни рухатись в подоланні конфлікту», – пояснює пані Айвазовська.

Вона зауважує, що не можна проводити референдум без документа. Наразі такого документу не існує.

«Були заяви з боку посадових осіб, які, втім, не мають юридично політичної ролі про винесення питання миротворення на референдум. Допоки не буде документу, говорити про перспективи нереалістично», – пояснює фахівчиня.

За її словами, у світовій практиці існує проведення референдуму щодо мирних угод, «але переважно вони є провальними».

Вона додає: «Референдуми – це зазвичай закінчення, коли вже всі сторони домовилися і підготовлено за участю всіх сторін документ, який і виноситься на референдум, щоб громадяни засвідчили прийнятність чи не прийнятність цього документу».

«Мирний план врегулювання конфлікту в Північній Ірландії стосувався документу, термін реалізації якого є 18 років і він досі реалізується», – наводить приклад пані Айвазовська.

### Реакція Кремля

У Кремлі назвали ідею про проведення референдуму щодо відносин з Росією «внутрішньою справою України», і заявили, що не розуміють, про що мають бути «мирні переговори» України та Росії.

«Це внутрішня справа України, безумовно, – прокоментував прес-секретар президента Росії Дмитро Песков. – Звісно, від Києва ми б очікували конкретні кроки, передусім, у руслі виконання мінських домовленостей, врегулювання внутрішньоукраїнської проблеми, а також у плані нормалізації двосторонніх відносин з Росією. Ми очікуємо на ці кроки, але поки що їх не бачимо».

Щодо ставлення Кремля до ідеї виносити такі питання на референдум, Песков заявив: «Головне, щоб був сенс, щоб була ефективність».

На питання про можливий референдум за результатами мирних переговорів України та Росії, Песков зазначив: «Між Росією та Україною немає жодних збройних конфліктів, в Україні громадянська війна».

«Тому тут, звісно, ми ще очікуємо пояснення, щоб зрозуміти все ж таки про що йдеться», – додав речник президента Росії.

Зеленський про референдум і Росію

«Народовладдя через референдуми» було однією з позицій передвиборчої програми Володимира Зеленського.

У своєму першому законопроекті він обіцяв закріпити механізм, за яким основні завдання для влади формували громадяни через референдуми.

Він також додавав, що голосування на виборах та референдумах має відбуватися «із максимальним використанням новітніх технологій».

«Я схилений на референдумах, це мій пункт, це дуже подобається», – пояснював пан Зеленський.

Щодо домовленостей з Росією в інтерв'ю з Дмитром Гордоном він сказав: «Я хоч з чортом лисим готовий домовлятися, щоб тільки не померла жодна людина. Треба зробити перший крок – припинити стрілянину і розвивати свою країну».

Зеленський зазначав, що про мир необхідно домовлятися з Росією, щоб «група людей з України зустрічалась з групою людей з Кремля». Вести перемовини з представниками «ДНР» та «ЛНР» він наміру не мав.

Розмову треба починати так: «Чого ви хочете? Чому ви прийшли до нас? Напишіть пункти», пояснював пан Зеленський.

Зеленський би почитав ці пункти й відповів: «А ось наші вимоги». І «десь би посередині зійшлися», зазначав він.

На уточнювальне питання, що щось треба буде віддати, політик відповів – «Тільки треба вирішити, що».

Вирішувати, чим саме Україна може поступитись Росії, Зеленський пропонував на референдумі або через онлайн-опитування чи телебачення.

Що каже Конституція?

Згідно з Конституцією України, референдум – це одна з форм демократії, якими здійснюється народне волевиявлення.

Стаття 72 Конституції стверджує, що всеукраїнський референдум призначається Верховною Радою або президентом України відповідно до їхніх повноважень, встановлених Конституцією.

«Всеукраїнський референдум проголошується за народною ініціативою на вимогу не менш як трьох мільйонів громадян України, які мають право голосу, за умови, що підписи щодо призначення референдуму зібрано не менш як у двох третинах областей і не менш як по сто тисяч підписів у кожній області», йдеться в Конституції.

Виключно всеукраїнським референдумом вирішуються питання про зміну території України.

Щодо законопроектів з питань податків, бюджету та амністії референдум не допускається.

В Україні існував Закон про всеукраїнський референдум, який схвалили за часів президентства Віктора Януковича.

Але у квітні 2018 року Конституційний суд визнав його неконституційним як через процедуру ухвалення, так і за змістом.

Скасований КС закон передбачав, що на всеукраїнському референдумі можна було ухвалювати нову редакцію Конституції, скасовувати закони та вносити поправки до Основного закону без участі Верховної Ради.

Результати референдуму мали бути остаточними та не потребували додаткового затвердження.

Закон критикувало науково-експертне управління парламенту і Венеціанська комісія.

На практиці закон щодо референдуму жодного разу не застосували.

У 2013 році комуністична партія прагнула провести референдум про приєднання України до Митного союзу Росії, Білорусі та Казахстану

Українські політики робили кілька спроб провести референдум.

У 2000 році президент Леонід Кучма проводив референдум щодо змін до Конституції,



результати якого намагався запровадити в обхід парламенту, проте тоді йому це не вдалось.

У 2013 році комуністична партія та організація Віктора Медведчука «Український вибір» намагались ініціювати референдум щодо вступу України до Митного союзу.

## ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ, ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ, ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Переможець президентських виборів Володимир Зеленський пообіцяв переглянути ухвалений закон про українську мову на дотримання Конституції та відповідності інтересів усіх громадян України.

«Після мого вступу на посаду президента буде зроблений ретельний аналіз цього закону, щоб пересвідчитися, що в ньому дотримані всі конституційні права та інтереси всіх громадян України. За підсумками аналізу реагуватиму відповідно до конституційних повноважень президента України і в інтересах громадян», – заявив Зеленський.

Водночас, він наголосив, що його принципова позиція – держава має сприяти розвитку української мови шляхом створення стимулів і позитивних прикладів, а не заборон і покарань (ТСН ([https://tsn.ua/ukrayina/zelenskiy-poobicyav-pereglyanuti-uhvaleniy-zakon-pro-ukrayinsku-movu-na-dotrimannya-konstituciyi-1335864.html?\\_ga=2.194731176.40350311.1556795262-279549183.1554211609](https://tsn.ua/ukrayina/zelenskiy-poobicyav-pereglyanuti-uhvaleniy-zakon-pro-ukrayinsku-movu-na-dotrimannya-konstituciyi-1335864.html?_ga=2.194731176.40350311.1556795262-279549183.1554211609))). – 2019. – 25.04).

В. Кампо, член Асоціації суддів Конституційного Суду України, кандидат юридичних наук, заслужений юрист України переконаний, що «нам не потрібна нова Конституція, нам треба виконувати ту, яка є».

«Хоча Конституція нібито обов'язкова, до неї ставляться більш як до якоїсь данини, як до певної якоїсь поважної декларації чи ще чогось. Тому у нас кругом і всюди процвітає конституційний нігілізм. Це найбільше зло, яке взагалі існує в державі», – переконаний суддя КСУ у відставці.

«Конституційний нігілізм існує у трьох видах: з одного боку, це конституційний інфантилізм,

А у 2017 році партія «Батьківщина» Юлії Тимошенко намагалась провести всеукраїнський референдум щодо заборони на продаж землі (BBC News Україна (<https://www.bbc.com/ukrainian/features-48364934>)). – 2019. – 22.05).

потім конституційний нігілізм і, насамкінець, конституційна криміналізація, конституційні злочини. У європейських країнах, у деяких із них, є окремий розділ, який так і називається: «Злочини проти Конституції». У нас його немає. В Україні за політичну корупцію ніхто не несе відповідальності. Піймали одного пана, а потім суд випустив. Чому? В Кримінальному кодексі немає статті про політичну корупцію. А що ж це за демократія, де немає відповідальності за злочини проти Конституції?», – наголошує експерт конституційник.

В. Кампо переконаний: необхідно рішуче боротися з конституційним нігілізмом в Україні (Судово-юридична газета (<https://sud.ua/ru/news/video/141030-nam-ne-potribna-nova-konstitutsiya-nam-treba-vikonuvati-tu-yaka-ye-volodimir-kampo>)). – 2019. – 3.05).

Команда новообраного президента України В. Зеленського перегляне підходи до проведення судової реформи. Про це 3 травня під час брифінгу в Брюсселі, який транслював телеканал «112 Україна», заявив радник Зеленського Р. Рябошапка.

«Якщо взяти, наприклад, рішення Окружного адміністративного суду Києва щодо «ПриватБанку» і якщо ми говоримо про якийсь успіх правової реформи, реформування судової системи, то, мабуть, нам потрібно переглянути ту дорогу, якою йшла ця судова реформа, і запропонувати нові підходи. Вони у нас є, і європейська сторона їх також підтримує», – сказав він.

Судову реформу в Україні розпочали 2014 р.

У червні 2016 р. Верховна Рада ухвалила закон про судоустрій і статус суддів, а також

зміни до Конституції в частині правосуддя. Ними скасовано процедуру призначення суддів президентом на п'ятирічний строк. Також ліквідовано вищі спеціалізовані суди, було створено касаційну інстанцію, яка гарантує захист права на справедливість громадянину України. Передбачено поступове підвищення окладу суддів.

У грудні 2016 р. парламент ухвалив закон про створення Вищої ради правосуддя. Цей орган замінив Вищу раду юстиції. Рада у складі 21 члена наділена повноваженнями звільняти суддів із посади, переводити їх в інший суд, давати згоду на затримання чи арешт судді.

Перший конкурс у новий Верховний Суд розпочали в листопаді 2016-го і завершили в липні 2017 р. Учасники конкурсу пройшли професійні і психологічні тести, перевірки Національного антикорупційного бюро України, Національного агентства з питань запобігання корупції та Громадської ради доброчесності. 29 вересня 2017 р. Вища рада правосуддя рекомендувала президенту України Петрові Порошенку 111 кандидатів для призначення на посади суддів Верховного Суду. Судді склали присягу 11 листопада 2017 р.

Сьогодні в новому Верховному Суді працює 118 суддів.

Другий конкурс розпочали в серпні 2018 року і завершили в березні 2019-го. 78 осіб пройшли його. Подання на 69 кандидатів подано президенту для призначення суддями.

18 квітня 2019 року Окружний адміністративний суд Києва задовольнив позов українського бізнесмена Ігоря Коломойського до Національного банку України та Кабінету Міністрів про незаконність націоналізації «ПриватБанку» (*Гордон* (<https://gordonua.com/ukr/news/politics/-radnik-zelenskogo-rjaboshapka-potribno-peregljanuti-dorogu-pojakij-jshla-sudova-reforma-i-zaproponuvati-novi-pidhodi-934304.html>)). – 2019. – 3.05).

Верховна рада має ухвалити низку законопроектів щодо нового етапу децентралізації, які стосуються засад адміністративно-територіального устрою України. Про це заявив віце-прем'єр-міністр

України – міністр регіонального розвитку Г. Зубко під час години запитань до уряду, передає кореспондент РБК-Україна.

Г. Зубко нагадав, що реформа децентралізації була записана в коаліційній угоді.

«Хотів би звернути увагу народних депутатів, разом розпочата реформа децентралізації ще в грудні 2014 р., яка була записана в коаліційній угоді... Я думаю, що сьогодні ми повинні разом працювати над плануванням територій. Тому прошу сьогодні прийняти законопроект № 6403, прошу прийняти закон № 8051. Це засади адміністративно-територіального устрою України», – заявив Г. Зубко.

Нагадаємо, в кінці 2018-го Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства підкреслювало, що у Верховній раді зареєстровано 4 пріоритетних законопроекти по новому етапу децентралізації.

Раніше, Г. Зубко підкреслював, що закон № 6403 «Про внесення змін до закону «Про регулювання містобудівної діяльності», який Рада прийняла в листопаді 2017 року за основу, відкриває ОТО шлях управляти своїми територіями.

Додамо також, глава Кабміну В. Гройсман заявив, що в частині децентралізації влади в Україні необхідно внести конституційні зміни (*РБК-Україна* (<https://www.rbc.ua/ukr/news/kabmin-prosit-vr-prinyat-zakony-novomu-etapu-1556278209.html>)). – 2019. – 26.04).

Закон о языке противоречит Конституции и нарушает права граждан – мы будем добиваться его отмены. Об этом основатель «Оппозиционной платформы – За жизнь», народный депутат Ю. Бойко заявил во время брифинга в Верховной Раде.

«Сегодня остатки правящего большинства таки нашли голоса для принятия законопроекта №5670-д «Об обеспечении функционирования украинского языка как государственного». На самом деле это карательный закон о запрете русского языка. «Оппозиционная платформа – За жизнь» подает представление в Конституционный Суд относительно признания этого закона противоречащим Конституции и нарушающим права граждан», – подчеркнул он.

Ю. Бойко напомним, что Конституция предусматривает обеспечение развития украинского языка, но не обязывает осуществлять это силовым путем с помощью карательных мер. «Согласно принятому закону, практически запрещается, кроме дошкольного и начального образования, использование языков национальных меньшинств. Это нарушение прав русскоязычных граждан, венгров, румын и представителей других национальностей, которые живут в Украине. Наша страна – многоязычная, и принятие такого закона – это позор для парламента и оскорбление для значительного количества граждан Украины», – акцентировал оппозиционный политик.

«Наша политическая сила будет бороться против этого. Мы уверены, что победим и защитим право людей свободно говорить на родном языке и использовать его во всех сферах общественной жизни. Кроме того, при принятии данного закона были нарушены минимум три статьи Регламента ВР. Мы зарегистрировали проект Постановления о его отмене», – сказал народный депутат.

«На выборах власть – и президент, и парламент, и правительство – получила от людей четкий сигнал, что она исчерпала себя и должна уйти в небытие. Сегодняшнее событие – это агония и агрессия со стороны уходящей власти. Это некое стремление показать себя. Но оно вылилось в то, что оскорбили значительную часть граждан Украины», – подчеркнул Ю. Бойко (**ПРОЕКТ УКРАИНСКИЙ ВЫБОР** ([http://vybor.ua/news/policy/yuriy\\_boyko\\_zakon\\_o\\_yazyke\\_protivorechit\\_konstitucii\\_i\\_narushaet\\_prava\\_grajdan.html](http://vybor.ua/news/policy/yuriy_boyko_zakon_o_yazyke_protivorechit_konstitucii_i_narushaet_prava_grajdan.html)). – 2019. – 26.04).

Заместитель министра по вопросам временно оккупированных территорий и внутренне перемещенных лиц Украины Ю. Грымчак в комментарии «5 каналу» высказал мнение, что получивших российские паспорта жителей оккупированных территорий Донбасса нужно лишать украинского и заграничного паспортов, выданных в Украине.

«Конституция Украины говорит, что украинец должен иметь только одно гражданство – гражданство Украины, поэтому те люди, которые будут получать или получают

уже гражданство Российской Федерации, могут потерять гражданство Украины. И я думаю, что так надо будет делать – аннулировать паспорта Украины, паспорта зарубежные, внутренние и так далее», – отметил Грымчак.

Он считает, что цель России – дестабилизировать ситуацию и легализовать боевиков. Так, потом российские власти будут иметь основания говорить, что защищают на востоке Украины своих граждан.

По мнению чиновника, наличие паспорта РФ также поможет избежать уголовного преследования в Украине работникам оккупационных администраций террористических организаций «ДНР» и «ЛНР» (**Гордон** (<https://gordonua.com/news/war/grymchak-predlozhit-lishat-ukrainskogo-grazhdanstva-lic-poluchivshih-rossiyskoe-929375.html>). – 2019. – 1.05).

Європейська комісія має намір вивчити й дати свою оцінку ухваленому Верховною Радою України закону про функціонування української мови як державної, сказала речник високого представника ЄС з питань зовнішньої політики та політики безпеки Федеріки Могеріні Майя Косьянчич.

«Нам відомо, що український парламент ухвалив новий закон про мову. Зараз ми очікуємо публікації остаточної версії цього закону, щоб вивчити його зміст», – констатувала вона на брифінгу в п'ятницю в Брюсселі.

Водночас Косьянчич нагадала, що ЄС постійно говорив про те, що «українська влада має направити закон про мову для оцінки Венеціанській комісії Ради Європи до того, як він набуде чинності» (**Главком** (<https://glavcom.ua/news/jevropeyska-komisiya-planuje-vivchiti-zmist-zakonu-pro-ukrajinsku-movu-589559.html>). – 2019. – 26.04).

Конституційних повноважень для розпуску Верховної Ради України немає. Таку думку у ток-шоу «Ситуція» висловив народний депутат України, фракція «Народний фронт» І. Алексєєв.

«З приводу повноважень президента. Дійсно, президент за Конституцією має

повноваження розпустити Верховну Раду не пізніше 6 місяців при наявності однієї з трьох підстав, які передбачені в Конституції. І я би, як керівник починав би з першочергового, а чи є зараз на даний момент такі конституційні повноваження. І в мене, насправді, є дуже великі сумніви. Ті повноваження і, ті підстави, які є – дві з них, коли не працює уряд, коли Верховна Рада фізично не може зібратись, тобто вони апріорі не можуть.

І зараз вся дискусія, точиться навколо нібито відсутності коаліції. І нібито це має встановити суд, якимось заднім числом. Я з юридичної точки зору можу сказати, якщо ми говоримо про цю підставу: будь ласка офіційне оголошення, заява спікера парламенту, потім час на формування коаліції, 30 днів, і після того у президента з'являються такі конституційні повноваження. Тому, я б не хотів оцінювати якісь кроки новообраного президента з точки зору їх певної не конституційності», – розповів він.

Також І. Алексєєв наголосив, можна моделювати будь-яке гіпотетичне рішення президента, і думати, як на нього відреагує суспільство.

«Якщо мене не зраджує пам'ять, то однією з таких магістральних тез з якою команда новообраного президента вибудовувала свою виборчу кампанію – це скажімо так негативна оцінка всієї судової системи, негативні оцінка судової реформи, критика суддів. І ми фактично бачимо, що гіпотетичною підставою для конституційних повноважень – буде рішення того суду, який послідовно критикувався під час передвиборчої кампанії. Я вважаю, що повноважень і конституційних підстав реалізації права президента станом на момент, який ми зараз маємо – їх немає», – наголосив І. Алексєєв (*Прямий (https://prm.ua/nardep-roz-yasniv-chomu-narazine-mozhe-buti-niyakih-konstitutsiynih-pidstavdlya-rozpusku-parlamentu).* – 2019. – 3.05).

Міністр юстиції П. Петренко наголосив, що після внесення змін до Конституції прибрано будь-який політичний вплив на процес добору та призначення суддів, адже добором, призначенням та оцінюванням суддів займаються ВРП та ВККС.

«У нас після змін до Конституції України будь-який політичний вплив на призначення судді або на кар'єрні зміни прибрані. У нас є спеціальні конституційні органи – це Вища рада правосуддя, яка є єдиним органом, який призначає, звільняє, переводить суддів, і Вища кваліфікаційна комісія суддів України, яка здійснює як комплексний добір, так і кваліфікаційне оцінювання діючих суддів», – наголосив Петренко.

Він зазначив, що, згідно з законодавством, є процедури, які передбачають саме процес проходження кваліфікаційного оцінювання і притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності.

«Це їхня (ВРП та ВККСУ -ред.) компетенція, і я переконаний, що ці органи з даною функцією справляються», – сказав міністр.

Як повідомляв Укрінформ, 34 судді Окружного адмінсуду Києва, включно із головою Павлом Вовком та суддями, які визнали незаконною націоналізацію ПриватБанку, не з'явилися на обов'язкове кваліфікаційне оцінювання, тому що нібито захворіли (*Укрінформ (https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/2699595-politichnij-vpliv-na-priznacenna-suddiv-pribrali-glavaminustu.html).* – 2019. – 14.05).

Я виступаю за ліквідацію Конституційного Суду, за стовідсоткове оновлення суддівського корпусу і за максимальну ліквідацію нинішньої судової вертикалі в Україні. Про це в ефірі програми Vox populi на телеканалі ЗІК заявив політик Д. Гнап.

Відповідаючи на питання глядача, чи не час в Україні ліквідувати Конституційний Суд і передати його функції Верховному Суду, Дмитро Гнап зауважив, що в існуванні Конституційного Суду немає жодного сенсу.

«У багатьох розвинутих країнах, наприклад, США Конституційного Суду не існує. А для наших президентів, які роками грабували країну, Конституційний Суд був потрібен для того, щоби тиснути на парламент, на Кабмін, щоби розширювати свої повноваження. Конституційний Суд вони використовували для захисту своїх друзів-корупціонерів», – підкреслив Д. Гнап.

Тому, вважає політик, Конституційний Суд в Україні потрібно ліквідувати.

«Усі суди по максимуму потрібно ліквідувати. Господарське судочинство потрібно переводити на міжнародне право, зокрема на британське, яке визнається в усьому світі. А більшу частину цивільних суперечок необхідно переносити на мирові або приватні суди, які дуже важко підкупити і які не вимагають державних коштів на утримання.

Тому я за ліквідацію Конституційного Суду, я за стовідсоткове оновлення суддівського корпусу і я за максимальну ліквідацію нинішньої судової вертикалі в Україні в принципі», – заявив гість програми.

Дмитро Гнап підсумував, що в Україні треба залишити суди загальної юрисдикції для кримінальних проваджень за участі присяжних.

«Тобто за участі українських виборців, які випадковим шляхом будуть залучатися до здійснення правосуддя», – прокоментував політик (*Центр суддівських студій (<http://www.judges.org.ua/dig16460.htm>). – 2019. – 10.05*).

Надеяться на объективное рассмотрение законопроекта про ограничения прав президента не стоит. Об этом заявил глава политсовета партии «Оппозиционной платформы – За жизнь» В. Медведчук в новом формате ток-шоу «Эпицентр украинской политики».

«Это имеет плохой оттенок. Один президент ушел, а другой приходит. А давайте мы ему сейчас обрубим чего-то там, чтобы он не очень расхотелся в чем-то. То есть, вопрос не о красоте, вопрос не о приличии. Вопрос о том, что мы должны всегда думать о том, что когда Верховная Рада принимает законы, то они должны быть объективные», – рассказал политик.

По его словам, принятие документов Верховной Рады не могут быть объективными, потому что уровень доверия украинцев к ней всего 4 %.

В. Медведчук отметил, что все полномочия главы государства прописаны в Конституции.

«Они замахнулись не понятно на что. А я хочу сказать всем этим умникам, которые сегодня

вспомнили об этом. У нас есть Конституция, статья 106, где перечислены все полномочия президента Украины. Там есть 30 пунктов, где изложены эти полномочия. А есть 31, и я его процитирую вам. В 31 сказано, президент Украины имеет другие полномочия, дальше внимание, предусмотренные Конституцией Украины. Это как знаете, смотрите пункт А и пункт Б», – добавил он.

В. Медведчук объяснил, что другие полномочия могут быть, но, если они вытекают из норм основного закона, то есть Конституции.

«Значит не может быть полномочий, предусмотренных законом, если их нет в Конституции. Вот и все», – подытожил он (*Mignews (<http://mignews.com.ua/politics/22843606.html>). – 2019. – 29.04*).

Радник новообраного президента України В. Зеленського Р. Рябошапка вважає, що відправлений у відставку глава Конституційного суду України С. Шевчук не сприймався на цій посаді іншими суддями КС.

«Один з головних чинників – це особистісне неприйняття фігури Станіслава Шевчука як глави Конституційного суду іншими суддями КС. Багато суддів КС скаржилися на те, що самі процедури в КС здійснювалися не так, як це передбачено законом, а часто керувалися в ручному режимі головою суду, було багато інших процедурних порушень. Це все накопичувалося протягом певного періоду, і, врешті-решт, вилилося в таке рішення суддів КС», – сказав Р. Рябошапка.

Він також зазначив, що оперативним обранням нового глави КС Наталії Шаптали судді продемонстрували зрілість і свідомість, і таким чином не створили проблему для прийняття присяги новообраним президентом Зеленським.

Говорячи про нинішній розгляд в КС закону «Про очищення влади», радник Зеленського нагадав, що відповідно до висновків Венеціанської комісії в певні положення цього закону необхідно було внести зміни, оскільки ці положення порушують права людини.

«По-моєму, ці зміни були навіть підготовлені Міністерством юстиції, але вони чомусь не

були внесені в закон. Власне, через це і виникла проблема з конституційністю цього закону. Тепер КС повинен дати відповідь на це питання, і думаю, що його позиція буде близькою або, принаймні, точно буде враховувати позицію Венеціанської комісії Ради Європи», – зазначив Р. Рябошапка (*Українська правда* (<https://www.pravda.com.ua/news/2019/05/15/7215034/>). – 2019. – 15.05).

Новий політичний цикл в Україні дає можливість не тільки перезавантажити центральні органи влади, а й відкриває можливості для української політичної системи усунути інституційні проблеми, які накопичилися в результаті бездумного внесення правок до Конституції України, вважає комунікаційний експерт Міжнародного центру перспективних досліджень П. Вишебаба.

Зокрема, актуальними для України залишаються проблеми дуалізму виконавчої гілки влади, закріплення принципу децентралізації в Основному законі, а також, на догоду політичним трендам, зняття недоторканності з народних депутатів.

З 2004 року всі зміни до Конституції вносилися з порушенням процедури. У багатьох випадках народні обранці навіть не мали висновків Конституційного суду, без якого внесення змін до Конституції неможливо за процедурою, описаною в самій Конституції. Але законодавчі рамки не обмежували представників влади, оскільки завжди превалювала політична воля.

На жаль, всі ці зміни в Основний закон вносилися на догоду конкретним політикам, які в той чи інший час перебували при владі.

Політичні реалії України створили ситуацію, коли українці стали забувати те, що Конституція – це про нас, про всіх українців, а не тільки про політичну еліту, яка домовляється між собою.

Політики намагаються формулювати конституційні норми, виходячи з тимчасового політичного інтересу, без урахування довгострокових суспільних потреб. Це пов'язано з існуванням в Україні слабкої політичної системи, авторитаризмом лідерів політичних партій, партійною бюрократизацією, деідеологізацією та корупцією.

Червоною лінією конституційної реформи має стати забезпечення інклюзивності процесу.

Механізми залучення громадськості до написання Основного закону відомі, зокрема досвід Уганди, де десятки тисяч людей подали свої пропозиції та стали співавторами по-справжньому народної конституції.

Громадськість має бути залучена до реформи Основного закону, лише тоді українці сприйматимуть Конституцію не нав'язаною зверху указівкою, а суспільним договором обов'язковим до виконання всіма нами (*Аностроф* (<https://apostrophe.ua/article/politics/government/2019-05-17/ukraintsyi-doljni-byit-privlechenyi-k-vneseniyu-izmeneniy-v-konstitutsiyu/25828>). – 2019. – 17.05).

Якщо розпуск парламенту відбудеться раніше вересня, то проголосувати за законопроект про внесення змін до Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України буде неможливо. Про це у коментарі журналісту УНН розповів народний депутат, перший заступник голови комітету з питань правової політики та правосуддя Л. Ємець.

“На жаль, Конституція визначає, що лише те скликання, яке почало роботу над змінами до Конституції, має її і завершити, а це означає, що цей парламент не зможе передати наступному дві третини зробленої на сьогодні роботи. Наступний вимушений все розпочинати спочатку. Також, якщо розпуск парламенту відбудеться раніше вересня, то з технічних підстав проголосувати за зміни скасування недоторканності буде неможливо”, – розповів Л. Ємець.

Окрім того, прийняти відповідний закон Верховна Рада зможе лише у вересні, коли розпочнеться наступна сесія (*УНН* (<https://www.unn.com.ua/uk/exclusive/1801612-yakscho-rozpustyat-vr-to-progolosuvati-zaznyattya-nedotorkannosti-bude-nemozhливо-deputat>). – 2019. – 20.05).

Приостановить действие указа президента о роспуске Верховной Рады в порядке обеспечения искового заявления нельзя. Об этом написал судья-спикер окружного

адміністративного суду міста Києва Б. Санін в Facebook.

«Возможно ли остановить указ Президента Украины о роспуске Верховной Рады Украины 8-го созыва в порядке обеспечения искового заявления? Нет. Остановка указа Президента Украины не допускается. Прямой запрет на такие действия предусмотрен кодексом», – написал Б. Санін.

Он также отметил, что суд также не может для обеспечения иска запретить Центральной избирательной комиссии совершать действия для подготовки внеочередных выборов.

«Меры обеспечения (иска – Ред.) не могут останавливать, исключать или иным образом нарушать непрерывность процесса назначения, подготовки и проведения выборов. Прямой запрет на такие действия предусмотрен кодексом», – пояснил Б. Санін.

При этом он подчеркнул, что избирательный процесс внеочередных выборов народных депутатов начинается со дня, следующего после дня опубликования указа президента Украины о роспуске ВР.

«Так была ли „распущена“ Верховная Рада Украины 8-го созыва президентом Украины во время инаугурации? Решение о досрочном прекращении полномочий Верховной Рады Украины должно быть оформлено в форме указа президента Украины (анализируем в совокупности Конституцию и Закон Украины „О выборах народных депутатов Украины“). То есть, досрочное прекращение полномочий Верховной Рады Украины будет после официального опубликования указа президента Украины», – пояснил судья.

В то же время он отметил, что существует порядок для принятия указа президента Украины о досрочном прекращении полномочий ВРУ. Б. Санін отметил, что такой указ принимается после консультаций Президента с председателем Верховной Рады Украины, его заместителями и председателями депутатских фракций в ВРУ.

Также Б. Санін подчеркнул, что на сегодняшний день Конституция Украины не предусматривает ограничений, если председатель Верховной Рады Украины, его

заместители и/или председатели депутатских фракций в ВРУ не будут соглашаться с позицией президента о досрочном прекращении полномочий ВРУ.

«Это консультирование. Их позиция и мнения могут быть учтены президентом Украины, но они не могут заблокировать принятие указа, если имеются основания», – подчеркнул Б. Санін (*Kanumal* (<https://www.capital.ua/ru/news/127840-sud-ne-smozhet-ostanovit-ukaz-prezidenta-o-rospuske-rady-sudya>). – 2019. – 20.05).

Чергові місцеві вибори мають пройти на новій територіальній основі громад і районів. Це – одне з головних завдань нового етапу децентралізації. І, за умови ефективної роботи Верховної Ради, вже є все для швидкого вирішення цього питання. Паралельно маємо розв'язати не менш важливу проблему – створити умови для належного представництва громад у місцевих радах.

Про це сказав перший заступник Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства В. Негода під час першого засідання робочої групи з розроблення змін до виборчого законодавства щодо забезпечення пропорційного представництва громадян у радах громад та територіальних громад у районних та обласних радах.

За його словами, через специфіку виборчої системи, після місцевих виборів 2015 р. у більшості обласних та районних рад виборчі округи представлені нерівномірно, або взагалі не представлені.

Експертне дослідження, проведене за сприяння Проекту ОБСЄ в Україні, показало, що у 22 обласних радах (крім Миколаївської та Черкаської) деякі райони та міста обласного значення не представлені жодним депутатом, а деякі – двома і більше. В районних радах теж часто нема представництва тих чи інших громад району, а деякі представлені декількома депутатами (завантажити інформаційну довідку).

«Найгірша ситуація у Київській області, де в обласній раді не представлені навіть досить

потужні громади: Переяслав-Хмельницький, Буча, Васильків. Тобто важливі рішення щодо розвитку регіону приймаються без врахування інтересів цих громад. Це порушення Конституції, а точніше статті 140, де йдеться, що «органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради», – сказав Володимир Ковтунець, голова експертної групи, що проводила дослідження.

За його словами, проблема з представництвом громадян у місцевій раді є й в об'єднаних громадах. Через нерівномірну кількість мешканців у населених пунктах ОТГ, практично неможливо зробити так, щоб кожен населений пункт був представлений хоча б одним депутатом в раді ОТГ (завантажити інформаційну довідку).

«Очевидно, що чинна виборча система себе не виправдовує, і її треба удосконалювати. Маємо зробити так, щоб інтереси усіх громадян були представлені в місцевих радах. Варто також деполітизувати місцеве самоврядування, щоб життя в громадах не залежало від забаганок партійних еліт. Сьогодні ми спільно з нашими міжнародними експертами починаємо розробляти необхідні зміни до законодавства. Але хочу наголосити – спиратися вони мають на те, що до чергових місцевих виборів по всій території України буде сформований новий адміністративно-територіальний устрій на рівні громад і районів», – зазначив В. Негода (*Децентралізація* (<https://decentralization.gov.ua/news/11051>). – 2019. – 21.05).

Пожежні зміни до виборчого законодавства вже після того, як оголошене рішення президента про розпуск Верховної Ради, – це фікція, а не реформа виборчої системи. І покликана вона не покращити законодавство, а підіграти інтересам окремих політичних сил.

Про це повідомила прес-служба БПП «Солідарність».

Так, зокрема, у повідомленні говориться про те, що ініціатори швидкої корекції закону залишають незмінною ключову проблему – закритість партійних списків. Якою б не була система – змішаною, мажоритарною чи

пропорційною – списки мають бути відкритими. Це і є реформа, все інше – її імітація або чистої води політична кон'юнктура.

«А запропоноване зниження прохідного бар'єру до 3% створює ситуацію політичної безвідповідальності, і може бути шляхом до політичної дезінтеграції України, проведення до парламенту регіональних політичних проєктів та «кишенькових» партій, які фінансуються олігархами.

Партія «Блок Петра Порошенка «Солідарність» вважає, що Верховна Рада має найближчим часом зосередитись на ретельному розгляді у другому читанні Виборчого кодексу, знайти оптимальну модель відкритих списків», – говориться у повідомленні.

При цьому процес зміни виборчого законодавства має відбуватися відповідно до стандартів ОБСЄ, про що публічно заявила і ЦВК. Усталена міжнародна практика у демократичних країнах не передбачає зміну виборчого законодавства пізніше ніж за рік до проведення відповідних виборів.

«Партія «Блок Петра Порошенка «Солідарність» наголошує, що починаючи з 2014 року в Україні відбулися дві президентські виборчі кампанії, вибори до Верховної Ради України та до місцевих рад, і кожна з цих кампаній за оцінками міжнародних спостережних місій відбувалася чесно і прозоро, у відповідності до стандартів. Переконані, що ця висока планка має триматися і надалі, щоб політична доцільність не зруйнувала довіру суспільства до виборчих процедур.

Ми також наполягаємо на тому, що оголошення позачергових виборів має відбуватися виключно у правовому полі – відповідно до Конституції України», – заявили у БПП «Солідарність» (*ПРЯМИЙ* (<https://prm.ua/pozhezhni-zmini-do-zakonu-fiktsiya-a-ne-reforma-viborchoyi-sistemi-bpp-solidarnist/>). – 2019. – 21.05).

«Реанимационный пакет реформ» (РПР) призвал новоизбранного Президента Украины В. Зеленского – гаранта соблюдения Конституции Украины – действовать исключительно в пределах своих конституционных полномочий



и, соответственно, отказаться от досрочного прекращения полномочий Верховной Рады Украины VIII созыва неконституционным способом при отсутствии для этого оснований.

«Новоизбранный Президент Украины В. Зеленский с момента принесения присяги 20 мая 2019 вступил в должность. С этого времени Президент Украины Зеленский стал Главой государства, гарантом государственного суверенитета, территориальной целостности Украины, соблюдения Конституции Украины, прав и свобод человека и гражданина. Полномочия Президента Украины установлены исключительно Конституцией Украины. В частности, Президент в соответствии с пунктом 8 части первой статьи 106 прекращает полномочия ВРУ в случаях, установленных Конституцией», – говорится в сообщении.

В РПР назвали три случая установлены частью второй статьи 90 КУ:

1) в течение одного месяца в Верховной Раде Украины не сформирована коалиция депутатских фракций в соответствии со статьей 83 этой Конституции;

2) в течение шестидесяти дней после отставки Кабинета Министров Украины не сформирован персональный состав Кабинета Министров Украины;

3) в течение тридцати дней одной очередной сессии пленарные заседания не могут начаться.

В то же время с 27 мая, в соответствии с частью пятой статьи 90 КУ, полномочия Парламента VIII созыва не могут быть досрочно прекращены, поскольку Конституция запрещает это делать в последние 6 месяцев срока полномочий Парламента. В соответствии с принципом юридической определенности последние 6 месяцев считаются от конституционно установленного срока полномочий Парламента – 5 лет (часть первая статьи 76 КУ). Верховная Рада VIII созыва приобрела полномочий 27 ноября 2014, следовательно, последний день возможного досрочного прекращения полномочий Парламента – 27 мая 2019.

Учитывая это Президент Зеленский, при наличии конституционных оснований для досрочного прекращения полномочий ВРУ имеет право распустить Верховную Раду Украины с момента вступления в должность 20 мая по 27 мая, то есть до момента, когда это право уже не может быть реализовано.

«Очевидно, что единственным вероятным случаем для досрочного прекращения полномочий Верховной Рады Украины может быть отсутствие парламентского большинства и неспособность Парламента создать новое в течение месяца с момента прекращения ее существования. Председатель Верховной Рады Украины объявил о прекращении деятельности парламентского большинства 17 мая. Итак, до 16 июня Верховная Рада Украины имеет время для формирования нового парламентского большинства, а у Президента появится конституционное основание для прекращения полномочий Парламента VIII созыва только после 16 июня и при несоздании такого большинства. Правда, такое основание для роспуска не может быть реализовано из-за ограничения права роспуска за 6 месяцев до окончания срока полномочий Верховной Рады Украины», – отмечается в заявлении.

РПР призывает:

новоизбранного Президента Украины – гаранта соблюдения Конституции Украины – действовать исключительно в пределах своих конституционных полномочий и, соответственно, отказаться от досрочного прекращения полномочий Верховной Рады Украины VIII созыва неконституционным способом при отсутствии для этого оснований;

народных депутатов Украины – безотлагательно поставить вопрос конституционности указа Президента Украины о досрочном прекращении полномочий ВРУ перед Конституционным Судом Украины в случае его издания (**БУКВЫ** (<https://bykvu.com/bukvy/118023-rpr-prizval-zelenskogo-otkazatsya-ot-nekonstitutsionnogo-rospuska-rady>)). – 2019. – 21.05).

Голова Верховної Ради А. Парубій заявив, що указ про розпуск парламенту суперечить діючій Конституції і він буде оскаржений у Конституційному суді.

Про це він сказав під час позачергового засідання парламенту.

«Вчора у нас відбулися консультації голів фракцій з президентом України Зеленським. Близько 5 раз я надавав запитання президенту України, на якій підставі він планує підписати указ про розпуск парламенту. Я вимагав, щоб була стенограма і почув тільки одну відповідь, що він вважає, що коаліції не існує вже два роки», – сказав він.

«Я не знайшов серед його повноважень (президента України у Конституції – ред.) повноваження встановлювати, або стверджувати про існування коаліції. Як, до речі, і тих рішень не має голова Верховної Ради», – сказав він, додавши, що для нього важливим є факт, коли 17 травня 2019 року коаліція оголосила про свій розпуск.

«І з цього моменту почався конституційний термін – 30 днів для формування нової коаліції. І ми перебуваємо в конституційному процесі формування коаліції. Вважаю, що указ про розпуск парламенту суперечить діючій Конституції», – сказав Парубій.

Спікер додав, що указ президента не може зупинити ні Верховна Рада, ні її голова.

«Може тільки суд визначити його відповідність до Конституції. Я знаю, що народні депутати планують подати звернення в Конституційний суд і я підтримую цю ініціативу народних депутатів», – сказав він.

Перед цим він відкрив позачергове засідання Верховної Ради на якому зареєструвалися 240 народних депутатів (*Українська правда* (<https://www.pravda.com.ua/news/2019/05/22/7215782/>). – 2019. – 22.05).

П'ятий президент України П. Порошенко вважає, що указом про В. Зеленський порушує Конституцію України.

Про це він повідомив 22 травня під час спілкування з журналістами.

Порошенко назвав бажання президента мати більшість у Верховній Раді «цілком

природнім», однак переконаний, що при цьому не має порушуватися Конституція.

«Свого часу я після виборів 25 травня зробив все, щоби провести дочасні вибори до Парламенту. Єдина проблема в тому, що демократія – це процедура, а Конституція – Основний Закон держави, який обов'язково треба дотримуватися» – сказав він.

Президент України 2014-2019 років звинуватив свого наступника в порушенні Конституції України під час ухвалення рішення про розпуск парламенту.

«Верховну Раду можна розпускати не тоді, коли забажається Президенту, навіть коли це для нього потрібно, а тоді, коли є вичерпний перелік підстав для таких дій глави держави. На сьогоднішній день ми бачимо, що положення Конституції не були дотримані – ця команда почала діяльність з порушення Основного Закону. Це точно не може не викликати занепокоєння», – додав Порошенко (*TCH* (<https://ru.tsn.ua/politika/poroshenko-obvinil-zelenskogo-v-narushenii-konstitucii-1349784.html>). – 2019. – 22.05).

Первый указ Президента В. Зеленского о роспуске Верховной Рады продемонстрировал, что у главы государства и его команды есть проблемы с пониманием конституционного права. Об этом во время круглого стола в Институте Горшенина заявил В. Мусияка, юрист, экс-вице-спикер верховной рады Украины.

«Зеленский уже получил должность президента, и теперь он должен понять механизмы функционирования государственной власти, управления, государственного права, – говорит В. Мусияка. – В одном американском журнале были опубликованы два списка: перечень качеств, которые нужны человеку, чтобы стать президентом, и список качеств, которые нужны человеку, чтобы быть президентом. Когда два списка сопоставили, оказалось, что совпадений не так уж много. Это я к тому, что нашему новому президенту надо регистры переключить – это уже не выборы, Зеленский стал президентом, он во главе всей системы государственной власти».

По его словам, Зеленскому стоит иметь рядом с собой юристов, которые специализируются на конституционном праве: «Его окружает много юристов, в том числе известных, но они работали в основном в сфере частного права, а это публичное право – конституционное, государственное управление. Это первое, о чём ему стоит подумать. Как глава государства, он должен сейчас запустить очень важный процесс: процесс вхождения в конституционное правовое поле. Он должен создать систему государственного управления, которая будет полностью соответствовать украинскому законодательству».

По мнению В. Мусияки, у Зеленского сейчас есть возможность перезапустить политическую систему.

«Получается так, что в течение многих лет была Конституция, но не было конституционного строя. Была потребность в элементах конституционного порядка, чтобы конкретная власть в соответствии со своими интересами принимала законы, противоречащие Конституции. Новоизбранный президент не имеет к этим вещам никакого отношения, и поэтому имеет возможность ввести всю систему государственного управления и права в рамки определенные Конституцией», – считает экс-вице-спикер Рады (*LB.ua* ([https://lb.ua/news/2019/05/23/427665\\_yurist\\_viktor\\_musiyaka\\_zelenskomu.html](https://lb.ua/news/2019/05/23/427665_yurist_viktor_musiyaka_zelenskomu.html))). – 2019. – 23.05).

Тільки-що Зеленський клявся на Конституції, але тут її порушили. Бо для того, щоби розпустити Раду, має бути офіційна дата припинення існування коаліції.

Про це в ефірі програми «Коментарі» на телеканалі ZIK заявив суддя Конституційного Суду України у 2006-2015 роках В. Шишкін.

В. Шишкін пояснив, що Президент має право розпустити Верховну Раду у тому випадку, якщо з моменту розпаду коаліції пройшов один місяць.

«Має бути офіційна дата припинення існування коаліції. Про це або голова ВРУ Парубій має заявити, або у Верховній Раді приймають таке рішення, або має бути заява однієї з фракцій. Тоді і запускається місяць.

Має бути факт, прив'язаний до відповідного числа.

А те, що «Батьківщина», «Радикальна партія» у 2016-му році вийшли з коаліції, це ні про що не говорить. Мені «до лампочки», хто коли вийшов із коаліції, бо факт має бути обов'язково. І якщо ніхто не зможе заявити, що коаліції немає, то для цього є суд, який може встановити факт відсутності коаліції», – підкреслив суддя Конституційного Суду України у 2006-2015 роках.

В. Шишкін не виключає, що фракції, які підтримують рішення Президента Зеленського розпустити парламент, згодом зможуть використати це проти нього, зокрема як підставу для імпічменту Президента.

«От тільки що Зеленський клявся на Конституції, але тут її порушили. У мене завжди були конфлікти з кожним президентом, з кожною владою, бо я постійно відстоював Конституцію. Навіть комуністичним функціонерам я говорив, що Конституція для мене – це святе. А якщо ви самі порушуєте вами прийняту Конституцію, то я – проти такої партії», – наголосив В. Шишкін (*Центр суддівських студій* (<http://www.judges.org.ua/dig16550.htm>)). – 2019. – 22.05).

Володимир Зеленський може звільнити главу Адміністрації президента А. Богдана, якщо Конституційний Суд винесе рішення, що положення закону «Про очищення влади» відповідають Конституції.

Про це заявив заступник глави АП Р. Рябошапка журналістам.

«Проблема цього закону в тому, що він неякісний і він суперечить Конституції, коли одна норма прямо говорить, що люстрація не поширюється на органи державної влади, а інша норма абсолютно помилково відносить Адміністрацію президента до органів державної влади, це означає, що закон не відповідає Конституції», – зазначив Р. Рябошапка.

За його словами, президент не може застосовувати закон, який не відповідає принципу верховенства права, щоб не порушувати права людини.

«Як тільки Конституційний суд винесе рішення, що закон про люстрацію в цій

частині відповідає Конституції, з того ж дня президент звільнить Богдана, як людину, яка повинна проходити заходи щодо очищення влади», – запевнив Р. Рябошапка (*Українська Правда* (<https://www.pravda.com.ua/news/2019/05/23/7215951/>). – 2019. – 23.05).

Звідки взялася цифра у 4 % довіри до Верховної Ради та до чого тут Конституція України? Такі запитання виникли в директора фонду «Демократичні ініціативи ім. Ілька Кучеріва» Ірини Бекешкіної, коли вона побачила заяву Володимира Зеленського на офіційному сайті глави держави.

«Читаю на сайті Президента України: «Головним аргументом для розпуску Верховної Ради є дуже низька довіра громадян України до цієї інституції – 4 %. Це оцінка роботи парламенту і найвагоміший аргумент для припинення його повноважень». Я так розумію, що в офіційних документах мають бути точні цифри. То в мене питання: звідки взялися 4 %?» – написала в себе на сторінці Facebook Бекешкіна.

Соціолог зізналася, що «старанно шукала» цей показник серед останніх рейтингів довіри до інституцій – і не змогла знайти.

«Останні вимірювання рейтингів довіри до інституцій, які знайшла – в опитуванні Центру Разумкова (лютий-2019): переважно і повністю

довіряють Верховній Раді 12 %. Звісно, 12 % – це теж малувато. Але ж не 4 %», – наголосила експерт.

Вона уточнила, що взагалі довіра пересічних українців до обраного парламенту була «відносно ваговою» тільки одразу після виборів – ба навіть тоді негативне ставлення переважало.

«12% – небагато? А от у грудні 2015 року, через рік після обрання повна і переважна довіра до ВР, згідно з опитуванням «Дем. ініціатив» і КМІС – 9,5 %. Тобто, за цією логікою, розпустити ВР треба було вже через рік після обрання?» – зауважила експерт.

І додала: «Що далі? Грудень 2016 – 12 % (розігнати!), грудень 2017 – 9 % (розігнати!). Це ще менше, ніж 12 %! То що – кожного року треба було розпустити ВР?»

Бекешкіна також акцентувала, що довіра громадян України до всіх інших державних інституцій – на тому самому рівні. А особливо низька вона – до судів.

І резюмувала: «То давайте все і всіх розпустимо, «до оснований, а затем...» Але повертаюся до свого питання: звідки взялися 4 %? І до чого тут Конституція?» (*5.ua* (<https://www.5.ua/polityka/zvidky-4-i-do-choho-tut-konstytutsiia-bekeshkina-doriknula-zelenskomu-za-feikovu-sotsiologiiu-192688.html>). – 2019. – 21.05).

## ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР

Москаленко К., кандидат наук та експерт в області права Міжнародного центру перспективних досліджень

### Президент-парламент-народ: як проводити реформу Конституції в країні

**Н**езважаючи на те, що наш основний закон був прийнятий тривалий час назад, в чинному законі існують певні проблеми, які необхідно вирішувати. Кандидат наук та експерт в області права Міжнародного центру перспективних досліджень К. Москаленко спеціально для «Апострофа» розповідає про три основні проблеми в чинній конституції України та те, як все-таки необхідно поводити конституційну реформу в країні.

Перша проблема – дуалізм влади, тобто часткове перекривання повноважень президента України і Кабінету Міністрів України. Це питання, на жаль, й досі залишається болючим і невирішеним.

Друга проблема – децентралізації влади. У 2015 році Верховна Рада України попередньо схвалила законопроект, яким були внесені зміни до конституції з приводу децентралізації. Там йшлося про запровадження посади префекта, який призначається на місцях і який слідкує за здійсненням виконавчої влади на місці. Однак, ці зміни не були доведені до кінця, тому що згідно з 13 розділом Конституції України, якщо законопроект попередньо схвалюється Верховною Радою, він повинен бути на наступній черговій сесії схвалений цією ж Верховною Радою. Але цього не відбулося, тому маємо зміни про децентралізацію, які просто зависли в повітрі.

Третя проблема – Всеукраїнський референдум, який був проведений ще у 2000 році за ініціативи Леоніда Кучми. Референдум був скандальний, тому що всі питання, які на нього виносились, аналізувались Конституційним судом України, який відфільтрував два питання, які в результаті не вийшли на всенародне обговорення. Чотири питання були винесені на обговорення, а саме запровадження недоторканності, можливість

президенту розпускати парламент, скорочення кількості народних депутатів і запровадження двопалатного парламенту. Більшість сказала "так" з усіх вказаних питань, проте ці зміни так і не були імplementовані. Виходить, що у нас теж правовий вакуум. Треба забути про референдум, який був 19 років тому, оскільки за цей час думка людей цілком логічно могла змінитись, і провести новий.

Що таке конституційна реформа? Основний закон недосконалий і його потрібно змінювати. І саме механізм зміни конституції і називається "конституційною реформою". Вона може відбуватись у двох видах – внесенням змін до чинного закону або прийняттям абсолютно нового закону. Більшість конституцій у світі є жорсткими, тобто містять розділи лише про внесення змін до цієї конституції або містять складну процедуру її реформування. Деякі конституції взагалі не містять положень, які б уможлилювали прийняття нової конституції або нової редакції закону. Власне, така ситуація і в нашій конституції України в розділі 13.

Якщо ми говоримо про принципи конституційної реформи, то тут потрібно згадати про її головні принципи. Я для себе виділяю наступні:

Верховенство права – підпорядкування усіх змін основного закону тим правовим принципам, тим правам і свободам громадянина, які є найвищою соціальною цінністю. Якщо ми змінюємо конституцію, то такі зміни повинні вноситись в суворій відповідності до цього принципу.

Легітимність – запорука добровільного виконання приписів будь-якого закону, підтримка народом тих приписів, які містяться в основному законі. Важливо не плутати з легальністю. Легальність – це просто слідування закону, а легітимність – це ще й пояснення

громадянам і отримання підтримки громадян про ті зміни, які вносяться до основного закону.

Інклюзивність – активне залучення громадян у процес конституційної реформи. Я переконана, що не може бути дієвої конституційної реформи, якщо вона не передбачає залучення громадян у цей процес. Взагалі конституційна реформа, як на мене, повинна відбуватись суто в трикутнику президент-парламент-народ. Якщо народу немає, інклюзивності немає, то трикутник руйнується.

Науковість – всіма справами повинні займатись професіонали своєї справи. Не всі громадяни підготовлені настільки, щоб розуміти складні конституційні процеси. Їм потрібно їх пояснювати, і це можуть робити тільки представники науки конституційного права.

Ефективність – ми не можемо змінювати конституції просто так і підпорядковувати її інтересам якогось одного політичного кола або якоїсь однієї верстви суспільства. Потрібно дійсно знайти ті зміни, які необхідні для нас зараз і за рахунок цього вирішувати конкретні проблеми. Інакше конституційна реформа не буде дієвою.

На мою думку, інклюзивність та легітимність – тривалий процес, який потрібно починати з громадянської освіти. Ще зі школи треба

розказувати дітям, що таке конституція та пояснювати основні положення основного закону і як він на нас впливає. Надалі потрібно обов'язково проводити громадські обговорення процесу прийняття нової конституції або внесення змін до неї.

Без громадських обговорень залучити громадян до конституційного процесу неможливо. Ми повинні самі брати ініціативу у свої руки, долучатися, інклюзивно брати участь у конституційному процесі.

Складно вносити зміни до конституції й в умовах неоголошеної, але наявної війни, в умовах тієї ситуації, що панує на Донбасі й у Криму. Юридично, якщо ми подивимося конституцію, змінювати її не можна в умовах воєнного або надзвичайного стану. Але так як юридично такий стан наразі не оголошено, зміни вносити можна.

Втім, потрібно пам'ятати про небезпеку, в тому числі маніпулювання громадською думкою. Будь-які процеси внесення змін до конституції потрібно провадити дуже обережно й пам'ятати про усі сутністи цьому процесу ризику (*Аностроф* (<https://apostrophe.ua/ua/article/politics/government/2019-04-27/prezident-parlament-narod-kak-provodit-konstitutsionnyu-reformu-v-strane/25511>)). – 2019. – 27.04).

Сорока С., експерт групи «Реформа публічної адміністрації» РПР

## Зеленський і Система: які варіанти розвитку подій

В. Зеленський став черговим несистемним політиком, який отримав реальну політичну владу в своїй країні в результаті демократичних виборів.

Поряд із Дональдом Трампом (США) та Еммануелем Макроном (Франція) «несистемні політики» останнім часом приходили до влади в Італії, Ісландії, Грузії, Вірменії, Гватемалі, Ліберії, Маврикії.

В різних випадках ефективність та успішність їхньої діяльності в різних країнах є різною, на відміну від Польщі, Чехії та країн Балтії 20-25 років тому, де переважно «несистемні політики» забезпечили злам старої авторитарної прокомуністичної системи управління в своїх країнах та провели реальні реформи.

Очевидно, несистемність тоді і несистемність зараз загалом є різною. Але несистемність тоді і несистемність зараз в Україні має спільні ознаки.

Спільним є те, що і тоді, і зараз несистемним новим керівникам держави протистоїть неефективна з точки зору державного управління, зате ефективна з точки зору самовідтворення авторитарна чи квазіавторитарна бюрократична система, в якій «друзям – все, ворогам та іншим – закон».

Таку Систему в Україні не можна назвати суто державною, тому що крім державних бюрократичних інституцій її стовпами є корупційно-олігархічна політична система та системна корупція, яка її живить. І «правоохоронна» та «судова» системи, які її захищають.

На жаль, чинний поки що президент не тільки не зруйнував ці три стовпи, він фактично очолив Систему. Тому останні два-три роки в Україні влада більше імітувала системні реформи, ніж їх здійснювала. Що, очевидно, і стало причиною поразки Петра Олексійовича на президентських виборах.

До системних реформ, успішна реалізація яких могла б еволюційним шляхом реформувати

олігархічно-бюрократичну систему в Україні, належать судова та антикорупційна реформи (очевидно, провалені), політична реформа та реформа виборчої системи (провалені), реформа державного управління та державної служби (мляво, але рухаються), децентралізація + створення ОТГ (мляво, але рухається). Причому останні дві реформи здійснює уряд, а не президент.

Наша корупційна олігархічно-бюрократична Система була створена Кучмою під час його першої каденції і була закріплена під час другої. Саме тоді були створені партії імені своїх спонсорів, які весь час змінювались і трансформувались, але їхня суть не змінювалась. Головна ціль таких партій – отримати владу шляхом квазідемократичних процедур, а владу використати для компенсації витрат і збагачення «спонсорів».

Саме для цього тоді в Україні проросла і досі процвітає системна корупція. Саме тоді почали продаватись всі посади в державних органах та органах місцевого самоврядування.

Саме тому головним завданням державної бюрократичної машини було і, на жаль, багато в чому залишається не забезпечення ефективного урядування, а контроль за грошовими потоками для своїх «спонсорів», або невтручання в справи «дорослих» для простих державних службовців.

Чому в тому числі дві каденції керівника держави в нашій країні, що досі перебуває на перехідному етапі із совка в цивілізацію, є небезпечними. Електорат здебільшого не повірив Порошенку, що під час другої каденції він буде іншим і здійснить обіцяні реформи.

І зі всім цим новообраний президент має щось робити.

В нього, як і у його попередників після Кучми, є три шляхи: здатись Системі за невелику «мзду» чи власний комфорт під час і після каденції, як Ющенко; очолити її, як Янукович та Порошенко; або перемогти її. Система у різний спосіб буде пропонувати

Зеленському спочатку перший варіант, потім другий. А можливо і обидва разом.

У Зеленського немає шансів на успіх, якщо він захоче реформувати Систему. Це просто неможливо і небезпечно. Тому саме в середовищі так званих «порохоботів» несприйняття викликала сама ідея перевезти Адміністрацію президента в інший відкритий офіс.

Розумію всі питання безпеки, але запроваджувати нову культуру державного управління потрібно в тому числі і через нову культуру управління своєю командою. А в «сакральному» приміщенні ЦК Компартії України із помпезними кабінетами керівництва, дубовими дверима кабінетів та червоними килимами в коридорах важко не забронзовіти від власної «величі, значимості та недоторканості».

«Приміщення побудоване в так званому стилі – «Урочистий сталінський комуністично-радянський монументалістський ампір з древньо-римською стилізацією», який мусив символізувати «велич, могутність та вічність комуністичного режиму». В подібному стилі побудована і будівля Кабінету міністрів України. Але це – тема окремої розмови.

Єдиний вихід – будувати нову систему, поступово блокуючи функціонал та повноваження старої. Проблема також в тому, що насправді президент має не так багато повноважень, які передбачені Конституцією України.

До речі, завдяки чинній Конституції, нав'язаній Україні в 2004 році Медведчуком між першим і другим туром президентських виборів 2004 року, маємо гібридну систему влади, в якій виконавча влада фактично розділена між трьома інституціями – Кабінетом міністрів, Адміністрацією президента та власне Секретаріатом КМУ.

А ще деякі функції «центру уряду» виконують Мін'юст та Мінфін. А сам прем'єр-міністр реально не має взагалі жодних розпорядчих повноважень, які має тільки Кабмін як колегіальний орган управління.

Всі чи майже всі політичні рішення замикаються на Верховній Раді України, яка

аж ніяк не є представницьким органом народу України, а представницьким органом інтересів самих себе і своїх спонсорів-олігархів.

Взагалі, представницька модель демократії в Україні не діє на всіх рівнях управління – від місцевого, до державного. Тому без політичної реформи в Україні Система весь час буде відтворювати саму себе. Тож заклик «навіщо створювати нову конституцію, давайте дотримуватись чинної» Система вітає!

Очевидно, така система державного управління з розмитими повноваженнями та відповідальністю не може бути ефективною та результативною в принципі.

Звичайно, президент відповідно до Конституції та законів не відповідає за встановлення тарифів (це – функції незалежного регулятора), не відповідає та не може відповідати за судову реформу (формування політики в сфері судочинства є сферою відповідальності Мін'юсту), не відповідає і не може відповідати за антикорупційну реформу (це є сферою відповідальності частково МВС, частково Мін'юсту).

«Керувати» зазначеними сферами президент може тільки за рахунок неформальних тіньових схем та уповноважених ним «смотрящих».

«Очолити» таку Систему новому президенту доволі просто – змінити «смотрящих» на своїх і переспрямувати грошові потоки у свої офшори. А реформи можна і далі імітувати, лякаючи всіх Путіним і домовляючись із партнерами.

Тільки партнери вже не вірять українській владі. А Путін не тільки чекає на черговий період слабкості української держави, він ще й активно над цим працює, щоб просунути далі на схід «руській мір».

Тому Зеленському повторити президентський шлях Порошенка вже не вдасться, зате повторити політичну долю Януковича – легко!

Якщо ж новий президент таки має намір щось робити із цією Системою (а реформуванню вона не піддається), він і його команда повинні діяти швидко і рішуче. По-перше, цю команду ще треба створити.

В принципі, на відміну від 2014 року, вже є з кого. За ці 4-5 роки експертне середовище та громадянське суспільство дуже виростили



у професійному сенсі. До ентузіазму та молодості, за 5 років додалися ще знання в різних сферах державного управління та галузях господарювання, а в декого – і досвід роботи в державних органах (в декого, правда, замість принципів проявився конформізм).

Майже в кожному міністерстві створені і працюють за рахунок донорських коштів команди так званих фахівців з питань реформ, які є державними службовцями, та офісів підтримки реформ, які такими не є.

Майже в кожній галузі працюють допоміжні проекти та команди, які складаються як із іноземних фахівців, так і з українських експертів.

По-друге, потрібно визначити коло союзників, хай і ситуативних. І перетягнути всіх на свій бік. Серед таких, крім громадянського суспільства, експертного середовища та міжнародних партнерів, може бути як Кабмін загалом (хай ситуативно), так і деякі міністерства та інші центральні органи виконавчої влади.

По-третє, варто визначити і коло спротиву, і спрогнозувати його потенційну поведінку та наявні можливості й інструменти. Причому важливо відділити від тих, хто щиро готовий захищати свої принципи та цінності (армія, мова, віра тощо), від тих, хто, прикриваючись гарними лозунгами, реально захищатиме свої «годовниці» чи «годовниці» своїх спонсорів за їхні гроші. З першими можна домовитись на основі спільних принципів. З другими – ні.

Очевидно, що чинний поки що президент та його команда, фракція БПП у ВР, її союзники у

ВР, та, зрештою, ВР загалом будуть працювати на консервацію існуючого стану справ і протидіяти будь-яким реальним змінам, хай навіть і супер корисним для країни. Що, зрештою, є природним і очікуваним.

Зрозуміло, що чинний склад Верховної Ради за жодних умов не схвалить нове виборче законодавство, тому що в збереженні мажоритарки зацікавлені не тільки депутати-мажоритарщики, але й депутати фракції БПП та опозиційних блоків. Тому що мажоритарні округи давно і наполегливо «засіваються» чинними депутатами, а бюджетна «допомога» «потрібним» депутатам через субвенції та депутатські фонди дуже «правильно» розподілені.

Розпускати чи не розпускати Верховну Раду – має вирішувати новообраний президент (якщо «впишеться» в конституційні норми щодо цього), але, очевидно, Верховна Рада явно не буде його союзником.

Будувати нову країну потрібно з новою командою і за новими правилами. Тому без нової Конституції (нового суспільного договору), яка б закріпила нові принципи, цінності та правила, це просто неможливо. Тому що чинна Конституція, зшита із інтересів різних груп впливу, не виконується в повній мірі практично із самого початку її схвалення.

І останнє – у Зеленського насправді є тільки 2 шляхи. Вступити у війну із Системою і перемогти. Або домовитись із нею та грати за її правилами і – стати ще одним президентом-втікачем (*Українська правда* (<https://www.pravda.com.ua/columns/2019/05/1/7213958/>). – 2019. – 1.05).

Петренко І., експерт Міжнародного центру перспективних досліджень, кандидат політичних наук

## Чи на часі конституційна реформа?

Конституція України з часу свого прийняття була неодноразово змінена. І майже завжди це відбувалось у позаконституційний спосіб. Політики намагаються формулювати конституційні норми, виходячи з тимчасового політичного інтересу, без врахування довгострокових суспільних потреб. Під час президентських виборів цієї весни так часто говорили про необхідність конституційної реформи, що очевидно – воно залишиться на порядку денному й після парламентських виборів в Україні.

Гіркий досвід конституційних змін в Україні

Перша спроба зміни Конституції була здійснена у 2000 році за часів президентства Леоніда Кучми. Стояло питання про наділення президента правом розпускати парламент, зняття депутатської недоторканості, зменшення загальної кількості народних депутатів України з 450 до 300 та створення двопалатного парламенту. Українські громадяни дали ствердну відповідь на усі чотири поставлені питання, проте відповідні зміни до законодавства так і не було внесено ВРУ. Конституційний суд України двома рішеннями підтвердив законність та остаточність рішення, прийнятого громадянами України на референдумі. Ці ж рішення підтвердили, що результати волевиявлення народу України не потребують жодних узгоджень ВРУ й мають силу Закону. Проте ці рішення так і не були імplementовані.

У 2004 році ВРУ все ж прийняла зміни до Конституції, які перетворили Україну на парламентсько-президентську республіку. 8 грудня 2004 р. на позачерговому пленарному засіданні ВРУ 402 голосами було підтримано пакет документів – Закон про внесення змін до Конституції України, Закон про особливості застосування Закону про вибори Президента України при повторному голосуванні 26 грудня 2004 р., та про внесення змін до Конституції України щодо вдосконалення системи органів

місцевого самоврядування. 7 вересня 2005 р. КСУ підтвердив легітимність даного Закону прийнявши висновок № 1-в/2005. Відповідно до цього висновку проект Закону України “Про внесення змін до Конституції України” (реєстр. № 3207-1) було визнано таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України. Проте легітимність даного Закону все одно залишилась під сумнівом, адже при ухваленні зазначених змін до Конституції України була порушена процедура – був відсутній висновок Конституційного Суду України на відповідний законопроект, до якого в процесі розгляду та голосування 8 грудня 2004 року вносились зміни, і внесення змін в Конституцію не передбачає “пакетного” голосування.

У 2010 році після приходу до влади Віктора Януковича за ініціативи Партії регіонів Конституційний Суд України скасував реформи 2004 року без жодного голосування, увівши в дію Конституцію 1996 року. В “Окремій думці” до цього рішення КСУ судді Віктор Шишкін та Петро Стецюк звернули увагу на те що, КСУ мав право визнати порушення в процедурі прийняття закону № 2222, проте не мав права на зміну “існуючого устрою влади в Україні”, а повинен був лише доручити ВРУ прийняти рішення про підтвердження “Конституційної реформи”, або про її скасування. Тобто КСУ незаконно перебрав на себе функції ВРУ, що суперечить частині другій статті 19 Конституції України. У 2012 році Віктор Янукович здійснив спробу розробки нової Конституції, але на заваді цьому став Євромайдан.

А у 2014 році ВРУ відновила Конституцію 2004 року, причому це було зроблено без рішення профільного комітету і без висновку КСУ, що суперечить встановленій процедурі внесення змін в Конституцію України. Тобто легітимність чинного тексту Конституції є сумнівною, а відповідно під знак питання потрапляють і всі подальші зміни, які були внесені після 2014 року.

Варто зазначити, що всі зміни Конституції України здійснювались без належного громадського обговорення, залучення інституцій громадянського суспільства та широких експертних дискусій. Фактично громадяни України як носії суверенітету були позбавлені свого невід'ємного права реалізувати установчу владу, яку монополюючи зосередили у своїх руках ВРУ та Президент України.

У всіх вище наведених прикладах КСУ виступив у якості інстанції, що обслуговує політичні “забаганки” владного істеблішменту, а не як незалежного судову конституційної юрисдикції, який повинен захищати конституційний порядок. Тобто майже весь конституційний процес з часів прийняття Конституції України – це свідоме перекручування Конституції під конкретні інтереси.

Що робити?

Наразі існують три шляхи проведення конституційної реформи в Україні.

Перший – внесення змін до Конституції відповідно до Розділу XIII Конституції України. Проте, необхідно враховувати, що у результаті всіх маніпуляцій, які були здійснені з Конституцією України починаючи з 2004 року ми отримали дуже спотворений акт, який важко назвати Основним законом.

Другий – скасувати всі зміни, які вносились в Конституцію починаючи з 2004 року і повернути легітимний текст 1996 року. Для цього потрібно щонайменше перезавантажити КСУ, бажано взагалі змінити принцип його формування та посилити гарантії незалежності даної судової інстанції. Це у свою чергу вимагає “сталевий” політичної волі та, знов таки, внесення змін в текст чинної Конституції. Далі необхідно подати до оновленого (реформованого) КСУ конституційне подання щодо оцінки відповідності Конституції України дій ВРУ у 2014 році, коли відбулось повернення до Конституції зразка 2004 року. У випадку визнання рішення ВРУ неконституційним КСУ повинен буде доручити ВРУ або підтвердити дані зміни або скасувати їх.

Третій – напрацювання нової Конституції України органом установчої влади

українського народу з остаточним ухваленням її на національному референдумі. Для реалізації такого шляху необхідним є прийняття нового закону про всеукраїнський референдум з врахуванням позиції КСУ щодо попереднього закону. В даному законі також має бути прописана можливість проведення консультативних референдумів для першочергового з'ясування волі українського народу щодо доцільності внесення будь-яких змін чи загалом прийняття нової конституції. За умови надання згоди українським народом на прийняття нової конституції необхідно розробити конституційною комісією, парламентом або установчими зборами з обов'язковим залученням широкою громадськістю проект конституції. Після цього текст нової конституції можна затверджувати на референдумі. А для того, щоб прийняття нової конституції взагалі не викликало жодних сумнівів, варто було б ввести відповідні зміни в XIII розділ Конституції України, де прописати можливість прийняття нової Конституції.

Як прийняття нової Конституції, так і внесення змін до існуючої Конституції буде ефективним лише у випадку, якщо конституційна реформа відповідатиме певним принципам, основними з яких є: верховенство права, легітимності та інклюзивності.

Конституція не закріплює владні повноваження окремого політика чи політичної сили, вона вища за політичну доцільність конкретного історичного моменту й відповідної політичної кон'юнктури. Основний Закон – це установчий акт народу, який визначає правила співіснування особи, суспільства і держави. Необхідно закрити можливості перекручування конституційних норм, їх довільного трактування, і створити умови неухильного дотримання Конституції всіма суб'єктами конституційного процесу.

Громадяни повинні безпосередньо брати участь у внесенні змін в чинну Конституцію чи в розробці нової, працювати над її текстом. Не варто чекати мари небесної. Якщо громадянин хоче бути членом громадянського суспільства, він повинен бути активним, усвідомлюючи, що Конституція – це головні

правила для всіх, які будуть безпосередньо визначати його економічне, соціальне та політичне становище.

Зі зміною влади в Україні відкривається вікно можливостей для проведення системної конституційної реформи, яка б відповідала

принципам інклюзивності та легітимності. Тому громадянському суспільству необхідно не втратити шанс, бути активним та вимогливим до влади на шляху реалізації природного права установчої влади (*Rubryka.com (https://rubryka.com/media/)*. – 2019. – 30.04).

**Жернаков М., директор Фондації DEJURE, головний експерт з судової реформи Реанімаційного пакету реформ, кандидат юридичних наук**

## Чому судова реформа провалена?

(Інтерв'ю)

**Ч**ому судова реформа провалена, хто за це відповідає, чому не відбулося оновлення судової системи, а судді досі підзвітні політикам, а не суспільству, що саме повинен зробити наступний президент.

– Почнімо із загального опису сьогоденної ситуації із правосуддям в Україні. Судова реформа триває вже 5 років, за цей час були прийняті зміни до Конституції, низка законів, створені нові судові органи. Але при цьому, довіри до суду у громадян немає. Чому така ситуація склалась, на ваш погляд?

– Ми у 2014 році заміряли рівень довіри суспільства до судової влади, подивились, які є проблеми. Ми побачили, що рівень повної довіри був менший, ніж рівень повної довіри до російських медіа, при чому, що війна вже йшла. Люди не довіряли судам, тому що бачили там корупцію (94% опитуваних), 80% громадян вважають, що залежність від політиків та олігархів є ключовою проблемою судів. Називали ще кругову поруку, неможливість притягнути суддів до відповідальності, коли вони виносять неправосудні рішення. На підставі цього були розроблені певні заходи для подолання цієї проблеми: якщо є корупція, потрібні антикорупційні органи, якщо є залежність, потрібно унезалежнити судову владу та зробити її підзвітною суспільству. Громадськість саме на це звернула увагу. Але були і інші сили: по-перше, само суддівство, яке не хотіло змінюватись, по-друге, це недоброчесні політики, які хотіли продовжувати використовувати судову владу для власних

інтересів. Це дуже загальна відповідь на те, чому не вдалась судова реформа.

Наразі рівень довіри дорівнює тому, що був на останньому році правління Януковича: довіряють повністю або частково десь 10 % громадян. Менше 1% громадян вважають судову реформу повністю успішною. Тобто зараз ми не можемо говорити, що судова реформа відбулась, скоріш, вона провалена. Тому зараз вже новообраний президент та рада, яку будемо обирати, повинні прийняти закони, які дозволять її реанімувати та зробити ефективною.

– Яка роль саме президента була у реформуванні судів. Чи вважаєте ви, що судова реформа провалена саме через дії Петра Порошенка?

– Відповідальність покладаємо в першу чергу на Порошенка. На мою думку, результати цих виборів – це, в тому числі, результат неуспішної політики президента щодо судової реформи за останні роки. Саме президент є автором цієї реформи, саме президент сказав, що це реформа реформ, яку треба зробити щонайперше, саме президент є автором всіх законопроектів, виключно зі змінами у Конституцію, відповідно з якими здійснюється судова реформа.

З 2014 року і до сьогодні ми наголошували на тому, що не так було у цих актах, що потрібно було виправити, як потрібно було оновлювати судову владу. Попри всі зусилля, що докладені (а це і зміни до Конституції, біля 10 законів, кваліфікаційне оцінювання суддів, створення

нового Верховного суду), результатів ми майже не бачимо. Чому? Тому що представники влади, люди, наближені до Адміністрації президента, намагались і далі впливати на суди, і далі будували систему таким чином, щоб не робити її незалежною, а приборкати її, поставити своїх суддів. Новий Верховний суд більше залежить від Порошенка, ніж від попередньої влади.

– *А що саме дозволяє вам так говорити?*

– Процедури добору, які були, їхні результати. Давайте подивимось. Чому вимагалось оновлення суддівського корпусу? Суддя – це чиновник, який має найширшу дискрецію, суддя може майже все, тому якість судочинства залежить від того, що у судді в голові. За часів Януковича, суддів обирали, за невеликим виключенням, за лояльністю або корупційними діями. Основна задача була змінити цих старих суддів. Була велика проблема саме з доброчесністю суддів, тому і вимога у Конституції з'явилась така, і запровадили Громадську раду доброчесності, щоб вона перевіряла суддів. Тому що вже не довіряють органам, які здійснюють цей відбір та перевірку: Вища кваліфікаційна комісія суддів (ВККС) і Вища рада правосуддя (ВРП). Вони – одна більш ніж на дві третини, інша – наполовину – складаються з суддів, обраних самими суддями. Тобто ми задачу оновлення суддівського корпусу доручили самим суддям, яких ми хочемо оновити. Величезна кількість недоброчесних суддів, до яких є питання по їхніх статках, колишніх рішень, поприходило сито кваліфікаційної комісії суддів, де сидять такі ж судді, по яких можна висунути ті самі претензії.

Зараз потрібно перезапустити ці органи, щоб туди входили люди, яким суспільство довіряє: представники громадськості, іноземні експерти.

– *Що для цього треба зробити? Розробити і внести законопроект про зміну складу Вищої кваліфікаційної комісії суддів?*

– Можна зробити змінами до закону вже існуючого. Якщо не брати склад Вищої ради правосуддя, решта конституційних положень не є поганими, питання в тому, як ми їх впроваджуємо, як на місці застосовує ці норми, наскільки доброчесна сама ВККС, яку очолює Сергій Козьяков.

Наприклад, приходять на кваліфікаційне оцінювання суддя, у якої питають, звідки будинок у 400 квадратних метрів, дві земельні ділянки та дві квартири у центрі Києва? А вона відповідає, що студенткою працювала у ГДР кочегаркою та збирала полуницю, зекономила дойчемарки, потім поміняла та купила майно. Це реальне пояснення судді, її комісія пропускає, а потім з'їзд суддів обирає її членкинею ВРП, яка потім повинна перевіряти нових суддів на доброчесність. Це абсурд. Тому потрібні зміни до закону, які перезавантажать всі органи.

У питанні очищення суддівського корпусу українці вшестеро більше довіряють представникам громадськості, ніж суддям – 47% проти 8%. Також набагато більше, ніж суддям, українці довіряють міжнародним експертам (30%). От і відповідь на те, з кого ці органи повинні складатись.

– *Як ви оцінюєте ефективність громадськості і міжнародних експертів у відборі суддів?*

– Вони довели ефективність. Наприклад, Громадська рада доброчесності (ГРД) перевірила вже тисячі суддів, ретельно дослідити, ухвалила висновки, зробила величезну серйозну роботу, яку майже не сприймається ВККС. Бо і в Ради міжнародних експертів, і в Ради доброчесності немає достатніх повноважень. “Міжнародники” мають лише право вето щодо недоброчесних кандидатів і не впливають на остаточний результат конкурсу, а ВККС легко долає, а то й взагалі незаконно ігнорує висновки громадськості. Наприклад, нещодавно на конкурс до Верховного суду пройшов племінник Ківалова, син кума Ківалова, люди, пов'язані безпосередньо з Порошенком.

– *Тобто, щоб процес очищення судової влади зрушив з мертвої точки, необхідно розширити повноваження громадськості і міжнародних експертів?*

– Або включити їхніх представників безпосередньо до органів суддівського врядування, де б вони становили більшість.

Хіба не соромно, коли посол США в Україні Марі Йованович питає, чому з 200 фіналістів конкурсу обирають недоброчесних суддів? Тоді

вона закликала надати ГРД більше повноважень, щоб рада визначала. Але є й позитивний приклад: формування Антикорупційного суду, в створенні якого брала участь рада міжнародних експертів, яка мала власні повноваження – не допустити недоброчесних суддів. Міжнародні експерти викинули з конкурсу до Антикорупційного суду 42 недоброчесних чи непрофесійних кандидати – близько 40% від загальної кількості. До Антикорупційного суду не потрапив практично жоден кандидат, щодо якого були обґрунтовані сумніви, і який не розвіяв їх на співбесіді, чого раніше не траплялося на жодному конкурсі на суддівські посади.

– Ви сказали про ще одну проблему у контексті реформування судової системи: судді підзвітні політикам, а не суспільству. Треба привести кілька прикладів, щоб було зрозуміло. Наприклад, ви часто критикуєте суддів Окружного адміністративного суду Києва (ОАСК), який до речі, не був реформований.

– А це взагалі суд, який вже давно треба було ліквідувати, бо його «зірковий склад» спеціально був створений Портновим та Ківаловим за часи Януковича. Навіть якщо деякі судді будуть перевірені, а деякі звільнені, це не вирішить проблеми ОАСК. Цей суд має унікальну підсудність – він може визнати протиправним і скасувати будь-яке політичне рішення міністерства, ЦОВВ і фактично будь-якого органу влади, що знаходиться в місті Києві чи встановити відсутність у них повноважень. Пам'ятаємо позов до Уляни Супрун.

В цьому суді досі є суддями Богдан Санін, який заборонив Майдан. У 2015 термін його суддівських повноважень завершився, для безстрокового призначення суддя повинен був успішно пройти кваліфікаційне оцінювання, чого не сталося. Отже, сумарно він вже більше 3 років не має повноважень здійснювати правосуддя, проте ходить на роботу та отримує заробітну плату.

– До речі, Богдан Санін займає посаду судді-спікера цього суду. Нагадаємо також, що його тесть – экс-голова Севастопольської міської державної адміністрації Володимир Яцуба, який під час Революції Гідності організував

поїздки на “антимайдан” у Києві. Крім того, була інформація, що Богдан Санін разом з дружиною їздив відпочивати до вже окупованого Криму.

– Голова Окружного адміністративного суду Павло Вовк – колишній помічник Ківалова. Там продовжує працювати й Євген Аблов, який зобов'язав «Беркут» розігнати Майдан. Це цинізм, який не можна уявити. Але чомусь цей суд зник з указу президента про реорганізацію і ліквідацію судів, який був ухвалений в кінці 2017 року. Порошенко запитував Вищу раду правосуддя, чи можна цей суд ліквідувати відповідно до процедури. А потім в указі дивовижним чином ОАСК зник. І зараз саме цей суд продовжує ухвалювати рішення, від яких волосся на голові дибом: відсторонення Супрун, поновлення Насірова, заборона перейменовувати московську церкву, скасування націоналізації Приватбанку, скасування конкурсу на посаду керівника митниці.

Моє глибоке переконання, що треба ліквідувати цей суд, створити на конкурсних засадах новий, з чесними, доброчесними суддями. Але в першу чергу, треба реорганізувати Вищу кваліфікаційну комісію суддів і Вищу раду правосуддя. Зробити так, щоб туди входили люди, яким довіряє суспільство.

Це, до речі, обіцяв зробити Володимир Зеленський, який підписав порядок денний реформи правосуддя для кандидатів у Президенти України від 24 ГО. Подивимось, чи дії його не розійдуться з його словами, чи буде поданий такий законопроект, чи буде перезапущений процес оцінювання суддів, який практично зараз провалився: лише 15 суддів біли звільнені з 2400, які проходили це кваліфікаційне оцінювання.

– Тобто ви вважаєте, що треба проводити ще раз кваліфікаційне оцінювання всіх суддів?

– Ще раз проводити кваліфікаційне оцінювання щодо суддів, до яких не було претензій – не має сенсу, це неефективне використання коштів українців. Достатньо передбачити повторне оцінювання суддів, стосовно яких були обґрунтовані сумніви в Громадській раді доброчесності, які не були

взяті до уваги ВККС. А це відбувається масово. До самих членів ВККС можна висловити ті самі претензії, які висловлюються до суддів. І це конфлікт інтересів: ти перевіряєш інших суддів на те, що сам колись вчиняв. Насправді, цих декілька сотень суддів можна за півроку-рік перевірити, якщо буде політична воля. Але знову ж таки, подивимось, як нова адміністрація президента буде над цим працювати.

– *І першим кроком у виконанні обіцяного порядку денного що має бути?*

– Перезапуск ВККС, відбір до неї громадськості та міжнародних експертів і перезапуск кваліфікаційного оцінювання щонайменше тих суддів, що мають негативні висновки ГРД. Тобто система проста: забираємо «поганих» суддів та розбудовуємо нову судову систему, якій довіряють.

– *Говорячи про проблему оновлення судової системи, треба згадати обіцяну реорганізацію судів першої інстанції та апеляційних судів.*

– Велика частина суддів пішла добровільно, близько 3 тисяч. І це велика можливість: можна давно було б набрати нових суддів.

У нас за останні 5 років – нуль нових суддів в судах першої інстанції, і нуль нових суддів в апеляції.

– *І це, до речі, аргумент для виправдання низької ефективності кваліфікаційного «набирають, бо нікому розглядати справи»?*

– Поза сумнівів. На наше глибоке переконання, цей процес треба було починати у 2014 році і робити паралельним: зараз ми мали б зовсім іншу судову систему. Було біля 9 тисяч суддів, зараз мінімум третина була б з новим мисленням, судді, які б не працювали під тиском. Але ми цього не робимо.

– *Чи достатня в країні кількість молодих правників, з якісною освітою, які б могли стати цими молодими суддями?*

– Певний час тому був оголошений конкурс на зайняття вакантних посад в судах першої інстанції, процес ніби йде, але переважна більшість тих, хто не працював помічниками судді, мають проходити рік навчання в школі суддів. Що там рік робити? Таке враження, ніби було спеціально зроблено так, щоб за 5 років не з'явилося нових суддів, щоб системою

було легше керувати. «Новій крові» не дають спеціально з'явитись у судовій системі.

– *А саме суддівське середовище готове до нових облич? Чому до Верховного Суду не потрапив суддя Бахмацького райсуду Чернігівської області Павло Пархоменко, який і від вас отримував премію “ЧЕСТЬ року”?*

– Це взагалі жахлива ситуація, тому що Павло Пархоменко був єдиним, кого не пропустила Вища рада правосуддя. Він один з найкращих суддів України, він впроваджує нові стандарти в правосудді для дітей. Він стільки всього зробив, його в приклад всім суддям треба ставити. Коли Вища рада правосуддя вже рекомендувала президентові на внесення подання на призначення, він був єдиний, кого не рекомендували. Наприклад, кум Ківалова, який приватизував службові квартири, потім продавав, юристка Порошенка Тетяна Малашенкова, яка у ВРП дозволила уникнути відповідальності більшій частині суддів Майдану, попроходили, а Павло Пархоменко – ні.

Суддям нецікаво (приймати нові обличчя – ред.) з фінансової точки зору. От є суддя, частина системи, який знає, як прийти, знає, як працює система, яка «такса» за вирішення тих чи інших спорів. А завтра поруч з'являється хтось новий, хто не бере хабарів, хто справу буде розглядати по закону, і «каса» проходить повз. А є ще мотивація: нових суддів не пускають політики, тому що вони «не ручні».

Більше того, Вища рада правосуддя, яка має захищати незалежних суддів, активно боролась із незалежними суддями. Лариса Гольник – суддя-викривачка, яку ВРП покарала за допис у Фейсбук, через що та не змогла взяти участь в конкурсі до Антикору суду. Павла Пархоменко, якого згадали і який не потрапив до Верховного суду. Віктор Фомін, який розглядав справи НАБУ стосовно рюкзаків Авакова, Одеського аеропорту і якому ВРП не продовжила відрадження до столичного суду, щоб він не зміг надалі розглядати там справи топ-корупціонерів. Суддя Радченко, який давав дозвіл на обшук у голови ОАСК Павло Вовка. Суддю Цокол, яка відмовилась взяти під арешт Саакашвілі, взагалі вирішили звільнити з посади.

– Ми весь цей час говорили про дві основні проблеми судової реформи: оновлення судової системи та її підзвітність суддів політикам, а не суспільству. Які ще існують проблеми і як їх можна подолати?

– У нас є ті, хто приймає остаточні рішення – ВККС, ВРП, – це все ще підконтрольні політикам органи. Доходить до абсурду: ВККС, яка має публікувати суддівські досьє на своєму сайті, згідно із законом, затирає в них всю інформацію, досьє за минулі роки і розповідає про безпрецедентну прозорість. Хочеться запитати Сергія Козьякова і компанію, чому прямо порушується закон? При цьому розповідають, що 60 суддів на день проходять кваліфікаційне оцінювання, – конвеєром, і ми

кажемо, що у нас є успішна судова реформа. Це шкодить багатьом політикам, і Порошенкові, якій багато зробив: судова реформа могла бути його успіхом, а стала його прокляттям у тому вигляді, як вона є.

Роботи ще багато. Але є і позитив у тому, що ми знаємо, що і як робити далі, що суспільство надало однозначну оцінку цій судовій реформі, яка фактично не відбулася, і ми маємо тепер інформацію про всіх суддів. Потрібна політична воля. Треба окреслити правила, дотримуватись їх і провести реформу, нарешті, як належить (*Бюро судової інформації (<https://court.investigator.org.ua/uk/2019/05/sudova-reforma-stala-proklyattym-poroshenka-intervyu-z-myhajlom-zhernakovym/>). – 2019. – 2.05*).

**Бондаренко Б., Кириченко Ю., Коліушко І., Марчук А., Хавронюк М., експерти Центру політико – правових реформ**

## **ВИСНОВОК ГРОМАДСЬКОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ЕКСПЕРТИЗИ ЦЕНТРУ ПОЛІТИКО – ПРАВОВИХ РЕФОРМ ЩОДО ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ»**

**В**исновок охоплює корупціогенні фактори, виявлені у положеннях Закону «Про Конституційний Суд України» № 2136-VIII (Відомості Верховної Ради, 2017, № 35, ст.376) зі змінами (далі – Закон).

Корупціогенні фактори та їхні наслідки

Частина 2 ст. 11 Закону – надмірна свобода підзаконної нормотворчості

Ця норма визначає, що суддя Конституційного Суду у своїй діяльності та поза її межами дотримується встановлених Конституційним Судом стандартів професійної етики судді Конституційного Суду.

Проте, у Законі не визначено ані зазначені стандарти, ані принаймні принципи, на яких ґрунтуються ці стандарти, а увагу приділено лише принципу політичної нейтральності (ч. 3 ст. 11). Крім того, Закон не містить і відсилання до загальних правил етичної поведінки, які визначені розділом VI Закону «Про запобігання корупції», та з якими ці стандарти мають узгоджуватись.

Частина 3 ст. 11 Закону – корупціогенні вади законодавчої техніки, прогалини в нормах матеріального права

Приписи цієї частини статті забороняють судді Конституційного Суду належати до політичних партій чи професійних спілок, публічно виявляти прихильність до них, брати участь у будь-якій політичній діяльності. Хоча необхідність дотримання принципу політичної нейтральності суддями є беззаперечною, а саме формулювання щодо заборони брати участь у будь-якій політичній діяльності застосовується у ст. 148 Конституції України, поняття «політична діяльність» не є достатньо визначеним та не дозволяє судді належним чином скорегувати свою поведінку, аби не порушити цю заборону.

Також незрозуміло, яким чином слід оцінювати наявність чи відсутність факту належності до політичних партій чи професійних спілок, публічного виявлення прихильності до них, участі у будь-якій політичній діяльності



станом на день призначення. Наприклад, чи варто це оцінювати через систематичність здійснення такої підтримки чи належності до об'єднань, яке триває до дня призначення? Чи буде застосовано це обмеження щодо особи, яка раніше одноразово здійснювала підтримку політичної партії, профспілки тощо? Така невизначеність є корупціогенним фактором.

Частина 3 ст. 11 Закону – корупціогенні вади законодавчої техніки

Відповідно до п. 3 ч. 3 ст. 11 цього Закону, суддею КС не може бути призначена особа, яка, зокрема, на день призначення бере участь в організації або фінансуванні політичної агітації чи іншої політичної діяльності. Погоджуючись із потребою встановлення подібного обмеження, варто відзначити складнощі, до яких призводить використання саме такої конструкції. Незрозуміло, яким чином слід оцінювати наявність чи відсутність факту фінансування політичної агітації станом на день призначення. Наприклад, чи варто це оцінювати через систематичність здійснення такого фінансування, яке триває до дня призначення? Чи буде застосовано це обмеження щодо особи, яка раніше одноразово здійснювала фінансування політичної агітації? Така нечіткість норми створює можливості для надмірно широкого її тлумачення та обмеження права певної особи зайняти посаду судді Конституційного Суду через політичні або інші мотиви.

Крім того, тут не взято до уваги, що фінансування політичної діяльності не обмежується здійсненням фінансування політичної агітації, оскільки здійснення внесків на користь політичних партій також є виявом політичної позиції, але ці кошти можуть не використовуватись з метою політичної агітації, а можуть бути спрямовані, наприклад, для інституційної розбудови політичної партії.

Частина 3 ст. 11 Закону – корупціогенні вади законодавчої техніки

Цим положенням суддям КС забороняється суміщати свою посаду, зокрема, з посадами в органах професійного правничого самоврядування.

Визначення «органів професійного правничого самоврядування» в законодавстві

відсутнє, тому було би доцільно чітко окреслити, про які системи професійного правничого самоврядування йдеться – наприклад, передбачити, що тут охоплюються професійне самоврядування адвокатів, нотаріусів, суддів, прокурорів.

Частина 3 ст. 12 Закону – корупціогенні вади законодавчої техніки, широта дискреційних повноважень

Склад конкурсної комісії з відбору суддів КС, створеної Президентом, формується з числа правників з визнаним рівнем компетентності, які не беруть участі в конкурсному відборі на посаду судді Конституційного Суду. Але у Законі не визначені хоча б мінімальні критерії, яким має відповідати правник, щоб бути членом конкурсної комісії; так само не визначено обставини, які би унеможливили участь певної особи у діяльності конкурсної комісії, як це передбачено іншими законами, якими визначаються конкурсні процедури. Це створює ризик того, що Президент або інші посадові особи на власний розсуд визначатимуть визнаність рівня компетентності того або іншого правника та можуть скористатись цим, аби конкурсна комісія повністю або частково складалась з числа осіб, які можуть піддаватись сторонньому тиску та/або не будуть повністю безсторонніми при прийнятті рішень. Це створює ризик суттєвого підвищення політизації діяльності Конституційного Суду.

Стаття 12 Закону – відсутність або недостатність контролю або прозорості; відсутність або недостатність адміністративних або судових процедур

Цією статтею визначаються засади проведення конкурсного відбору суддів КС, а її положення визначають суб'єктів проведення такого конкурсного відбору, перелік документів, які мають подати кандидати на посаду судді КС, строк проведення конкурсу, деякі обов'язкові етапи.

Конкурсні ж процедури не визначені достатньою мірою, не визначені принаймні узагальнені істотні умови визначення переможців конкурсного відбору або критерії, за якими той або інший кандидат отримує рекомендацію чи не може її отримати. Хоча

вказано, що тривалість конкурсу становить 2 місяці, але не визначено, як цю тривалість може бути змінено залежно від інших обставин, які унеможливають проведення конкурсу у такий строк. Крім того, Закон не визначає правові наслідки непроведення конкурсного відбору протягом 2 місяців.

Отже, ці положення не визначають усіх істотних умов проведення конкурсу. Також ця стаття не містить приписів, які дозволили б забезпечити належну прозорість конкурсного відбору, наприклад, оприлюднення відомостей про кандидатів, проведення співбесід (за можливості, у відкритому режимі з аудіо- та відеофіксацією), оприлюднення обґрунтованих рішень щодо кандидатів тощо.

Частина 1 ст. 21 Закону – корупціогенні вади законодавчої техніки; відсутність або недостатність адміністративних і судових процедур; надмірна свобода підзаконної нормотворчості; прогалини в нормах матеріального права; широта дискреційних повноважень

Відповідні положення визначають підстави для звільнення судді КС та необхідну кількість суддів від числа конституційного складу КС, які мають підтримати відповідне рішення.

Зокрема, суддя КС підлягає звільненню у випадку порушення ним вимог щодо несумісності та неусунення відповідних обставин протягом строку, встановленого Судом. За таких обставин у Суду виникає не виправдано широка дискреція при визначенні строку, протягом якого суддя КС має усунути обставини, які призводять до порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення.

Доцільно встановити загальне правило щодо строку, протягом якого суддя КС має усунути відповідні обставини, із можливістю змінити цей строк залежно від конкретних обставин, які могли зумовити неможливість усунення обставин щодо несумісності, у виняткових випадках (наприклад, через обставини непереборної сили).

Пункт 3 ч. 1 ст. 21 Закону визначає, що суддя КС звільняється з посади у разі вчинення ним істотного дисциплінарного проступку; грубого чи систематичного нехтування своїми

обов'язками, що є несумісним зі статусом судді КС або виявило його невідповідність займаній посаді.

Що стосується першої з цих підстав, то для суддів КС не визначено перелік діянь, які складають собою істотний дисциплінарний проступок.

Оскільки ця підстава для звільнення судді загальної юрисдикції та судді КСУ на рівні Конституції встановлена аналогічно (ст.126, ст. 149-1 Конституції). Однак, Законом «Про Конституційний Суд України» не визначено вичерпний перелік діянь, які тягнуть за собою дисциплінарну відповідальність, а також ті діяння, які можуть вважатися істотними дисциплінарними проступками (цей перелік не є вичерпним). Відсутність належної визначеності підстав для звільнення судді КС створює надзвичайно широкі можливості для здійснення впливу на суддю КС.

Аналогічне застереження існує й щодо другої підстави для звільнення судді КС, оскільки немає критеріїв грубості або систематичності нехтування суддею КС своїми обов'язками. Крім того, буквально тлумачення цих приписів дозволяє за рішенням Суду не звільнити суддю, який вчинив грубе чи систематичне нехтування своїми обов'язками, але його дії не є несумісними зі статусом судді КС або не виявлено його невідповідність займаній посаді.

Хоча процедуру розгляду питання щодо звільнення судді визначено у Регламенті Конституційного Суду, в Законі не передбачені істотні умови цих процедур, що створює ризик надмірної свободи підзаконної нормотворчості. Визначено лише узагальнений порядок щодо звільнення судді КС з підстав, передбачених у пунктах 1, 2 цієї частини статті.

Частини 5-9 ст. 24 Закону – колізія

Відповідно до приписів ст. 24 Закону, Генеральний прокурор або особа, яка виконує його повноваження, вносить до КС подання про надання згоди на затримання, утримування під вартою чи арешт судді КС. Підозру у вчиненні кримінального правопорушення судді КС здійснює лише Генеральний прокурор або особа, яка здійснює його повноваження.

Водночас, у ст. 481 КПК визначено, що письмове повідомлення про підозру судді КС здійснюється Генеральним прокурором або його заступником. У ст. 482 КПК, яка визначає особливості порядку притягнення до кримінальної відповідальності, затримання і обрання запобіжного заходу, не визначено ті особливості, які зазначаються у ст. 24 Закону «Про Конституційний Суд України».

Відповідно до ст. 9 КПК, при здійсненні кримінального провадження не може застосовуватись закон, який суперечить КПК. З огляду на це, відповідні положення ст. 24 Закону «Про Конституційний Суд України» суперечать приписам КПК.

Частина 1 ст. 25 Закону – корупціогенні вади законодавчої техніки

Положення цієї статті надає гарантії безпеки суддям КС, членам їх сім'ї, яке виражається у вжитті органами правопорядку заходів задля безпеки судді, членів його сім'ї за наявності відповідної заяви судді КС. Однак, процедура, за якої можливо реалізувати ці гарантії судді, не є визначеною законодавчо.

Стаття 30 Закону – дискримінація

Судді КС мають двох наукових консультантів і помічника, які належать до патронатної служби. На цих суб'єктах не поширюється дія Закону «Про запобігання корупції», через що ці особи отримують невинуватені переваги та не підпадають під дію обмежень, встановлених антикорупційним законодавством. Через це значно зростає ризик виникнення в цих осіб приватного інтересу, який може неналежно вплинути на виконання ними своїх службових обов'язків. Утім, ці обставини актуальні не лише для патронатної служби у Конституційному Суді.

Статті 33 Закону – відсутність або недостатність контролю або прозорості; відсутність або недостатність адміністративних і судових процедур

Цією статтею визначаються повноваження Голови Суду, порядок обрання судді КС на цю посаду, строк повноважень Голови Суду, а також порядок його звільнення з посади. Водночас, ані це положення, ані інші норми Закону «Про Конституційний Суд України» не визначають механізми, які дозволяють контролювати

виконання Головою Суду своїх повноважень, а також відсутні дієві запобіжники для Голови Суду від зловживань на своїй посаді. Закон не визначає будь-якого порядку припинення повноважень судді КС на посаді Голови Суду через невиконання, неналежне виконання ним повноважень. Голова Суду може бути звільнений з цієї посади або за власним бажанням, або через його звільнення з посади судді КС з підстав, визначених Законом.

Частина 3 ст. 44 Закону – широта дискреційних повноважень

Секретаріат очолює керівник Секретаріату, якого Суд призначає на посаду та звільняє з посади за поданням Голови Суду. Кандидат на посаду керівника Секретаріату повинен мати вищу юридичну освіту та відповідати кваліфікаційним вимогам, передбаченим Законом «Про державну службу» для осіб, які претендують на зайняття посади державної служби категорії «А».

Для службовців категорії «А» передбачено конкурс в Комісії, а після нього подання на суб'єкта призначення. Включення етапу «подання Голови Суду» в процес призначення очільника Секретаріату розширює повноваження Голови Суду і дозволяє йому здійснювати необґрунтований вплив на Секретаріат.

Для цього в Прикінцевих положеннях були внесені зміни до ст. 91 Закону України «Про державну службу».

Пункт 2 ч. 2 ст. 51 Закону; п. 2 ч. 2 ст. 53 Закону; п. 2 ч. 2 ст. 55 Закону – корупціогенні вади законодавчої техніки

Ці норми визначають, що у конституційному поданні, конституційному зверненні, конституційній скарзі зазначаються відомості про представника суб'єкта права на конституційне подання, конституційне звернення; відомості про уповноважену особу, що діє від імені суб'єкта права на конституційну скаргу відповідно. Але неясно, про які саме відомості йдеться.

Частина 3 ст. 57 Закону – широта дискреційних повноважень

Це положення визначає, що у випадку невідповідності конституційної скарги вимогам

Закону «Про Конституційний Суд України», керівник Секретаріату КС повертає її суб'єкту права на конституційну скаргу. З огляду на це положення, у керівника та посадових осіб Секретаріату виникає широка дискреція під час оцінки конституційної скарги формальним вимогам, які недостатньо чітко визначені в Законі (зокрема, із врахуванням п. 2 ч. 2 ст. 55 Закону). Підставою для повернення скарги є невідповідність форми. Але Законом не встановлено поняття «форми» конституційної скарги і не визначаються вимоги до форми конституційної скарги.

Практика Секретаріату КСУ щодо попередньої перевірки скарг свідчить про не використання можливості тлумачення «форми» конституційної скарги, як вимог частини другої та третьої статті 55 Закону. В Регламенті передбачено, що до таких вимог щодо «форми» відноситься «обґрунтування тверджень щодо неконституційності закону України (його окремих положень) із зазначенням того, яке з гарантованих Конституцією України прав людини, на думку суб'єкта права на конституційну скаргу, зазнало порушення внаслідок застосування закону».

На нашу думку, ці питання не можуть бути предметом перевірки Секретаріату Конституційного Суду, оскільки вони більшою мірою стосуються питання відкриття провадження чи розгляду справи за конституційною скаргою, що є в компетенції суддів Конституційного Суду, а не Секретаріату. Але оскільки ці положення містяться в Законі, Секретаріат може перевіряти виключно факт наявності обґрунтування без його оцінки. На практиці, власне так і відбувається. Проте сама норма потребує змін.

Частина 1 ст. 59 Закону – корупціогенні вади законодавчої техніки

Відповідно до цього положення, суддя-доповідач у справі визначається шляхом розподілу звернень між суддями КС по чергово, в алфавітному порядку з урахуванням прізвища, імені та по батькові, за датою надходження та номером реєстрації безвідносно до форми звернення у порядку, встановленому Регламентом. Через це особи, які здійснюють авторозподіл,

володіють інформацією, хто буде визначений наступним суддею-доповідачем за черговістю, яка визначається в алфавітному порядку. Це створює ризик розголошення цієї інформації особам, які зацікавлені у тому, аби суддею-доповідачем у певній справі був конкретний суддя КС. Це створює можливості передбачити службовими особами Секретаріату КС, хто буде визначений суддею-доповідачем у справі.

Частина 3 ст. 59 – визначення компетенції за формулою «має право», широта дискреційних повноважень

Визначено, що у випадку об'єднання декількох конституційних проваджень в одне може бути призначений один суддя-доповідач, але не визначено, за яких обставин визначається лише один суддя-доповідач, а за яких їх може бути декілька.

Пункт 4 ч. 3 ст. 59 Закону – корупціогенні вади законодавчої техніки, широта дискреційних повноважень

Цим положенням визначено, що суддя-доповідач залучає спеціалістів для консультацій та дослідження документів. Однак, Законом не визначено ані порядок залучення спеціалістів, ані критерії, яким мають відповідати особи, аби вони могли б бути залучені до надання консультацій судді-доповідачу та до дослідження документів.

Пункт 3 ч. 1 ст. 62 Закону – широта дискреційних повноважень

Цим положенням визначено, що однією з підстав для відмови у відкритті конституційного провадження є невідповідність конституційного подання чи конституційного звернення вимогам, передбаченим Законом «Про Конституційний Суд України». Однією з таких вимог є наявність обґрунтування тверджень щодо неконституційності акта (його окремих положень). Оскільки відсутні будь-які критерії оцінки обґрунтованості тверджень, судді КС мають надмірно широку дискрецію при їх оцінці, що створює можливість цим зловживати з різних мотивів.

Пункт 2 ч. 1 ст. 69 Закону – корупціогенні вади законодавчої техніки

Під час підготовки справ до розгляду та конституційного провадження у справі Колегія,

Сенат, Велика палата можуть призначати у разі потреби експертизу та залучати спеціалістів до участі в конституційному провадженні.

Проте, у Законі не визначаються процедури залучення експертів та спеціалістів, правовий статус останніх, необхідність отримання на таке залучення їхньої згоди, порядок і розміри оплати їхніх послуг, правові наслідки надання ними неправдивих висновків або ухилення від надання інформації (крім декларативних положень ч. 2 ст. 72 і ч. 4 ст. 73 Закону), інші права та обов'язки цих осіб, правові наслідки неврахування суддею-доповідачем експертних висновків тощо.

Частини 2, 3 ст. 75 Закону – корупціогенні вади законодавчої техніки, широта дискреційних повноважень

Визначено, що строк конституційного провадження не повинен перевищувати шість місяців, якщо інше не встановлено цим Законом (ч. 3 цієї статті Закону). Водночас, встановлення максимально можливого строку конституційного порушення може призвести до того, що не буде забезпечено повноту та об'єктивність розгляду конституційного провадження та не будуть здійснені усі необхідні для цього заходи. Тому в Законі потрібно передбачити обставини, за яких цей строк може бути продовжений Судом, та порядок вирішення цього питання.

Крім того, Законом не визначено правові наслідки недотримання цих строків. Аналогічні зауваження є актуальними і для одномісячного строку, визначеного у ч. 3 ст. 75 цього Закону.

Крім того, п. 3 ч. 3 ст. 75 Закону передбачає, що одномісячний строк конституційного провадження не може бути перевищений у провадженні, яке Сенатом, Великою палатою визначене невідкладним. Водночас, Закон не встановлює, які провадження можуть бути визнані невідкладними, за наявності яких ознак чи обставин, що створює невинуватим широку дискрецію при визначенні невідкладних конституційних проваджень.

Частина 2 ст. 81 Закону – широта дискреційних повноважень, корупціогенні вади законодавчої техніки, дискримінація

Цим положенням дозволяється за потреби залучати до участі в конституційному

провадженні представників політичних партій та громадських об'єднань.

Проте, Закон не визначає порядок залучення цих осіб. Крім того, наявність такого права Суду за відсутності визначених Законом підстав створює невинуватим переваги для певних партій чи об'єднань, дискримінації інших. При залученні політичних партій, громадських об'єднань необхідно враховувати приписи ст. 70 цього Закону, відповідно до яких до участі в конституційному провадженні залучаються особи, участь яких необхідна для забезпечення об'єктивного і повного розгляду справи, однак, і при застосуванні цієї норми можуть бути створені невинуватим переваги певним групам і також виникає надмірна дискреція Суду. Це питання потребує більшої уваги і з огляду на те, що політичні партії, громадські об'єднання за своєю сутністю якраз і є групами, які відстоюють суспільні інтереси.

Частини 3, 4 ст. 208-4 Регламенту Верховної Ради України – дискримінація, колізія

Цими положеннями визначено, що пропозиції щодо кандидатів на посаду судді Конституційного Суду, які призначаються Верховною Радою, подаються депутатською фракцією (депутатською групою), групою позафракційних народних депутатів (у кількості, не меншій за кількісний склад найменшої депутатської групи). Фактично, цим положенням встановлюється додаткова вимога до кандидата на посаду судді Конституційного Суду, яка не передбачена ст. 148 Конституції. Крім того, така вимога створює передумови для встановлення політичного впливу на суддю Конституційного Суду, що суперечитиме приписам ст. 11 Закону «Про Конституційний Суд України» щодо необхідності відповідати критерію політичної нейтральності, визначеної судді Конституційного Суду (*Центр політико-правових реформ (<https://www.pravo.org.ua/news/20873685-visnovok-gromadskoyi-antikorupsiynoyi-ekspertizi-tsentru-politiko-pravovih-reform-schodo-zakonu-ukrayini-pro-konstitutsiyini-sud-ukrayini>). – 2019. – 13.05*).

Кириченко Ю., експерт Центру політико-правових реформ

## Конституційні новини в Україні: нова Голова Конституційного Суду через дострокове звільнення з посади судді КСУ

14 травня Конституційний Суд України вперше в історії незалежної України звільнив з посади суддю КСУ – Станіслава Шевчука, який на цей момент був Головою КСУ, за вчинення суддею істотного дисциплінарного проступку, грубе та систематичне нехтування своїми обов'язками, що є несумісним зі статусом судді КСУ та виявило його невідповідність займаній посаді на підставі пункту 3 частини другої статті 149-1 Конституції України.

Принципово нове та позитивне в ухваленому рішенні

Дострокове звільнення судді Конституційного Суду України вперше відбулося обґрунтовано на підставі Висновку постійної комісії з питань регламенту та етики КСУ від 17 квітня 2019 року. Фактично розпочати процедуру звільнення свого колеги не побоялися троє суддів КСУ – С. Сас, І. Сліденко, М. Мельник, які 13 березня цього року звернулися до суддів КСУ з обґрунтованим листом про необхідність невідкладного вжиття кардинальних правових заходів у зв'язку з діяльністю Голови КСУ, яка є несумісною зі статусом судді КСУ.

Попередня практика дострокового звільнення суддів КСУ за порушення присяги Президентом України, Парламентом мала винятково політичне забарвлення та використовувалася як форма тиску на суддів КСУ. Так, звільнення чи загроза звільнення суддів були сталими прийомами тиску на КСУ. З метою впливу на КСУ та формування політично керованого складу Парламент і Президент використовували свої повноваження звільняти суддів КСУ, найчастіше експлуатуючи неврегульовану процедуру звільнення за «порушення присяги» судді.

Як зазначається в аналітичному звіті Центру політико-правових реформ та DRI від грудня 2017 року, «непоодинокими випадками були звільнення суддів КСУ на підставі порушення

присяги навіть без будь-якого пояснення, у чому сам суб'єкт звільнення вгледів таке порушення».

Для розуміння принципово нового та позитивного характеру зміни Голови КСУ сьогодні варто згадати звільнення суддів КСУ «за власним бажанням» напередодні ухвалення КСУ Рішення від 30 вересня 2010 року, яким було змінено Конституцію України. Так, на початку вересня 2010 року протягом кількох днів 4 судді КСУ написали заяви про відставку. Фактично це відбулося з політичних мотивів. Натомість було швидко призначено нових суддів КСУ, й Україна отримала неконституційне Рішення КСУ від 30 вересня 2010 року, яке змінювало Конституцію України в інтересах чинного президента Віктора Януковича, розширюючи його повноваження.

Після Революції Гідності та втечі президента Януковича до РФ 24 лютого 2014 року Верховна Рада України відновила дію Конституції України у редакції 2004 року та винесла Постанову «Про реагування на факти порушення суддями Конституційного Суду України присяги судді»[1], якою звільнила суддів КСУ А. Головіна, М. Колоса, М. Маркуш, В. Овчаренка, О. Пасенюка, а також запропонувала виконуючому обов'язки Президента України та Раді Суддів звільнити ще сімох суддів КСУ. Підставою для звільнення вказано порушення ними присяги за фактом ухвалення згаданого вище Рішення № 20-рп/2010. Однак судді, яких Верховна Рада України запропонувала звільнити, залишилися на своїх посадах.

Більш того вчора КСУ обрав нову Голову саме з цих незвільнених за порушення присяги суддів у 2014 році. Також варто відмітити, що сьогоднішня Голова КСУ проголосувала за скасування кримінальної відповідальності за незаконне збагачення, яке викликало незадоволення українського суспільства.

Можливо, КСУ для усвідомлення, що суддя КСУ не відповідає займаній посаді, необхідно спочатку обрати її/його Головою Суду?

Отже, саме для забезпечення незалежності суддів КСУ конституційними змінами від 2 червня 2016 року повноваження звільняти суддів КСУ від суб'єктів призначення суддів КСУ (Парламенту, Президента та з'їзду суддів) було передано самому КСУ. Сьогодні варто відзначити, що конституційні новели спрацювали та вперше дострокове звільнення судді КСУ відбулося мотивовано.

Як КСУ захистити свою незалежність

Проте звертаємо увагу на не менш важливу для формування незалежного авторитетного в суспільстві КСУ конституційну новелу щодо нового порядку призначення суддів КСУ, а

саме – відбору кандидатур на посаду судді КСУ на конкурсних засадах (частина третя ст. 148 КУ). Сьогодні вона не працює. На рівні Закону України «Про Конституційний Суд України» та Регламенту ВРУ її фактично вбили, а конкурсний відбір замінили політичною підтримкою майбутніх суддів.

Сьогодні невідкладним завданням для українського Парламенту має стати забезпечення конкурсного відбору кандидатів на посаду судді КСУ шляхом формування єдиної конкурсної комісії для всіх суб'єктів призначення суддів КСУ та скасування обов'язкової політичної підтримки майбутнього судді КСУ (*ЦППР (<http://pravo.org.ua/ua/news/20873709-konstitutsiyni-novini-v-ukrayini-nova-golova-konstitutsiynogo-suducherez-dostrokovye-zviltennya-z-posadi-suddi-ksu>). – 2019. – 17.05*).

**Феськов В., експерт Інституту політичної освіти**

## Конституція України: Зміни та шляхи її оновлення

**Е**ксперт Інституту політичної освіти Володимир Феськов дослідив питання зміни, оновлення чи прийняття нової конституції.

За кілька місяців Конституції України виповниться 23 роки. Здавалося б, не так багато у порівнянні з основними законами розвинених демократичних країн. Однак за цей, нехай нетривалий, період українських реалій Конституція України зазнавала (або навмисне не зазнавала) змін, які мали суттєвий вплив на розвиток країни. Зрештою, розмови про «зміни/оновлення/прийняття нової конституції» тривають досі. Про це говорять політики, особливо в передвиборчий період, зазначаючи, що головні біди нашої держави буде вирішено саме в такий спосіб. Єдине, про що не говорить кожен з них, – спосіб, у який буде напрацьовано та прийнято новий образ конституції, а головне, яка роль у цьому процесі відведена народу України. Щоб зрозуміти наскільки це питання актуальне, варто глянути на історію.

28 червня 1996 року на п'ятій сесії Верховної Ради України була прийнята Конституція

України. Чотири роки по тому, у 2000 році була перша спроба її змінити через всеукраїнський референдум. Тоді розглядались питання надання Президенту України права розпуску Верховної Ради України, зменшення її складу з 450 до 300 депутатів, позбавлення їх недоторканості та перехід на модель двопалатного парламенту. Щонайменше 82% громадян, які взяли участь у голосуванні, підтримали усі чотири пропозиції змін. Однак Верховною Радою України ці зміни імplementовано не було, хоч Конституційний суд України і підтвердив остаточно рішень референдуму, а їхню силу прирівняв до сили Закону, що не потребує жодних узгоджень.

Пізніше, в 2004 році, ВРУ змінила конституцію віддавши 403 голоси народних депутатів за пакет змін. Головним чином вони стосувались переходу до парламентсько-президентської форми правління, формування уряду коаліцією депутатських фракцій, подовження терміну повноважень Верховної Ради України до 5 років та вдосконалення системи органів місцевого самоврядування. Роком по тому легітимність тих змін було

визнано Конституційним судом України. Однак саме висновку суду бракувало в процесі прийняття змін. Водночас, також були додаткові обставини, які дають підстави говорити про порушення процедури голосування, наприклад, ухвалені змін до конституції не встановлюють процедури пакетного голосування.

У 2010 році той же Конституційний суд України скасував дію конституційних реформ 2004го року, без участі Верховної Ради України. Таким чином, суд змінив конституційний лад в країні, повернувши його до конституції зразка 1996 року. Приймавши таке рішення, і, фактично, змінивши текст, суд вчинив порушення, перебравши на себе функції Парламенту та Народу України. Адже саме вони мають виключне право «остаточного втручання» в Конституцію України. І першими про це сказали його судді Шишкін та Стецюк, в своїй «окремій думці».

Чотири роки по тому, в 2014 році Верховна рада України відновила Конституцію зразка 2004 року, однак зробила це з порушенням процедури: без рішення профільного комітету і без висновку Конституційного Суду України. Все це поставило під сумнів легітимність змін.

Таким чином, за 28 років незалежності ми маємо Конституцію України що часто зазнавала змін. Кожного разу ці зміни були прямо пов'язані з кризою політичних еліт і слугували певним компромісом у її вирішенні. З іншого боку, щоразу такі зміни ставили під питання дотримання процедур, легітимність та залученість до процесу інших заінтересованих сторін. Зрештою, жодного разу вони не здійснювались за участі громадськості, з обговоренням бодай в незалежних експертних колах. Якщо ж зовсім відверто, то навіть той єдиний випадок, коли громадяни були залучені до процесу, був проігнорований тими ж політичними елітами.

Сьогодні розмови про внесення змін до Конституції України не втратили своєї актуальності. Особливо якими вони були під час виборчої кампанії на пост Президента України. Тоді численні кандидати заявляли про таку ініціативу, однак знову ж не говорили про способи внесення цих змін.

Насправді ж, в законодавчому полі існує три шляхи, якими можна запровадити конституційну реформу в Україні:

Перший спосіб можна назвати найзручнішим – внести зміни до чинної на сьогодні Конституції України. Проте в силу непрості історії змін за останні 15 років, відчуття легітимності документу залишиться предметом постійних дискусій в експертних та політичних середовищах.

Другий – повернутися до Конституції України 1996 року. Іншими словами, обнулити всі зміни, яких документ зазнавав за усі роки. Зробити це буде не просто, адже для цього Конституційний суд України повинен буде оцінити на відповідність Конституції України дії Верховної Ради України в 2014 році. А це під силу лише безкомпромісному складу суддів КСУ, до якого від суспільства та політиків немає жодних зауважень. Однак у зв'язку з останніми подіями в середовищі суду з доволі неочікуваними ротаціями в керівному складі – складно говорити про «чистоту процесу».

Третій спосіб – через національний референдум. Однак для цього необхідно прийняти новий закон про всеукраїнський референдум. Це тривалий і непростий процес, який може зайняти багато часу та вимагатиме від усіх включених до нього сторін безкомпромісного дотримання визначених цілей. Що для реалій країни є великим викликом.

Власне, яким би з трьох шляхів не пішла політична еліта, важливим залишається питання легітимності процесу та включеності в нього якомога ширшого кола заінтересованих сторін. Адже громадяни країни мають бути важливим учасником будь-яких змін, і з їхньою думкою варто рахуватись. Інша справа, чи готова громадськість та її інститути до такого непростого завдання. Адже якість змін – це тест на зрілість не тільки політичних еліт, а й суспільства уцілому. І якщо перші систематично озвучують наміри щодо готовності змінювати основний закон країни, то інші наразі про це говорять у надто вузьких експертних колах. Ціною такої інертності може стати ігнорування змін, вироблених широким колом громадян (на



зразок 2000 року) або ж, що гірше, ігнорування самих громадян.

Хочеться вірити у третій сценарій, де громадськість буде залучена до вироблення змін і отримає результат на який здатна та зорієнтована. Однак для цього потрібно бути

готовими включитися в цей процес, який може стартувати в будь-який момент. Втратити таку можливість на порозі третьої декади незалежності, мені здається, неприпустимо (*Mukachevo.net* (<http://www.mukachevo.net/ua/news/view/503882>). – 2019. – 16.05).

**Петренко І., кандидат політичних наук, директор департаменту аналізу внутрішньої політики**

**Степаненко М., експерт з питань внутрішньої політики**

## **Конституція та народ: Як поєднати? Роздуми після круглого столу**

**Я**к повернути засадничі принципи – легітимність та інклюзивність, тобто включення громадян при обговоренні та ухваленні найважливіших рішень в нашій державі.

Ці питання піднімалися у Херсоні, під час круглого столу «Інклюзивна та легітимна конституційна реформа: вибір процесу». Головними доповідачами були представники Міжнародного центру перспективних досліджень кандидат політичних наук, директор департаменту аналізу внутрішньої політики Центру Ігор Петренко та експерт з питань внутрішньої політики Максим Степаненко. Вони презентували дослідження «Інклюзивна та легітимна конституційна реформа: вибір процесу».

Хочу познайомити з головними тезами дослідження.

**Включити усіх**

В останні п'ять років, після того, як ми в черговий раз змінили Конституцію, відбувається справжнє переавантаження політичної системи країни. Децентралізація, курс на євроінтеграцію, НАТО, уточнення взаємовідносин між різними гілками влади. Ці та інші питання можуть бути остаточно вирішені лише із змінами Конституції.

Фахівці Міжнародного центру перспективних досліджень, які приїхали до Херсону, акцентували не на особливостях майбутньої будівлі нашої держави. Ні на

тому, які будуть побудовані башточки, арки та інші красивості майбутнього палацу під назвою Україна. Вони наполягали на іншому – важливості порядку ухвалення Конституції. На тому, що до обговорення конституційних змін необхідно залучити якого ширше коло громадян. Використати обговорення та ухвалення змін Конституції задля посилення політичної та соціальної згуртованості країни, для нового поштовху реформ та модернізації держави.

Використати процес обговорення для побудови відкритої політичної системи. Експерти називали її «відкритою та інклюзивною політичною системою». Інклюзивна, тобто, така до якої включені всі верстви суспільства. Де немає «ізгоїв», відсторонених від ухвалення рішень громадян.

**Світовий досвід ухвалення Конституцій – різний**

Дослідники намагалися відповісти на запитання: а як в інших країнах ухвалювалися Конституції. Наскільки закордоном батьки інших Конституцій залучають громадян до її обговорення та ухвалення. Вони проаналізували досвід «нових» країн. Список був досить несподіваний. Це – процеси ухвалення конституцій в Уганді (1995), Боснії та Герцеговині (1995), Польщі (1997), Кенії (2005 та 2010 рр) та в деяких інших країнах. Насправді, перелік країн для нас був трохи незвичним, бо ми, здебільшого є

егоцентричними, замкнутими на себе. Часто ми достеменно не знаємо, а що відбувається у всіх сусідів. А тут – Кенія, Уганда. Та, навіть, Боснія та Герцеговина.

Але результати дослідження були цікавими. Й досвід інших країн є повчальним для нас.

Наприклад, польський конституційний процес характеризувався різною динамікою та поступовим відстороненням громадян від обговорення конституційних змін. Якщо на початку, у 1989 році це була надзвичайна широка громадська участь в змінах, підтримка політичних реформ. Пізніше процес був заполітизованим й громадяни втратили зацікавленість. Як результат, у конституційному референдумі взяло участь лише 43% громадян. Й лише трохи більше 50% від тих, хто взяв участь у референдумі, підтримали нову конституцію. Приклад Польщі демонструє нам те, як процес політичних перетворень із початково високою підтримкою населення перетворився на тривалий заполітизований процес.

Найбільш закритим процесом ухвалення Конституції був у Боснії та Герцеговини. Території, що в теперішній час входять до складу Боснії і Герцеговини, були ареною жорстоких вбивств. Двом з етнічним громадам (сербам і хорватам) допомагали їх співвітчизники з Сербії та Хорватії, які постачали зброю і були зацікавлені у продовженні безладу на Балканах.

Недовіра до готовності або здатності місцевих лідерів до переговорів про мир і конституцію відносно нової держави стала причиною того, що в 1995 році США взяли на себе ініціативу започаткування процесу врегулювання даної кризи.

Після досягнення деякого консенсусу, в тому числі щодо припинення вогню, США перейшли до непрямих переговорів для підготовки підґрунтя проведення мирної конференції на військово-повітряній базі в Дейтоні. США призначили лідера Сербії представляти на переговорах боснійських сербів і Туджмана – лідера хорватського уряду – боснійських хорватів

У 1995 році були укладені Дейтонських Угод, які склалися із 11 пунктів. Додаток

4 містив конституцію. Конституція набула чинності з моменту підписання угоди Республікою Хорватією, Союзною Республікою Югославією (Сербією) та Республікою Боснією і Герцеговиною. Фактично, народ Боснії не мав жодної можливості впливати на процес прийняття конституції, його лідери були повністю усунуті. Не було передбачено змістовного обговорення населенням конституційних положень. Конституційний процес не був ані партисипативний, ані представницький. Цей процес більшою мірою підходив для припинення війни, ніж для процесу розробки конституції.

Найбільш відкритим та багатоступеневим був конституційний процес в Уганді. Конституційний процес в Уганді тривав сім років. Й такі довгі часові рамки були повністю виправдані тим широким обговоренням, яке було організоване в країні.

Аналізуючи досвід Уганди, можна сказати, що громадяни даної країни дійсно мали вплив на розробку нової конституції, а також, що не менш важливо, відстояли своє право обирати членів установчих зборів.

У цьому контексті варто також відзначити відкритість влади Уганди, яка забезпечила доволі ефективну комунікацію із місцевими жителями щодо розробки нової конституції.

Отже, влада Уганди розуміла, що для укладання нового суспільного договору потрібно спиратися на підтримку громадян Уганди, що і було зроблено.

Найголовніший висновок. Сучасний світовий досвід показує, що демократичний процес ухвалення Основного закону країни, «знизу», із використанням принципу інклюзивності, повинен складатися із трьох рівнів залученості громадян:

На першому етапі необхідно забезпечити можливість для населення пропонувати ті чи інші принципи, окремі статті або ж навіть проект конституції. Цей етап можна було б назвати безпосереднім.

На другому етапі, так званому, представницькому – повинен бути обраний Установчий орган, який би займався розробкою тексту проекту Конституції. Ні депутати, а саме

незалежний орган – Установчі збори, на які б не впливали політична кон'юнктура.

Й на третьому етапі народ вже повинен мати можливість затвердити текст Конституції на всенародному референдумі.

Неприємність. Всі зміни нашої Конституції відбувалися із порушеннями засадничих принципів легітимності

Досить несподіваною інформацією для учасників круглого столу став висновок дослідження, що всі зміни, які відбувалися в нашій Конституції, порушували той чи інший принцип конституційної реформи. Й, відповідно, з цієї точки зору, найбільш легітимною є Конституція 1996 року.

Конституція України, як більшість європейських конституцій, не містить чітких положень щодо ухвалення нового Основного Закону держави. Але принципи верховенства права, народного суверенітету дають право Українському народу встановлювати свою Конституцію.

Й всі органи влади повинні подбати про встановлення процедури прийняття нової Конституції, якщо цього вимагає суспільство. Таку процедуру має бути встановлено окремим законом.

Тобто, Верховна Рада України зобов'язана на реалізацію конституційних принципів верховенства права, народного суверенітету прийняти насамперед нову редакції Закону України “Про всеукраїнський референдуми” (оскільки діючий Закон неконституційний), а також за умов суспільної потреби – закон України про спосіб підготовки проекту нової Конституції України.

Прийняття представницьким органом установчої влади народу конституції з наступним затвердженням її на національному референдумі є найдемократичнішим способом укладання суспільної угоди (конституції).

Дослідники у своєму резюме вказали, якими повинні бути принципи проведення конституційної реформи, щоб забезпечити

максимальну включеність громадян до конституційного процесу. Цих принципів чотири:

- Широка участь громадськості, що дозволяє, з одного боку, уникнути створення конституції, яка буде передбачати розподіл благ виключно між ключовими політичними акторами, а, з іншого боку, забезпечити високий рівень суспільної легітимності нової конституції.

- Залучення та представництво всіх основних зацікавлених сторін у конституційну дискусію. Важливо створити свого роду картину стану суспільства, з усіма його підрозділами та інституціями, щоб гарантувати, що розробка конституції – дійсно національна справа. Особливу увагу варто приділяти маргіналізованим верствам населення, таким як інваліди, жінки, молодь, літні люди, етнічні групи і найбільш вразливі прошарки.

- Прозорість, яка дозволяє тримати в курсі громадськість, засоби масової інформації та залучене громадянське суспільство про те, як буде відбуватися конституційний процес. Прозорість також передбачає забезпечення зворотного зв'язку у ході широких обговорень.

Все це забезпечить дотримання принципу легальності. Лише з поєднанням інклюзивності та легальності ми можемо отримати легітимну конституційну реформу. Ці принципи не є панацеєю, проте їх дотримання здатне суттєво підвищити якість конституційного процесу – зазначається у дослідженні.

Ось такий він непростий шлях конституційного процесу. А цей процес вже назрів. Україна наблизилася до важливого розуміння – необхідності перезапуску суспільного договору. Найголовніше, щоб цей процес перезапуску був максимально відкритим, легальним та забезпечував широку участь усіх верств в пропонуванні ідей, обговоренні та остаточному ухваленні рішень (*Політична Херсонщина (<http://polit-kherson.info/society/2717-konstytucia-ta-narod-iak-poiednaty-rozdumy-pislia-kruglogo-stolu.html>). – 2019. – 6.05).*

Ківалов С., народний депутат України, д.ю.н.

## Обережно: Конституція! Чи може продовжувати роботу Верховна Рада після припинення її повноважень?

Оголошуючи про розпуск парламенту, Президент озвучив ряд побажань до Верховної Ради щодо прийняття законів: про скасування депутатської недоторканності, про кримінальну відповідальність за незаконне збагачення, Виборчого кодексу, а також ряду кадрових рішень.

Навіть опублікування вже підписаного Указу про розпуск Верховної Ради відклали, щоб спробувати змінити виборчі закони, замінивши виборчу систему і прохідний бар'єр на майбутніх дострокових парламентських виборах за два місяці перед днем голосування. Розрахунок полягав у тому, що голосування щодо змін до виборчого закону відбулося б не пізніше першого дня виборчого процесу парламентських виборів. З першого разу, не вийшло.

При цьому, всі сторони політичного процесу, ніби само собою зрозуміле, посилялися на першу норму статті 90 Конституції, яка говорить про те, що повноваження Верховної Ради закінчуються в день першого засідання новообраної Верховної Ради нового скликання. Б'юся об заклад: багато хто навіть не підозрювали про те, що приховує ця норма.

І в початковій редакції Конституції 1996 року, і в нинішній, норми частин першої і другої статті 90 Конституції співвідносяться як загальне і часткове, *lex generalis* і *lex specialis*. Перша, як загальне правило, встановлювала що Верховна Рада повинна відпрацювати покладених 5 років перед відкриттям першої сесії Парламенту вже наступного скликання не строго календарно, а допрацювавши до першого засідання своїх наступників. Друга, як виняток, дозволяла Президенту припинити повноваження Верховної Ради достроково.

До конституційної реформи 2004 року це дозволялося лише в одному випадку: якщо 30 календарних днів поспіль однієї чергової сесії пленарні засідання Парламенту не можуть розпочатися. Після реформи

2004 року, – додатково в разі 30-денної нездатності сформувати коаліцію і призначити уряд. Нехай в редакції 2004 (і 2014) року це менше очевидно, ніж в початковій редакції, суть залишається тією ж: Парламент, в такому вигляді, як мінімум, не цілком спроможний, а в певних випадках – не функціональний. Не призначивши уряд, парламент залишає виконавчу гілку влади обезголовленою, і втрачає один з двох системних джерел якісних законопроектів. Не сформувавши коаліцію, парламент робить безсистемним усю законотворчість: адже магістральну лінію законотворчої роботи формувати нікому, відповідно, політичну відповідальність за її результати нікому нести. Ну а коли парламент і зовсім не здатний працювати пленарно через нестачу депутатів і голосів – коментарі зайві.

Звідси, напрошується висновок, що з дати вступу в силу указу Президента про дострокове припинення повноважень Верховної Ради, парламент відповідного скликання мав би припинити пленарну і комітетську роботу.

Разом з тим, починаючи з 2007 року, практика в Україні пішла іншим шляхом. Тодішній Президент достроково припинив повноваження парламенту. Тодішній парламент відмовився підкоритися, і продовжив роботу в пленарному режимі. Конституційний Суд так і не висловився тоді в цій суперечці, тим часом сторони уклали мирову угоду: дострокові вибори відбулися, але прецедент пленарної роботи парламенту аж до першого засідання Верховної Ради «достроково новообраного скликання» – з'явився. І посилив доктрину «парламентського континуїтету», що наполягає на абсолютному характері норми ч.1 ст.90 Конституції, в тому числі і щодо дострокових парламентських виборів, «во славу» сталості українського парламентаризму.

Слід визнати, що в ході кризи січня-лютого 2014 р., ця доктрина показала не тільки свою корисність, але й безальтернативність в

українських умовах. Виявилося, що протягом доби країна може залишитися і без Президента, і без уряду. Що країна повинна бути готова до того, що парламент може, в якийсь момент, виявитися єдиним функціонуючим органом центральної влади в країні, і прийняти на себе весь тягар відповідальності за підтримання державності в умовах кризи. Хоча б через те, що «ударостійкість» кількох сотень народних депутатів на практиці вище «ударостійкості» одного-єдиного Президента і десятка міністрів.

А тепер уявімо собі, що саме в цей момент повноваження парламенту виявилися б достроково припинені. І стає ясно, що якщо навіть ч.1 ст.90 не мала абсолютного характеру спочатку, то після 2014 р. вона точно його знайшла.

Інша справа, що міркування збереження державності і забезпечення національної безпеки, з одного боку, і бажання політичних сил перемогти в конкуренції за владу шляхом зміни правил виборів, з іншого – речі не

рівноцінні. Доручати скликанню парламенту, повноваження якого достроково припинені, а рейтинг довіри громадян критично низький, доленосні законодавчі ініціативи, а особливо – зміна виборчих правил напередодні парламентських виборів – скажімо м'яко, не бездоганне рішення. Тим більше, в останньому випадку, Кодекс доброї практики в питаннях виборів Венеціанської комісії рекомендує змінювати такі ключові моменти виборчого законодавства як виборча система не пізніше ніж за рік до виборів.

«Підводні рифи» статті 90 Конституції – це лише мала частина «архіпелагу» політико-правових складнощів, з якими доведеться зіткнутися новому Президенту. Щоб наш «державний корабель» їх успішно минув, рухатися по складному конституційному фарватеру слід виважено і майстерно (*Закон і Бізнес* ([https://zib.com.ua/ua/print/137755-chi\\_mozhe\\_prodozvzhuvati\\_robotu\\_verhovna\\_rada\\_pislya\\_pripinen.html](https://zib.com.ua/ua/print/137755-chi_mozhe_prodozvzhuvati_robotu_verhovna_rada_pislya_pripinen.html)). – 2019. – 23.05).

**Ганущак Ю., Директор Інституту розвитку територій**

## **Не гарантую, що новий парламент просякне ідеями децентралізації, але можу передбачати, що він довго не протримається, якщо цього не відбудеться**

*(Інтерв'ю)*

**Д**иректор Інституту розвитку територій Юрій Ганущак про новий етап реформи децентралізації за умови переформування парламенту, а також про те, чим займаються новостворені комісії при ОДА

Презентуючи наприкінці січня цього року оновлений план дій щодо реформи децентралізації, Володимир Гройсман оголосив, що «уряд ініціює наступний етап змін». Одним з перших кроків цього етапу стало створення при обласних адміністраціях спеціальних комісій, які повинні готувати адміністративно-територіальну реформу. Баритися не можна, адже місцеві вибори 2020 року мають відбутися вже на новій територіальній основі. Як працюють ці комісії

і чи є майбутнє у другого етапу реформи за близького перезавантаження парламенту, порталу «Децентралізація» розповів директор Інституту розвитку територій Юрій Ганущак.

**Проблема 2020**

*У чому полягає новий етап децентралізації, про який говорив Володимир Гройсман?*

- Реформа децентралізації передбачає, що більшість повноважень публічної влади перейде до самоврядування, а держава лише контролюватиме діяльність самоврядних органів. Цей момент, до речі, зафіксовано у ст. 19, ч.2 Конституції України: «Орган 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». Тобто якщо створюється орган місцевого самоврядування на будь-якому рівні, це його стосується. І йому не потрібні розпорядження міністерства чи уряду: він має керувати сам, але у межах законодавства. Міністерство та уряд повинні лише регулювати діяльність органів місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування та органи державної виконавчої влади мають зустрічатися лише в одному місці: у суді, і тільки у тому випадку, коли органи місцевого самоврядування порушують закон. Й ані голова уряду, ані майбутній префект не повинні казати місцевій владі: «Роби так і так!» От якщо вони вважатимуть, що місцева влада порушила закон, інша річ. Тоді їм треба звертатися до суду, який винесе вердикт, чи законне рішення органу місцевого самоврядування. Така свобода дає можливість органам місцевої влади розвиватися.

*Це чудова модель. Але багато хто непокоїться, чи продовжить Україна рухатися до неї з новим президентом та з новим парламентом?*

- Добрі, та ще й вистраждані ідеї, народившись, не можуть просто так зникнути. Реформа децентралізації почалася не у 2014 році, а у 2005-му. Адже саме тоді над нею почали працювати. Концепція реформи 2014 року встановила певні напрямки та віхи, і тепер будь-яка нова влада має визначити своє ставлення до них. Якщо цей документ новій владі не підходить, вона має сказати про це насамперед жителям об'єднаних громад, які вже відчули, що таке свобода прийняття рішень. Чесно кажучи, не думаю, що хтось зараз на це наважиться...

*Але ж реформа потребує не тільки згоди уряду, але й його сприяння. Ви, приміром не раз казали, що коли до 2020 року Україна не перейде на нову адміністративно-територіальну основу, може трапитися колапс. Бо держава не справитися із забезпеченням водночас старих та нових управлінських структур.*

- Середньостатистичний народний депутат хоче мати успіх при мінімумі ризиків. А реформа децентралізації – однозначно успішна,

і жодному депутату немає сенсу заявляти, що децентралізація – це погано. Адже ось вони – нові дороги та школи. Так, для того, аби зайти до парламенту, використовуючи, приміром, протестні настрої, деякі особи та лояльні до них ЗМІ активно розповідали про «зубожіння», називаючи біле – чорним. Але вже у парламенті їм треба показати виборцям, що вони досягають успіху. І, власне, децентралізація є інструментом, за допомогою якого стовідсотково можна цього успіху досягти. Тому новий парламент невдовзі після початку своєї роботи, бажаючи показати себе кращим від попереднього, цілком може прийняти вистражданий закон «Про засади адміністративно-територіального устрою», розблокувавши таким чином «проблему 2020». Отже, я у цьому відношенні оптиміст: переконаний, що у грудні ми матимемо цей закон.

*Презентуючи оновлений план дій щодо реформи, Володимир Гройсман наголосив, що більшість змін необхідно закріпити у Конституції. Наскільки можливі конституційні зміни за умови осіннього переформатування парламенту?*

- Я не можу гарантувати, що новий парламент обов'язково просякне ідеями децентралізації, але я можу передбачати, що він довго не протримається, якщо цього не відбудеться. Це ж стосується і нового президента.

*Про обласні комісії, які творять майбутнє*

*На початку лютого Володимир Гройсман наказав створити при обласних адміністраціях спеціальні комісії – для впровадження другого етапу реформи. Що це за комісії і чим конкретно вони займаються?*

- У жовтні 2020 року ми повинні мати нову карту України, територія якої повністю вкрита об'єднаними громадами. Закон про добровільне об'єднання передбачав участь обласних рад у формуванні перспективних планів, але не всюди ці ради обрали найкращу конфігурацію для ОТГ. Громади часто створювали за бізнесовими, політичними ті іншими особистими інтересами місцевих еліт. Через це подекуди виникли, з одного боку, слабкі та неспроможні громади, а з іншого – дуже потужні, але маленькі, які відмовилися

брати до себе бідні довколишні села. Держава ж зацікавлена у гармонійному розвитку всіх своїх територій. Тому усі громади треба проінспектувати на предмет певних критеріїв, які загалом і складають поняття спроможності. Це величезна робота, і новостворені комісії, якраз мають нею займатися. Створення нової мапи спроможних громад – ідеального перспективного плану області, без білих плям, необ'єднаних сільрад та неспроможних громад – це їхні Альфа і Омега. А наступною задачею новостворених комісій є формування укрупнених районів, тобто, по суті, узгодження на місцях меж цих районів.

*Чим нові обласні комісії відрізняються від тих, що аналізували та погоджували перспективні плани створення об'єднаних громад?*

- Задачею тих перших комісій було запустити реформу, створивши бодай якісь об'єднані громади. Тепер усі вже розуміють, що ОТГ, створені не за методикою, запропонованою Міністерством регіонального розвитку, працювати не будуть. До того ж, перспективний план – це певне бачення майбутньої перспективи, а оцінка спроможності – це перелік об'єктивних критеріїв. Отже, акценти тут дещо різні.

*Чи усі області вже створили такі комісії?*

- Точно знаю, що комісію досі не створили у Закарпатській області, яка через особисту позицію її колишнього очільника Геннадія Москаля і відвертий саботаж з його боку фактично залишилася поза реформою децентралізації. Ця область зараз розглядається як контрольна, по відношенню до якої порівнюються здобутки всіх інших областей. Хочу сказати, що після відставки пана Москаля я отримав із Закарпаття кілька позитивних сигналів, які дозволяють мені висловлювати обережний оптимізм. Я сподіваюся, що Закарпатська обласна рада вже наступного місяця таки схвалить перспективний план. Принаймні, до мене вже зверталися за консультаціями щодо його формування.

*Ви безпосередньо інспектуєте новостворені комісії під час своїх подорожей областями?*

- Я би так не сказав. Я не посадова особа, щоб когось інспектувати. Але справді зараз

багато їжджу по регіонах і доношу до членів комісій думку, що саме вони творять майбутнє, за яке їм точно не буде соромно перед онуками. Отже, я не стільки розповідаю, що робити, скільки розповідаю, чому робити – саме так, як запропоновано урядом. Для людей, які переконують інших, це дуже важливо. Адже головна робота працівників комісій – спілкування з людьми. Вони дуже часто виїжджають до того чи іншого району, радяться, проводять консультації.

*Існування білих плям на перспективних планах областей не є випадковістю. Зазвичай це наслідок впливу місцевого бізнесу, з тих чи інших причин не зацікавленого у формуванні об'єднаних громад. Чи можуть працівники комісій вплинути на тих, хто перешкоджає реформі?*

- Сила реформи децентралізації у математичній точності усіх її положень. Ось, приміром, десь створюють громаду під одного фермера. Чи буде він сплачувати податки у повному обсязі? Навряд чи. Навіщо це монополісту? І більшість місцевої ради виявляться його ставлениками. Тому методика створення ОТГ вимагає: площа громади має бути щонайменше 200 кв. км. На такій території точно буде не один, а кілька порівняно крупних бізнесменів, які не зможуть домовлятися між собою, бо конкуруватимуть одне з одним. Наступна позиція: уявіть, що на рівні області вирішили підіграти одному з бізнесменів, створивши під нього неспроможну маленьку депресивну громаду. І тепер ця громада є головним болем, власне, обласного керівництва, яке має відповідати за неї, витрачаючи кошти з обласного бюджету для підтримання її життєдіяльності. Ось що означає не слідувати методиці формування громад...

*Чи достатньо для роботи комісій законодавчого забезпечення?*

- Робота комісій значно пришвидшилася б, якби для цього була повністю готова законодавча база. Однак ми маємо бути свідомі того, що усі реформи адміністративно-територіального устрою робляться покроково. Тобто треба зробити кілька кроків, подивитися, що правильно, а що ні; що працює, а що

ні, і відповідно до цього скоригувати законодавство. Прийняти усі потрібні закони наперед не вдасться. Саме покроково ми і рухалися до недавнього часу, поки парламент не почав ігнорувати законопроекти, які стосуються децентралізації – насамперед через політиканство. Через це накопичилося чимало проблем, які давно мали би бути вирішеними. Наприклад, проблема повсюдності місцевого самоврядування. Нам потрібен закон, який передбачає планування територій у межах юрисдикції громади для управління територією. Зрештою, для того, щоб було створено мапу громад та районів, теж потрібен закон.

*Обласні адміністрації належать до президентської вертикалі. Чи зможуть ці комісії виконувати взяті на себе функції після заміни очільників ОДА?*

- У законодавстві ніде не сказано, що місцеві державні адміністрації – це президентська вертикаль. Так, голів ОДА призначає президент, але за поданням уряду. Якщо уряд не зробить подання, то і президент нікого не призначить. Отже, не все так однозначно. І взагалі, я вважаю, що місцеві державні адміністрації потрібно переводити в оперативне управління уряду.

*Про нові великі райони*

*Ви сказали, що новостворені комісії працюватимуть над формуванням нових районів. Як просувається робота у цьому напрямку?*

- Треба насамперед зауважити, що райони в Україні було створено штучно у 1960-х роках. Причому створювали їх навіть не за кількістю населення, а за кількістю членів комуністичної партії. Через це з'явилися як не виправдано маленькі райони, так і райони, розтягнуті на 100 і більше кілометрів... Тепер цю помилку треба виправити. Межі укрупнених районів повинні йти по межах нових ОТГ. Тобто спершу треба створити мапу області, повністю вкрити об'єднаними громадами, і тільки тоді можна буде серйозно говорити про зміни на районному рівні. Однак певні напрацювання обласні комісії вже мають. У деяких випадках межі нових районів частково співпадають з межами існуючих, в інших випадках – навпаки.

*Серед нових завдань уряду прем'єр-міністр визначив «завдання щодо затвердження нової територіальної основи країни – 100 спроможних районів». Які шанси виконати це завдання?*

- На жаль, до 1 січня наступного року нам аж ніяк не вдасться створити 100 нових, укрупнених районів. Але я хотів би, щоб з 1 січня цей процес запустили хоча б в одній області і хоча б у тій частині, яка стосується територіальної організації виконавчої влади. Я маю на увазі насамперед реформування районних адміністрацій, які тепер часто не мають чим займатися, бо більшість майна перейшло до об'єднаних громад. Нам потрібен пілотний проект. Тому що запуск одразу всіх нових районів з січня 2021 року без відпрацювання взаємодії органів виконавчої влади на території однієї-двох областей має чимало ризиків.

*А які області вже готові стати пілотними у створенні нових районів?*

- Тут треба почати з вимог. По-перше, в таких областях має бути найменше районів, у яких не створено жодної ОТГ. По-друге, керівництво областей має бути налаштованим до змін, усіляко підтримуючи їх. По-третє, таку ж позицію повинні займати і місцеві еліти, дійшовши згоди щодо центрів та меж нових районів. По-четверте, галузеві управління повинні хоча б змиритися з переформатуванням їх органів в області. І нарешті, по-п'яте, ці області не повинні бути бідними, бо зміни потребуватимуть певних коштів. Таким критерієм вже загалом відповідають Запорізька, Житомирська та Хмельницька області. Я міг би назвати і Чернігівську область, але, на жаль, еліти на півночі області ніяк не можуть визначитися із тим, де буде центр нового району. Полтавщина дуже непогано підготувалася у частині реформи медицини II рівня, але громади області є загалом нерівномірно розташованими і потребують вдосконалення.

*На початку реформи ви казали, що основою нових районів стануть госпітальні округи.*

- Тут треба дещо уточнити. Між госпітальними округами та новими районами таки є певна різниця. Метою створення



госпітальних округів є надання якісних медичних послуг II рівня. Тому не так вже й важливо, де буде центр госпітального округу. Може, наприклад, трапитися так, що три лікарні інтенсивного лікування округу поділять між собою певні лікувальні напрямки і не конкуруватимуть між собою. Але для району як адміністративно-територіальної одиниці питання центру є надзвичайно важливим. Адже саме у такому центрі повинна викохуватися адміністративна еліта. Ось, наприклад, у Херсонській області 4 госпітальних округи. Серед них є Бериславський госпітальний округ, хоча місто Берислав знаходиться лише у 30 км від Каховки. Проте дорога від Бериславу до Каховки йде через Дніпро по дамбі, а медичні послуги II рівня краще не розділяти великою рікою, яка у критичний момент може перетворитися у нездоланну перешкоду. Зате з точки зору формування нового району, Дніпро не є перешкодою. Бо за будь-яких умов керівництво району зможе ефективно управляти районними підрозділами на іншому березі Дніпра.

Про потенціал для добровільного об'єднання

*Ви багато спілкуєтеся з командами Центрів розвитку місцевого самоврядування, посадовими особами... Що вони розповідають про можливості добровільного об'єднання громад? Ці можливості ще не вичерпано?*

- Ми маємо зараз близько 900 громад, але, на превеликий жаль, багато з них не відповідають методиці. Якщо підходити до реформи із жорсткими мірками, то у цілій Україні мало би бути не більше, ніж 1100 ОТГ. Якщо ставитися до цього питання м'якше, то має постати близько 1 500 ОТГ. На жаль, кількість необ'єднаних сільських, селищних та міських територіальних громад досі залишається достатньо великою. Однак радує те, що противники об'єднання практично вичерпали свій емоційний потенціал, а пасіонарії використали усі свої можливості. Тобто ті, хто хотіли себе реалізувати, зробили це. А інших мені не шкода.

*Отже, коли розпочнеться другий етап реформи, спротиву не буде?*

- Так, бо всі жителі необ'єднаних громад знають: їхні керівники мали достатньо

можливостей об'єднатися за будь-якою конфігурацією. Тут треба зазначити, що ті сільські, селищні та міські голови, які не прийняли рішення щодо об'єднання, швидше за все, програють вибори. Бо їхні політичні опоненти однозначно закидатимуть їм втрату мільйонів гривень хоча б тільки інфраструктурної субвенції.

*А районні адміністрації не чинитимуть спротив примусовому об'єднанню?*

- Вони з кожним місяцем втрачають свій вплив на райони. І найкращі фахівці вже, як правило, пішли звідти до об'єднаних громад. У перший рік об'єднань, тобто у 2015 році, все було по-іншому. Тоді на об'єднання йшли тільки «навіжені», бо вони не знали, що з цього вийде і дуже ризикували. І саме вони отримали найбільше бонусів, бо їх було тільки 159. У другий рік реформи об'єднувалися вже розумні. Вони добре все підраховали і перевірили на громадах першої хвилі. На третій рік об'єднувалися завбачливі, які зрозуміли, що буде, якщо вони проігнорують реформу. Цьогоріч на об'єднання йдуть ті, які за різних обставин не могли зробити цього раніше. Отже цей потік майже вичерпано. А тиск знизу залишається. У цих умовах районні адміністрації, які стають дедалі слабшими, суттєво перешкоджати реформі не зможуть.

Про місцеві референдуми

*Як би ви прокоментували наступну фразу Володимира Гройсмана: «Потрібно розвивати форми прямого народовладдя – вдосконалити виборче законодавство і вибудувати механізми проведення місцевих референдумів, аби громадяни мали можливості висловити свою позицію і приймати рішення не від виборів до виборів, а в процесі життя». Про які саме вдосконалення йдеться?*

- Керівники об'єднаних громад не бояться спілкуватися з людьми, бо це було обов'язковим елементом перемоги на місцевих виборах. Такі керівники активно вдаються до запровадження бюджетів участі, проведення громадських слухань, до співпраці з громадськими активістами тощо. Навряд чи цим керівникам ще й потрібні референдуми. До того ж, я маю щодо референдумів певну пересторогу.

Референдум потрібен лише слабкій місцевій раді, яка хоче уникнути відповідальності за те чи інше своє рішення.

*А може навпаки: завдяки референдуму люди можуть змусити раду виконати те, що їм потрібно?*

- Для цього людям цілком достатньо інших інструментів. Наприклад, громадських слухань, загальних зборів або навіть звичайного опитування, яке, завдяки сучасним технологіям, тепер досить легко проводити. Воно за визначенням носить дорадчий характер і може схилити раду на той чи інший бік. Натомість референдуми відкривають широкі можливості для маніпулювання громадською думкою.

*А як же позитивний досвід Швейцарії?*

- Це радше виняток, ніж правило. Референдум у Нідерландах щодо затвердження Угоди про асоціацію між Європейським Союзом та Україною, а також Brexit, показують, як за допомогою цього інструменту можна легко

знищити найміцніші фортеці демократії. Практика така, що багато мислячих людей не ходять на референдуми, відчуваючи, що ними маніпулюють. А ті, хто цього не відчувають, якраз йдуть і голосують так, як потрібно ляльководам. Демократичне суспільство вимагає від людей, які приймають рішення, високого рівня освіченості та розуміння власної відповідальності. На мою думку, вдаватися до референдуму можна тільки коли є бездіяльність місцевої ради. Тобто якщо вона не приймає рішень, з питань, визначених законом, жителі повинні мати можливість проголосувати про недовіру такій раді. Але якщо закон про референдум таки конче мусить бути, я би вказав у ньому не перелік питань, які не можуть виноситися на референдум, а навпаки – перелік питань, які можуть виноситися на референдум. Щоб під виглядом народовладдя нам знову не підсунули сепаратизм (*Децентралізація (<https://decentralization.gov.ua/news/11064>). – 2019. – 23.05*).

## КОНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

### Німеччина

З нагоди 70-річчя прийняття Основного закону ФРН міністерка у справах сім'ї Франциска Гіффай і Німецький союз захисту дітей закликали якомога швидше включити до конституції права дітей.

Про це повідомляє фра.

«Якщо конституція є душою нашої демократії, то ця душа не є повноцінною без прав дітей», – заявив президент союзу захисту дітей Хайнц Хільгерс.

Крім того, у своїй коаліційній угоді партії ХДС / ХСС і СДПН домовилися про те, що

права дітей повинні бути включені до Основного закону. Робоча група федерації і земель повинна представити до кінця року пропозиція про те, як це конкретно повинно бути реалізовано.

Права дітей, передбачені Основним законом, матимуть практичне значення в багатьох областях, зазначила Гіффай. Зокрема, в суперечках про опіку буде приділятися більше уваги інтересам і побажанням самих дітей (*День (<https://day.kyiv.ua/uk/news/260519-u-nimechchyni-hochut-vklyuchyty-prava-ditey-do-konstytuciji>). – 2019. – 26.05*).

### Польща

Членство Польщі в ЄС та НАТО потрібно закріпити відповідними записами у конституції Польщі.

На цьому під час відзначення Дня конституції РП наголосив президент Польщі А. Дуда, повідомляє власний кореспондент Укрінформу.

“У нас є конституція і потрібно дискутувати на її змінами, оскільки слід дискутувати над тим, чи потрібно ввести до нашої конституції положення про ЄС і чи ми маємо гарантувати в конституції присутність в цьому великому Союзі. Я особисто переконаний, що так”, – підкреслив Дуда.

Він також додав, що до конституції також треба вписати членство країни в НАТО.

Речниця правлячої партії “Право і Справедливість” (PiS) Беата Мазурек з цього приводу написала у Твіттері, що можна вести розмову про такі записи в конституції країни.

Лідер опозиційної партії “Громадянська платформа” (PO) Гжегож Схетина заявив, що заява президента щодо цього питання є “несерйозною”, оскільки PiS виступає проти цього кроку (*Укрінформ* (<https://www.ukrinform.ua/rubric-world/2693474-duda-proponue-zakripiti-clenstvo-v-es-ta-nato-u-konstitucii-polsi.html>)). – 2019. – 4.05).

Конституційна реформа Польщі почалася ще за радянських часів. Економічні та політичні кризи напередодні розпаду комуністичної системи в Східній Європі переконали членів Комуністичної партії Польщі визнати на початку 1988 року неминучість змін і необхідність переговорів з опозицією для виходу із кризи. Із середини 1988 року протягом шести місяців за посередництва лідерів Католицької церкви між комуністичним урядом і профспілковим рухом «Солідарністю» проводилися здебільшого секретні переговори щодо організаційних аспектів дискусії щодо змін у конституції, більше відомого як «круглий стіл». Сам «круглий стіл» був скликаний у лютому 1989 року. До початку квітня була досягнута угода щодо подальших кроків (відома в Польщі як «Угода «круглого столу»). Чинний парламент мав би приймати переважно стримані поправки до конституції. Вони передбачали розпуск однопалатного парламенту (Сейму) і його демократизацію, залучаючи до складу опозицію (очікувалося, що Комуністична партія збереже контроль); створення виборного сенату в якості другої палати парламенту; і створення нового потужного апарату президента. Конституційні поправки були спрямовані на те, щоб забезпечити деякий захист для комуністів, водночас, дозволяючи опозиції брати участь у політиці.

Контрольований комуністами парламент вніс узгоджені поправки 7 квітня 1989 року, через кілька днів після укладання «Угоди «круглого

столу». Вибори були проведені в червні 1989 року, де кандидати від «Солідарності» отримали більшість місць одночасно і в Сеймі, і сенаті. Очікуваного управління Сеймом комуністами не відбулось завдяки темпам більш значних змін у Польщі та інших країнах Східної Європи, сталося так, що до кінця 1989 року Комуністична партія перестала існувати.

Початкові спроби замінити конституцію 1952 року були розпочаті ще у 1989 році зі створення Сеймом і сенатом окремих комітетів для досягнення цих цілей. Сейм та сенат розробляли свої власні проекти конституції і відмовлялися від співпраці. Таким чином, прогрес у досягненні абсолютно нової конституції сповільнився. У 1992 році парламент прийняв Конституційний Закон про Порядок Підготовки та Введення в дію Конституції. Він передбачав єдиний конституційний комітет, що складається з членів і Сейму, і сенату і окремими представниками президента, кабінету міністрів і конституційного суду (без права голосу). Остаточний варіант конституції мав бути затверджений на референдумі.

Згідно з Конституційним Законом процес було розпочато в жовтні 1992 року, але він був перерваний з причини проведення парламентських виборів, що відбулися в вересні 1993 року, і у зв'язку зі змінами в керівництві держави в результаті президентських виборів в 1995 році, і сповільнювався через суттєву політичну опозицію всередині та поза межами парламенту. Остаточний проект, що включав поправки, запропоновані президентом, був прийнятий у квітні 1997 року. Він був затверджений у процесі проведення референдуму в травні 1997 року. Для ухвалення потрібна була більшість у понад 50% голосів виборців, що брали участь у референдумі, без мінімально передбаченої кількості громадян. Явка склала 43%, і трохи більше 50% від тих, хто взяв участь у референдумі, підтримали нову конституцію.

Приклад конституційної реформи Польщі з точки зору забезпечення інклюзивності та легітимості процесу є неоднозначним. Адже політичні перетворення у Польщі стали

можливими саме завдяки широкій підтримці населення незалежного профспілкового руху «Солідарність», проте надалі населення Польщі було практично усунуте від безпосереднього впливу на процес створення проекту конституції. Народу Польщі було запропоновано лише прийняти чи відхилити кінцевий проект Основного закону. Відносно невелика явка

продемонструвала низький рівень легітимності нової конституції. Приклад Польщі демонструє нам те, як процес політичних перетворень із початково високою підтримкою населення перетворився на тривалий заполітизований процес (*Realist.online* (<https://realist.online/article/uroki-konstitucijnogo-procesu-polshidlya-ukrayini>)). – 2019. – 11.05).

## Вірменія

Другий етап «революції Пашиняна» – судова реформа, запущена «з вулиці» – є важливим не лише за очевидним змістом, а й за потаємним сенсом.

Здається, глава уряду Вірменії Нікол Пашинян спромігся «узяти» ще одну «висоту» – та запустити в країні судову реформу. Але. Чи не відкриє це шлях новій диктатурі та чи не пішов очільник «гранатової революції», можливо, на найважчий компроміс у своєму політичному житті?

Як буде здійснюватися судова реформа? По-перше, повна перевірка зв'язків, статків суддів, тобто виявлення фактів незаконного збагачення. По-друге, відсторонення тих суддів, рішення яких були оскаржені в Європейському суді із прав людини і за рішеннями якого було встановлено порушення прав громадян Вірменії. По-третє, заклик до суддів, що ухвалювали несправедливі рішення, самим подати у відставку. По-четверте, парламенту запропоновано розробити необхідні законодавчі зміни, в тому числі – до Конституції, які б забезпечили б функціонування нової судової системи. Всі формулювання є достатньо виваженими, тобто, завжди можна пояснити будь-кому, що от є конкретні підстави сумніватися у чесності цього судді і в жодному разі не йдеться про анігіляцію усієї системи за політичною ознакою. Вчора ж, о 13-30 Пашинян попросив людей розблокувати суди, нібито – мети досягнуто, судову реформу розпочато.

Зрозуміло, що окрім судів Пашиняна непокоїть й можливість концентрації опонентів (а, незважаючи на результати виборів, половина громадян Вірменії їх просто

проігнорувала, в тому числі і за закликом Кочаряна) навколо фігури экс-президента, який має тісні стосунки із керівництвом Арцаху. Тут Пашинян спробував розіграти окрему гру. Тому що паралельно із звільненням Кочаряна з-під варти та блокуванням судів, у столиці Вірменії перебував президент Нагірно-Карабахської республіки Саакян. Пашинян зробив заяву: «певні сили» (і зрозуміло які – колишня влада на чолі з Кочаряном) хочуть посварити керівництво Вірменії та Арцаху, що, зрозуміло, є підривом національної єдності та державною зрадою. А нова війна зараз Вірменії явно не на часі, розклад сил та ресурсів між нею та Азербайджаном очевидно змінився на користь останнього... І пану Саакяну довелося робити свій маневр: він зустрівся із фракцією Пашиняна у парламенті та самим головою уряду та запевнив, що проблеми нема: «Якщо є такі діячі і такі сили, то ми зобов'язані виявити їх, якщо є такі цілі, то природно я теж кваліфікую це як зраду. У мене немає ніяких відомостей, що є такі сили і такі діячі, які готують здійснення таких зрадницьких дій». На цьому нібито також домовилися. Але дуже промовистою в цьому контексті стала новина пізнього вечора 20 травня про те, що суд призупинив розгляд справи Кочаряна та інших учасників процесу та направив її до Конституційного суду.

Підсумуємо. Чи виграв знову Пашинян? Зовні виглядає, що так, виграв. Адже, йому вдалося вийти із достатньо складної внутрішньополітичної ситуації без втрати власного іміджу демократа. Звісно, звернення до вулиці – це невід'ємний атрибут прямої демократії, але він не може бути в успішного

політика єдиним. І це, якось одразу, проявило обмеженість інструментарію Пашиняна (це, до речі, при тому, що у нього – повністю контрольований парламент). Такий собі початок кризи жанру. А тому, враховуючи що Роберт Кочарян на свободі та розгляд його справи перейшов вже до Конституційного суду (а там, що, усі судді такі вже сумлінні та незаплямовані?) можна припустити, що ситуація скоріше нагадує

«бойову нічию». Очільники Вірменії та Арцаху зберегли політичне обличчя, судова реформа ще має бути здійснена, а пан Кочарян отримує шанс на повернення до активної політики. Як кажуть, процес іде. І у демократичних країнах десь так і має бути. (*Укрінформ* (<https://www.ukrinform.ua/rubric-world/2704851-nikol-pasinan-otak-treba-provoditi-sudovu-reformu.html>). – 2019. – 21.05).









**КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС  
В УКРАЇНІ:**

**ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ**

**№ 5 (61) 2019**

**(25 квітня - 25 травня)**

Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів  
Додаток до журналу «Україна: події, факти, коментарі»

Редактор  
Л. Сісіна

Комп'ютерна верстка:  
А. Берегельська

Підп. до друку 27.05.2019.  
Формат 60x90/8. Обл.-вид. арк. 6,7.  
Наклад 2000 пр.  
Свідоцтво про державну реєстрацію  
КВ № 5358 від 03.08.2001 р.

Видавець і виготовлювач  
Національна бібліотека України  
імені В. І. Вернадського  
03039, м. Київ, Голосіївський просп., 3  
siaz2014@ukr.net

Свідоцтво про внесення суб'єкта  
видавничої справи до Державного реєстру  
видавців, виготівників і розповсюджувачів  
видавничої продукції ДК № 1390 від 11.06.2003 р.