



# КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ:

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

---

## У НОМЕРІ:

- **АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС**

- ✓ *Стратегія влади щодо розвитку органів правосуддя та конституційного судочинства в Україні*

- **СУСПІЛЬНА ДУМКА**

- ✓ *Закон про старост*

- ✓ *Референдум про вступ до НАТО*

- **ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР**

- ✓ *Проблеми конституційного реформування системи правосуддя*

№ 4 квітень 2021

**КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС  
В УКРАЇНІ:**

**ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ**

**№ 4 (84) 2021**

**(25 березня - 25 квітня)**

Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів

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

**Редакційна колегія:**

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

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

Ю. Половинчак, керівник НЮБ;

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

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

Заснований у 2014 році  
Видається один раз на місяць

Передрук – тільки з дозволу редакції

З повнотекстовою версією видання  
можна ознайомитись на сайті  
**Центру досліджень соціальних комунікацій**  
**[nbuviar.gov.ua](http://nbuviar.gov.ua)**

## ЗМІСТ

### АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

*Мищак І.*

Стратегія влади щодо розвитку органів правосуддя та конституційного судочинства в Україні.....3

**НОВИНИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ** .....8

**КОНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ УКРАЇНИ**..... 10

### СУСПІЛЬНА ДУМКА

Слово і Діло: Політична зацікавленість: чому змінили вимоги до кандидатів на посаду судді КСУ ..... 15

*Л. Семишоцький*, Закон і Бізнес: Верховенство санкцій..... 16

*М. Жернаков*, Gazeta.ua: Нові судді КСУ не матимуть легітимності. Президент поглиблює кризу .....20

*Г. Друзенко*, Фокус: Декомунізація? Не чув! Чому, відбираючи українське громадянство, Зеленський схожий на генсека ЦК КПРС .... 21

*М. Поживанов*, LB.ua: Закон про старост: справа не лише у КСУ ..... 22

*Л. Самохвалова*, Укрінформ: Референдум про вступ до НАТО: чи на часі? ..... 25

*Ю. Третьак*, *М. Кошелюк*, Дзеркало тижня: Полюси зростання. Наступний крок децентралізації ..... 27

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

### ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР

*Дроздов О.*

ЗМІ привчили громадян, що потрібно завжди шукати щось не доброзечне (*Інтерв'ю*) ..... 34

*Ставнійчук М.*

Такі формулювання створюють умови для ймовірного й можливого тиску на судові органи (*Інтерв'ю*) ..... 38

*Жернаков М.*

Страшний суд президента Зеленського: два роки обіцянок і жодного прогресу ..... 42

*Стецюк П.*

«Конституційна процедура». Назва закону повинна відповідати його змісту ..... 48

*Центр політико-правових реформ*

Проблеми конституційного реформування системи правосуддя..... 50

*Марчук А.*

КСУ може вдатися до чергового підриву антикорупційної реформи: пояснюємо, чому спецконфіскація конституційна ..... 54

*Богатир В.*

Політика має право! ..... 56

### КОНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ

#### ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Молдова ..... 59

Киргизстан..... 59

# АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

Мищак І., доктор історичних наук, професор

## Стратегія влади щодо розвитку органів правосуддя та конституційного судочинства в Україні

Судова реформа, яка активно триває в Україні вже понад 5 років, привертає значну увагу як фахівців, так і простих громадян, оскільки стосується практично кожного та є своєрідним мірилом суспільної довіри до інститутів влади в цілому. Водночас її перебіг демонструє різні позиції та підходи сторін, що проявилось, серед іншого, у численних внесеннях змін до законодавства та, навіть, визнання окремих законодавчих ініціатив, які були підтримані Верховною Радою України, неконституційними, як це мало місце із Законом «Про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» № 193-IX від 16 жовтня 2019 року, внесеним до парламенту Президентом України Володимиром Зеленським. Так само неконституційними було визнано й ряд інших положень законів, ухвалених Верховною Радою ще попереднього скликання.

Незважаючи на це, позиція Президента України щодо реформування судової влади залишається незмінною – реформа має бути завершеною упродовж короткого часу. На підтвердження цього 1 березня 2021 року на всеукраїнському форумі «Україна-30. Розвиток правосуддя» було представлено проєкт Стратегії розвитку органів правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки<sup>1</sup>, розроблений у рамках діяльності Комісії з питань правової реформи при Президентові України.

Пояснюючи необхідність судової реформи, Глава держави Володимир Зеленський у своєму виступі на форумі наголосив: «Забезпечення незалежного суду – основа демократичної держави. Сьогодні хвороби судової системи

можна поділити на дві групи: нагальні проблеми, серед яких нестача нових суддів, а звідси – велике навантаження та проблеми з доступом до правосуддя. У цьому контексті важливо відновити роботу Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (далі – ВККС) й удосконалити процедуру добору до Вищої ради правосуддя (далі – ВРП). Робота цих органів потребує покращення, адже систему мають заповнити професійні судді, щоб відновити довіру до судової гілки влади. Брак незалежних суддів входить до другої групи проблем. Тут є потреба у законодавчих змінах»<sup>2</sup>.

Про важливість судової реформи в Україні та значну увагу до неї з боку західних партнерів нашої держави свідчить позиція посла Європейського Союзу в Україні Матті Маасіка, оприлюднена на всеукраїнському форумі «Україна-30. Розвиток правосуддя». За його словами, «довіра до судової системи – це не просто внутрішня справа України. Чи не дивно, що судова система стала першою перешкодою для іноземних інвесторів, тому що можуть бути різні податкові системи, їх можна вивчити, до них можна підлаштуватися, але кожен потенційний інвестор повинен бути впевнений, що, не дай Боже, щось піде не так, він доб’ється справедливості в суді. Сьогодні Україна не дає впевненості в такому результаті»<sup>3</sup>.

Варто нагадати, що на початку року послі країн «Групи семи» (G7) оприлюднили спільне бачення послідовних кроків, які необхідно

<sup>1</sup> Стратегія розвитку органів правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки. URL: <https://drive.google.com/file/d/1JHcrELweYqKZ7Jy7Rsxe0kYP0cE1UixU/view>

<sup>2</sup> «Україна-30. Розвиток правосуддя». Юридична газета online. URL: <https://jur-gazeta.com/golovna/ukrayina30-rozvitok-pravosuddya.html>

<sup>3</sup> Реформа Вищої ради правосуддя має стати серцевиною судової реформи в Україні – посол ЄС. Дзеркало тижня. 2021. 1 березня. URL: <https://zn.ua/ukr/POLITICS/reforma-vishchoji-radi-pravosuddja-povinna-stati-sertsevinou-judovoji-reformi-v-ukrajini-posol-jes.html>

здійснити для відновлення довіри українського суспільства до судової гілки влади. Серед ключових порад – «тимчасово та мінімально» збільшити кворум для ухвалення рішень Конституційного Суду України, відкласти процедури добору суддів, які тривають, – до впровадження нових правил відбору, забезпечити суттєву роль представників міжнародних партнерів у перевірці всіх кандидатів на посаду суддів КСУ, посилити дисциплінарну відповідальність та етичні вимоги до суддів і зобов'язати їх залишатися неупередженими під час розгляду справ тощо<sup>4</sup>. Крім того, вкотре йшлося про необхідність відновлення діяльності Вищої кваліфікаційної комісії суддів та реформування Вищої ради правосуддя, про що ми вже зазначали<sup>5</sup>.

Проект Стратегії розвитку органів правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки, як свідчить його назва, розрахований на три роки. Уже це викликає ряд запитань як щодо тривалості реалізації положень документа, так і його визначення як стратегії. Адже, згідно з усталеною практикою, стратегії розраховані, як правило, на довготривалу перспективу (понад п'ять років). Для прикладу, кілька таких документів, ухвалених упродовж останнього часу, передбачають значно довший термін реалізації: Державна стратегія регіонального розвитку на 2021–2027 роки, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 року № 695, Стратегія розвитку сфери інноваційної діяльності на період до 2030 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 10 липня 2019 року № 526-р, Національна економічна стратегія на період до 2030 року, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 3 березня

2021 року № 179 та ін. Однак є й такі, що розраховані на період реалізації до п'яти років, проте це відображено вже у самій назві. Для прикладу, Середньострокова стратегія управління державним боргом на 2019–2022 роки, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 5 червня 2019 року № 473. Тож, на наше переконання, середньостроковість виконання варто було б зазначити і в назві Стратегії розвитку органів правосуддя та конституційного судочинства.

Завершення судової реформи упродовж трьох років з огляду на її складність та суперечливість позицій виглядає досить проблематичним. На цьому опосередковано наголосив і Перший заступник Голови Верховної Ради України Руслан Стефанчук, який відзначив, що «судова реформа є однією з найбільш складних, адже спеціальний статус судової гілки влади створює цілу низку стандартів, які мають бути дотримані. Тому судова реформа є тривалим процесом, однак перші кроки вже зроблено»<sup>6</sup>.

Віцепрем'єр-міністр з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України Ольга Стефанішина акцентувала увагу на впливі судової реформи на інші сфери суспільного життя. «У Конституції України закарбований курс на членство в ЄС та НАТО, і що найважливіше, наші партнери бачать Україну членом як ЄС, так і НАТО. У найближчі три роки ми маємо унікальну можливість реформувати судову систему і рухати Україну до ЄС і НАТО», – стверджує віцепрем'єр-міністр<sup>7</sup>.

Водночас фахівці ставлять під сумнів можливість завершення судової реформи упродовж трьох років. Так, у розмові з Радіо «Свобода» старший науковий співробітник Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України Микола Сірий хоча і визнав, що реформу можна здійснити за три роки, проте

<sup>4</sup> Посли країн G7 представили дорожню карту судової та антикорупційної реформ в Україні. Радіо Свобода. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/news-g7-sud-koruptsiya-porady-reformy/31068243.html>

<sup>5</sup> Мишак І. М. Діяльність Вищої ради правосуддя як основа оновлення системи судочинства в Україні. Конституційний процес в Україні: політико-правові аспекти. 2021. № 3 (83). С. 3–8. URL: [http://nbuviap.gov.ua/images/konstutyciynuy\\_proces/2021/3.pdf](http://nbuviap.gov.ua/images/konstutyciynuy_proces/2021/3.pdf)

<sup>6</sup> Руслан Стефанчук: Потрібно підвищити якість законодавства та розібратися із системою вищої юридичної освіти. URL: <https://www.rada.gov.ua/print/204194.html>

<sup>7</sup> Нова судова реформа: куди плануємо рухатись. Юридична газета online. URL: <https://jur-gazeta.com/golovna/nova-sudova-reforma-kudi-planuemo-ruhatis.html>

зауважив, що вона фактично ще не розпочалася. На його переконання, реформа – це, перш за все, соціальний процес. Це не законопроект, чи декілька законопроектів. Якщо у будь-якій демократичній країні розпочинається судова реформа, то її складно не помітити, тому що вона має серйозні соціальні ознаки. Вона має конкретні прізвиська, які відстоюють позиції «за» і «проти». Вчений наголосив, що «сьогодні жодного соціального процесу, який би вказував на ознаки здійснення судової реформи в Україні, на жаль, не відбувається»<sup>8</sup>.

З огляду на зазначене вважаємо за необхідне більш докладно торкнутися окремих положень Стратегії розвитку органів правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки, які проливають світло на бачення представниками влади основних кроків щодо здійснення судової реформи. Проект Стратегії метою укріплення та вдосконалення системи правосуддя визначає утвердження такого правопорядку, який ґрунтується на високому рівні правової культури, діяльності всіх суб'єктів суспільних відносин на засадах верховенства права та захисту прав і свобод людини, а в разі їх порушення – справедливого їх відновлення в розумні строки. Для реалізації зазначеної мети Стратегія передбачає як здійснення законодавчих змін, так і впровадження першочергових невідкладних заходів, які забезпечать необхідні позитивні зрушення у функціонуванні відповідних правових інститутів.

Деталізований перелік завдань, заходів, очікуваних результатів та показників реалізації продовження реформи судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів має бути відображений у Плані дій щодо реалізації положень Стратегії, тож говорити про чіткі кроки в реалізації реформи наразі зарано. Водночас у Стратегії сформульовано чотири основні завдання, з яких можна зробити певні висновки щодо подальших кроків влади:

<sup>8</sup> Баркар Дмитро. Судова реформа Зеленського. Як зміниться правосуддя України? Радіо Свобода. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/sudova-reforma-zelenskoho-yak-zminytsya-pravosuddya/31167879.html>

– окреслення кола проблем щодо законодавства про судоустрій, статусу суддів, судочинства та інститутів правосуддя;

– визначення напрямів удосконалення Конституції України, чинного законодавства та першочергових заходів з модернізації судоустрою, статусу суддів, судочинства та інститутів правосуддя;

– забезпечення координованості та збалансованості процесу вдосконалення з урахуванням подальшої гармонізації законодавства України про судоустрій із законодавством Європейського Союзу;

– підвищення ефективності організації судової влади та інститутів правосуддя, зміцнення довіри суспільства до органів правосуддя держави.

На виконання означених завдань передбачено напрями та заходи, серед яких: покращення доступу до правосуддя, зміцнення судової незалежності та підзвітності суспільству, удосконалення інститутів суддівської кар'єри та відповідальності суддів, реформування органів прокуратури, удосконалення інституту адвокатури тощо.

У цілому зазначені напрями та заходи виписані в Стратегії досить загально, без належної конкретизації, тож, як уже зазначалося, говорити про чіткі кроки в реалізації реформи наразі зарано.

У контексті адміністративно-територіальної реформи й істотного зменшення кількості районів побоювання громадян викликають можливі обмеження їхнього доступу до правосуддя. До остаточного врегулювання питання місця перебування судів першої інстанції Стратегія передбачає «збереження на першому етапі об'єднання місцевих судів можливості здійснення ними правосуддя за місцями знаходження існуючих місцевих судів та забезпечення в подальшому оптимальних умов доступу до правосуддя для членів відповідних територіальних громад», а надалі – «розгляд після створення нової мережі судів першої інстанції та в залежності від ефективності роботи цієї мережі можливості поступової оптимізації системи місцевих судів шляхом укрупнення судів та створення судових

палат з розгляду цивільних і кримінальних справ у судах першої інстанції». Такий підхід можна сприймати як загалом виважений, однак він не вирішує проблеми подальшої доступності громадян до судів першої інстанції.

Серед пропонованих змін щодо посилення функціональної та процесуальної спроможності Верховного Суду слід вітати ідею вдосконалення інституту зразкової справи та/або запровадження інституту пілотного (модельного) рішення Верховного Суду, яке ухвалюється Великою Палатою Верховного Суду за зверненням Касаційних судів Верховного Суду, а також визначення процесуального механізму забезпечення Верховним Судом єдності судової практики у справах, які не підлягають касаційному перегляду тощо. Так само необхідними видаються пропозиції щодо забезпечення належних умов для роботи Вищого антикорупційного суду, початку роботи Вищого суду з питань інтелектуальної власності, а також можливості створення вищого спеціалізованого суду з розгляду адміністративних справ за участю центральних органів виконавчої влади та інших державних органів, юрисдикція яких поширюється на всю територію України.

У частині реформи судочинства заслуговують на увагу положення Стратегії щодо: удосконалення інституту суду присяжних; запровадження механізму перегляду вироків щодо осіб, засуджених до довічного чи іншого тривалого позбавлення волі, з визначенням законодавчих критеріїв для такого перегляду, зокрема в порядку реалізації заходів загального характеру на виконання рішень Європейського суду з прав людини; розвитку електронного судочинства для усього ланцюга відправлення правосуддя з урахуванням світових стандартів у сфері інформаційних технологій, які інтегруються у національну інфраструктуру електронного врядування. Позитивно розцінюються пропозиції і стосовно розширення досудового порядку врегулювання спорів з використанням медіації та інших технік, а також удосконалення інституту третейського судочинства. Разом із тим пропозиція щодо запровадження інституту

тимчасового відкликання суддів з відставки (за їхньою згодою) за рішенням Вищої ради правосуддя видається дискусійною з огляду на існуючу непоодинокую практику виходу у відставку суддів, стосовно яких поширюється інформація про порушення суддівської присяги, доброчесності тощо.

Головні проблеми серед положень Стратегії Фондація DEJURE вбачає в пропозиціях щодо реформування Вищої кваліфікаційної комісії суддів та Вищої ради правосуддя. Ідеться, зокрема, про те, що положення про формування ВККС сформульовані надто загально і не забезпечать нової якості органу навіть за умови їх формального виконання, а ідея про підпорядкування «у перспективі» ВККС Вищій раді правосуддя суперечить положенню про незалежність ВККС. Так само негативно розцінюється пропозиція вдосконалити процедуру заміщення вакантних посад у місцевих судах «окремими» конкурсними процедурами з урахуванням критеріїв доброчесності і професійності. На переконання фахівців DEJURE, «впровадження таких «окремих правил» може бути використане для посилення впливу недоброчесної ВРП на цей процес, а до очищення ВРП від недоброчесних членів надавати їй нові повноваження не можна, оскільки спрощення процедури призначення суддів майже гарантовано означатиме зниження якості перевірки їх на доброчесність. Навпаки, наголошують експерти, необхідно запровадити перевірку на доброчесність кандидатів на вакантні посади в першій інстанції, залучивши до цього процесу Громадську раду доброчесності, якій треба надати для цього додаткові повноваження, про що в стратегії немає жодного слова»<sup>9</sup>.

Особливий інтерес викликають положення, які стосуються реформування Вищої ради правосуддя. Положення щодо «регулярного оновлення складу ВРП на основі вдосконалення порядку добору нових і розгляду на законодавчому рівні можливості перевірки чинних її

---

<sup>9</sup> Аналіз стратегії судової реформи від Офісу Президента. ГО «Фондація DEJURE». URL: <https://dejure.foundation/library/analiz-stratehii-sudovoi-reformy-vid-ofisu-prezydenta>

членів із дієвим залученням міжнародних експертів та Комісії з питань доброчесності» загалом відповідає пропозиціям експертів та громадського сектору, а також зарубіжним рекомендаціям. Водночас «посилення організаційно-методичної діяльності ВРП та координації судового врядування шляхом вдосконалення нормативно-організаційних механізмів для системи судового врядування» Фондація DEJURE загалом справедливо називає «беззмістовним формулюванням», висловлюючи побоювання, що в майбутньому такі формулювання будуть використані «для подальшого необґрунтованого посилення ролі ВРП у судовій владі»<sup>10</sup>. Так само сумнівною видається пропозиція про «запровадження порядку призначення ВРП голів судів та їхніх заступників у випадку тривалого їх необрання зборами суддів, із переліку кандидатур, які розглядалися на зборах суддів», що викликає обґрунтовані зауваження про наступ на незалежність судів.

Окремий розділ Стратегії присвячено розвитку системи конституційного судочинства. Перелічуючи основні проблеми інституційного функціонування системи конституційного судочинства України, Стратегія, серед іншого, пропонує передбачити: удосконалення механізмів перевірки на доброчесність та дотримання правил професійної етики судьями Конституційного Суду України; запровадження відкритих та прозорих процедур конкурсного відбору кандидатур на посаду судді Конституційного Суду України; удосконалення конституційно-правового регулювання організації діяльності Конституційного Суду України та системи конституційного провадження; розроблення та впровадження ефективних та прозорих процедур притягнення суддів Конституційного Суду України до дисциплінарної відповідальності за вчинення дисциплінарного проступку, із одночасним запровадженням механізмів захисту суддів від політичного та іншого тиску під час прийняття

ними рішень у справах конституційного провадження; запровадження ефективних та достатніх механізмів дотримання та моніторингу виконання судьями Конституційного Суду України вимог антикорупційного законодавства. Необхідність цих та інших змін уже тривалий час озвучується як зарубіжними партнерами, так і вітчизняними експертами, тож їх врахування в Стратегії варто вітати. Разом із тим досі не з'ясовано позицію КСУ щодо пропонування змін, а також невідомо, чи вдасться Президенту та Верховній Раді досягнути порозуміння з судьями КСУ щодо якнайшвидшого запровадження необхідних змін та налагодження ефективної комунікації між гілками влади у процесі судової реформи.

**Висновки.** Влада в особі Президента України та пропрезидентської більшості у Верховній Раді України має намір виконати обіцянку щодо завершення судової реформи упродовж трьох найближчих років, тобто до закінчення власних повноважень і початку президентської та парламентської виборчої кампанії. Справедлива критика опонентів і громадських активістів про відсутність стратегії судової реформи зрештою була врахована, свідченням чого стало оприлюднення проєкту Стратегії розвитку органів правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки, розробленого у рамках діяльності Комісії з питань правової реформи при Президентові України.

Прикметно, що проєкт Стратегії Комісією не схвалено, що свідчить або про передчасне «ситуативне» оприлюднення робочого варіанту Стратегії, або про відсутність консенсусу щодо його основних положень навіть серед членів Комісії, або про впевненість Офісу Глави держави у вірності своїх дій та небажанні «ділитися славою» за умови успішної реалізації реформи. Однак ознайомлення експертів із положеннями Стратегії викликало чимало критичних зауважень – починаючи від зазначених термінів її завершення й аж до бачення розробниками документа повноважень і статусу окремих органів. Серед головних зауважень – потенційне розширення повноважень Вищої ради правосуддя, а також загальність багатьох положень, **що в подальшому може призвести**

Аналіз стратегії судової реформи від Офісу Президента. ГО «Фондація DEJURE». URL: <https://dejure.foundation/library/analiz-stratehii-sudovoi-reformy-vid-ofisu-prezydenta>



до їх довільного тлумачення та посилення впливу Президента на судову владу.

З іншого боку, оприлюднення проекту Стратегії розвитку органів правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки дає можливість доопрацювати й затвердити її з урахуванням ключових зауважень, що, за

умови успішної реалізації, свідчитиме про прозорість дій влади, налагодження комунікації між Офісом Президента та експертним середовищем і громадським сектором та, зрештою, сприятиме підвищенню довіри громадян не лише до судової системи, а й до влади в цілому.

## НОВИНИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ

Президент України В. Зеленський підписав Закон «Про всеукраїнський референдум» № 1135-ІХ, який Верховна Рада ухвалила 26 січня 2021 р. Цей закон був ініційований Главою держави, щоб надати народу право самостійно та безпосередньо, без участі політиків, вирішувати державні питання. Прийняття цього документа було одним з пунктів президентської програми В. Зеленського. Його імплементація збільшить можливості громадян брати участь в управлінні державою та дасть змогу істотно знизити напруження в суспільстві щодо складних питань.

Активну участь у розробці проекту цього закону брали представники громадських організацій, академічної спільноти, були враховані оцінки Венеціанської комісії та європейська практика референдумів. Метою Президента при ініціюванні документа було надати суспільству справжній інструмент прямої демократії, який працюватиме протягом десятиліть та зробить державні рішення такими, що якнайбільше відповідають інтересам українців.

Підписаний закон дає змогу реалізувати положення Конституції України, які передбачають можливість проведення референдуму.

«Всеукраїнський референдум є формою безпосередньої демократії в Україні, способом здійснення влади безпосередньо Українським народом, що полягає у затвердженні громадянами України рішень шляхом голосування у випадках і порядку, встановлених Конституцією України та Законом України «Про всеукраїнський референдум», – йдеться в документі.

Згідно із законом, предметом всеукраїнського референдуму можуть бути питання про внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України; питання загальнодержавного значення; питання про зміну території України за умови збереження територіальної цілісності нашої держави, а також про втрату чинності тим чи іншим законом України або окремими його положеннями.

Не можуть бути предметом всеукраїнського референдуму питання, що суперечать положенням Конституції України, загальноновизнаним принципам і нормам міжнародного права; питання щодо скасування чи обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина; питання, спрямовані на ліквідацію незалежності України, порушення державного суверенітету та територіальної цілісності України, створення загрози національній безпеці. Не можуть виноситися на референдум і питання податків, бюджету, амністії, а також ті, що перебувають у віданні органів правопорядку, прокуратури чи суду.

На всеукраїнський референдум може виноситися одне питання. Референдум не може проводитися одночасно з виборами.

Закон передбачає, що рішення, ухвалене на всеукраїнському референдумі, може бути змінене виключно шляхом всеукраїнського референдуму не раніше, ніж через три роки з дня його ухвалення. Новий референдум з питань, що раніше не були підтримані на всеукраїнському референдумі, може бути проведено не раніше, як через один рік з дня оголошення результатів відповідного всеукраїнського референдуму.

Референдум не підмінятиме роботу Верховної Ради щодо ухвалення законів, але

громадяни отримають інструмент прямого впливу на ухвалення рішень у державі. Референдум дасть змогу народу говорити вирішальне слово без посередництва політиків, через що багато хто з них втратить свій вплив у суспільстві.

«Тепер українці на практиці будуть залучені до ухвалення важливих для країни рішень, а влада буде змушена дослухатися до волі народу», – наголосив В. Зеленський.

Залежно від питання, всеукраїнський референдум може призначатися Президентом України, Верховною Радою або проголошуватися Главою держави за народною ініціативою (*Офіційне інтернет-представництво Президента України (https://www.president.gov.ua/news/volodimir-zelenskij-pidpisav-zakon-pro-vseukrayinskij-refere-67877)*. – 2021. – 8.04).

Президент В. Зеленський скасував укази від 2013 року про призначення О. Тупицького та О. Касмініна судьями Конституційного Суду України. Як передає Укрінформ, відповідний указ В. Зеленський підписав 27 березня 2021 року.

В указі №124/2021 йдеться, що його підписано, зокрема, «з метою гарантування додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, забезпечення державної незалежності і національної безпеки... а також беручи до уваги Заяву Верховної Ради у зв'язку з сьомою річницею початку Євромайдану та подій Революції гідності... в якій підкреслено, що узурпація влади у 2010-2014 роках В. Януковичем призвела до підриву основ національної безпеки і оборони України, порушення прав і свобод людини, зважаючи на те, що окремі судді Конституційного Суду України, призначені В. Януковичем, продовжуючи виконувати свої повноваження, створюють загрозу державній незалежності та національній безпеці України».

У зв'язку з цим Зеленський скасував: указ Президента України від 14 травня 2013 року № 256 «Про призначення О. Тупицького суддею Конституційного Суду України» та указ Президента України від 17 вересня 2013 року

№ 513 «Про призначення О. Касмініна суддею Конституційного Суду України».

Наголошується, що цей указ від 27 березня 2021 року набирає чинності з дня його опублікування (*Укрінформ (https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3216346-zelenskij-skasuvav-ukaz-anukovica-pro-priznacennatupickogo-i-kasminina-suddami-ksu.html)*. – 2021. – 27.03).

Президент В. Зеленський створив комісію для відбору нових суддів до складу Конституційного Суду України замість звільнених О. Тупицького та О. Касмініна. Про це йдеться в указі президента № 167/2021.

Указом на голову офісу президента України Андрія Єрмака покладається обов'язок протягом 10 днів сформуванню та представити президенту персональний склад комісії.

Також цим же указом оголошується таким, що втратив чинність, Указ Президента України від 4 жовтня 2017 року № 306 «Про конкурсну комісію для здійснення відбору кандидатур на посаду судді Конституційного Суду України щодо осіб, яких призначає Президент України» (*Слово і Діло (https://www.slovovidilo.ua/2021/04/20/novyna/polityka/zelenskyjstvoryv-komisiyu-vidboru-suddiv-ksu)*. – 2021. – 20.04).

Спеціальне засідання Конституційного суду України 12 квітня, на якому повинні були розглянути звільнення з посад суддів О. Тупицького та О. Касмініна, не відбулося, повідомили в коментарі Радіо Свобода у пресслужбі суду.

У КСУ не розповіли іншої додаткової інформації з цього приводу (*Радіо Свобода (https://www.radiosvoboda.org/a/news-konstytutsiinyi-sud-tupytskyi/31199396.html)*. – 2021. – 12.04).

Верховна Рада України на позачерговому засіданні ухвалила в повторному першому читанні законопроект № 4533 «Про конституційну процедуру» після отримання висновку щодо нього у Венеційській комісії. Як передає кореспондент Укрінформу, за

відповідне рішення проголосували 238 народних депутатів.

Серед іншого, законопроект зберігає чинний порядок прийняття рішень КСУ десятьма голосами суддів.

Також у документі зазначається, що пленарне засідання Великої палати є повноважним, якщо на ньому присутні 12 суддів КС. Крім того, законопроект передбачає, що КС не може виходити за межі конституційного провадження і визнавати неконституційними акти або їх окремі положення, яких не було поставлено у поданні, зверненні чи скарзі.

Документ регламентує підготовку і ухвалення рішень у справах. Передбачається, що на формування порядку денного КС може впливати не лише голова суду, а й самі судді.

Зокрема, суддя-доповідач у справі після підготовки справи до розгляду – не пізніше трьох місяців з дня відкриття конституційного провадження – звертається до головуєчого з поданням про включення справи до порядку денного. У подальшому суддя-доповідач зобов'язаний забезпечувати підготовку справи і звертатись про включення її до порядку денного Сенату, Великої палати не пізніше ніж через два місяці з дня чергового засідання суду у справі, яке відбулось.

Із поданням про включення справи до порядку денного можуть також звернутись не менше шести суддів КС.

За поданням судді-доповідача справа, в якій суд перейшов до закритої частини пленарного засідання, може бути включена до порядку денного у разі, якщо така пропозиція буде підтримана 12 суддями КС. При цьому, відповідно законопроекту, КС не може розглядати справи, які не були включені до порядку денного.

Передбачається, що КС зможе без обмежень відступати від своїх попередніх юридичних позицій у разі притягнення судді-доповідача до кримінальної відповідальності, пов'язаної із ухваленням рішення, в якому висловлено таку позицію.

Крім того, документ запроваджує процедуру притягнення суддів КС до дисциплінарної відповідальності з градацією дисциплінарних стягнень залежно від тяжкості вчиненого суддею правопорушення;

Як повідомляв Укрінформ, наприкінці березня Венеційська комісія в цілому позитивно оцінила положення законопроекту «Про конституційну процедуру». Водночас у ВК одним із недоліків проекту вважають відсутність положень про нову систему конкурентного відбору суддів КС, що рекомендувалося у попередніх термінових висновках комісії (*Укрінформ (<https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3228534-rada-planue-zberegiti-cinnij-kvorum-suddiv-u-ksu.html>). – 2021. – 15.04*).

## КОНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ УКРАЇНИ

20 квітня Президент України видав указ “Про конкурсну комісію для здійснення відбору кандидатур на посаду судді Конституційного Суду України щодо осіб, яких призначає Президент України”. Своім рішенням Президент розпустив попередній склад конкурсної комісії та доручив керівникові Офісу Президента України запропонувати кандидатури до нового складу конкурсної комісії. Вже наступного дня керівник Офісу Президента України заявив про рішучий намір Президента “перезавантажити Конституційний Суд” та звернувся до послів

країн G7 з проханням рекомендувати експертів до складу комісії.

Таке рішення Президента Зеленського свідчить про бажання в неконституційний спосіб заповнити “вакансії”, які начебто з'явилися після “скасування призначення” суддів Тупицького та Касмініна. Нагадаємо, що у Президента України відповідно до Конституції немає повноважень звільняти з посад суддів Конституційного Суду.

Ми вважаємо, що, призначивши осіб замість суддів Конституційного Суду, які були

в неконституційний спосіб усунути від своїх посад, Президент Зеленський лише поглибить кризу навколо Конституційного Суду. Замість відновлення довіри до цього органу, буде знищена легітимність інституції, покликаної захищати суспільство і державу від узурпації влади та зазіхання на основи конституційного ладу. Політичні та юридичні наслідки такого рішення є абсолютно непередбачуваними. В умовах військової агресії Російської Федерації нелегітимність ключового органу в системі стримувань і противаг буде безсумнівно використана ворогом. Юридична невизначеність, яка може паралізувати діяльність державних інституцій, є ідеальною нагодою для зовнішнього вторгнення, що Росія успішно продемонструвала у 2014 році.

Натомість вважаємо, що єдиним виходом із конституційної кризи є запровадження нової прозорої процедури добору суддів Конституційного Суду, яка б гарантувала проведення реального конкурсу із перевіркою кандидатів на відповідність конституційним вимогам. Відбір кандидатів до Конституційного Суду для всіх суб'єктів призначення має проводити єдина кваліфікаційна комісія. Лише прозорий і юридично бездоганний процес може відновити довіру суспільства до цієї інституції. До запровадження такої процедури Президент, парламент та з'їзд суддів мають утриматися від призначення суддів Конституційного Суду. Профільні експерти вже напрацювали концепцію таких законодавчих змін, розробили проєкт закону та надали його на ознайомлення народним депутатам. Запровадження нової процедури добору суддів Конституційного Суду дозволить протягом двох років отримати якісний і добросесний склад цього органу та відновити суспільну довіру до Конституційного Суду і держави загалом.

Ми свідомі того, що такий спосіб виходу з конституційної кризи не є простим, але комплексні проблеми не вирішуються в один крок. Швидкі рішення часто користуються суспільною підтримкою, але в далекій перспективі призводять до нових криз. Вважаємо, що парламент та Президент повинні зважено підійти до виходу із конституційної

кризи, проявивши відданість демократичним цінностям, довести зрілість державних інституцій.

**Керуючись наведеним, закликаємо:**

Президента України – не призначати на посади суддів Конституційного Суду України до моменту звільнення або припинення повноважень суддів Конституційного Суду України відповідно до Конституції України;

Народних депутатів України – ініціювати законодавчі зміни, які запровадять реальну конкурсну процедуру добору суддів Конституційного Суду України із перевіркою кандидатів на відповідність конституційним вимогам відповідно до рекомендацій Венеційської комісії, висловлених у висновках CDL-PI(2020)018 та CDL-AD(2021)006;

Президента України, Верховну Раду України та з'їзд суддів України – не призначати на посади суддів Конституційного Суду України до моменту запровадження нової конкурсної процедури добору суддів Конституційного Суду України.

Підписанти:

Центр політико-правових реформ

Фундація DEJURE

Всеукраїнське об'єднання “Автомайдан”

Центр протидії корупції

Центр економічної стратегії

Антикорупційний штаб

Платформа Громадський Контроль

Anti-corruption Research and Education Centre  
StateWatch

Рух ЧЕСНО

Харківський антикорупційний центр (ЦППР (<http://185.65.244.102/ua/news/20874948-geodnih-priznachen-do-konstitutsiyного-sudu-bez-novoyi-konkursnoyi-protseduri>)). – 2021. – 23.04).

13 квітня на офіційному вебсайті Президента оприлюднена новина про внесення до Парламенту законопроєкту про ліквідацію Окружного адміністративного суду м. Києва (далі – ОАСК), оскільки цей суд “так і не зміг повернути довіру до себе, але впорався з поверненням скандалів і дивних рішень, далеких від розуміння справедливості”. Того ж

дня відповідні законопроекти були внесені до Верховної Ради.

Зокрема, проект закону № 5369 “Про ліквідацію Окружного адміністративного суду Києва та утворення Київського міського окружного адміністративного суду” передбачає:

– ліквідацію ОАСК та утворення замість нього Київського міського окружного адміністративного суду, юрисдикція якого поширюватиметься на м. Київ;

– з дня набрання чинності цим законом ОАСК має припинити здійснювати правосуддя, передати справи Київському окружному адміністративному суду, який розглядатиме справи, підсудні ОАСК, до початку роботи Київського міського окружного адміністративного суду.

Необхідність цих змін пояснено “необхідністю забезпечення доступності правосуддя, права громадян на розгляд їх справ незалежним і безстороннім судом та підвищення рівня довіри до судової гілки влади”.

Проект закону № 5370 “Про внесення змін до розділу XII “Прикінцеві та перехідні положення” Закону України “Про судоустрій і статус суддів”, доповнює перехідні положення цього Закону пунктом щодо незастосування при ліквідації ОАСК положень ч. 6 ст. 147, які визначають, що суд, який підлягає ліквідації, продовжує здійснювати правосуддя до утворення нового суду.

### Оцінка ЦППР

Передумови. Діяльність ОАСК та публічні корупційні скандали, які активно супроводжують його протягом останніх двох років, неодноразово висвітлювалися експертами ЦППР (детально в щотижневих аналізах 13–20 травня 2019, 13–20 січня, 13–20 липня, 20–27 липня, 1–7 вересня, 15–21 вересня, 20–26 жовтня, 27 жовтня – 2 листопада 2020, 9–15 лютого, 16–22 лютого, 6–12 квітня 2021 року).

Оприлюднені Національним антикорупційним бюро в 2019, 2020 роках матеріали негласних слідчих дій можуть свідчити про “торгівлю правосуддям” судьями ОАСК, намагання голови ОАСК захопити владу у Вищій кваліфікаційній комісії суддів (далі –

ВККС) та Вищій раді правосуддя (далі – ВРП), втручання голови ОАСК в діяльність інших органів влади (Конституційного та Верховного судів, інших судів, Національного агентства з питань запобігання корупції) (детально в щотижневому аналізі 13–20 липня 2020 року).

Кримінальне провадження за цими фактами триває, а його фігуранти – голова та судді ОАСК – продовжують здійснювати правосуддя, оскільки ВРП відмовилася відсторонити їх від посад і розглядати скарги на їх діяльність. Більше того, незважаючи на оголошення в розшук, неодноразові виклики до Вищого антикорупційного суду, рішення про примусовий привід, голова ОАСК відверто ухиляється від прибуття до суду.

Серйозність проблеми ОАСК була визнана Україною навіть на міжнародному рівні, зокрема, в меморандумі з Міжнародним валютним фондом (в червні 2020 року) йшлося про необхідність передачі компетенції щодо вирішення справ національного значення Верховному Суду. Зважаючи на численні корупційні скандали, експерти ЦППР називали реорганізацію ОАСК питанням національної безпеки України.

Втім, тривалий час політична влада не вживала активних дій для вирішення проблеми з цим судом. Перші кроки були зроблені лише після того, як в жовтні 2020 року петиція про ліквідацію ОАСК на сайті Президента набрала понад 25 тис. голосів. Володимир Зеленський ініціював консультації з цього питання з ВРП. Черговим кроком для вирішення проблеми ОАСК був внесений в лютому 2021 року Президентом проект закону № 5067, який частково мав обмежити юрисдикцію цього суду, передавши вирішення справ щодо оскарження нормативно-правових актів центральних органів влади до Верховного Суду.

Оцінка законопроекту. В умовах коли чинні механізми притягнення до кримінальної та дисциплінарної відповідальності щодо суддів ОАСК не працюють (перешкодою для цього є кругова порука, політичні протекції, а також використання судьями ОАСК гарантій недоторканності і незалежності судді), ліквідація ОАСК є виправданим кроком,

оскільки дасть змогу припинити “торгівлю правосуддям”. Згідно з проектом, з набранням чинності законом судді ОАСК припинять здійснювати правосуддя (хоча це не призведе до припинення нарахування їм суддівської винагороди).

Щодо подальшої професійної долі суддів цього суду, то в законопроекті вона не конкретизована. В умовах чинного законодавства подібні кадрові питання мають вирішувати ВККС (наразі не функціонує) і ВРП (її чинний склад потребує очищення). Тому без формування нового складу ВККС і очищення ВРП ситуація залишатиметься невизначеною.

Від нової ВККС буде залежати, чи буде 1) оголошено конкурс в новоутворений суд (замість ОАСК), або 2) він буде сформований шляхом переведення суддів (зокрема або передусім з ОАСК). Якщо буде обрано другий варіант, тоді цілей закону не буде досягнуто.

У разі проведення конкурсу судді ОАСК можуть податися на конкурс або звільнитися за власним бажанням. Також їх може бути переведено до іншого суду, а за відсутності згоди – їх також відповідно до чинного закону очікує звільнення. Остаточне вирішення питання про звільнення і переведення суддів – це компетенція ВРП.

Тому вирішальне значення матиме швидкість і якість ухвалення законів, які передбачають формування ВККС і очищення ВРП.

Щодо подальшої долі справ. Згідно із законопроектом, протягом короткого часу після набрання чинності законом справи мають бути передані з ОАСК до Київського окружного адміністративного суду (обласного). Таке рішення буде тимчасовим до формування нового суду.

Як зазначали експерти ЦППР, ОАСК є одним із найбільш завантажених судів, що призводить до погіршення доступу до правосуддя. Зокрема, за даними судової статистики за 2020 рік, в ОАСК найбільший відсоток нерозглянутих справ на кінець року (53,02% порівняно із середнім показником по Україні – 32,96%), в т.ч. нерозглянутих справ понад 1 рік (27,18%, хоча середній показник по Україні втричі нижчий (8,4%).

Київський окружний адміністративний суд також є одним із “лідерів” за навантаженням серед інших адміністративних судів. Тому зрозуміло, що до формування нового суду невтішна ситуація з тривалістю провадження не покращиться, а й погіршиться. У новому суді потрібно передбачити достатню кількість суддів, яка буде спроможна впоратися з таким навантаженням.

На думку експертів ЦППР, для комплексного вирішення проблеми розгляду справ загальнодержавного значення доцільно одночасно створити також Вищий адміністративний суд (за зразком Вищого антикорупційного суду), який перебрав би ексклюзивну компетенцію ОАСК щодо розгляду таких справ у першій інстанції.

#### **Пропозиції експертів ЦППР:**

– законопроект № 5369 щодо ліквідації ОАСК доцільно підтримати з його подальшим доопрацюванням в частині обов'язковості конкурсної процедури формування Київського міського окружного адміністративного суду;

– ініціювати законодавчі зміни щодо виключення з підсудності окружних адміністративних судів справ загальнодержавного значення, передбачивши створення для їх розгляду Вищого адміністративного суду за зразком Вищого антикорупційного суду (*ЦППР (<http://185.65.244.102/ua/news/20874934-prezident-vnis-do-parlamentu-zakonoproekti-pro-likvidatsiyu-okrugenogo-administrativnogo-sudu-m.-kieva>). – 2021. – 14.04*).

Конституційний Суд України визнав неконституційною норму закону, якою Верховна Рада уповноважила уряд визначати мінімальні розміри пенсії за інвалідністю громадянам України, що постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи. Про це інформує пресслужба КСУ, передає Укрінформ.

“Другий сенат КСУ 7 квітня 2021 року ухвалив Рішення у справі за конституційною скаргою громадянина України Дяченка Олександра Миколайовича та інших громадян України (Заявники) щодо відповідності Конституції (конституційності) підpunkту 13 пункту 4 розділу I закону «Про внесення змін

та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України“ від 28 грудня 2014 року № 76–VIII. Заявники є особами, що постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи та отримують державні пенсії за інвалідністю, що настала внаслідок каліцтва або захворювання, спричиненого Чорнобильською катастрофою” – йдеться у повідомленні.

Заявники просили КС розглянути питання щодо відповідності Конституції підпункту 13 пункту 4 розділу I закону «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України“ від 28 грудня 2014 року № 76–VIII, згідно з яким у тексті статті 54 закону «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи“ від 28 лютого 1991 року № 796–XII зазначалося, що пенсії по інвалідності, що настала внаслідок каліцтва чи захворювання, і пенсії у зв’язку з втратою годувальника внаслідок Чорнобильської катастрофи можуть призначатися за бажанням громадянина із заробітку, одержаного за роботу в зоні відчуження в 1986–1990 роках, у розмірі відшкодування фактичних збитків, який визначається згідно із законодавством.

У тексті статті 54 Закону № 796–XII уточнювалося, що в усіх випадках розмір середньомісячної заробітної плати для обчислення пенсії за роботу у зоні відчуження у 1986–1990 роках не може перевищувати 3,0 тис. карбованців, а умови, порядок призначення та мінімальні розміри пенсії по інвалідності, що настала внаслідок каліцтва чи захворювання, і пенсії у зв’язку з втратою годувальника внаслідок Чорнобильської катастрофи визначаються актами Кабінету Міністрів з відповідних питань.

Зазначається, що КСУ визнав такою, що не відповідає приписам статей 3, 8, 16, 22, 50 Конституції, частину третю статті 54 закону 796–XII у редакції закону № 76–VIII щодо уповноваження парламентом уряду визначати своїми актами мінімальні розміри пенсії за інвалідністю, що настала внаслідок каліцтва чи захворювання, і пенсії у зв’язку з втратою

годувальника внаслідок Чорнобильської катастрофи.

КСУ, здійснивши порівняльний аналіз частини четвертої статті 54 закону № 796–XII у редакції закону № 230/96–ВР та пунктів 11, 12 Порядку обчислення пенсій особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, затвердженого постановою уряду «Про підвищення рівня соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи“ від 23 листопада 2011 року № 1210 зі змінами, дійшов висновку, що уряд визначив істотно менші мінімальні розміри державної пенсії особам, на яких поширюється дія статті 54 закону № 796–XII, ніж їх було гарантовано на законодавчому рівні частиною четвертою цієї статті закону № 796–XII у редакції закону № 230/96–ВР.

У Конституційному Суді також зазначили, що держава може змінювати законодавче регулювання у сфері соцзахисту осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, але в разі зміни такого регулювання вона не повинна вдаватися до обмежень, що порушують сутність їх індивідуальних прав, а досягнутий рівень соцзахисту має бути збережено.

“Однак держава в особі Кабінету Міністрів визначила в Порядку мінімальні розміри державної пенсії за інвалідністю, що настала внаслідок каліцтва чи захворювання, і пенсії у зв’язку з втратою годувальника внаслідок Чорнобильської катастрофи у розмірах істотно менших, ніж їх було гарантовано законом № 796–XII у редакції закону № 230/96–ВР, знівелювавши саму сутність визначених статтями 3, 16, 50 Конституції прав та гарантій, що фактично є недодержанням державою свого позитивного обов’язку забезпечувати цю категорію осіб гарантованим рівнем соцзахисту”, – поінформували у судовій установі.

Також у рішенні КС зазначається, що відповідно до статей 3, 16, 50 Конституції в їх взаємозв’язку, на державу покладено позитивний обов’язок забезпечити особам з інвалідністю з числа осіб, які постраждали

внаслідок Чорнобильської катастрофи, посилений соцзахист.

У КСУ також уточнили, що соціальні зобов'язання держави перед громадянами, які втратили здоров'я внаслідок того, що держава у свій час зобов'язала їх взяти участь у подоланні наслідків аварії на ЧАЕС та які зазнали інвалідності внаслідок таких дій, а також перед особами з інвалідністю з числа потерпілих від цієї катастрофи, не мають залежати від фінансових можливостей держави та її економічного становища, тому соцгарантії, зокрема й мінімальний рівень соцзахисту для цієї категорії осіб, має встановлювати законодавець.

У суді пояснили, що «Кабінету Міністрів як державному органу, уповноваженому розробляти проєкт закону про Державний бюджет України та забезпечувати виконання затвердженого законодавцем відповідного закону, належить визначати умови та порядок призначення встановлених законом мінімальних розмірів державної пенсії для зазначеної категорії осіб».

“У рішенні Суду констатовано, що частина третя статті 54 закону № 796–XII в редакції закону № 76–VIII щодо уповноваження Кабінету Міністрів визначати своїми актами мінімальні розміри пенсії за інвалідністю, що настала

внаслідок каліцтва чи захворювання, і пенсії у зв'язку з втратою годувальника внаслідок Чорнобильської катастрофи суперечить статтям 3, 8, 16, 22, 50 Конституції . Конституційний Суд в цьому рішенні також вказав, що держава має відшкодувати шкоду громадянам України, на яких поширюється дія статті 54 закону № 796–XII, завдану їм внаслідок дії частини третьої статті 54 закону № 796–XII у редакції закону № 76–VIII, та зобов'язана розробити порядок (юридичний механізм) відшкодування такої шкоди”, – поінформували у судовій установі.

Тож КС, керуючись приписами статей 91, 97 закону «Про Конституційний Суд України», відтермінував на 3 місяці втрату чинності частини третьої статті 54 закону № 796–XII в редакції закону 76–VIII щодо уповноваження парламентом уряду визначати своїми актами мінімальні розміри пенсії за інвалідністю, що настала внаслідок каліцтва чи захворювання, і пенсії у зв'язку з втратою годувальника внаслідок Чорнобильської катастрофи, а також установив порядок виконання цього свого рішення (*Укрінформ* (<https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3224105-ksu-viznav-nekonstitucijnim-zmensenna-pensij-dla-cornobilciv.html>). – 2021. – 8.04).

## СУСПІЛЬНА ДУМКА

### Слово і Діло: Політична зацікавленість: чому змінили вимоги до кандидатів на посаду судді КСУ

**Н**ещодавно Верховна рада змінила вимоги до суддів Конституційного суду України. Відповідні зміни були подані в законопроекті №4535 про нові повноваження селищних старост. Яким критеріям тепер повинні відповідати судді і чому до ухвалених змін виникли запитання, читайте в матеріалі «Слово і діло».

Згідно із законом, суддя КСУ повинен бути політично нейтральним у своїх переконаннях. Це означає, що він не може належати до політичних партій чи професійних спілок, публічно виявляти прихильність до них, а також брати участь у будь-якій політичній діяльності.

Також суддею не можуть призначити людину, яка має громадянство іншої держави.

Крім того, можна поєднувати свою посаду тільки з викладацькою, науковою чи творчою діяльністю. Будь-яке паралельне призначення в органи державної влади, місцевого чи професійного правничого самоврядування – під забороною.

Також суддя не може поєднувати роботу з іншим представницьким мандатом, адвокатською чи підприємницькою діяльністю та обіймати будь-які інші оплачувані посади.

І насамкінець суддя КСУ також не може входити до складу керівного органу чи



наглядової ради юридичної особи, що має на меті одержання прибутку.

Відтак своєю ухвалою депутати прибрали із закону норму, за якою суддею не може бути людина, яка на день призначення:

– є членом або обіймає посаду в політичній партії, іншій організації, що має політичну мету або бере участь у політичній діяльності;

– є обраною на виборну посаду в органі державної влади або органі місцевого самоврядування, має представницький мандат;

– бере участь в організації або фінансуванні політичної агітації або іншої політичної діяльності.

Тобто чинний нардеп може стати суддею КСУ без попереднього складання мандата. Ця правка була внесена після першого читання.

Представник Верховної ради в КСУ Ольга Совгіря зазначила, закон був приведений у відповідність до Конституції, яка передбачає обмеження для суддів, що уже перебувають у цьому статусі, а не для кандидатів.

Однак експерт з конституційного права Богдан Бондаренко зазначає, що зміни в законі розширили права кандидатів на цю посаду, мовляв, правки вносилися для можливого призначення чинних нардепів, зокрема Совгірі.

«Концептуальна зміна полягає у тому, що народний депутат може бути кандидатом на посаду судді КСУ, а в разі обрання він повинен позбутися мандата і вже тоді скласти присягу.

А раніше депутат міг кандидувати на посаду, але через наявність мандату його не могли призначити суддею», – пояснює Бондаренко.

Експерт додає, що таким чином політики страхуються, бо нині двоє чинних депутатів є кандидатами на крісло в КСУ.

«Теза Совгірі має раціональне підґрунтя, бо Конституція не передбачає обмежень для кандидатів, а тільки для суддів. Але є й інша логіка в цих призначеннях – відсутність політичної залежності у кандидатів, потім у суддів та КСУ загалом. Ухвалені ж зміни зменшують рамки політичної нейтральності, замість того, щоби розширювати їх», – пояснює Бондаренко.

На переконання експерта, варто встановити кількарічне обмеження для тих, хто займався політичною діяльністю, оскільки приналежність до певної партії впливає на світоглядні позиції і вони можуть впливати на ухвалені рішення.

«З точки зору порушення процедури там нічого не відбулося, окрім незначних огріхів у регламенті, але щодо змісту – КСУ може розглядати це питання», – підсумував експерт з конституційного права Богдан Бондаренко (*Слово і Діло* (<https://www.slovoidilo.ua/2021/04/19/stattja/polityka/politychna-zaczikavlenist-chomu-zminyly-vymohy-kandydativ-posadu-suddi-ksu>). – 2021. – 19.04).

## Л. Семишоцький, Закон і Бізнес: Верховенство санкцій

**П**ісля кожної «санкційної п'ятниці» ефір наповнюють експерти, які сперечаються, чи правильно вчинив гарант додержання Конституції, обмеживши у правах тих, хто загрожує безпеці держави. Втім, ці дискусії швидко сходять нанівець, не заглиблюючись у головне: чи не загрожують національній безпеці самі методи її захисту?

### Таке чарівне слово – «нацбезпека»

15 років тому міністр внутрішніх справ узяв за моду через телевізор запрошувати до себе олігархів «на чай». Тим самим демонструвалася

рішучість у боротьбі зі злочинністю. До цього ставилися поблажливо: що можна спитати з людини, яка не має юридичної освіти? Утім, далі піару справи не зрушили з місця. У прямому значенні. Бо загальні слова до них не підшиєш, потрібні докази, вироки.

Певною мірою це нагадує нинішню ситуацію з відеозвинуваченнями. З тією відмінністю, що озвучує їх Президент, а до «чаю» відразу пропонують і «печиво» – економічні санкції та інші обмежувальні заходи. А в ролі головного поліцейського виступає Рада національної безпеки і оборони,

яка може запідозрити в тероризмі, державній зраді, порушенні прав і свобод будь-кого за принципом «загальновідомості» чи просто з бажання відгукнутися на запит якоїсь частини суспільства.

Утім, якщо раніше від таких «запрошень» мали тремтіти олігархи, то тепер у санкційному колі може опинитися будь-хто: чиновник, бізнесмен, політик, адвокат, журналіст. Національна безпека – вона така, всеосяжна.

Маєте успішний бізнес – посягаєте на економічну безпеку, бо, напевне ж, ухиляєтеся від сплати податків. Докази? Запитайте в сотні людей на вулиці, і 99 із них скажуть, що чесно заробити мільйони доларів неможливою, десь точно крав, вигадував схеми, аби не поповнювати державну скарбницю, економив на зарплаті працівникам, давав і брав хабарі. Тож заслуговує на санкції – відібрати й поділити!

І, напевне, лише один згадає про презумпцію невинуватості, бо виявиться студентом першого курсу юридичного вишу. Потім і він зрозуміє, що теорія права так само далека від реальності, як його мрії стати відомим і успішним юристом, якщо не допомагати тим самим бізнесменам, чиновникам, політикам економити, приховувати, ухилятися.

Пригадуєте вислів Гліба Жеглова? «Крадій має сидіти в тюрмі, і людей не повинно турбувати, як я його туди запроторю!». І він правий: окремо взятому громадянину не цікаво, які докази є в силових органів проти конкретної особи. Головне – почути гучні штампи про безкомпромісну боротьбу з корупцією, олігархами, «п'ятою колонною», тобто всіма тими, хто живе набагато краще, ніж він, і заважає владі будувати щасливе майбутнє. Хіба це не небезпечно для держави, яка робить усе для маленького громадянина?! І взагалі: що воно за велике цабе це верховенства права, що заважає дбати про національну безпеку?

Якщо так міркувати, то чинний закон «Про санкції» – єдиний таран для всіх стін, які вибудовують юристи між державою та потенційно небезпечною для неї особою. Таке чарівне слово – «нацбезпека», і ці стіни розсипаються вмиль.

Але залишимо осторонь лірику й філософію та поглянемо на цю ж ситуацію під кутом зору права й Конституції. Без прив'язки до конкретних прізвищ і обвинувачень.

### **РНБО – усемогутня?**

В усіх дискусіях навколо чергової порції санкцій непомітною залишається одна норма цього закону, яка варта цитування: «Закони та інші нормативно-правові акти України діють у частині, що не суперечить цьому закону». Одним реченням перекреслюються увесь масив прав і гарантій, що покликані захистити особу від свавільних дій з боку своєї ж держави.

Натомість усі інші акти, які регулюють право власності, господарську діяльність, кримінальний процес, не згадують ані РНБО як суб'єкта чи регулятора цих правовідносин, ані Президента як утілювача в життя її рішень. Виходить, вони суперечать «чарівному» закону? Чи сам закон ухвалювався з метою, далекою від права?

За Конституцією, РНБО – орган, що лише координує та контролює дії органів виконавчої влади, але не підміняє їх. І він у жодному разі не схожий навіть на квазісудовий орган, який міг би давати правову оцінку доказам чи фактам.

Ба більше: це навіть не юридична особа публічного права, чию діяльність або бездіяльність можна оскаржити та яка б несла відповідальність за свої рішення. І не дивно, бо в цього органу немає жодних конституційно визначених повноважень. Тобто, посилаючись на норму Конституції, що її компетенція та функції визначаються законом, РНБО теоретично можна наділити будь-якими правами – аж до розпорядження приватною власністю чи життям і здоров'ям будь-якої особи.

Із цим, звісно, не погодяться конституціоналісти. Адже недостатньо записати в Конституції назву органу, аби він через закон став таким собі Брюсом усемогутнім.

Та й утілювачем порад для «координації та контролю» є все ж Президент. На підставі рішення РНБО не виникає ні санкцій, ні жодних інших обов'язків для будь-кого. Тож логічно

перейти до повноважень глави держави, аби зрозуміти, чи є червоні лінії, за які не можуть переступати захисники нацбезпеки.

### Червоні лінії гаранта

Президент, вочевидь, теж не є всемогутнім. Та чи є в переліку його повноважень згадка про запровадження санкцій? Як ми вже переконались із численних рішень Конституційного Суду, він не може навіть звільнити директора Національного антикорупційного бюро, якщо, наприклад, на думку РНБО, його подальше перебування на посаді загрожує національній безпеці. Суддів КС – може, бо має право видавати укази. Чи все ж таки ні?

Якщо виходити з позиції, що гарант так само має узгоджувати свої дії з Конституцією, то, вочевидь, він не в праві легітимізувати рішення РНБО, якщо її рекомендації виходять за межі конституційних повноважень глави держави. Він цілком може погодитися з порадою ввести воєнний або надзвичайний стан, оголосити про загальну або часткову мобілізацію і, з натяжкою, позбавити державних нагород або звільнити певних осіб, якщо це прямо віднесено до його повноважень Основним Законом.

Усі інші рекомендації РНБО, що виходять за межі його повноважень, очевидно, повинні виконувати відповідні суб'єкти й за процедурою, що передбачена в законодавстві. Щодо заборони на в'їзд на територію України – Державна міграційна служба, щодо обмеження торговельних операцій чи припинення дії угод – міністерство, яке ті угоди уклало, щодо боротьби з контрабандистами – Служба безпеки та митники, блокування активів – ну хоча б Міністерством фінансів як захід фінмоніторингу (як, наприклад, у США) і т.д.

А як же щодо боротьби з тероризмом, злочинністю та корупцією? Напевне, конституціодавець, тобто Український народ, вирішив, що це не є функцією глави держави. Для цієї боротьби існують конкретні органи, яких уже стільки створено, що можна лише дивуватися, як їм ще вистачає роботи. І якщо керівник, приміром Державної митної служби, не може припинити контрабанду, то чи є це підставою для позасудового оголошення «поза

законом» осіб, які, імовірно, причетні до такого правопорушення?

Натомість Президент може своїм указом тільки доручити Кабінету Міністрів (і то сумнівно) реалізувати рекомендації РНБО. Зрозуміло, що це не матиме такого піар-ефекту, але ж не виходитиме за червоні лінії Конституції та принципу верховенства права.

Що це змінює? З'являється орган, який повинен пройти певну процедуру для реалізації обмежувальних заходів, з'являється судовий контроль і відповідальний за шкоду, завдану неправомірними обмеженнями. З'являється правова визначеність щодо процедури застосування санкцій та їх оскарження, гарантії, що при цьому буде повністю враховано принцип верховенства права.

### Право поза законом

Якщо ж визнати, що зазначення в законі «Про санкції» будь-якого їх виду автоматично наділяє Президента відповідними повноваженнями легітимізувати будь-які обмеження, то руйнуються не тільки стіни між державою та фізичною або юридичною особою, а й вся система стримувань і противаг у діяльності органів влади.

Простий приклад: у переліку ч. 1 ст. 4 закону є п. 25, який дозволяє РНБО вигадувати «інші санкції, що відповідають принципам їх застосування, встановленим цим законом» щодо «невизначеного кола осіб певного виду діяльності». І це за 48 год має погодити Верховна Рада – постановою, а не законом.

Уточнення, що такі секторальні санкції можуть застосовуватися тільки до іноземних суб'єктів, закон не містить. Тому теоретично можна, наприклад, увести санкції проти адвокатів, які погоджуються захищати осіб, прилюдно названих злочинцями, або журналістів, які не так висвітлюють дії влади, підриваючи її інформаційну безпеку.

Якщо ще далі заглибитися в історію, то схожий на українську версію санкційний інститут був ще в давні часи – у Греції, Римі, на Близькому Сході. Як покарання від держави громадян оголошували «поза законом», тобто повністю або частково позбавляли небезпечних

для влади осіб правової охорони. В останнє такі методи застосовувалися майже 100 років тому владою Радянського Союзу стосовно «ворогів народу», які залишалися за кордоном.

Утім, якщо ми відхрещуємося від тоталітарного минулого, чи варто відроджувати досвід репресій тих часів? І чи можуть мати місце в правовій державі закони такого гатунку? Принаймні щось подібне важко віднайти в практиці європейських країн.

### Санкції за... санкції

Невідомо, якому відсотку громадян до вподоби перспектива одного дня опинитися поза законом – чи то через помилку, чи то через умисел. А те, що таке трапляється навіть у країнах із більшим досвідом санкційних війн, – факт (див. стор. 15. – Прим. ред.). Фактом є й бажання українських нардепів удосконалювати санкційне законодавство, аби розширити підстави для встановлення обмежень і кількість органів, які зможуть їх накладати без судового контролю (див. «Хайлі лайклі» терористи», «ЗіБ».)

Але прикметно: закон виписали таким чином, що підставою для застосування санкцій може стати... саме застосування санкцій. Бо серед підстав їх запровадження згадуються дії (знову ж таки, без уточнення резидентства особи, яка їх учиняє), які порушують права та свободи, обмежують право власності. Тобто при бажанні це можна поширити й на самих членів РНБО, які, за Конституцією, не мають імунітету від відповідальності за наслідки свого голосування.

Тож в їхніх інтересах, аби Верховний чи Конституційний суди таки дали оцінку застосуванню настільки розмитого та неякісного закону, аби не спокушати наступників його поширенням на попередників.

Урешті-решт національна безпека – це не тільки недоторканність кордонів держави. Це – безпека людей, які живуть на цій території. Якщо їм не гарантований захист прав від посягань з боку держави, це ще більша загроза безпеці нації.

### ВІД РЕДАКЦІЇ

Запрошуємо читачів поділитися своїми думками з приводу того, чи можуть інтереси

національної безпеки виправдовувати будь-які санкційні обмеження прав і свобод громадян України.

### КОМЕНТАР ДЛЯ «ЗіБ»

*«Санкції проти своїх громадян – це прискорений рух до розвалу держави»*

**Євген ЗАХАРОВ, директор Харківської правозахисної групи:**

– «Що є держава без правосуддя? Згряя розбійників, та й годі». Ці слова написав ще в V ст. Блаженний Августин. І ось незалежна, демократична, правова держава Україна впевнено йде цим шляхом у XXI ст. Такий висновок напрашується, коли бачиш уведені указами Президента санкції за рішеннями РНБО. Після першого такого рішення, результатом якого стало закриття трьох телеканалів, я писав: «Санкції – це міжнародно-правовий механізм політичного характеру, який застосовується однією державою проти іншої держави, її фізичних та юридичних осіб, оскільки іншого способу боротьби з їх ворожим впливом просто немає. Що ж стосується своїх громадян та юридичних осіб, то є різні механізми притягнення до відповідальності – від адміністративних до кримінально-правових». І прогнозував, що це рішення не встоїть в Європейському суді з прав людини.

За два місяці вже ухвалено 5 подібних рішень, останнє, 2 квітня, – про ТОП-10 головних контрабандистів. Відомо про кримінальні провадження щодо фігурантів рішень про санкції, деякі з яких перейшли до стадії судового розгляду. Наприклад, колишній Президент Віктор Янукович і його оточення, колишні міліціонери, які зрадили присягу та служать в Росії або на непідконтрольній уряду території Криму та Донбасу. Й у кожному рішенні, крім росіян і зрадників, присутні громадяни України та/або українські юридичні особи, що знаходяться/працюють на підконтрольній Уряду території. Відносно них немає жодних вироків, що набули законної сили, чи інших рішень, про це не повідомляється. Є тільки викривальні статті в медіа.

Як на мене, такі рішення щодо українців та юридичних осіб на підконтрольній Уряду

території вбивають правосуддя як таке й перетворюють право на непотріб. Навіщо суди? Яка там презумпція невинуватості? Ось вам і швидка та блискуча судова реформа! Просто й ефективно: призначити злочинців адміністративним рішенням на підставі закону «Про санкції» вкрай сумнівної юридичної якості. Злочинців, тому що санкції мають характер покарання за кримінальний злочин. Це покарання без доведеної винуватості.

Ще один ефективний менеджер на нашу голову! А людям подобається, рейтинг Президента завдяки таким рішенням як

мінімум не зменшується. Для нього це головне, у гонитві за рейтингом він навіть не звертає уваги на те, що грає на нищих почуттях людей: усі багаті – крадії, а тому все відняти й поділити, а незадоволених – позбавити можливості жити та користуватися своєю власністю.

Шлях санкцій проти своїх громадян – це прискорений рух до розвалу держави. Бо, як написав той же Блаженний Августин, «де немає справедливості (правосуддя), немає й держави» (*Закон і Бізнес* ([https://zib.com.ua/ua/147253-chi\\_ne\\_zagrozhuyut\\_nacionalniy\\_bezpechi\\_metodi\\_ii\\_zahistu.html](https://zib.com.ua/ua/147253-chi_ne_zagrozhuyut_nacionalniy_bezpechi_metodi_ii_zahistu.html)). – 2021. – 10-16.04).

## М. Жернаков, *Gazeta.ua*: Нові судді КСУ не матимуть легітимності. Президент поглиблює кризу

**Н**ормальні кандидати на конкурс навряд чи підуть. Гарант Конституції вирішив неконституційно заповнити «вакансії», які утворилися внаслідок неконституційного скасування указів про призначення суддів КСУ Тупицького і Касмініна.

### Це означає, що:

1. Призначені в такий спосіб судді не матимуть легітимності, бо призначатимуть їх на місце неконституційно звільнених суддів;

2. Нормальні кандидати на такий «легітимний» конкурс навряд чи підуть, а значить, вибирати не буде з кого;

3. Вибиратимуть суддів КС не громадськість і міжнародні експерти, як це рекомендувала Венеційська комісія, до якої сам же Зеленський і звернувся по пораду, а ті, кого визначить Єрмак;

4. Про процедури відбору теж нічого не сказано, а тому незрозуміло, хто і як перевірятиме чи кандидати мають «високі моральні якості» і є «правниками з визнаним рівнем компетентності», як вимагає Конституція.

5. Може взагалі вийти так, що нових суддів призначать, а старих поновлять суди (Верховний чи Конституційний), позови і

подання вже там. В результаті матимемо на 2 місця 4 суддів (бо укази явно неконституційні) і підвішену легітимність усіх рішень КС після того.

Може взагалі вийти так, що нових суддів призначать, а старих поновлять суди. Матимемо на 2 місця 4 суддів і підвішену легітимність усіх рішень КСУ

Мали станом на жовтень 2020-го: 4 нормальних суддів, 3 вакансії і ще 2, які відкривалися вже цього року.

І якщо б зробили нормальний конкурс, як написано в Конституції і як радив на запит самого Зеленського весь цивілізований світ (Венеційська комісія, Євросоюз, G7) – мали б уже цього року половину достойних суддів у КС. А наступного – більшість.

Маємо зараз і матимемо скоро:

– поглиблення конституційної кризи;

– ще двох друзів Єрмака судьями КСУ;

– делегітимацію ключової інституції держави прямо під час скупчення військ ворога на кордоні і прямої загрози повноцінної війни.

Складно добрати слів, якщо чесно (*Gazeta.ua* (<https://gazeta.ua/blog/54949/novi-suddi-ksu-ne-matimut-legitimnosti-prezident-pogliblyuyekrizu>). – 2021. – 21.04).

## Г. Друзенко, Фокус: Декомунізація? Не чув! Чому, відбираючи українське громадянство, Зеленський схожий на генсека ЦК КПРС

**П**родовжуючи огидну практику позбавлення громадян України українського громадянства, Володимир Зеленський тільки підтверджує сумну тезу: назви вулиць і міст ми декомунізували, а мізки наших керівників – ні.

Вітчизняні ЗМІ вчергове повідомили про те, що президент Володимир Зеленський позбавив громадянства раніше підданих санкціям за рішенням РНБО трьох українських бізнесменів зі списку так званих «топконтрабандистів» – Вадима Альперіна, Араїка Амірханяна і Олександра Ерімічука. Про це раніше вже повідомлялося з посиланням на анонімні джерела в РНБО, однак цього разу інформгентство публікує скан документа про позбавлення громадянства.

І хоча текст самого указу досі не викладений на офіційному сайті президента, подібна інформація, якщо вона відповідає дійсності, є досить суспільно важливою. Про те, наскільки юридично коректні такі дії голови держави та РНБО і які історичні паралелі вони викликають – у колонці українського юриста Геннадія Друзенко.

Який ЄС, який НАТО мариться українцям, коли очільник держави поводить, як типовий генеральний секретар ЦК КПРС, а РНБОУ – як Центральний Комітет Комуністичної партії Радянського Союзу?!

Конституція України чітко і недвозначно забороняє позбавлення українського громадянства: «Громадянин України не може бути позбавлений громадянства і права змінити громадянство».

Західна цивілізація, до якої ми так показово-галасливо рвемося останніми роками, ґрунтується на ідеї невідчужуваних прав, які кожна людина отримує від народження і яких особу не може позбавити будь-який посадовець чи державна інституція.

Майже 250 років тому Джефферсон у другому абзаці Декларації незалежності США написав: «Ми вважаємо за самоочевидні істини,

що всіх людей створено рівними; що Творець обдарував їх певними невідчужуваними (unalienable мовою оригіналу) правами...».

Французька Декларація прав людини та громадянина – інший засадничий документ сучасної західної цивілізації – підтверджує цю віру в права людини, «природні, невідчужувані і священні» (les droits naturels, inaliénables et sacrés de l'Homme).

Вітчизняна Конституція у ст. 22 наче повторює це фундаментальне положення західного символу віри: «Конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані».

Але, на жаль, ця урочиста декларація радше нагадує сталінську конституцію, а не засадничі акти США чи Французької Республіки.

Продовжуючи огидну практику Петра Порошенка щодо позбавлення громадян України українського громадянства, Володимир Зеленський тільки підтверджує сумну тезу: назви вулиць та міст ми декомунізували, а мізки наших керманічів – ні.

Бо позбавлення громадянства – це практика пізнього СРСР, коли сталінська м'ясорубка налякала самих різників, а нормалізація взаємин із Заходом вимагала дотримання певних правил пристойності.

Ось лише деякі з тих, кого СРСР позбавив громадянства:

– Лев Троцький (діяч міжнародного комуністичного руху). Був позбавлений громадянства в 1932 році.

– Валерій Тарсіс (письменник). Позбавлений громадянства в 1966 році.

– Валерій Чалідзе (учений, правозахисник). Позбавлений громадянства в 1973 році.

– Олександр Солженіцин (письменник). Позбавлений громадянства в 1974 році.

– Михайло Восленський (історик, соціолог). Позбавлений громадянства в 1976 році.

– Подружжя Галина Вишневська (співачка) та Мстислав Ростропович (віолончеліст, диригент). Позбавлені громадянства в 1978 році.

– Віктор Корчної (шахіст). Позбавлений громадянства в 1978 році.

– Олександр Зинов'єв (письменник, філософ). Позбавлений громадянства в 1978 році.

– Оскар Рабин (художник). Позбавлений громадянства в 1978 році.

– Василь Аксьонов (письменник). Позбавлений громадянства в 1980 році.

– Володимир Войнович (письменник). Позбавлений громадянства в 1981 році.

– Подружжя Лев Копелєв (літературознавець, германіст) і Раїса Орлова (письменниця). Позбавлені громадянства в 1981 році.

– Георгій Владимов (письменник). Позбавлений громадянства в 1983 році.

– Юрій Любимов (актор, режисер). Позбавлений громадянства в 1984 році. Поновлено в громадянстві в 1989 році.

– Юрій Орлов (учений, правозахисник). Позбавлений громадянства в 1986 році.

– Ірина Ратушинська (поетеса). Позбавлена громадянства в 1987 році.

Здавалося б, зі смертю СРСР ця ганебна практика повинна піти в минуле. Але ж ні – Зеленський (як і його попередник на посаді) вирішив прикинутися українським генсеком,

а РНБОУ перетворити на ЦК КПРС (напевно, зла карма будівлі на Банковій, де за радянських часів розміщувався ЦК КПУ).

До речі, в РФ «відкликають громадянство» тільки за звинуваченнями в тероризмі. Хоча «відкликання громадянства» таке ж фарисейське намагання обійти пряму й однозначну конституційну заборону «позбавлення громадянства», як і примусова «втрата» громадянства України, прописана в ст. 19 Закону України «Про громадянство України».

Використання неконституційного інституту позбавлення громадянства як різновиду репресій проти ворогів чи то режиму, чи то держави (в автократіях ці речі, на жаль, стають сіамськими близнюками) – сумне свідчення того, що попри радикально прозахідну риторику ми досі живемо в ментальних координатах «руського мира».

Бо декомунізувати треба насамперед мізки, а вже потім – топоніми. А не навпаки... *(Фокус (<https://focus.ua/uk/opinions/480130-dekommunizaciya-ne-slyshal-pochemu-otbiraya-ukrainskoe-grazhdanstvo-zelenskiy-pohozh-na-genseka-kpss>)). – 2021. – 21.04).*

## М. Поживанов, LV.ua: Закон про старост: справа не лише у КСУ

...А, може, «чужорідна» вставка у закон про старост, яка стосувалася КСУ, була потрібна зовсім не для того, аби вирішити нагальні питання з КСУ, а для того, щоб відволікти увагу від суті цього закону?

Я не припиняю думати про це, відколи парламент дав зелене світло законопроекту №4535, і той став законом. Всі коментатори, всі експерти зійшлися у двобої довкола однієї лише правки і не помітили, що сам закон не відповідає суті того, що ми вкладаємо у поняття «місцеве самоврядування» та «децентралізація».

Закон напрочуд короткий, бо це, власне, не окремо виписана новація, а зміни до існуючих актів. Тож прочитати його неважко, важче, напевно, усвідомити, до чого він веде.

Якщо передати сутність закону у трьох словах, то ось вони, ці три слова: «старости» і «старостинський округ». Але що це таке? За задумом авторів, це – ще один крок до подальшої децентралізації. Інструментарій, за допомогою котрого жителі такого старостинського округу візьмуть всі важелі управління в свої руки та поведуть округ до світлого майбутнього.

Але це навіть не з області теорії. Це з області фантазій. Бо теорія – це наша Конституція, а практика – те, що ми отримуємо при спробах імплементувати її норми в життя.

А що ж говорить Конституція? Тут я почну не зі старостинського округу, почну з ОТГ.

З цього приводу вже не раз казав, писав та наголошував, що самого поняття «об'єднана територіальна громада» у Конституції України

нема. Заявляю це відповідально: не тільки як людина, яка Конституцію читала, але й як людина, яка Конституцію писала. Зокрема – розділ про місцеве самоврядування. Так от, засвідчую: норми Конституції України передбачають можливість об'єднання в одну громаду лише жителів сіл (ч. 1 ст. 140 Основного закону).

Що ж стосується органів/посадових осіб місцевого самоврядування в Україні, зокрема тих, що обираються безпосередньо населенням, то вони також визначені на конституційному рівні і відповідають системі адміністративно-територіальних одиниць (до яких належать АРК, області, райони, міста, райони в містах, селища і села).

А відтак відповідно до ч. 2 ст. 141 Конституції України, територіальні громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права обирають шляхом таємного голосування сільського, селищного, міського голову, який очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях.

І це все. Про жодні ОТГ та старостинські округи у Конституції України не йдеться.

Не дивлячись на це, ОТГ стали частиною наших реалій. Вони існують у відриві від Конституції і, ймовірно, саме так існуватимуть й надалі. Вони вже легалізовані через вибори голів ОТГ, які пройшли восени минулого року. Проте не дивлячись на таку легалізацію, ОТГ залишаються якщо не АНТИконституційним поняттям, то просто НЕконституційним. Однак законотворцям цього виявилось недостатньо, і до наявних ОТГ вони вирішили додати ще й старостинські округи.

Навіщо? У мене немає відповіді на це питання.

Раніше урядовий сайт «Децентралізація» роз'яснює щодо старост так:

«Спільним між головою ОТГ і старостою є те, що посада і голови, і старости є виборною. Голова обирається усією об'єднаною територіальною громадою, а староста обирається жителями відповідного старостинського округу. Як голові, так і старості закон визначив чіткий перелік повноважень. Вони разом із наявними у кожного з них нормативно встановленими правами, утворюють їх правовий статус, що

визначає напрями та зміст службових відносин голови ОТГ і старости в системі місцевого самоврядування.

Відмінним між головою ОТГ і старостою є обсяг їхніх повноважень, що визначені законодавством про місцеве самоврядування, та територія, на яку поширюється їхня юрисдикція. Так, повноваження голови дозволяють їх реалізовувати на усій території об'єднаної громади, тоді як юрисдикція старости здебільшого обмежується територією старостинського округу». Кінець цитати.

Тобто задум полягав у тому, щоб вбудувати у велику ОТГ дрібнішу одиницю – старостинський округ, наділити його автономністю з тим, щоб староста не був підпорядкований голові ОТГ і мав власний простір для маневру.

Наступне питання: чому в такому разі відразу, ще до початку великої реформи, не передбачити всю градацію розподілу виборної влади, не привести територіальний устрій України у відповідність до устрою адміністративного, і не закріпити всі зміни у Конституції? Але на це питання також не існує відповіді. Принаймні, у мене.

Цілком погоджуюсь із науково-експертним управлінням Верховної Ради, яке зазначає, що завданням у цій сфері відносин, має бути не «удосконалення правового регулювання інституту старост задля подальшого його розвитку» (як сказано у пояснювальній записці до законопроекту), а коригування чинних законодавчих норм з метою приведення їх у відповідність до норм конституційних.

Тобто перш ніж щось удосконалювати, треба побудувати нормальну систему, а не, грубо кажучи, фарбувати поламаний паркан.

А тепер, увага, наступний дуже важливий момент.

Згідно із законопроектом №4535, посада старости перестала бути виборною! Пам'ятаєте цитату із сайту «Децентралізація», де в першому ж реченні наголошувалося, що староста приходить на свою посаду через вибори, проведені у старостинському окрузі? Так от, забудьте про вибори.

Віднині староста «затверджується сільською, селищною, міською радою на строк



її повноважень за пропозицією відповідного сільського, селищного, міського голови, що вноситься за результатами громадського обговорення (громадських слухань, зборів громадян, інших форм консультацій з громадськістю), проведеного у межах відповідного старостинського округу». Це – цитата з закону.

Все стало ще менш зрозумілим, чи не так?

Фактично старости перетворюються на ще одну адміністративну посаду, яку утворює місцева рада – так само, як вона утворює свій виконком. В чому тоді цінність старост і старостинських округів? І це, вже третє за рахунком, питання я теж залишаю без відповіді.

Тим паче, що такий захід як «громадське обговорення» не є тотожним за своїми правовими наслідками з волевиявленням жителів територіальної громади під час проведення виборів. Це зовсім інша новела, що аж ніяк не дозволяє вважати посаду старости виборною.

У зв'язку з усім вище сказаним не проясненим залишається іще один момент. Якщо старосту фактично понизили до звання одного з чиновників, який призначається місцевою радою, працює в її складі (та, що цілком очевидно, є залежним від самої ради та її голови), то як такий староста здійснює свої повноваження? Адже він як посадова особа не наділена повноваженнями видавати власні правові акти.

В новоприйнятому законі не роз'яснюється ані те, у якій юридичній формі виражатиметься волевиявлення старости при здійсненні ним своїх повноважень, ані те, якою є ступінь обов'язковості виданих ним документів чи наданих доручень тощо.

Воно й не дивно, адже функціонал старости вийшов більш, ніж двозначним. Він нібито може все (у межах свого округу), але насправді не може нічого. А все тому, що над старостою маячить фігура голови місцевої ради.

А будь-який голова ради / ОТГ хотітиме передусім одного: сформувати команду під себе. Зі «своїх» людей. Навіщо йому опозиція в особі голови старостинського округу? Відтак зрозуміло, що діятимуть ці двоє у

повній синергії, або ж староста просто буде позбавлений можливості посісти це крісло.

Навіщо тоді потрібна ця імітація народовладдя? І ось нарешті те питання, на яке я можу дати відповідь. Точніше, вибудувати свою гіпотезу.

На розгляді Верховної Ради нині знаходяться два «земельні» законопроекти. №№ 2194 та 2195. Останній нас цікавить менше – він регулює процедуру продажу через електронні аукціони земельних ділянок державної та комунальної власності або прав на них. А от перший законопроект – № 2194 – ключовий. На недавній зустрічі з прем'єром Шмигалем послі країн G7 нагадали йому, що без ухвалення цього закону не буде 700 млн доларів кредитної підтримки від Світового банку.

Чим же він такий важливий?

Однією з головних новацій законопроекту № 2194 є передача земель у комунальну власність. Підозрюю, що увесь документ писався передусім задля цієї норми: усі землі за межами населених пунктів визнаються комунальними в силу закону, крім земель, що використовуються держорганами.

Палкі прихильники цієї норми обґрунтовують її необхідність так: нарешті у громад з'явиться додатковий земельний ресурс, який вони зможуть використовувати на свою користь. Але враховуючи те, що вже зараз 90% ОТГ знаходяться під контролем київських та місцевих землевласників-«феодалів», гадаю, що саме вони скористаються всіма вигодами таких змін.

Тож до 2024 року, коли землею зможуть торгувати не лише фізичні, а й юридичні особи, дуже важливо мати пул прикормленої місцевої влади, яка допоможе зацікавленим особам сконцентрувати в одних руках заповітні гектари. Благо, що законопроект № 2194 наділяє громади правом змінювати цільове призначення землі.

А до чого тут старости? До того, що ще один слухняний гвинтик у цій системі не завадить. І староста, якого призначив (де-факто!) місцевий голова, а того – в свою чергу – підтримав та пролобіював на виборах більш потужний, але тіньовий гравець – такий староста, повторюся,

зробить все, що в його силах, аби допомогти купити землю тим, хто цього потребує.

А що ж громада? Чи то пак старостинський округ? Про нього згадають в останню чергу або ж не згадають зовсім. І якщо це

і є реформа місцевого самоврядування, то – вітаю всіх причетних! – ви її успішно провели (*LB.ua* ([https://lb.ua/blog/mykhaylo\\_pozhyvanov/483105\\_zakon\\_pro\\_starost\\_sprava\\_lishe\\_ksu.html](https://lb.ua/blog/mykhaylo_pozhyvanov/483105_zakon_pro_starost_sprava_lishe_ksu.html)). – 2021. – 23.04).

## Л. Самохвалова, Укрінформ: Референдум про вступ до НАТО: чи на часі?

**П**резидент підписав закон про всеукраїнський референдум, і вже є пропозиції – що на нього виносити

Уже через день перший віцеспікер парламенту Руслан Стефанчук, чия група працювала над законом, заявив, що на всеукраїнському референдумі можуть бути розглянуті питання, що потребують державницького визначення, такі як входження України до ЄС та НАТО.

Ми запропонували нашим експертам поміркувати над темою – чи потрібен плебісцит по ЄС після Євромайдану і чи доречно ставити питання по НАТО?

*Денис Богуш, український політтехнолог, експерт у сфері стратегічних комунікацій, антикризових кампаній:*

– Коли президент Зеленський ішов на вибори, то він сказав, що буде боротися за народовладдя. Він вірить, що якщо зробити референдум і люди щось вирішать, то це всім додасть плюсів. Перша історія.

Друга історія. Вони ухвалюють закон про референдум, можливо, до кінця не усвідомлюючи ризиків. Бо в реальності референдум – дуже маніпулятивна штука. Ініціатори, маючи ресурс, можуть отримати будь-який бажаний для них результат, сформулювавши запитання в «правильний спосіб».

Проводячи референдум по НАТО, можна отримати полярні результати, просто маніпулюючи питанням. Наші люди не надто серйозно на цьому розуміються.

Зрештою, якщо йти за історичною логікою, то давайте повертатися до ініціативи Медведчука, який зібрав чи два, чи три мільйони підписів, давайте аналізувати “референдуми” в Криму та на Донбасі, законні чи незаконні.

Погодьтеся, що ми стаємо на слизьку доріжку порівняння інструментів народовладдя. Оці всі історії повинні бути для влади серйозними дзвіночками, попереджувальними, якщо не загрозливими.

Повірте, що досвідчений політтехнолог може отримати будь-який результат на будь-якому референдумі – з адмінресурсом чи без адмінресурсу. При проведенні соціологічних досліджень є наукова постановка запитання (віддзеркалює реальний стан справ), а є ненаукова (будь-яке можна поставити).

Ну от, наприклад. Два варіанти запитань. «Чи будете ви вступати у ворожий та агресивний блок НАТО, який загострить усі відносини з сусідами?». Або: «Чи ви поділяєте необхідність вступу в НАТО для України, який захистить Україну від гарячої фази війни?».

Два запитання, які тягнуть різні емоційні відгуки. Крім того, я не виключаю, що першим особам адміністрації підкидають ці ідеї. Уявіть, що ми будемо робити, якщо отримаємо негативний результат щодо участі в НАТО?

Але історія з виборами в Івано-Франківській області показала, що зараз влада може отримати будь-який результат. Й «Опора» чи ЦВК можуть тільки погаласувати. Коли ми перейдемо в реальність сталої демократії, то референдуми – гарна ідея. Але не на цьому етапі розвитку.

*Ярослав Телешун, політолог:*

– Те, що після підписання президентом закону про референдум будуть озвучені теми для його використання, жодних сумнівів не було. І влада, й опозиція скористаються законом для озвучення своїх позицій. Тож заяви від пана Стефанчука чи пані Тимошенко, які вже запропонували теми референдуму, не є новиною.

Давайте розглянемо питання у двох площинах. Перша – організаційна (наскільки реально провести референдум). І друга – політична складова. Якщо ми розглядаємо організаційну складову, то важко говорити, що в 2021 році можливо провести референдум. У Бюджеті цього року немає окремої статті, яка б передбачала видатки на референдум. Бо один референдум коштує три мільярди гривень, це чимала сума. Крім того, для початку референдуму необхідно не лише три мільйони підписів та перевірка їх, а й експертиза Конституційного суду. Сьогодні маємо, скажімо так, елементи конституційної кризи, протистояння ОП та КС. Тож важко уявити, що діючий КС здатен винести якийсь рішення щодо ініціативної групи.

Пан Стефанчук сказав, що НАТО та ЄС можуть стати питаннями для референдуму. Це, по суті, два референдуми, шість мільярдів. А з урахуванням того, що й лідерка Батьківщини захотіла винести ще п'ять тем на референдум, то ми можемо побачити, що сума ще збільшується. Тобто вже озвучені ініціативи вимагають понад 20 мільярдів. Такої статті бюджету нема.

Тому коли озвучуються теми референдуму – це ніщо інше, як політичні заяви. Та й не забуваймо, що улюблені слова пані Тимошенко – це референдум, імпічмент та коаліція. Не дивно, що вона використала цю технологію для себе, використавши болючі питання.

Тож і заяву Стефанчука я б розглядав у цій логіці – це не предметне питання, це інструмент збиття хвилі, яку підняла опозиція, схопившись за тему референдуму, як інструмент боротьби за владу.

Заява першого віцеспікера – спроба перебити хвилю опонентів. Якщо ми говоримо, що в Конституції закріплено курс на ЄС та Північно-Атлантичний альянс, то це жодним чином не суперечить, що це може бути винесено на референдум. Але, як на мій погляд, це швидше бажання влади активізувати свій електорат. Бо, згідно з законом, процедура організації та проведення займає час. Тому я не виключаю, що політичні сили можуть спробувати розпочати процедуру, але реально її прояви ми побачимо ближче до виборів. Парламентських чи президентських.

Тому пропозиції й пана Стефанчука, і пані Тимошенко мають політичне забарвлення та є інструментом боротьби за державну владу.

*Євген Головаха, заступник директора Інституту Соціології НАНУ:*

– Я б радив владі зосередитися на вакцинації, а не референдумі. Займаючи перше місце в Європі по коронавірусу, думати про референдум – невчасно. Про це можна думати, коли вийдемо з медичної кризи.

Я взагалі не переконаний у доцільності референдуму по НАТО, як такому. І не переконаний у результаті. Навіть якщо проголосують за НАТО – це не буде працювати на зміцнення єдності.

Це зараз не слід робити з кількох причин. І тому, що результат незрозумілий. І це відволікає ресурси від подолання наслідків коронавірусу, в якому ми, на відміну від інших сфер, досягли великих “успіхів”. Нам слід якось зійти з першого місця в Європі, а потім вже думати про все решту.

І далі, який може бути плебісцит у зв'язку з європейським вектором? Щоб переконатися, що 40 чи 35 відсотків не хочуть, а 60 чи 65 – хочуть до ЄС? Для чого ми хочемо офіційну цифру? Щоб переконатися у правильності досліджень? Всі доброзичливці почнуть кричати, що це – розкол.

Коли на виборах цифри поділені 55 на 45 – це нормально, а коли на референдумі – це небезпечніше. І взагалі, я за максимальну обережність із будь-якими елементами прямої демократії. Слід спочатку досягти такого добробуту та рівня розвитку, як у Швейцарії, а потім користуватися таким інструментом.

Представницька демократія – безпечна бритва, а пряма – як небезпечна. В країні, яка не має досвіду референдумів та здійснення демократичних процедур, не варто займатися тим, що поки не відповідає рівню демократії.

*Андрій Магера, екзаступник голови ЦВК:*

– Референдуму щодо НАТО і ЄС не може бути, бо ці питання є вирішеними і закритими після внесення змін до Конституції. Змінити ці положення можна лише в порядку, передбаченому розділом XIII Конституції, тобто парламентським шляхом. Крім

юридичної складової, існують також ризики щодо дезінтеграції країни. Уявіть, якщо на гіпотетичному референдумі більшість скаже «Так» НАТО і ЄС, але окремі області (до прикладу, Донецька, Луганська, Одеська, Запорізька, Харківська) скажуть – «Ні». Це піде черговий виток напруги в суспільстві. А проросійські сили на цьому будуть сильно маніпулювати.

### ПІСЛЯМОВА

Експерти Укрінформу багато разів коригували дії влади. У темі референдуму по НАТО та ЄС, яка пролунала з вуст на сьогоднішній однієї з найбільш впливових персон – можливо, й не було прямого наміру. Але слова з вуст

науковця та держслужбовця мають різну вагу. Один з батьків українського конституціоналізму та автор змін до Конституції, де закріплюється євроінтеграційний та євроатлантичний курс України – Володимир Буткевич – на наше прохання про коментар щодо заяв Стефанчука лише з сумом зауважив: чи можна казати про зміну вектора, закріпленого Основним законом, тим більше – під час концентрації російських військ? Хіба що винести на референдум питання доцільності перебування на посаді самого Стефанчука (*Укрінформ* (<https://www.ukrinform.ua/rubric-polytics/3227784-referendum-po-nato-ci-na-casi.html>)). – 2021. – 15.04).

## Ю. Третяк, М. Кошелюк, Дзеркало тижня: Полюси зростання. Наступний крок децентралізації

**П**ісля проведення місцевих виборів на новій територіальній основі можна говорити, що децентралізаційна реформа виходить на новий етап. Так, ще не вирішене ключове питання, яке має зробити безповоротними зміни, що вже відбулись, і дати основу під реалізацію всіх завдань, які закладалися в Концепцію реформи 2014 року, – внесення змін до Конституції України.

Так, ще потрібно багато зробити, щоб остаточно сформувати правове поле для повноцінного функціонування місцевого самоврядування. Тим часом на передній план виходить питання, від якого залежатиме зрештою оцінка, чи справдила децентралізація очікування людей. Це питання розвитку громад як передумови їхньої здатності реально підвищити якість життя їх жителів.

### Чи всі громади спроможні стати успішними?

Можливо, ще певний час увага місцевого самоврядування буде більше прикута до поточних проблем, пов'язаних із розбудовою системи управління в межах нових об'єднаних громад, розмежуванням повноважень між громадами і субрегіональним рівнем, передачею майна від колишніх районів, та

й просто інвентаризацією того, з чим і як доведеться мати справу в новоутворених громадах. Та й нинішня ситуація пандемії поки що не відступає на задній план, породжуючи чимало і економічних, і соціальних проблем.

Однак питання спроможності громад ставатиме дедалі актуальнішим. Навіть із урахуванням істотного зростання місцевих бюджетів, дедалі більше відчуватиметься, що і в нових умовах успішно вирішувати проблеми модернізації всіх базових інфраструктур, які нагромаджувалися роками через брак ресурсів, а часом і уваги, буде нелегко. Фінансова децентралізація ніби дала громадам інструмент збільшення власних доходів, закріпивши за ними частину загальнонаціональних податків, але, щоб скористатися цим інструментом, потрібно забезпечити економічний розвиток. І це реальна проблема, з якою далеко не кожна громада зможе впоратися, навіть маючи добрі наміри.

Сьогодні громади дедалі активніше формують свої стратегії, хоча, відверто кажучи, якість багатьох таких документів сумнівна, та й підходи до їх підготовки часом формальні. Чи не головним критерієм якості цих стратегій мало б бути те, чи закладено в них реалістичні ідеї забезпечення майбутнього економічного

розвитку громад. І тут слід прямо визнати: часто в рамках окремої громади знайти те, що могло б визначити економічний потенціал її розвитку, майже нереально.

Питання, що робити з громадами, які мають незначний потенціал економічного розвитку, рано чи пізно постане. І що тоді? Знову перекраювати межі громад, приєднуючи менш спроможні до більш спроможних як таке собі «навантаження»? На це вже нині скаржаться деякі голови громад, яких «до об'єднали» саме за таким сценарієм. Насправді від перестановки доданків сума не змінюється, або це – просте перекладання проблеми з хворої голови на здорову. Сумарний потенціал розширеної таким чином громади найчастіше не зростає, а лише буде розмазаний по тарілці тоншим шаром.

### **Ідея «полюсів зростання»**

Чи є інший вихід? Так, і він пов'язаний із відвертим визнанням факту, що є громади більш економічно спроможні і менш. Запровадження формул вирівнювання, які забирають принаймні частину того, що вище середнього рівня, в більш успішних і додають менш успішним, аби до цього середнього рівня їх підтягнути, необхідний, проте недостатній інструмент для підтягування слабших.

Може, варто уважніше придивитися до тих громад, які мають вищий потенціал, допомогти їм його повноцінно реалізувати й заохотити їх не просто поділитися надлишками (які часто насправді надлишками не є!), а залучити інші громади (сусідні або споріднені) до спільного успіху через спільні проекти? Власне, саме таку стратегію пропонує підхід, який базується на понятті «точок росту», або, конкретніше, «полюсів зростання».

Ідею такого підходу запропонував ще у 50-х роках ХХ ст. французький економіст Франсуа Перру, і потім її досить широко застосовували в повоєнній Європі. Полюсами зростання Перру вважав такі компактні концентрації галузей і підприємств, які динамічно розвиваються і здатні викликати ланцюгову реакцію зростання на певній території. Пізніше його послідовник Жак Будвіль додав цьому підходові регіонального виміру, визначаючи полюсами

зростання не тільки сукупності підприємств перспективних галузей, а й конкретні території чи міста, які виконують в економіці країни або регіону аналогічну функцію: концентруючи в собі економічний потенціал, зумовлюють активніший розвиток у зоні свого впливу.

Запуск такого роду механізмів і є, можливо, тим шуканим нами «філософським каменем». Тим більше що завдання, які стоять сьогодні в Україні на порядку денному, дуже схожі на ті, які вирішувалися тоді у Франції: прискорення економічного зростання, модернізація економіки та, що важливо в цьому контексті, подолання значних диспропорцій у розвитку регіонів і громад. Не випадково досвід Франції та інших країн повоєнної Європи надихнув потім на впровадження підходів, орієнтованих на формування «полюсів зростання», низку країн з економікою перехідного типу в різних частинах світу.

### **Як визначити полюси зростання в Україні?**

Розгортання розподіленої у просторі мережі «полюсів зростання» відповідає духові реформи децентралізації, тому що надцентралізація, успадкована від радянських часів, стосувалася не тільки владних повноважень, а й усіх сфер життя. Усе краще концентрувалось у столиці, а чим далі від центру, тим менше «благ» – економічних, культурних, соціальних – розподілялося вниз.

Хоча за часи незалежності ситуація трохи збалансувалася, проте якщо ми спустимося нижче рівня обласних центрів, то такий розрив у якості життя, в доступі до базових послуг і можливостях економічного розвитку, який побачимо там, навряд чи знайдемо бодай в одній європейській країні. Саме тому питання економічного розвитку громад, із якого ми розпочинали, набуває особливо актуального значення.

Однак слід сказати відверто – досі реформа концентрувалася перш за все на питаннях відносин держави і органів місцевого самоврядування, а питання відносин між громадами різного масштабу, по суті, всерйоз ще не обговорювалося. За замовчуванням

вважається, що всі громади, утворені внаслідок об'єднання, рівні, а насправді залишається в силі принцип, що «деякі рівніші за інших».

Безумовно, виділення в Державній стратегії регіонального розвитку України (ДСРР) на 2021–2027 роки центрів економічного зростання є позитивним кроком, однак вони, фактично, ототожнюються лише з агломераціями та великими містами (стратегічна ціль 1, оперативна ціль 1). Про малі й середні міста теж згадано, але завдання за напрямом великих міст і агломерацій та за напрямом середніх і малих міст різняться тим, що в першому випадку передбачено стимулювання їх потенціалу в постіндустріальній економіці, а в другому – йдеться лише про покращення якості життя. Питання, знову ж таки, за рахунок чого.

У цьому контексті, варто звернути увагу, що застосування підходу, орієнтованого на «полюси зростання», повсюди трансформувалось у бік його поширення не тільки на агломерації, а й на ширше коло міст, у тому числі міст меншого розміру. У європейській регіональній політиці останніми роками домінуючим трендом став «поліцентризм». Причому ідеї поліцентризму дедалі ширше використовуються і в плануванні простору всередині агломерацій та міст. Сучасні дослідження свідчать, що саме гнучкий поліцентричний підхід несе в собі найбільший потенціал економічного розвитку.

У дослідженні, проведеному в рамках проекту ЄС Європейська мережа спостереження за просторовим плануванням (ESPON), порівнювалися три сценарії для розвитку Східної і Південної Європи до 2030-го і до 2050 років, пов'язані з трьома можливими підходами до регіональної політики. У першому ключову роль відгравали метрополії, у другому – великі міста, у третьому – мережі міст другого ярусу у зв'язці з суміжними сільськими територіями. Як з'ясувалося, в короткочасній перспективі перші два сценарії мають певну перевагу за темпами економічного зростання (відповідно, 2,2, 2,3 і 1,8% щорічного приросту ВВП). Однак, беручи до уваги й інші чинники (вплив на міграцію, екологію, зайнятість, регіональні диспропорції), автори дослідження доходять висновку, що в перспективі до

2030 року оптимальним є поєднання другого та третього сценаріїв, а в перспективі до 2050 року – акцент на третьому сценарії, тим більше що різниця в економічному ефекті трьох сценаріїв на дальшу перспективу вирівнюється.

Тому, не применшуючи ролі агломерацій, ми маємо розширити застосування поняття «полюсів зростання». Дати не тільки великим, а й малим та середнім містам поштовх до розвитку було б не лише по-справжньому по-децентралізаторськи й справедливо стосовно їх мешканців, а й виправдано з погляду перспектив економічного розвитку країни.

Очевидно, що не в усіх громадах сформувався однаковий потенціал розвитку. Є громади, які мають хороші «ядра» – підприємства, що не втратили позицій на ринку, свердловини, кар'єри, інтегрованість в агропромислову інфраструктуру: вони дозволяють їм непогано (часом і дуже непогано!) триматися, навіть у непрості часи. Якщо говорити про нові індустріальні парки, то їм теж переважно потрібні майданчики за межами міст. Логістичні центри за своєю природою тяжіють до розташування між великими центрами, забезпечувати зв'язок між ними. З менш очевидного, але того, що більше в дусі постіндустріального часу, – рекреаційний, туристичний, культурний потенціал тощо.

Насправді відштовхнутися є від чого, і таких громад в Україні, які можуть стати «полюсами зростання», скільки? Тут слід брати до уваги сукупність критеріїв, далеко не останню роль серед яких відіграє активність самої громади, її бажання вибудувати повноцінну стратегію власного розвитку. Але для оцінки потенціалу можна спрощено взяти, наприклад, критерій чисельності громади. Згідно з автором ідеї «міст-садів» Ебенізером Говардом, оптимальний їх розмір 30 тисяч, – таких або більших громад у нас близько 200. Можна відштовхнутися від нинішнього укрупненого районного поділу: населених пунктів, переважно міст, які стали новими райцентрами (а стали вони ними вочевидь не випадково), – 136, включно з тими, котрі одночасно є обласними центрами. До них, можливо, слід додати ще кілька десятків міст, які такими адміністративними центрами не стали, але мають хороший розвитковий

потенціал. Орієнтуючись на ці дві цифри, можемо сказати, що потенційних полюсів зростання набереться плюс-мінус 150, або, в середньому, 5–7 на кожну область.

Одним із найяскравіших для України прикладів трансформації економічної та політичної системи з планової державної на ринкову економіку, орієнтовану на приватний сектор, у схожих умовах і на основі такого підходу є німецька земля Бранденбург, частина колишньої Східної Німеччини. З початку 1990-х влада Бранденбурга шукала оптимальну модель регіонального економічного розвитку. Розпочали з політики, спрямованої на вирівнювання умов життя та забезпечення «територіальної соціальної справедливості» за принципом «кожній свашці по ковбасці». Гасло такої політики могло б звучати так: «Не підтримувати території з реальними потенціалами або людьми, які роблять конкретні зусилля, натомість підтримувати однаково всіх». 15 років таких зусиль привели до обмежених успіхів. Безперервна міграція, особливо серед молодих жінок працездатного віку, неуспішність великих і менших інвестиційних проєктів допомогли сформувати політичну підтримку та створили критичну масу передумов для застосування нових підходів. У 2015 році уряд землі Бранденбург на найвищому політичному рівні прийняв рішення створити 15 регіональних полюсів зростання, розподілених більш-менш рівномірно по всій території федеральної землі. Сьогодні вони займають 10% площі землі Бранденбург, на них припадає добра третина населення і майже половина робочих місць землі Бранденбург. На прикладі Бранденбурга теорія і практика розвитку полюсів зростання підтверджує, що у прилеглих до полюсів зростання територіях створюються супутні ефекти і спостерігається їхній динамічніший розвиток. Усі деталі цього кейсу, а також цінні рекомендації для України викладено в окремому дослідженні

Власне, про застосування підходу, схожого на той, що використаний у Бранденбурзі, і йдеться. Виділивши приблизно 150 «полюсів зростання» та забезпечивши стимулювання їх розвитку, ми можемо сформувати («золотий»)

економічний каркас майбутньої реально децентралізованої і справді успішної України.

### Як допомогти полюсам зростання?

Як же можна сприяти реалізації потенціалу кожної з цих громад і всієї їх сукупності? Якщо ми говоримо про державну політику, то маємо говорити про державну підтримку. І якщо ми про таку підтримку запитаємо в самих громад, то ймовірно, що перша відповідь буде: головне – не заважати. На жаль, один із плюсів децентралізації сьогодні інколи перетворюється на її мінус. Коли говорять, що місцеві бюджети зросли в рази, то може скластися враження, що тепер у місцевого самоврядування грошей – кури не клюють. І не допомагати їм треба, а, навпаки, хай громади ще й поділяться! Мало хто відкрито декларує таку позицію, але окремі рішення центральної влади дуже вписуються в таке бачення. Про те, наприклад, що в умовах пандемії держава переклала чималу частину проблемного тягаря саме на місцеві бюджети, сказано чимало.

Насправді багатьох завдань, які б допомогли громадам розкрити їхній потенціал, самі вони вирішити не можуть. На думку спадають насамперед інфраструктурні проєкти, що потребують капітальних інвестицій – часом досить значних, а часом і не дуже. На жаль, скажімо, сьогодні навіть до знаменитих туристичних локацій доводиться їхати такими «стежками», на яких ями – як жартують ті, хто при цьому не втрачає почуття гумору, – такі, «що порося сховати можна». А забезпечити належними інженерними комунікаціями новий індустріальний парк ще дорожче. Проте йдеться не тільки про «тверду», а й про так звану «м'яку» інфраструктуру. Деякі громади, наприклад, гостро потребують, на додачу до місцевого ентузіазму, кваліфікованої маркетингової чи менеджерської підтримки, допомоги у впровадженні рішень на основі нових технологій, а часом просто креативу або грамотного його «упакування».

Інфраструктуру традиційно розглядали як фізичну систему, або «тверду» (hard) інфраструктуру, таку як шляхи, системи водопостачання та водовідведення, аеропорти й

телекомунікаційне обладнання. Зовсім недавно концепція розширилася. До неї включили поняття «м'якої» (soft) інфраструктури, розвиток якої передбачає публічне інвестування в науку, інновації та підприємництво, в людський капітал і освіту (включно з неформальною), в соціальний капітал («мережування»), охорону здоров'я, багаторівневе (добре) врядування, економіку знань, зелені технології та інновації в енергоефективності тощо. Досвід розвинених країн свідчить про посилення впливу «м'якої» інфраструктури, порівняно з традиційною «твердою», на здатність економіки створювати і стимулювати якісні технологічні зміни, що ведуть до економічного зростання.

Інакше кажучи, йдеться про те, щоб розширити завдання, визначене в ДСРР для великих міст і агломерацій, на ширшу категорію міст (громад): «Забезпечення всебічного сприяння реіндустріалізації агломерацій та великих міст на основі інновацій (техніки та технологій) вищих технологічних устроїв, формування міських та регіональних економічних кластерів, що спрямовано на ефективне використання ресурсів території, її комплексний розвиток та становлення інноваційної економіки держави». А якщо говорити простіше – допомогти невеликим громадам, які зростають уже сьогодні та володіють потенціалом зростання в майбутньому, розробити і впровадити проекти, що матимуть стратегічний вплив на зміцнення їхніх сильних сторін.

У держави є принаймні такий інструмент як державний фонд регіонального розвитку (ДФРР), частина якого цільовим способом має бути спрямована на стратегічні проекти – наголошуємо: саме проекти, а не просто території – потенційних полюсів зростання, певна річ, відібрані на конкурсних засадах. І тут є важлива деталь, якою не можна знехтувати. Полюс зростання, як ми казали вище, – це такий локомотив місцевого значення, що може потягнути за собою й інші громади, суміжні чи споріднені. Для цього вони мають налагоджувати міжмуніципальну співпрацю, формувати агломерації (поліцентричні агломерації можуть формуватися не конче навколо великих міст), асоціації, кластери тощо. І це має бути враховано,

коли відбиратимуться проекти, що претендують на державну підтримку. Це мають бути спільні проекти громад, які отримають таким чином стимул «дружити» й шукати спільну вигоду.

До потенційних вигод такого підходу, крім уже відзначеного впливу на економічне зростання та вирівнювання якості життя, слід додати ще декілька. Мережування громад створює каркас згуртованості країни. Тут можна послатися на принцип «цегляної кладки», який визначає принцип монтажу не тільки будівель, а й художнього образу. Його свого часу вивів відомий кінорежисер Сергій Ейзенштейн, японіст за освітою, аналізуючи гармонійну цілісність японського триптиху: дві сусідні картини об'єднуються за однією спільною ознакою, дві крайні – за іншою. Накладення кількох таких «спільностей» і породжує, на його думку, міцну цілісність. Ніщо не заважає нам застосувати такий принцип і до мережування наших громад, тоді вони справді стануть міцним каркасом, розірвати який буде вкрай важко.

Ще одна вигода полягає в тому, що розгортання такої мережі може збалансувати негативні демографічні тенденції – стати одним із чинників протидії спустошливій трудовій міграції та надмірній концентрації населення в мегаполісах. Тут, до речі, варто звернути увагу на тему, яка дедалі активніше стала звучати у світі в час пандемії. Малі міста в умовах, які нас примушують до збільшення соціальної дистанції, набувають нової привабливості як міста для віддаленої роботи, зручні міста для проживання сімей із дітьми та людей старшого покоління тощо.

...Загалом же, запропонований підхід – ставка на «полюси зростання» та розширене застосування такого підходу до малих і середніх громад, які мають вищий економічний потенціал, – лише один із можливих підходів до регіонального планування на рівні країни. Нам він видається чи не найбільш перспективним. Можна обговорювати його плюси й мінуси, але головне, на чому ми б хотіли наголосити: у кожному разі, настав час вирішувати, як ми можемо зробити наш громади справді успішними (*Дзеркало мужня* (<https://zn.ua/ukr/internal/poljusi-zrostantnja-nastupnij-krok-detsentralizatsiji.html>). – 2021. – 18.04).



## ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ, ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ, ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Громадяни України повинні власноруч сформулювати питання для всеукраїнського референдуму з огляду на свої потреби. Про це в ефірі ток-шоу «Свобода слова Савіка Шустера» заявив перший заступник глави ВР Р. Стефанчук.

«Насамперед закон про референдум є інструментом народовладдя. Народ сам має формулювати питання для референдуму з огляду на свої потреби. При цьому ідеологія закону», – сказав Р. Стефанчук.

Він зауважив, що впливати на формулювання цих питань не можуть президент, Кабмін, ВР та ЦВК. Сам референдум повинен проводитися з урахуванням норм Конституції, тому КСУ – єдина інстанція, яка може його змінювати.

«Якщо буде дотримано всіх конституційних норм, референдуму в Україні бути», – підкреслив перший заступник голови ВР (*Дзеркало тижня* (<https://zn.ua/ukr/POLITICS/stefanchuk-narod-maje-sformuljuvati-pitannja-dlja-referendumu.html>). – 2021. – 10.04).

Керівник Офісу президента А. Єрмак звернувся до послів країн Великої сімки з проханням запропонувати фахівців, які могли б долучитися до відбору нових суддів Конституційного суду. Про це йдеться в повідомленні пресслужби Офісу президента за результатами зустрічі Єрмака з послами.

Як повідомляється, глава ОП розповів послам, що президент Володимир Зеленський і його команда рішуче налаштовані на перезавантаження Конституційного Суду. З цією метою 20 квітня глава держави підписав указ про створення конкурсної комісії для відбору кандидатур на посади суддів КСУ за квотою президента.

У зв'язку з цим Єрмак звернувся до послів G7 з проханням запропонувати фахівців з конституційного права зі світовим ім'ям зі своїх країн, які могли б взяти участь у роботі цієї комісії (*Главком* (<https://glavcom.ua/country/politics/jermak-zaprosiv-posliv-g7-doluchitsya-dovidboru-suddiv-ksu-751543.html>). – 2021. – 22.04).

Послы стран «Большой семерки» приветствуют инициативу президента В. Зеленского по ликвидации Окружного административного суда Киева в качестве «важного шага во всесторонней реформе судебной системы» в Украине. Об этом говорится в сообщении в коллективном микроблоге группы дипломатов в Twitter.

«Важно, чтобы суд, который заменит ОАСК, был создан прозрачно, с отбором на основе профессиональных достижений и тщательной проверки на добропорядочность. Реформа Высшего совета правосудия и Высшей квалификационной комиссии судей также важна для обеспечения высокого уровня добропорядочности судей», – подчеркивается в нем (*Delo.ua* (<https://delo.ua/economyandpoliticsinukraine/posly-g7-vystupili-v-podderzhku-likvidacii-okruz-380792/>). – 2021. – 15.04).

Судді Окружного адміністративного суду Києва направили звернення до членів Моніторингового комітету Парламентської Асамблеї Ради Європи (ПАРЄ) через ініціативу президента Володимира Зеленського про ліквідацію цього суду. Про це повідомляє пресслужба суду.

У листі судді звернули увагу на те, що порядок ліквідації судів визначає Конституція України та Закон «Про судоустрій і статус суддів». Там вказано, що ліквідація можлива після висновку Вищої ради правосуддя. А його поки що не було.

Також, на думку суддів ОАСК, порушення порядку ліквідації суду «ставить під загрозу конституційний порядок у державі». У листі згадали й опублікований на сайті парламенту законопроект №5369 про ліквідацію ОАСК.

«Зміст законопроекту не направлений на зміну системи судоустрою, оскільки одночасно з ліквідацією створюється тотожний за повноваженнями й розташуванням суд. Його зміст направлено на створення умов для звільнення працюючих у ньому суддів та інших працівників», – вказано у листі.

«Законопроект – лише крок у боротьбі з корупцією в судах»: автор петиції про ліквідацію ОАСК про ініціативу Зеленського

Судді наголосили, що Конституція гарантує неможливість притягнення судді до відповідальності за ухвалене ним рішення. Незгоду з судовим рішенням можливо висловити тільки в порядку апеляційного чи касаційного оскарження.

Тому, мовляв, президент як гарант дотримання Конституції не може ставити під сумнів рішення судді поза порядком процесуального оскарження, а тим паче – звільняти суддів у такий спосіб.

«Також президент не має можливості звинувачувати суддів у корупції, оскільки не існує жодного вироку повноважного суду з цього питання відносно суддів та працівників ОАСК», – вказано в повідомленні (*Hromadske* (<https://hromadske.ua/posts/oask-zvernuvsya-doparye-skarzhitsya-na-iniciativu-zelenskogo-pro-likvidaciyu-sudu>)). – 2021. – 21.04).

Європейський банк реконструкції і розвитку запускає в Києві пілотний проект по створенню онлайн-судів. «Ці суди доступні безпосередньо учасникам судового процесу та їх представникам, а також доповнені послугами та інструментами для полегшення доступу до правосуддя та участі в судовому процесі», – йдеться в релізі.

Для пілотного проекту вибрали категорію справ невеликої вартості, оскільки в такому випадку вартість судових витрат і затримки розгляду непропорційні і є несправедливими перешкодами до правосуддя. У той же час ці перепони можуть бути зняті за допомогою онлайн-судів, що поліпшить доступ до правосуддя для малого і середнього бізнесу.

«За даними Світового банку, вартість вирішення комерційної суперечки через місцевий суд першої інстанції в Сербії становить в середньому 39,6% вартості позову, тоді як в Україні ця цифра сягає 46,3%, а в Киргизькій Республіці – 47%», – вказав ЄБРР в повідомленні.

Як зазначає банк, пандемія посилила актуальність питання доступності судів в

країнах, де оперує ЄБРР. Це пояснюється перевантаженням судової системи справами, а також затратністю і тривалістю процесу, високим рівнем його складності.

Як повідомлялося, в березні 2021 року президент Володимир Зеленський анонсував створення в Україні «суду в смартфоні» (*Дзеркало тижня* (<https://zn.ua/ukr/UKRAINE/jebrr-zapustit-v-kijevi-onlajn-sud.html>)). – 2021. – 25.03).

Голосіївський районний суд Києва виправдав двох суддів Конституційного суду України Ігоря Сліденка та Ірину Завгородню в справі про конфлікт інтересів, повідомило Національне агентство з питань запобігання корупції.

«На думку судді Алли Слободянюк, притягнення суддів до відповідальності за вчинення дій в умовах реального конфлікту інтересів є неможливим через те, що на розгляд великої палати КСУ було подано заяви про самовідвід від них самих, а також від представника президента України в КСУ. Водночас ч. 1 ст. 60 Закону України «Про КСУ» прямо забороняє суддям КСУ брати участь у прийнятті рішень, щодо яких у них наявний конфлікт інтересів», – заявили в НАЗК.

За даними агентства, суд відійшов від багаторічної практики своїх колег щодо депутатів рад різних рівнів, яких притягають до відповідальності як членів колегіальних органів за голосування в умовах конфлікту інтересів (*Radio Свобода* (<https://www.radiosvoboda.org/a/nazk-slidenko-zavhorodnia/31201335.html>)). – 2021. – 13.04).

Голова партії Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина» Ю. Тимошенко заявила, що починає організацію проведення п'яти всеукраїнських референдумів. Як передає кореспондент Укрінформу, про це вона сказала під час пресконференції у Києві.

«Я оголошую про початок проведення п'яти паралельних всеукраїнських референдумів», – заявила Ю. Тимошенко.

За її словами, планується винести питання, які стосуються заборони продажу сільськогосподарських земель та об'єктів

стратегічної власності, постачання населенню українського газу та атомної електроенергії з 30% рентабельністю. Тимошенко також поставити українцям запитання, чи підтримують вони легалізацію грального бізнесу та марихуани.

Вона додала, що має конкретний план-графік проведення референдуму. Він передбачає створення ініціативної групи з усіх охочих громадян України, з якою буде остаточно узгоджено перелік питань до розгляду на референдумі.

Тимошенко зауважила, що вже десять тисяч українських громадян висловили бажання стати членами групи. За її словами,

Центральна виборча комісія протягом десяти днів має затвердити діяльність ініціативної групи, порядок денний референдуму, а також листи-бланки для збору трьох мільйонів підписів громадян України, які свідчитимуть про те, що українці підтримують проведення референдуму.

Згідно із планом, зібрані підписи знову передадуть у ЦВК для розгляду і перевірки, а рішення ЦВК буде передано на підпис Президенту (*Укрінформ* (<https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3224744-timosenko-pocinae-organizaciu-pati-vseukrainskih-referendumiv.html>)). – 2021. – 9.04).

## ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР

**Дроздов О., д.ю.н., голова комітету НААУ з питань безоплатної правової допомоги, член Комісії з питань правової реформи, заслужений юрист України**

### **ЗМІ привчили громадян, що потрібно завжди шукати щось не доброчесне**

(Інтерв'ю)

**Н**едавно в рамках усеукраїнського форуму «Україна 30» обговорювалося майбутнє правосуддя. Яким буде новий Кримінальний кодекс, чи є шанси на втілення в життя проєкту інституту суду присяжних в Україні та чому недоброчесністю почали зловживати? Своїми думками із цього приводу поділився голова комітету НААУ з питань безоплатної правової допомоги, член Комісії з питань правової реформи, д.ю.н., заслужений юрист України О. Дроздов.

– Як ви оцінюєте проєкт нового Кримінального кодексу?

– Насамперед маю звернути увагу на потужний склад робочої групи, серед її членів дуже багато живих класиків кримінального права. Коли я робив побіжний огляд проєкту кодексу, у мене як у науковця та адвоката виникало дуже багато запитань. Але я побачив, що робоча група втілила величезну кількість добротних, цікавих, доктринальних надбань, спробувала вкласти ці надбання в прокрустове ложе відповідного нормативного документа.

Разом з тим розробники зробили доступними для сприйняття ці надбання. Проєкт вражає системністю та структурованістю.

Можливо, варто говорити навіть про рекодифікацію кримінального законодавства. Адже та структура, яка пропонується, включає кримінальні проступки та злочини, що цілком логічно з точки зору публічної відповідальності. Важливим є й те, що мої колеги чудово розуміють: обмежитися лише змінами до КК дуже складно. Вони про це говорять у своїх узагальнювальних документах, і це впливає із самого тексту проєкту.

Розробники кажуть, що потрібні також системні зміни процесуального законодавства, зокрема, вони пропонують створити процесуальний кодекс для кримінальних проступків. Але такий підхід потребує дуже серйозного обговорення фахівцями в галузі кримінального процесу.

У межах Комісії з питань правової реформи теж є відповідна робоча група. Загалом це правильний підхід, тому що мають місце

доволі часті хаотичні зміни кримінального законодавства. Колеги підраховали, що протягом дії КК до нього більше ніж тисячу разів уносилися зміни. Про яку правову визначеність як складову верховенства права ми взагалі можемо говорити в такому разі?!

– *Що зміниться, якщо проєкт нового КК, умовно кажучи, запрацює вже завтра?*

– Як адвокат, я чудово розумію: якщо кодекс завтра набере чинності, по-перше, мають бути внесені системні зміни до кримінального і кримінального процесуального законодавства. До речі, це законодавець і сам розуміє. Бо торік, у травні, були внесені зміни, наприклад, до ст. 1 КПК, яка тепер передбачає: зміни до кримінального процесуального законодавства мають уноситися виключно законом про внесення змін до КПК, кримінального законодавства чи законодавства про адміністративні правопорушення.

Проте й там трішки наколобродили з юридичною технікою, тому що в чч. 1 та 2 цієї статті зазначається, що кримінальним процесуальним законодавством серед іншого є положення Конституції, відповідних міжнародних договорів та інших законів. Тож виходить, що й до них зміни можуть уноситися лише законами про внесення змін до КПК?!

До речі, сьогодні говорили про справу щодо довічного ув'язнення, яку, до речі, недавно розглядала Велика палата Верховного Суду. Ідеться про рішення Європейського суду з прав людини у справі «Петухов проти України №2» стосовно встановлення ефективного механізму реальної перспективи звільнення «довічників». Ми зараз не будемо говорити про правильність рішення ВП, але судді звернули увагу на те, що належного законодавства із цього приводу в нас немає.

І це ще один момент, що потребує врегулювання. Адже способом життя нинішнього КК є кримінальне процесуальне законодавство.

– *Які переваги має проєкт КК порівняно із чинним кодексом?*

– Проєкт написаний з приємним присмаком національної доктрини найвищого гатунку. Але в мене трішки виникає сум, тому що я розумію

всю масштабність цієї події. З точки зору європейського права мова йде про належну правову процедуру. Ми розуміємо, що норми, які стосуватимуться і кримінальних проступків, і злочинів, перевірятимуться на життєздатність з огляду на відповідність правам і свободам людини.

Наступна велика робота після того, як проєкт буде схвалений Президентом, – це розроблення масштабних документів з точки зору кримінального процесу, тобто механізму впровадження КК. Також коли ми говоримо про проєкт цього кодексу, то розуміємо, що в ньому багато чого прописано для забезпечення єдності та сталості судової практики.

Мені сподобалося, що окремий розділ присвячено роз'ясненню термінів. Це правильно, тому що я як член Науково-консультативної ради при Верховному Суді доволі часто стикаюся з окремими правозастосовними проблемами в цій царині, й іноді деякі з них навіть набувають ваги, пов'язаної з необхідністю розглянути ці питання на рівні Великої палати.

Ми живемо не у відірваній від європейського співтовариства частині. Саме на суди покладається забезпечення єдності застосування закону. Наприклад, у висновку Консультативної ради європейських суддів 2017 року чітко сказано, що на верховні суди покладено такий обов'язок, і ми повинні створити належне правове підґрунтя для того, щоб суди могли впоратись із цим завданням.

– *Одним з актуальних питань у сфері кримінального права є запровадження суду присяжних чи його вдосконалення. Наскільки життєздатним є цей механізм в українських реаліях?*

– Запровадження суду присяжних, який вирішує питання винуватості особи в скоєнні злочинів, за яких передбачено покарання у вигляді довічного позбавлення волі, – це перший етап. Надалі планується поширення цього інституту на злочини, за які передбачено покарання у вигляді позбавлення волі на понад 10 років. Також планується встановити деякі запобіжники.

Я до суду присяжних ставлюся позитивно, але досить обережно. З одного боку, ми чудово

розуміємо історію США, де є і така думка, що держава перекладає відповідальність за ухвалення того чи іншого обвинувального або виправдувального рішення на певну кількість людей.

Проте на теперішній час чи готове до цього українське суспільство? Бо той суд присяжних, який зараз у нас є, нагадує мені суд шефенів у Німеччині, де двоє професійних суддів і троє присяжних разом щось вирішують. Але ми ж розуміємо, що тут завжди професійність буде тяжіти над цими трьома присяжними.

Водночас розуміємо, що система не готова до того, щоб запроваджувати даний інститут стосовно всіх видів злочинів. Більше того, потрібно працювати над процедурою відбору присяжних, тому що сьогодні вона доволі формалізована. Немає й чітко визначених критеріїв, за якими можна було б заявити відвід присяжному, як, наприклад, у США та інших країнах. У подальшому будемо працювати над розробленням відповідних норм, які б дозволили втілити цю ідею в життя.

Ми повинні розуміти: якщо присяжні вирішать, що особа не винувата, то в суду залишається тільки церемоніальна роль підписати це рішення. А якщо дійдуть думки, що особа винувата, то суду залишиться тільки визначити міру покарання.

Я знайомився з деякими дописами, автори яких кажуть, що надмірна деталізація видів покарань та їх проміжків може слугувати певною загрозою щодо обмеження дискреційних повноважень судді. Утім, на мою думку, будь-який законодавчий акт має бути об'єктом постійного пошуку балансу між публічними та приватними інтересами.

– *Мабуть, не останню роль в інституті суду присяжних відіграє емоційна складова. Які складнощі можуть виникнути у зв'язку із цим у ході прийняття рішень непрофесійними суддями?*

– Думаю, що в контексті цього нам потрібно буде ще працювати над таким сегментом, як докази в кримінальному провадженні, над самою процедурою доказування. Та загальна модель, яка нині запроваджена в кримінальному законодавстві, не є і не буде чутливою до моделі повноцінного суду присяжних.

Наприклад, у США є попередня процедура подання доказів, де на попередньому слуханні суддя, адвокат і прокурор з'ясовують: можна цей доказ демонструвати чи ні, й, очевидно, недопустимі докази відкидаються вже на цьому етапі. Тому що адвокат чи прокурор може подати очевидно недопустимий доказ, але він так вплине на свідомість присяжних, що вони будуть шоковані від цього, і потім буде дуже важко перебудуватись одній чи іншій стороні й довести свою позицію.

Тож ці речі потребують системного аналізу й подальшого навчання і сторони захисту, і сторони обвинувачення.

– *Як повернути довіру до судової системи, щоб новий кодекс застосовувався ефективно?*

– Ми звикли останнім часом говорити про низький рівень довіри суспільства до судової системи. Представники судової влади теж вважають, що проблеми є, але це проблеми, зумовлені ситуацією в країні. Не може судова система бути відірваною від суспільства. Ми ж таку систему створили самі. І тепер нам треба думати, що ж із цим усім робити.

Я прибічник не революцій, а еволюційних кроків. Поступових маленьких еволюційних кроків, які повинні приводити до побудови судової системи, яка б забезпечила конвенційне право кожного на справедливий судовий розгляд. А звідси й впливає питання доброчесності. Іноді потрібно розуміти, що цими питаннями маніпулюють.

Коли ми говоримо про доброчесність, то це нагадує ярмарок чи змагання, під час якого навипередки намагаються показати людину недоброчесною з усіх боків. І суспільство це інколи сприймає на такому, що називається, хайпі. Утім, доброчесність, на мою думку, – значно ширше поняття. Воно включає і підтвердження рівня цієї доброчесності. Але чомусь, можливо, ЗМІ привчили громадян, що потрібно завжди шукати щось недоброчесне. А якщо з'являється щось доброчесне, то це вже нецікаво.

Так, є судові рішення, які суспільство не сприймає, але це незначний відсоток. Проте завдяки політикам та ЗМІ таким рішенням надається надмірна масштабність.

– *Що ви думаєте про законопроект №3711-д, який недавно схвалений у першому читанні?*

– Я свого часу був членом Вищої кваліфікаційної комісії суддів, і коли поставало питання про припинення повноважень одразу всіх членів ВККС, був одним із тих, хто представляв нашу позицію в парламенті. Тоді я пояснював, що припинення повноважень ВККС створить правовий вакуум, який потім буде дуже складно відновити. І я дуже критично ставився до того, що через 90 днів запрацює нова ВККС. І мені дуже прикро, що це справдилося.

Є поняття континуїтету, і природа влади не терпить вакууму. Не потрібно руйнувати ті інституції, які працюють. Тепер ми маємо те, що маємо...

– *У 2019 році було подано законопроект щодо БПД, який охоплював систему peer review. Тоді він не набрав підтримки ні народних депутатів, ні адвокатури. І ось знову внесено аналогічні законопроекти. Яка в НААУ позиція із цього приводу?*

– Підготовка проектів щодо змін до чинного законодавства з питань БПД та інших законодавчих актів, які стосуються діяльності адвокатів, без створення робочої групи з представників Міністерства юстиції та НААУ з метою розроблення взаємоприйнятних рішень у межах чинного законодавства є порушенням принципу незалежності адвокатури.

Запропоновано закон «Про безоплатну правову допомогу» доповнити ст. 62 «Оцінювання якості надання безоплатної правничої допомоги». Вона передбачає впровадження механізму незалежного оцінювання якості наданої адвокатами безоплатної вторинної правничої допомоги з використанням інструменту рецензування – peer review. Таке оцінювання проводитиме створена Мін'юстом комісія.

Передбачається, що положення про цю комісію та її кількісний склад, механізм проведення, порядок відбору адвокатів-експертів для цього теж затверджуватиме Мін'юст. Розмір і порядок оплати послуг адвокатів-експертів установить Уряд.

За проектом, механізм проведення оцінювання, як і процедура моніторингу,

визначатиме Координаційний центр з надання правничої допомоги.

– *У чому полягає недосконалість пропонованого механізму контролю? Чим це загрожує інституції?*

– НААУ не давала й не дасть згоди на впровадження подібного механізму контролю за якістю надання адвокатами професійної правничої допомоги в будь-якому вигляді. У випадку внесення запропонованих змін комісії регіональних рад адвокатів будуть фактично позбавлені своїх повноважень, у них відпаде потреба навіть без унесення змін до закону «Про адвокатуру та адвокатську діяльність».

Нині відповідно до ст. 25 цього закону якість, повноту та своєчасність надання адвокатами БПД оцінюють комісії, утворені для цієї мети радами адвокатів регіонів, за зверненнями центрів з надання БПД. При всіх регіональних радах такі постійні комісії створені та успішно діють.

Рішенням РАУ від 15.12.2017 № 281 (у новій редакції) затверджено положення про ці комісії. Жодних питань із приводу їх функціонування з боку регіональних центрів не виникало.

– *Вочевидь, новий інструмент рецензування створює ризики, пов'язані з адвокатською таємницею?*

– Використання інструменту рецензування peer review за допомогою так званих адвокатів-експертів, які до того ще й відібрані в порядку, затвердженому Мін'юстом, створює не тільки додаткові ризики щодо зберігання адвокатської таємниці, а й спрямоване на сегрегацію серед адвокатської спільноти за штучними, надуманими критеріями. Це, безумовно, суперечить конституційній єдності правового статусу адвоката.

Прикметно, що пояснювальні записки до проектів узагалі не містять інформації про такі постійно діючі при регіональних радах адвокатів комісії, діяльність яких не пов'язана з виділенням бюджетних коштів. Так само відсутня інформація про будь-які недоліки в роботі таких комісій, що негативно впливали б на перевірку якості надання БПД.

– *Виходить, що проект не просто посягає на основні принципи адвокатської діяльності,*

*а й дає новий інструмент у руки Мін'юсту для контролю за адвокатурою?*

– Ми виявили численні серйозні недоліки, ті положення суперечать міжнародному праву. Проблеми мають бути розв'язані на законодавчому рівні виключно спільними зусиллями органів держави та адвокатського самоврядування. Запропоновані проекти мають на меті не покращення якості надання БПД, а інші цілі. Ідеться про серйозні важелі впливу на незалежних адвокатів та отримання додаткового бюджетного фінансування для створення та забезпечення діяльності запропонованих Мін'юстом комісій.

Це вже друга спроба протягом останніх двох років запровадити контроль з боку державних органів за професійною діяльністю адвокатів. І це прямо суперечить прецедентам

Європейського суду з прав людини, які стосуються забезпечення державою права на захист. Вочевидь, підготовка проєктів щодо внесення змін з питань БПД та до інших законодавчих актів, які стосуються діяльності адвокатів без створення робочої групи з представників Мін'юсту та НААУ є порушенням принципу незалежності адвокатури.

РАУ неодноразово виступала проти впровадження подібного механізму контролю за якістю надання адвокатами правничої допомоги в будь-якому вигляді. Ми не допустимо прийняття законів, що посягають на конституційну незалежність адвокатури! (*Закон і Бізнес* ([https://zib.com.ua/ua/147313-zmi\\_privchili\\_gromadyan\\_scho\\_potribno\\_zavzhdi\\_shukati\\_schos\\_.html](https://zib.com.ua/ua/147313-zmi_privchili_gromadyan_scho_potribno_zavzhdi_shukati_schos_.html)). – 2021. – 10-16.04).

**Ставнічук М., к.ю.н., голова комітету Національної асоціації адвокатів України з питань верховенства права, член Венеціанської комісії від України (2009—2014 рр.), заслужений юрист України**

## **Такі формулювання створюють умови для ймовірного й можливого тиску на судові органи**

*(Інтерв'ю)*

**З**гідно з Конституцією права і свободи людини та громадянина можуть бути обмежені в певних випадках, але виключно на підставі закону. Водночас, як неодноразово підкреслював Європейський суд з прав людини, закон має відповідати критеріям якості, передбачуваності та прогнозованості. Чи відповідає їм закон «Про санкції»? Це запитання «ЗіБ» адресував голові комітету Національної асоціації адвокатів України з питань верховенства права, членові Венеціанської комісії від України (2009–2014 рр.), к.ю.н., заслуженому юристові України М. Ставнічук.

– *Марино Іванівно, з погляду на критерій якості чи дозволяє особі закон «Про санкції» спрогнозувати, чи не потрапить вона під обмеження внаслідок тих або інших дій? І чи буде достатньо Верховному Суду цього закону, аби вирішити спір щодо застосування санкцій?*

– Відповідаючи на ваше достатньо складне запитання, дозволю собі зауважити: ст. 64 Конституції встановлює, що конституційні права і свободи людини та громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією, а не лише законом. Це загальний конституційний порядок, що властивий конституційному ладові в Україні. Він відповідає Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, цілій низці інших міжнародних стандартів, закріплених у міжнародних договорах, актах органів Ради Європи, ЄС як нормах м'якого права. Таким чином, у нашій державі запроваджено найважливіший для правової системи конституційний рівень захисту прав і свобод людини.

Зауважу також, що закон «Про санкції» був ухвалений у листопаді 2017 року, у 2018–2020 рр. до нього були внесені певні зміни.

Звичайно, його ухвалення мало як політичне, так і правове значення. Дух і буква, а також мета цього закону, як на мене, прямо проглядаються в його преамбулі та ст. 1. Виходячи з положень Конституції, Декларації про державний суверенітет України та загально визнаних міжнародних норм і правил, ідеться про потребу невідкладного та ефективного реагування на наявні й потенційні загрози національним інтересам і безпеці, включно з ворожими діями, збройним нападом інших держав чи недержавних утворень, заподіянням шкоди життю та здоров'ю населення, захопленням заручників, експропріацією власності держави, фізичних та юридичних осіб, завданням майнових втрат і створенням перешкод для сталого економічного розвитку, повноцінного здійснення громадянами належних їм прав і свобод.

У ч. 2 ст. 1 закону, яка має назву «Суверенне право України на захист», зокрема, встановлено коло осіб, щодо яких можуть застосовуватися санкції з боку України.

Я навмисно детально цитую положення закону, щоб одразу продемонструвати, що його дух і буква мають абсолютно незбалансований між собою характер! Не відповідають критеріям «юридичної визначеності» (legal certainty), тобто не йдеться про передбачуваність, прогнозованість і послідовність у розумінні та застосуванні закону. Його норми не є однозначно зрозумілими та точними.

Крім того, у цьому законі, наприклад, прихований занадто значний обсяг дискреційних повноважень посадовців, які входять до складу РНБО. Усе це разом дає підстави стверджувати, що закон «Про санкції» в його теперішньому вигляді створює можливості для зловживання повноваженнями тими посадовими особами, які ухвалюють рішення про санкції, забезпечують їх виконання, а також здійснюють контроль за виконанням ухвалених рішень. Більше того, такі формулювання положень закону в подальшому створюють умови для ймовірного й можливого тиску на судові органи в Україні.

*– Але ж представники влади стверджують, що санкції – це єдиний ефективний механізм захисту національної безпеки.*

– Загально відомо, що санкції – це міжнародно-правовий механізм політичного характеру. Вони застосовуються державами в міжнародній площині, коли іншого способу боротьби зі шкодою національній безпеці й обороні не існує або вони мають у міжнародному праві складні та тривалі механізми, що не гарантують миттєвого тут і зараз захисту національної безпеки. До речі, про такий дух цього закону йшлося при його ухваленні.

Не треба забувати, що в законі «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», базовому для сфери політики та права в державі, ідеться про застосування міжнародних санкцій разом з контрзаходами та заходами дипломатичного захисту відповідно до міжнародного права у випадках міжнародних протиправних діянь, які завдають шкоди Україні, її громадянам і юридичним особам.

Нагадаю також, що цей закон ухвалювався настільки недбало, що навіть до спеціального закону «Про Раду національної безпеки і оборони України», який регулює питання цього ключового органу при застосуванні санкцій, не внесені відповідні зміни та доповнення. Це також, як на мене, є правовим нонсенсом.

Президента, який і надалі анонсує у своїх публічних роликах так звані чорні п'ятниці по-українськи. Тобто координаційний відповідно до ст. 107 Конституції орган з питань національної безпеки та оборони намагається підмінити собою на власний розсуд інституційну неспроможність державних органів, якими керують члени РНБО згідно з Основним та іншими законами України.

Усі ці рішення стосуються й українських юридичних осіб та громадян. Причому, як стверджують фахівці, до прикладу, в інформаційній, кримінальній сферах, у митній справі – дуже вибіркові й неаргументовані. Тобто припускаю, що ми спостерігаємо за свавіллям, нерівністю громадян перед законом, суперечливістю та неаргументованістю рішень влади, порушенням конституційних прав.

При цьому ми всі свідомі того, що в умовах дійсно складної гібридної війни в усіх сферах публічної влади державі потрібно захистити свою внутрішню та зовнішню національну



безпеку. І Президент у цьому сенсі має недосконалий механізм.

– Однак до 2021 року в тих самих умовах якось удавалося протидіяти зовнішнім загрозам. Зокрема, застосовуючи традиційні матеріальні та процесуальні норми.

– Утім, влада не поспішає застосовувати наявні механізми притягнення до відповідальності, які встановила держава на рівні законів, при скоєнні тих чи інших кримінальних правопорушень. Така собі формула «підтримати внесені Службою безпеки пропозиції щодо застосування персональних санкцій, економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)» сьогодні замінила собою інституційну неспроможність, до прикладу, правоохоронних органів та судів. Але ця ж влада звітує, наприклад, про успішні реформи в МВС, прокуратурі в нинішній період.

За таких умов не можна стверджувати, що будь-хто в нашій державі не потрапить під санкції без жодного права на презумпцію невинуватості, на професійну правничу допомогу при ухваленні рішення, зрештою, без гарантії того, що вину буде доведено в законному порядку. Натомість це все – механізми захисту прав людини, гарантовані у відповідний спосіб правового регулювання. Ці права не можуть бути скасовані.

– Тобто можна говорити про те, що цей закон суперечить конституційним гарантіям у сфері прав людини?

– Як на мене, він мав би пройти процедури конституційного контролю. Однак унаслідок свідомо спровокованої конституційної кризи від жовтня минулого року Конституційний Суд практично паралізовано. І ситуація в цій сфері лише погіршується.

– Ви маєте на увазі скасування указів про призначення суддями КС?

– Так. Адже з урахуванням одного з останніх рішень РНБО Президентом у не передбачений Конституцією, законом «Про Конституційний Суд України» спосіб, фактично всупереч їм було скасовано укази про призначення двох суддів КС.

Влада вважає, що звільнила цих суддів, не допускає навіть до приміщення КС, а інші

судді мають і, очевидно, будуть боятися, що з ними станеться те саме. Отже, КС не працює на підставі, у межах принципів, що визначені Конституцією та законами.

– Чи є в Конституції норма, яка б визначала пріоритет національної безпеки порівняно з усіма іншими принципами, з верховенством права включно? Чи в даному випадку достатньо ст. 6 закону «Про санкції», яка говорить, що всі інші нормативно-правові акти діють у частині, яка йому не суперечить?

– У відповіді на ваше перше запитання я наголосила на важливості критеріїв, які характеризують наявність чи відсутність верховенства права в державі. Узагальнюючи, скажу, що обидві доповіді Венеціанської комісії – про верховенство права і про його критерії – стверджують: аби досягти довіри до влади, до владних рішень, до судової системи, держава зобов'язана дотримуватися цих та інших критеріїв як при формуванні законодавства, так і в правозастосовній практиці, а також при ухваленні судових рішень. Звернімо увагу на те, що кілька десятків рішень ЄСПЛ прямо стосуються вже сформованої практики щодо визначення відповідних критеріїв верховенства права та необхідності їх дотримання в правозастосовній та судовій практиці.

Законом про санкції порушено ці загальні підходи до верховенства права. Недбало виписані також положення ст. 6 закону. Таке враження, що в законодавця вже не було терпіння ретельно й уважно оперувати законодавчою технікою, щоб дати чітке та однозначне розуміння того, що таке «санкції», яке виключне коло осіб має підпадати під їх дію, які сфери публічного владарювання або суспільного буття підпадають під цей закон тощо.

Не виключаю, що, навпаки, було бажання за цією юридичною невизначеністю приховати майбутнє політико-правове свавілля, що суперечить здоровому глузду, фактичній та правовій аргументованості, справедливості владних рішень.

– Закон «Про санкції», напевне, є загальним. А спеціальними є акти, що регулюють конкретні правовідносини, які виникають

унаслідок накладання обмежень. Але якщо взяти, наприклад, закон «Про телебачення та радіомовлення», то в ньому відсутня згадка про Президента чи РНБО як регулятора цих правовідносин.

– Якщо ви питаєте про конкуренцію загальних і спеціальних норм, то наша правова культура й система діють таким чином, що завжди має перевагу спеціальна норма. Якщо йдеться про вимкнення трьох каналів, то перевагу мають, наприклад, механізми законів «Про телебачення і радіомовлення», «Про Національну раду з питань телебачення і радіомовлення», «Про інформацію» тощо.

Стаття 6 закону «Про санкції» за своїм змістом фактично є нікчемною, однак вона діє. І її інтерпретацій через правову невизначеність може бути безліч. Недосконалість, незавершеність, загальність цієї та інших статей закону відкривають можливості для свавілля тих, хто цей закон застосовує. Адже він фактично не відповідає правовому порядку держави та хибує правовим цинізмом, тобто на догоду певним політичним завданням порушуються принципи права, правовий порядок держави.

І дуже складно в наших умовах розрізнити суть цього політичного моменту: пов'язана вона з національною безпекою чи, навпаки, з перерозподілом сфер впливу або падінням рейтингу Президента. Довіри немає! А отже, і легітимності владних рішень.

До прикладу, у новому законі «Про боротьбу з тероризмом» дано визначення важливим, ключовим, як на мене, термінам «тероризм», «терористична діяльність». Отже, тероризм – це суспільно небезпечна діяльність, яка полягає у свідомому, цілеспрямованому застосуванні насильства шляхом захоплення заручників, підпалів, убивств, тортур, залякування населення та органів влади або вчинення інших посягань на життя чи здоров'я ні в чому не винних людей або погрози скоєння злочинних дій з метою досягнення злочинних цілей.

Цей підхід є визначальним, у тому числі й для закону «Про санкції». Адже в ч. 2 ст. 1, п. 1 ч. 1 ст. 3 цього закону передбачено, що санкції застосовуються до суб'єктів, які ведуть терористичну діяльність або сприяють їй.

Кожному фахівцю зрозуміло, що в інших сенсах, окрім визначених спеціальним законом «Про боротьбу з тероризмом», поняття тероризму, терористичної діяльності розглядати не можна. Проте РНБО і його члени підводять під ці поняття зовсім інше, не передбачене законодавством розуміння цього правового явища, поширюючи тероризм на інформаційну галузь, митну, міжнародно-правову сфери та ін.

– Серед підстав для застосування санкцій є й така: «дії... інших суб'єктів, які... порушують права і свободи людини і громадянина». Оскільки закон, як казав один колишній Генеральний прокурор, один для всіх, то може державний орган застосовувати його вибірково, стосовно певних осіб, чи він зобов'язаний (можливо, через позов до суду) на підставі встановлених судовим рішенням фактів застосувати санкції до кожного, хто порушує права та свободи українців?

– Проаналізувавши положення, наприклад, стст. 2, 3 закону «Про санкції», звернімо увагу на лінгвістичний виклад їх положень, які не просто різняться, а перебувають у прямій нормативній суперечності. Адже в ст. 2 закону йдеться, зокрема, про суб'єктів, які ведуть терористичну діяльність, тобто має бути встановлений та доведений доконаний юридичний факт ведення терористичної діяльності саме відповідним суб'єктом. Список закритий.

Однак далі, у ст. 3, де йдеться про підстави та принципи застосування санкцій, уже маємо розширений до нескінченності перелік дій та тих, хто сприяє терористичній діяльності та/або порушує права і свободи людини та громадянина, інтереси суспільства й держави, призводять до окупації території, експропріації чи обмеження права власності, завдання майнових утрат, створення перешкод для сталого економічного розвитку, повноцінного здійснення громадянами України належних їм прав і свобод.

Скажу відверто: у разі таких підходів санкції можна вже зараз застосувати до членів Уряду, парламентарів, Президента. Наприклад, за ухвалення рішень у соціально-економічній сфері всупереч ст. 3 Конституції, де йдеться про людини, її життя, здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпеку. Візьміть тарифну політику, сферу трудових відносин, охорони

здоров'я, боротьби з епідеміями, екологічну сферу та навіть питання реформи децентралізації тощо. Усюди є кричущі порушення прав і свобод людини в сучасних умовах. Природних, фундаментальних прав, установлених Конституцією.

Скажу наостанок, що влада, у державі якої не панує право, його верховенство, – приречена. І тут питання тільки часу (*Закон і Бізнес* ([https://zib.com.ua/ua/147311-taki\\_formulyuvannya\\_stvoryuyut\\_umovi\\_dlya\\_tisku\\_na\\_sudovi\\_or.html](https://zib.com.ua/ua/147311-taki_formulyuvannya_stvoryuyut_umovi_dlya_tisku_na_sudovi_or.html))). – 2021. – 10-16.04).

**Жернаков М., голова правління Фондації DEJURE, доктор юридичних наук**

## **Страшний суд президента Зеленського: два роки обіцянок і жодного прогресу**

**П**онад місяць тому суддя Приморського районного суду міста Одеси Віктор Попревич відправив до СІЗО проукраїнського активіста та блогера Сергія Стерненка. Аналізуючи ухвалений вирок, людина навіть без юридичної освіти може зрозуміти, що «розбій за триста гривень», у якому обвинуватили Сергія, виглядає щонайменше абсурдно. Свавільне засудження Стерненка стало іскрою, що запалила нову хвилю протестів по всій Україні. Громадяни виходять на вулиці не лише з вимогою звільнити політичних бранців Сергія Стерненка, Андрія Антоненка, інших необґрунтовано засуджених людей. Вони йдуть вимагати від влади, що кілька років поспіль декларує наміри щодо перезавантаження державної системи, забезпечити їхнє право на справедливий суд, яке в Україні фактично ніколи не було гарантоване.

У відповідь на протести президент, який раніше напряму спілкувався із громадянами у вайбер-чатах, наче води в рот набрав. Натомість учасники акції під офісом президента 20 березня отримали сім підозр у злочинах із цілодобовими домашніми арештами та чотири «адмінки» – від «небезпечного використання піротехніки» до «нецензурної лайки в публічному місці». Запобіжні заходи у вигляді обмеження волі в більшості випадків не мають належного обґрунтування, а самі підозри – достатньої доказової бази і виглядають швидше як спроби залякати громадян і змусити утриматися від нових протестів. І все це – замість реального реформування судової системи, яка продовжує покривати злочинців і саджати невинних людей.

Судову реформу українцям обіцяв практично кожен президент. 2004 року Леонід Кучма називав її «найголовнішим пріоритетом», 2010-го Віктор Янукович (у майбутньому президент-втікач) обіцяв припинити безлад у судовій системі. 2018 року президент Петро Порошенко називав судову реформу основною, хоча потім «забув» ліквідувати наскрізь корумпований Окружний адміністративний суд Києва (ОАСК), а також провалив реформування Верховного суду та судів апеляційної інстанції. Доробок кожного з них чудово ілюструє вирок 26-річному Сергію Стерненку, винесений 2021 року недоброчесним любителем погрудь Леніна і Сталіна Віктором Попревичем. Якби судова реформа в Україні справді відбулася, то суддя Попревич, який закриття справи проти голови Одеського окружного адмінсуду, що кермував у нетверезому стані; виправдав міліціонера, що катував людей; не задекларував майна в Криму, уже не мав би права ухвалювати рішення іменем України. Таких попревичів у судовій владі України, як і свавільних рішень, що ламають людські долі на угоду чийсь інтересам, – тисячі.

Попри обіцянки виконати Порядок денний правосуддя, які давав ще кандидат у президенти Володимир Зеленський, протягом двох років його каденції справжня судова реформа не зрушила з мертвої точки. З одного боку, президент публічно визнає непридатність судової системи. З іншого – ініціативи щодо перезапуску Вищої ради правосуддя (ВРП), Вищої кваліфікаційної комісії суддів (ВККС) – органів, що відповідають за оцінювання та

призначення всіх суддів, виявляються лише імітацією реформи і нагадують, швидше, компроміси із суддівською мафією, ніж реальні спроби задовольнити нагальний запит суспільства на справедливість.

Ситуацію погіршило повернення до України одіозного «смотрящого» за судовою системою часів Януковича Андрія Портнова. Під його пильним керівництвом під час Революції гідності судді забороняли гарантовані Конституцією мирні зібрання, арештовували та позбавляли водійських прав протестувальників. За неймовірним збігом обставин «судовий» і «правоохоронний» напрями в офісі президента Зеленського очолили колишні адвокати високопосадовців часів Януковича, у тому числі і самого Портнова – Андрій Смирнов і Олег Татаров. Саме вони «спрямовують» президента, пропонуючи ті чи інші рішення у підконтрольній сфері. Так у парламенті з'явилися законопроекти, що зберігають чи навіть посилюють вплив ОАСК Павла Вовка, якого НАБУ підозрює у захопленні державної влади, імітують реформу ВРП, зберігаючи непрозору процедуру відбору її членів, вбивають незалежність ВККС, заводячи орган під цілковитий контроль неререформованої ВРП. І хоч би хто стояв за лаштунками цих процесів, усі ці ініціативи вносяться від імені президента України, і саме він несе за них усю повноту політичної відповідальності. Час виправити цю ситуацію все ще лишається, та чи є політична воля?

### **Про Вовка промовка**

Окружний адміністративний суд Києва – напевно, найбільш одіозний суд в Україні. З-під молотка суддів ОАСК вийшли рішення про заборону Євромайдану та наказ «Беркуту» його розігнати, заборону перейменування УПЦ МП, скасування декомунізації вулиць та ще багато чого дивного і відверто незаконного. Суд мав бути ліквідований під час судової реформи ще три роки тому. Він навіть потрапив до проекту указу президента Порошенка про ліквідацію, але у фінальній редакції документа цей суд так і не з'явився. ОАСК продовжив генерувати антиукраїнські рішення, залишаючись при цьому недоторканим.

І хоча Зеленський підтримав ідею очищення судової влади, вирішувати проблему ОАСК він, очевидно, не поспішає. Президент не відреагував ні на перші, ні на другі «плівки Вовка». Лише на 16-й день з моменту їхньої публікації на запит журналістів в офісі президента відповіли, що не будуть ліквідовувати ОАСК, а щодо суддів «немає рішення суду», тому і втручатись у процес президент не планує. Після акції громадських організацій, яка широко розійшлась у ЗМІ, в офісі президента опублікували коментар: «Президент України, згідно з повноваженнями, які дає йому Конституція, не має права або обов'язку надавати оцінку рішенням судів чи звинуваченням проти суддів».

Показово, що відсутність вироку не завадила Зеленському взяти участь у пресконференції щодо справи про вбивство журналіста Павла Шеремета, на якій Андрія Антоненка, Юлію Кузьменко та Яну Дугарь фактично звинуватили у вбивстві. Публічних доказів причетності Вовка і компанії до захоплення влади в досталь, але відповідна реакція президента відсутня.

Попри все, допомогти Зеленському з ОАСК узялися громадяни і міжнародна спільнота. Ще влітку минулого року журналіст Данило Мокрик зареєстрував петицію на сайті президента щодо ліквідації суду (згідно з Конституцією, лише президент може ініціювати цей процес). 25 тисяч підписів у необхідний термін петиція набрала, проте Зеленський і досі не квапиться втілити волю громадян.

У відповідь на петицію, марковану як «підтримана» на офіційному сайті ОП, президент майже одразу пообіцяв розпочати перший етап ліквідації – консультації з ВРП. Одночасно з офісу президента почали надходити заяви про те, що консультації тривають. Та, як з'ясувалося, від обіцянки Зеленського в жовтні до реального початку консультацій минув майже місяць. Відтоді і дотепер зрушень у питанні ліквідації ОАСК не спостерігалось. Наприкінці січня вже цього року офіс президента повідомив, що Зеленський досі «вивчає питання».

Питання ОАСК тривалий час висіло у повітрі, навіть попри те, що його вирішення

є одним із міжнародних зобов'язань України. Підписаний улітку Меморандум із МВФ передбачав передачу частини виключної юрисдикції ОАСК до Верховного суду. Йдеться про розгляд адміністративних справ проти державних органів національного рівня, які, власне, і забезпечують Окружному адміністративному небезпечний для держави, практично необмежений вплив.

Нібито на виконання цієї частини Меморандуму президент вніс до парламенту законопроект №5067, який дійсно забирає в ОАСК частину повноважень. Проте навіть якщо законопроект буде прийнятий у такому вигляді, проблема ОАСК не буде вирішена остаточно. Адже до ВС переходить дуже незначна частина національних справ, а ОАСК усе ще буде уповноважений розглядати велику частину адміністративних справ проти органів національного рівня. Також законопроект передбачає, що справи, які забрали в ОАСК, розглядатиме Касаційний адміністративний суд у складі Верховного суду. Голову цього суду Михайла Смоковича під час конкурсу на посаду було самого визнано недоброчесним.

Саме тому поданий Зеленським законопроект щодо ОАСК не вселяє надії на фундаментальні зміни. Він, швидше, є намаганням формально виконати вимоги для отримання потрібних державі грошей МВФ. Заклики громадськості повністю ліквідувати суд президент досі ігнорує.

Не поспішає наводити лад у цій справі і «заступниця президента зі справедливості». Протягом майже місяця з моменту публікації другої частини «плівок Вовка» генпрокурорка Ірина Венедіктова не підписувала повідомлення про підозру фігурантам, аж поки, за нашою інформацією, цього очевидного кроку не почала вимагати міжнародна спільнота. Тим часом суддя Павло Вовк нахабно ігнорував засідання Вищого антикорупційного суду (ВАКС) після рішення про його примусовий привід, через що судді Антикору суду Біцюку довелося призупинити судові провадження, поки підозрюваного не розшукають.

Як і очікувалося, повністю саботує утвердження справедливості в справі Вовка і найголовніший судовий орган – Вища рада

правосуддя. Вона не задовольнила подання Генеральної прокуратури щодо навіть тимчасового відсторонення судді Вовка та його колег, одногосно підтримавши Вовка і компанію. Ба більше, вона встала на захист фігурантів справи та заявила про «тиск на правосуддя» з боку НАБУ, яке відповідні плівки записало і оприлюднило. Натомість за процес проти Вовка корумпована ВРП притягнула суддю ВАКС Біцюка до дисциплінарної відповідальності. І це не дивно, враховуючи, що Павло Вовк фактично одноосібно керує ВРП у питаннях дисциплінарних проваджень.

Ігнорування проблеми ОАСК і намагання уповільнити розслідування проти фігурантів «плівок Вовка» означають, що президента все влаштовує, і він таких дій якщо і не підтримує, то як мінімум толерує. Зрештою, саме ОАСК неодноразово ухвалював рішення, вигідні Зеленському, – і щодо розпуску Верховної Ради, і щодо повернення в Україну російського актора із серіалу «Свати» Федора Добронравова, який незаконно відвідував окупований Крим. І хтозна, в якому ще випадку може стати в пригоді ручний і здатний на все суд, до юрисдикції якого належить вирішення спорів практично з усіма центральними органами влади. Це також означає, що Вовк і компанія за умови відсутності громадського тиску продовжуватимуть здійснювати «вовче правосуддя» та творити «любой беспредел в судебной ветке власти» (цитата із «плівок Вовка»). Такий підхід сигналізує Вовку та всім недоброчесним суддям, що навіть за наявності очевидних доказів корупції вони мають шанси вийти сухими з води.

### **Конституційний свербіж**

Свавільні і руйнівні рішення Конституційного суду України (КСУ) – ще один наслідок відсутності судової реформи. Про небезпеку нереформованого КСУ експерти попереджали Зеленського ще до президентських виборів. Тоді майбутній президент пообіцяв забезпечити незалежність Конституційного суду і відсутність політичного впливу на відбір його суддів. Але й тут, на жаль, усе закінчилося переважно обіцянками.

Тривожні дзвіночки почали надходити з КСУ ще на початку президентського строку Зеленського, коли на порядку денному стояло питання дострокових парламентських виборів. Однак це рішення виглядає незначною проблемою порівняно із кризою, яку суд спричинив своїм рішенням восени 2020 року, завдавши серйозного удару по антикорупційній інфраструктурі. Після пропозиції «одним махом» звільнити всіх суддів КСУ, яку дуже критично оцінили експерти і відмовилися підтримати народні обранці, президент таки звернувся до Венеційської комісії (ВК) із проханням порекомендувати шляхи розв'язання кризи. У висновку, який безпрецедентно швидко надала Венеційська комісія на запит української сторони, експерти зазначають, що причиною політичної залежності суддів КСУ є політизована процедура їхнього призначення, тому рекомендують запровадити справжній конкурс до цього суду, як того вимагає українська Конституція. У складі конкурсної комісії, за рекомендаціями ВК, мають бути авторитетні міжнародні та громадські експерти. Також «Венеційка» рекомендує заповнювати вакансії суддів КСУ лише після запровадження справжнього конкурсу.

Усупереч усім рекомендаціям, ні спеціально створена «група Разумкова», ні парламентська більшість жодного разу не намагалися виконати конституційне положення і запровадити справжній конкурсний відбір. Попри заяви президента про те, що жовтнєве рішення КСУ спричинили «старі еліти» й олігархи, та слова секретаря РНБО Олексія Данілова про вплив РФ на суддів, у лютому представник президента в КСУ Федір Веніславський заявив, що «немає підстав говорити про кризу в КСУ». Уже 18 лютого парламент призначив суддею Конституційного суду Віктора Кичуна – протеже Федора Веніславського, заради якого і був улаштований так званий конкурс у стінах Верховної Ради.

Нещодавно Венеційська комісія надала висновок щодо іншого законопроекту про КСУ – «Про конституційну процедуру». Там вона вдруге поспіль звернула увагу української влади на те, що документ не

містить головного – пропозиції процедури справжнього конкурсного відбору суддів, після запровадження якої можна заповнювати наявні вакансії.

Одразу після другого висновку Венеційської комісії президент своїм указом скасовує укази про призначення судьями Конституційного суду Олександра Тупицького та Олександра Касмініна, що спричиняє чергову хвилю обурення в експертній спільноті. За оцінками фахівців, указ президента неконституційний, бо гарант фактично намагається звільнити з посади суддів КСУ, хоча таких повноважень відповідно до Конституції не має. І хоча з руйнівними наслідками правління Януковича і його людей у судах боротися необхідно, такі рішення здатні лише поглибити кризу, яка й почалася з порушення Конституції самим Конституційним судом. Підміна системних рішень, які в один голос рекомендують президенту національні експерти і світова спільнота, простими, але неконституційними варіантами, швидше за все, матиме тривалі негативні наслідки. Адже наступними кроками президента можуть стати не тільки призначення без конкурсу нових лояльних суддів КСУ, що не матимуть достатньо легітимності, а й «зняття» і заміна в ручному режимі будь-якого судді в Україні, адже всіх їх формально призначає президент.

### **ВРП – відкрите рейдерство правосуддя**

Спроби реформувати суддівську систему за часів Зеленського загалом дуже нагадують «торги» за створення Вищого антикорупційного суду під час президентства Порошенка. І тоді, і тепер президент намагається втримати підтримку міжнародних партнерів України, однак залишити собі лазівки для можливого впливу на суд. Це добре видно і громадянському суспільству, і міжнародній спільноті, позиція якої недвозначна: відбір нових суддів і членів судових органів має здійснювати конкурсна комісія з незаплямованою репутацією, вирішальну роль у складі якої повинні мати незалежні міжнародні експерти.

І попри те, що створення Вищого антикорупційного суду за участі незалежних

міжнародних експертів залишається фактично єдиним успішним прикладом суддівського відбору за всю новітню історію України, обидва президенти намагалися пропагувати «свій шлях» реформування судової влади «без стороннього втручання». Попри це, Петру Порошенку довелося пройти шлях від активного критика до адепта створення ВАКС, у відборі якого ключову роль відігравали незалежні міжнародні експерти. На жаль, те саме не можна сказати про судову реформу часів Зеленського, адже поширення цього механізму на решту судової системи України він і його команда активно блокують.

2019 року Зеленський офіційно підтримав Порядок денний правосуддя, що передбачає перезавантаження двох ключових органів системи – ВККС і ВРП за участі міжнародних експертів. Наміри перезавантажити ВККС і ВРП озвучувала і партія «Слуга народу» перед достроковими парламентськими виборами.

Перша спроба реформувати органи (закон, напрацьований спільно з експертами з громадянського суспільства, передбачав застосування моделі із залученням міжнародних експертів) провалилася через саботаж із боку ВРП, якому, втім, ніхто з боку ОП не протистояв.

Торік у травні президент Володимир Зеленський і прем'єр-міністр Денис Шмигаль підписали з МВФ Меморандум щодо отримання кредиту у розмірі 5 млрд дол Однією з вимог отримання Україною кредиту стала зміна конкурсної процедури відбору членів ВРП та одноразова перевірка на доброчесність чинного складу ВРП із подальшим звільненням тих, хто її не пройшов.

У серпні того ж 2020 року парламент ратифікував і Меморандум з ЄС, у якому вирішення питань, пов'язаних із верховенством права, є умовою для отримання другого траншу фінансової підтримки. Серед питань – прозорий відбір членів нових ВККС і ВРП конкурсною комісією з міжнародною участю. Зробити це президент Зеленський і прем'єр-міністр Шмигаль зобов'язалися до жовтня 2020 року. Через невиконання цього структурного маяка МВФ уже кілька разів відмовляв Україні в грошах, що ставило нас на межу фінансової кризи. Лише

за критичних умов президент нібито почав прямувати в бік виконання своїх політичних обіцянок і міжнародних домовленостей. Але знову ці рухи нагадують швидше намагання вдати прогрес, при цьому зберігши статус-кво, а то й посиливши корумповану суддівську корпорацію.

Щоби спробувати задовольнити вимоги міжнародних партнерів, у червні 2020 року президент подав до Верховної Ради законопроект №3711, нібито покликаний вирішити питання «наповнення судів новими кадрами». Цікаво, що саме проблему «нестачі двох тисяч суддів» президент озвучує як головну чи не в кожному своєму виступі стосовно реформи судів. Цю тезу вклали президенту у вуха самі судді та ВРП: на їхню думку, основною проблемою судової влади є саме «нестача кадрів», а не замовні рішення, кричуща несправедливість і тотальна недоброчесність. Цікаво, що підтримка ВРП і суддів різко перетворилася на критику, коли у профільному комітеті за рекомендацією Венеційської комісії прибрали положення законопроекту про ключову роль ВРП у формуванні ВККС; дивовижним чином критика вщухла, коли це положення повернули. Вочевидь членів нереформованої ВРП хвилює не «кадровий голод», який можна втамувати не раніше як за два роки після ухвалення закону з огляду на тривалість процедур відбору, а консервування їхньої ключової ролі у відборі членів органу, відповідального за відбір і переатестацію суддів.

На початку жовтня 2020 року Венеційська комісія опублікувала висновок щодо законопроекту № 3711, у якому наголосила на необхідності формувати ВККС за участі міжнародних експертів і не допустити розширення повноважень нереформованої ВРП. Через це у листопаді 2020-го парламентарії відправили текст документа на доопрацювання до профільного комітету. З-під пера народних депутатів вийшов оновлений законопроект № 3711-д, що, попри рекомендації Венеційської комісії, значно розширює вплив ВРП, де-факто віддаючи їй у руки повний контроль за відбором суддів – можливість захищати «своїх» і карати тих, хто наважується піти проти системи.

Після позитивного голосування за проєкт закону № 3711-д, напевно, усміхнувся й одіозний Павло Вовк. Законопроєкт фактично віддає Вовку і компанії повний контроль над формуванням ВККС через процедуру відбору її членів. Процедурою передбачено, що членів ВККС обиратиме конкурсна комісія, в якій міжнародні експерти не матимуть вирішального голосу, а в складі самої ВККС має бути щонайменше половина суддів або суддів у відставці, тобто представників чинної суддівської мафії.

Під соусом «подолання кадрового голоду» суддівська мафія просуває ще одну ідею – значне спрощення процедури відбору суддів. Про те ж пише одіозний Вовк у своїй колонці – якою, на його думку, має бути судова реформа. Те саме просуває і заступник голови корумпованої та нереформованої ВРП Олександр Малавацький.

Таким чином, якщо проєкт закону №3711-д буде ухвалено в цілому, ВРП отримає можливість змінити правила відбору без жодної перевірки на добросовісність. І в той час як послы країн-партнерів G7 і громадські експерти навпаки закликають надати експертам Громадської ради добросовісності (ГРД) додаткові повноваження щодо перевірки суддів першої інстанції (важливість перевірки на добросовісність яких можна проілюструвати справою Сергія Стерненка), Вовк і компанія фактично пропонують відбирати суддів уручну, а президент і парламентська більшість їм у цьому підіграють. За таких умов ВРП зможе швидко призначити фактично підконтрольних Вовку і Портнову дві тисячі суддів, звільнити яких наступні 30 років буде неможливо, аж поки вони самі не вийдуть на пенсію. Судді, обрані під контролем Вовка і ВРП потім своєю чергою обиратимуть половину членів ВРП і третину Конституційного суду, а ті залишатимуть на посадах недобросовісних суддів і нищитимуть інституції та скасовуватимуть антикорупційні реформи. Порочне коло замикається: прогнила, корумпована система лише репродукуватиме себе і чимдуж протидіятиме будь-яким змінам, що можуть їй загрожувати. Найцікавіше, що цей сценарій тепер офіційно просуває і ОП: офіс гаранта Конституції в своїй «Стратегії

удосконалення судочинства» вирішив узагалі знищити ідею незалежної ВККС не пізніше 2023 року і залишити суспільство наодинці із корумпованою ВРП.

Такі законодавчі ініціативи суперечать політичним обіцянкам президента та правлячої партії, домовленостям із міжнародними партнерами нашої країни та ставлять під сумнів отримання Україною нової макрофінансової допомоги і політичної підтримки з боку наших союзників. Про це, зокрема, заявляли і Верховний представник ЄС у справах зовнішньої політики та безпеки Жозеп Боррель, і посол ЄС в Україні Матті Маасікас. Як основу подальшої співпраці України і США називає активізацію реформ у розмові із Зеленським новий американський президент Джо Байден. Наприкінці січня цього року послы G7 оприлюднили дорожню карту судової та антикорупційної реформ в Україні, де вкотре закликали реформувати ВРП, сформувати ВККС на відкритому конкурсі за значної участі міжнародних експертів, а також посилити вплив Громадської ради добросовісності. Насамкінець терміни другого траншу для України не називає і Міжнародний валютний фонд, оскільки судова реформа є однією з ключових умов надання кредиту. Разом зі спробами звільнити директора НАБУ Артема Ситника в політичний спосіб положеннями нового законопроєкту це виглядає як чіткий сигнал, що Україна не готова виконувати домовленості перед партнерами, які сама ж уклала.

Попри декларовані наміри президента реформувати систему, він є першим, хто на догоду суддівській мафії нехтує всіма реальними можливостями це зробити, а також міжнародними зобов'язаннями України та її перспективами європейської та євроатлантичної інтеграції. Але найголовніше – навіть не відсутність міжнародних кредитів чи іншої підтримки партнерів. Розширення повноважень і консервація корумпованої та нереформованої ВРП, наповнення судів підконтрольними Вовку і Портнову судьями означатимуть продовження політичних розправ і відсутність справедливості для звичайних громадян щонайменше на ще одне покоління.



Суди зараз – це не тільки про можливість вплинути на вирішення спорів чи результати виборів. Корумпована судова система стала потужною зброєю в руках держави-агресора. А тому навести лад із судами – питання виживання країни, не менше. Без справжньої судової реформи громадяни України приречені сидіти в тюрмах без доказів, ходити на акції протесту мало не щодня, а в перспективі – навіть втратити суверенну державу.

Так само нічого хорошого не означає відсутність судової реформи і для чинної влади. Українці дуже чутливі до несправедливості, яку продукує українська судова система. Жодному президенту, котрий останнім часом обіцяв українцям судову реформу, але не дотримав слова, не вдалося зберегти посаду надовго. Збереження залежності судової системи зможе зіграти із сьогоднішніми політичними елітами дуже злий жарт. Рано чи пізно вони втратять владу, і за іронією долі наступні очільники держави можуть забажати «догнати попередників» через ручні суди. Якщо Володимир Зеленський чи його соратники все ще мають сумніви щодо політичної проституції української судової системи, готової зрадити своїх колишніх патронів, щойно під ними

захитається крісло, то представники самої судової системи прямо запевняють: не сумнівайтесь.

Ситуація загострилася настільки, що простору для маневрів і компромісів із суддівською мафією у президента вже немає. Потрібно діяти, і діяти швидко. Для того, аби реформа дійсно відбулася, потрібно виконати щонайменше чотири умови:

– оновити ВРП і ВККС за участі міжнародних експертів, як це було з ВАКС;

– очистити й оновити суди, викинувши звідти корумпованих суддів і набравши нових на чесних конкурсах;

– створити новий суд на заміну ОАСК, що розглядатиме ключові рішення державних органів;

– забезпечити добросовісний склад Конституційного суду.

Тільки у разі виконання всіх чотирьох умов судова система зможе бути очищеною і вийти на стабільну траєкторію розвитку, а українці зможуть сподіватися на справедливий суд ще за цього життя (*Дзеркало тижня* (<https://zn.ua/ukr/internal/strashnij-sud-prezidenta-zelenskoho-dva-roki-obitsjanok-i-zhodnoho-prohresu.html>)). – 2021. – 7.04).

**Стецюк П., екссуддя Конституційного суду, науковий консультант з правових питань Разумков Центру**

## **«Конституційна процедура». Назва закону повинна відповідати його змісту**

**В**ерховна Рада України з другої спроби (в т.з. режимі «повторного першого читання») прийняла за основу проєкт Закону України «Про конституційну процедуру» (№ 4533). Його метою, формально названо «визначення процедури і меж здійснення Конституційним Судом України своїх повноважень, порядку звернення до нього, розгляду ним справ, постановлення та виконання його рішень і висновків» (ст. 1 Проєкту).

З першого погляду, ніби звичайна повсякденна парламентська робота, «важка» рутинна праця народних обранців, та й сам

законопроєкт – ординарний, десятки подібних якому «пачками» появляться чи не на кожній другій парламентській сесії... Однак, причини появи цього законопроєкту та, особливо, настирливе бажання окремих представників т.з. «монобільшості» як найшвидше добитися його ухвалення, – об'єктивно заставляють детальніше придивитись до цього документу.

Насамперед, привертає увагу свого роду відверта «нещирість» його авторів у визначенні «мети» законопроєкту. Адже, по-перше, Конституційний Суд України як орган конституційної юрисдикції і невід'ємний

елемент механізму «ваг і стримувань» в системі поділу державної влади успішно функціонує вже майже цілу чверть століття і, як мінімум, «межі здійснення ним своїх повноважень» чітко визначені безпосередньо самим Основним Законом держави (ст. 150 Конституції України).

По-друге, приписи того ж таки Основного Закону держави (в належній для нього формі) також визначають як «порядок звернення» до Конституційного Суду України, так і саму «процедуру розгляду ним справ, постановлення рішень та надання висновків» (ст.ст. 151-152 Конституції України).

По-третє, деталізація та розвиток вище наведених конституційних приписів вже містяться в положеннях Закону України «Про Конституційний Суд України». Останнє, до речі, прямо передбачено ст. 153 Конституції України, за якою «порядок організації та діяльності Конституційного Суду України, статус суддів Суду, підстави і порядок звернення до Суду, процедура розгляду ним справ і виконання рішень Суду визначаються Конституцією України та законом». При цьому, прикметним є те, що конституцієдавець в даному випадку говорить про «закон», а не «закони». І такий закон (один, базовий) вже існує майже 25 років – це закон «Про Конституційний Суд України».

Не менш важливою в загальній оцінці законопроекту № 4533, як це не дивно б звучало, є питання його власної назви. Як відомо, загальне правило передбачає, що назва будь-якого нормативного акту має, насамперед, відповідати його змісту, окреслювати саме ті суспільні відносини, які врегульовуються ним, не виходити за межі такого правого регулювання тощо.

Що ж насправді є в нашому випадку?

Автори законопроекту назвали його «про конституційну процедуру». Але ж «конституційною процедурою», насамперед, є процедура підготовки проекту конституції і її ухвалення (прийняття). Конституційною процедурою, безперечно, буде також і процедура внесення змін і доповнень до Основного Закону держави. Можливо, однак не без спірно, конституційною процедурою можна назвати процедуру реалізації норм основного закону держави. При цьому останнє буде стосуватися усіх без виключення суб'єктів такого виду діяльності (парламенту, уряду, глави держави, судів, громадян і т.д. і т.п.). Очевидно, що серед останніх може бути і КСУ, тим більше що він не тільки застосовує положення Конституції України, а й покликаний «оберігати» її непорушність. Однак, словосполучення «конституційна процедура» є значно ширшим в реальному житті, ніж те про що говориться в поданому законопроекті. Нагадаємо, що проєкті йдеться тільки про організацію діяльності тільки Конституційного Суду України як такого.

І на закінчення. Поданий представниками парламентської «монобільшості» законопроект № 4533 («Про конституційну процедуру») від самого свого початку був невід'ємною складовою штучно створеного протистояння між офісом глави держави і єдиним органом конституційної юрисдикції. На нього покладено важливу роль в процесі «приборкання» КСУ. Звідси, його справжня мета є явно далекою від процесу забезпечення верховенства Конституції України (ст.1 Закону України «Про Конституційний Суд України»), утвердження прав і свобод людини (ч. 2 ст. 3 Конституції України) (*Главком ([https://glavcom.ua/columns/petro\\_stetsiuk/konstituciyna-procedura-nazva-zakonu-povinna-vidpovidati-yogo-zmistu-750329.html](https://glavcom.ua/columns/petro_stetsiuk/konstituciyna-procedura-nazva-zakonu-povinna-vidpovidati-yogo-zmistu-750329.html)). – 2021. – 16.04*).

Центр політико-правових реформ

## Проблеми конституційного реформування системи правосуддя

У 2016 році конституційне регулювання системи правосуддя зазнало суттєвих змін внаслідок прийняття 2 червня 2016 року Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)». Зміни зокрема створили умови для реорганізації системи судів, зменшення впливу політичних органів на кар'єру суддів, проведення кваліфікаційного оцінювання усіх суддів, посилення Вищої ради правосуддя як органу суддівського врядування (раніше – Вища рада юстиції). Було вилучено окремих розділ про прокуратуру, натомість розділ про правосуддя доповнено статтями про прокуратуру і адвокатуру.

Позитивними наслідками конституційних змін стало зміцнення інституційної незалежності суддівського корпусу, створення нового Верховного Суду, запровадження на конституційному рівні вимог щодо доброчесності і етичності поведінки суддів, зменшення ваги прокуратури у механізмі держави. Однак не всі конституційні зміни досягнули запланованих цілей, а доцільність деяких з них залишається під сумнівом.

### **1. Недосягнення усіх цілей реформи**

#### **1.1. Доброчесність не стала основою кадрової політики в системі правосуддя**

Попри запровадження на конституційному рівні доброчесності і професійної етики як вимог до суддів, а також кваліфікаційного оцінювання для всіх суддів з урахуванням цих критеріїв, на практиці ці вимоги не забезпечені.

Це сталося внаслідок ігнорування таких вимог ключовими кадровими органами судової влади – Вищою кваліфікаційною комісією суддів і Вищою радою юстиції, пізніше перейменованою у Вищу раду правосуддя. Зважаючи на більшість суддів у складі цих органів, суддівський корпус через з'їзд суддів обирав до їх складу суддів, які своїми рішеннями і діями толерували недоброчесну

поведінку і захищали недоброчесних суддів від звільнення, а тому не стали агентами змін. Інші суб'єкти формування Вищої ради правосуддя, визначені Конституцією України, зацікавлені у просуванні лояльних кандидатів, а не тих, хто стане провідником реформ у судовій владі.

Переламати цю ситуацію найближчим часом буде складно, зважаючи на те, що суддівський корпус так і не було оновлено, як планувалося, до початку формування нового складу Вищої ради правосуддя у 2019 році.

Україна взяла на себе зобов'язання перед МВФ і ЄС запровадити незалежний орган для попереднього відбору кандидатів до органів суддівського врядування і перевірки чинних членів Вищої ради правосуддя на предмет відповідності їх вимогам доброчесності і професійної етики. Але наразі ці зобов'язання не виконані.

Конституційна вимога про те, що член Вищої ради правосуддя має належати до правничої професії (до речі, обсяг цього поняття залишається невизначеним на законодавчому рівні), перешкоджає залученню до її роботи представників інших професій чи громадськості, які могли би зробити більший вклад для зміцнення підзвітності судової влади та розірвання кругової поруки.

#### **1.2. Руйнування системи суддівської підзвітності Вищою радою правосуддя і Конституційним Судом України та абсолютизація принципу незалежності**

Новою редакцією статті Конституції України звужено обсяг суддівської недоторканності. Якщо раніше на затримання судді і взяття його під вартою потрібна була згода Верховної Ради України, то після змін: «(б)ез згоди Вищої ради правосуддя суддю не може бути затримано або утримувано під вартою чи арештом до винесення обвинувального вироку судом, за винятком затримання судді під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину».

З цієї норми випливає, що в разі затримання судді під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину затримання судді або утримання його під вартою чи арештом допускається в загальному порядку – без згоди Вищої ради правосуддя. Однак Вища рада правосуддя витлумачила положення Конституції України в інший спосіб, що її згода потрібна на взяття під варту чи арешт судді в будь-якому випадку, навіть якщо його затримали під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину.

На практиці здійснення Вищою радою правосуддя дисциплінарних повноважень щодо суддів також не сприяло зміцненню суддівської підзвітності, оскільки судді-викривачі зазнали переслідувань, тоді як корупційна поведінка нерідко виправдовувалася.

Конституційний Суд України визнав неконституційними статті Кримінального кодексу, спрямовані на боротьбу з корупцією, зокрема й в суддівському корпусі, – про відповідальність за незаконне збагачення, ухвалення завідомо неправосудних рішень, завідомо неправдиве декларування або ухилення від декларування. Це мало наслідком уникнення відповідальності багатьма судьями, стосовно яких здійснювалося кримінальне провадження або й були ухвалені вироки. Самим рішенням Конституційного Суду України бракувало належного вмотивування, більшість з них засновані на безпідставному розширенні змісту конституційного принципу незалежності. Дійшло навіть до того, що Конституційний Суд України визнав неможливим наділення органів виконавчої влади контрольними повноваженнями за судьями (начебно це прерогатива судових органів), що відкриває можливість для уникнення судьями відповідальності, наприклад, за адміністративні проступки. Будь-які спроби відновити положення, що визнані неконституційними, перебувають під ризиком повторного визнання їх неконституційними.

Конституційний Суд України, виходячи з принципу незалежності суддів, але ігноруючи принцип соціальної справедливості, визнав неможливим зменшення суддівської винагороди

і розміру довічного грошового утримання суддів у відставці. Це призвело до непропорційно більшого розміру суддівської винагороди (у багато десятків разів) порівняно з середньою зарплатою в Україні, а також величезним грошовим забезпеченням суддів у відставці порівняно з пенсією звичайних громадян. Величезний розрив спостерігається також між суддівською винагородою, яку отримують судді різних інстанцій. Позиція Конституційного Суду України перешкоджає раціоналізації цієї сфери й узгодження її з принципом соціальної справедливості, не посягаючи при цьому на принцип незалежності суддів.

### **1.3. Відхилення від конституційних положень під час формування суддівського корпусу і Вищої ради правосуддя**

Після набрання чинності конституційними змінами щодо правосуддя фіксувалися значні відхилення від конституційних вимог під час формування суддівського корпусу:

- після створення нових апеляційних судів суддів до них призначали не за конкурсом, а просто перевели з ліквідованих чи реорганізованих апеляційних судів;

- замість переведення до Верховного Суду та Вищого антикорупційного суду чинних суддів, які перемогли у конкурсі, що мала здійснити Вища рада правосуддя, їх призначив на посади Президент України, тоді коли він втратив повноваження переводити суддів, а це повноваження перейшло до Вищої ради правосуддя;

- замість припинення повноважень суддів, строк призначення яких закінчився (до конституційних змін суддів спершу призначав Президент України на п'ять років), їх зберігали на посадах (без здійснення суддівських повноважень, але з виплатою суддівської винагороди) з подальшим призначенням на суддівські посади без проходження конкурсу, але за результатами кваліфікаційного оцінювання або й навіть без такого.

Також були проігноровані вимоги Конституції України з'їздом адвокатів під час обрання членів Вищої ради правосуддя. Так, всупереч конституційній забороні обіймати посаду члена Вищої ради правосуддя два

строки поспіль, з'їзд адвокатів вдруге обрав на цю посаду чинних на той час членів Вищої ради правосуддя.

#### **1.4. Збереження політичного способу призначення і звільнення Генерального прокурора**

Конституційні зміни зберегли суто політичний спосіб заміщення посади Генерального прокурора, що робить його цілком залежним від Президента України і Верховної Ради України. Так, «(п)рокуратуру в Україні очолює Генеральний прокурор, якого призначає на посаду та звільняє з посади за згодою Верховної Ради України Президент України». А до повноважень парламенту також віднесено «висловлення недовіри Генеральному прокуророві, що має наслідком його відставку з посади».

Відбір Генерального прокурора не поставлено у залежність від проходження конкурсних процедур, а зміни до закону дозволили обійняти цю посаду у 2016 році політику, який навіть не мав юридичної освіти.

#### **1.5. Запровадження монополії адвокатури на представництво**

Конституційні зміни щодо правосуддя 2016 року встановили, що виключно адвокат здійснює представництво іншої особи в суді, а також захист від кримінального обвинувачення (з деякими винятками). Це положення критикувалося правозахисниками через звуження кола осіб для захисту своїх прав, а також бізнесом – оскільки часто штатні юристи не мають статусу адвоката. Водночас вигодонабувачем від цієї норми стали органи адвокатського самоврядування, які суттєво розширили базу для отримання членських внесків, але при цьому часто сприймаються як корумповані неререформовані інституції.

#### **2. Конституційні норми з нереалізованим потенціалом**

Низка нових конституційних норм досі не впроваджені в життя. Наприклад:

– «(з)аконем може бути визначений обов'язковий досудовий порядок урегулювання спору» – наразі такий порядок не запроваджено, але ця норма має потенціал

для запровадження інституту мирових суддів як досудової альтернативи звичайним судам, а також обов'язкового попереднього адміністративного оскарження у повних категоріях адміністративних спорів;

– «Україна може визнати юрисдикцію Міжнародного кримінального суду на умовах, визначених Римським статутом Міжнародного кримінального суду» – наразі Римський статут залишається нератифікованим Україною без вагомих аргументів;

– однією з підстав для звільнення судді з посади є «порушення обов'язку підтвердити законність джерела походження майна» – ця норма жодного разу не була застосована;

– «(к)онтроль за виконанням судового рішення здійснює суд» – наразі суди не наділені ефективними повноваженнями щодо контролю за виконанням судового рішення (крім адміністративного судочинства);

– «(в)ідповідно до закону в системі правосуддя утворюються органи ... для забезпечення ... розгляду справ щодо їх дисциплінарної відповідальності...» – наразі такі органи створені в структурі Вищої ради правосуддя, яка є апеляційним органом для них, з числа самих членів Вищої ради правосуддя. Це не сприяє оперативному і справедливому розгляду дисциплінарних скарг і вирішенню дисциплінарних справ.

#### **3. Термінологічна неузгодженість**

Після конституційних змін 2016 року виникла термінологічна невизначеність, а можливо, й неузгодженість, пов'язана з паралельним вживанням понять «правоохоронний орган держави» (ч. 3 ст. 17 Конституції України: «(з)абезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави...») і «орган правопорядку» (п. 2 ч. 1 ст. 131-1 Конституції України: прокуратура здійснює: «нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку»). Водночас відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 117 Конституції України «(м)ісцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують ...

законність і правопорядок...», але сумнівно, що вони є органами правопорядку.

### **Постатейний коментар до Розділу VIII «Правосуддя» Конституції України**

#### **Стаття 124**

Положення щодо безпосередньої участі народу у здійсненні правосуддя через присяжних на практиці слабо реалізовані.

Положення щодо того, що “законом може бути визначений обов’язковий досудовий порядок урегулювання спору” не реалізоване на практиці.

Наразі Римський статут Міжнародного кримінального суду залишається нератифікованим Україною без вагомих аргументів (незважаючи на те, що Україна двічі визнавала юрисдикцію цього суду ad hoc), що шкодить зовнішньополітичним інтересам України.

#### **Стаття 125**

На сьогодні існує проблема з Верховним Судом: формально одночасно існує “старий” Верховний Суд України і “новий” Верховний Суд як дві окремі юридичні особи.

Незрозуміло, що мається на увазі під надзвичайними та особливими судами.

#### **Стаття 126, підпункт 1 пункту 16-1 перехідних положень**

Вища рада правосуддя у своїй роботі викривлює положення Конституції України, вважаючи, що її згода потрібна на взяття під варту чи арешт судді в будь-якому випадку, навіть якщо його затримали під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину.

Порушення обов’язку підтвердити законність джерела походження майна як підстава для звільнення судді жодного разу не була застосована на практиці.

#### **Стаття 128, підпункти 2, 3 пункту 16-1 перехідних положень**

На практиці після реорганізації (створення нових) апеляційних судів суддів до них призначали не за конкурсом, а просто через переведення з ліквідованих чи реорганізованих апеляційних судів. Крім

того, замість переведення до Верховного Суду та Вищого антикорупційного суду (як вищого спеціалізованого суду) чинних суддів, які перемогли у конкурсі (що мала здійснити Вища рада правосуддя), їх призначив на посади Президент України вже після того, коли він втратив повноваження переводити суддів відповідно до перехідних положень Конституції України.

Замість припинення повноважень суддів, 5-річний строк призначення яких закінчився, вони продовжували залишатися на посадах (без здійснення суддівських повноважень, але з виплатою суддівської винагороди) з подальшим призначенням на суддівські посади без проходження конкурсу, але за результатами кваліфікаційного оцінювання або й навіть без такого.

#### **Стаття 129-1**

Наразі суди не наділені ефективними повноваженнями щодо контролю за виконанням судового рішення (крім адміністративного судочинства).

#### **Стаття 130**

На практиці спостерігається величезний розрив між суддівською винагородою, яку отримують судді різних інстанцій, що не узгоджується з принципом соціальної справедливості. Розширене тлумачення Конституційним Судом України принципу незалежності суддів перешкоджає внесенню змін.

#### **Стаття 131**

Домінування суддів у складі Вищої ради правосуддя принаймні на цьому етапі розвитку держави створює умови для кругової поруки, толерування недоброчесної поведінки, захисту недоброчесних суддів від звільнення чи накладення на них дисциплінарних санкцій.

На практиці здійснення Вищою радою правосуддя дисциплінарних повноважень щодо суддів також не сприяло зміцненню суддівської підзвітності, оскільки судді-викривачі зазнали переслідувань, тоді як корупційна поведінка нерідко виправдовувалася.

На практиці були проігноровані вимоги Конституції України з’їздом адвокатів під час обрання членів Вищої ради правосуддя: всупереч

конституційній забороні обіймати посаду члена Вищої ради правосуддя два строки поспіль, з'їзд адвокатів вдруге обрав на цю посаду чинних на той час членів Вищої ради правосуддя.

Міжнародні зобов'язання України щодо створення незалежного органу для попереднього відбору кандидатів до органів суддівського врядування і перевірки чинних членів Вищої ради правосуддя на предмет відповідності їх вимогам доброчесності і професійної етики все ще не виконані.

Конституційна вимога про те, що член Вищої ради правосуддя має належати до правничої професії, перешкоджає залученню до її роботи представників інших професій чи громадськості, які могли б зробити більший вклад для зміцнення підзвітності судової влади та розірвання кругової поруки.

Наразі органи для забезпечення розгляду справ щодо дисциплінарної відповідальності суддів створені в структурі Вищої ради правосуддя з числа самих членів Вищої ради правосуддя, а це не сприяє оперативному і справедливому розгляду дисциплінарних скарг та вирішенню дисциплінарних справ.

### Стаття 131-1

Наявна термінологічна неузгодженість: “орган правопорядку” (п. 2 ч. 1 цієї статті Конституції України) та “правоохоронний орган держави” (ч. 3 ст. 17 Конституції України).

Конституція України допускає політичний спосіб звільнення Генерального прокурора Верховною Радою України через висловлення йому недовіри.

### Стаття 131-2, підпункт 11 пункту 16-1 Перехідних положень

Запровадження монополії адвокатури на представництво інтересів фізичних, юридичних осіб, а також органів державної влади та місцевого самоврядування було поспішним та нелогічним кроком.

Положення щодо встановлення законодавчих винятків з конституційного положення про монополію адвокатури виглядає не як норма прямої дії, а вимагає ще додаткової імплементації цього положення Конституції (*ЦППР (<http://185.65.244.102/ua/news/20874924-problemi-konstitutsiyного-reformuvannya-sistemi-pravosuddya>). – 2021. – 5.04*).

Марчук А., експерт Центру Протидії Корупції

## КСУ може вдатися до чергового підриву антикорупційної реформи: пояснюємо, чому спецконфіскація конституційна

**У**березні цього року Конституційний суд знов нагадав про себе, перейшовши до розгляду ініційованого переважно проросійськими нардепами з ОПЗЖ чергового конституційного подання, яке має на меті підірвати антикорупційні реформи. Це прямий наслідок майже піврічної бездіяльності Верховної Ради із розв'язання кризи навколо КСУ, спровокованої рішенням щодо електронного декларування. Ніщо не заважає КСУ ухвалити ще одне сумнівне рішення, тепер щодо інституту спеціальної конфіскації.

### Що таке спеціальна конфіскація?

Спеціальна конфіскація з'явилася в українському законодавстві 2013 року, а на

справді дієвий інструмент перетворилася лише 2016-го. Тоді Україні потрібно було виконати умови для отримання безвізу, серед яких також було і приведення у відповідність із європейськими стандартами регулювання цього інструменту. Подібний інститут є обов'язковим для запровадження серед країн – членів ЄС.

Звичайна конфіскація у кримінальному процесі застосовується лише на підставі обвинувального вироку суду як покарання для правопорушників і тільки до їхнього майна. Спеціальна конфіскація може в окремих випадках застосовуватись і за відсутності обвинувального вироку суду щодо особи, а також до активів не лише винуватого, але й

третіх осіб, якщо буде доведено злочинне походження такого майна.

Спеціальній конфіскації можуть підлягати: гроші, майно, інші активи, якщо вони були отримані внаслідок вчинення кримінального правопорушення, були предметом такого правопорушення, використовувались як знаряддя чи засіб вчинення злочину або ж мали схилити іншу особу до його вчинення, активи, які були змінені, конвертовані, перетворені на інше майно, активи, грошові кошти.

*Чому нардепи вважають її неконституційною: розвінчання фантазій*

Наведені у поданні аргументи є неправдивими та маніпулятивними. Поясню, чому.

Нардепи стверджують, що спеціальна конфіскація нібито «за своєю правовою природою повністю дублює конфіскацію і є ще одним видом покарання, поряд з конфіскацією». На думку авторів подання, це суперечить принципам пропорційності та співмірності покарання вчиненому діянню.

Це не так. Конфіскація має на меті саме покарання. Завдання спеціальної конфіскації – забезпечити, щоб усе майно та активи, отримані в результаті вчинення злочину або використані для його вчинення, були вилучені з обігу та розпорядження. Спецконфіскація має на меті відновити той стан, який існував до вчинення злочину. Україна є не єдиною європейською державою, де досі «співіснують» конфіскація як покарання за вчинення злочинів і спеціальна конфіскація, – така сама ситуація, наприклад, у Латвії.

Через те, що спеціальна конфіскація може застосовуватися до активів третіх осіб, щодо яких немає обвинувального вироку суду, нардепи стверджують про порушення принципу презумпції невинуватості та індивідуального характеру юридичної відповідальності.

Для того, щоб застосувати спецконфіскацію до активів третіх осіб, сторона обвинувачення має за стандартами кримінального процесу довести суду, що активи чи майно, які належать третій особі, було отримано від вчинення злочину, або ж вони були використані для вчинення злочину, і така третя особа знала

чи могла і мала знати про такі обставини. При цьому спецконфіскація не може застосовуватися до майна у власності осіб, які є добросовісними набувачами, тобто не знали і не могли знати, що воно набуто незаконним шляхом.

У поданні також ідеться про те, що нібито із запровадженням спеціальної конфіскації звужено обсяг конституційних прав і свобод осіб, що недопустимо.

Не сталося і звуження конституційних прав громадян, оскільки конфіскація на основі рішення суду як підстава для примусового вилучення майна передбачена Конституцією з 1996 року, а підстави, обсяг і порядок її застосування мають визначатися на рівні закону. Усі ці питання щодо спецконфіскації було врегульовано на рівні закону.

Ще одним аргументом депутатів є те, що Конституція визначає лише два випадки, коли особу може бути позбавлено права власності проти її волі, – примусове відчуження майна з мотивів суспільної необхідності та з відшкодуванням його вартості, а також конфіскація майна за рішенням суду.

Неважливо, як цю процедуру названо в законі. Спецконфіскація – це теж дозволена Конституцією конфіскація, «визнання активів необґрунтованими та їх стягнення в дохід держави» – це теж дозволена Конституцією цивільна конфіскація. Підстави, обсяг, порядок здійснення конфіскації за рішенням суду Конституція дозволяє визначати законом, – власне, це і зроблено у випадку спецконфіскації.

Спеціальна конфіскація нібито суперечить забороні зворотної дії закону в часі і через це також є неконституційною.

У самому законі такого не передбачено. Навіть якщо на практиці і виникають виняткові порушення цієї заборони, це не означає, що весь інститут має визнаватися неконституційним. Навпаки, КСУ міг би у своєму рішенні наголосити на тому, як спецконфіскація має застосовуватися на практиці, аби не порушувати заборони зворотної дії закону.

*Якими можуть бути наслідки від рішення КСУ про неконституційність спецконфіскації?*



У разі визнання спецконфіскації неконституційною зникне можливість для її застосування до багатьох активів, майна і грошових коштів, які було отримано від вчинення злочинів або використано для цього. Приміром, спеціальній конфіскації могли би підлягати ті гроші та активи, що були виведені з ПриватБанку, у справі якого нарешті з'явилися перші повідомлення про підозру.

Інший приклад – можливість застосувати спецконфіскацію до грошей, які торік передавалися НАБУ і САП як найбільший в історії хабар у 5 млн дол Дорогу нерухомість у центрі Києва було арештовано у газовій справі екснардепа Онищенко саме з огляду на те, що стосовно неї може бути застосована спеціальна конфіскація.

Можливість застосувати спецконфіскацію є окремою підставою для накладення арешту на активи у кримінальному провадженні. Внаслідок рішення КСУ буде скасовано тисячі арештів майна та коштів, якими наразі фігуранти не можуть розпоряджатися в очікуванні вироків. Наприклад, саме на підставі можливої подальшої спецконфіскації було накладено арешт на майже 111 млн грн у справі так званого короля контрабанди Вадима Альперіна.

Також унаслідок неконституційності можуть бути переглянуті ті рішення суду, які передбачали застосування спецконфіскації. 2020 року спецконфіскацію застосували

до 565 осіб. Уже є і кілька рішень Вищого антикорупційного суду, якими було передбачено застосування спецконфіскації.

У разі визнання спецконфіскації неконституційною знову може постати питання про підстави для призупинення безвізового режиму з ЄС, як це вже було після рішення КСУ щодо декларування. Інтеграції України в ЄС і НАТО, а також нашій співпраці із західними партнерами вкотре буде завдано істотної шкоди.

Ризики необґрунтованих та очевидно маніпулятивних рішень Конституційного суду зберігатимуться доти, доки не буде здійснено реформу цього суду, ключовим елементом якої має стати оновлена процедура відбору суддів. Нову процедуру відбору вже вдруге наполегливо рекомендує Україні Венеціанська комісія. Допоки цього не буде, можливості безпідставно визнавати неконституційними цілі антикорупційні інститути, як-от спецконфіскація, не буде усунуто. На жаль, поки що Верховна Рада та її спікер Дмитро Разумков роблять усе навпаки, нещодавно призначивши суддю КСУ без дотримання справжніх конкурсних засад за старою процедурою та не зробивши нічого для прийняття необхідних законодавчих змін (*Дзеркало тижня* (<https://zn.ua/ukr/internal/ksu-mozhe-vdatisja-do-cherhovoho-pidrivu-antikoruptionsijnoji-reformi-pojasnjujemo-chomu-spetskonfiskatsija-konstitutsijna.html>). – 2021. – 30.03).

**Богатир В., заслужений юрист України**

## Політика має право!

**Н**а порядку денному українського політичного життя санкції стали чи не головним пунктом. Цей безумовно ефективний інструмент впливу держави на бізнес обґрунтовано викликає правові закиди в юристів. Як діяти в разі, якщо рішення РНБО й гаранта додержання Конституції не вкладаються в рамки правової держави, що задекларовано в Основному Законі?

**Невдала спроба**

Навіть якщо всі навколо розуміють незаконність позапроцесуального обмеження прав бізнесу та громадян, великі ставки в політичній грі не можуть не впливати на ставлення до питання представників тієї гілки влади, що оголошує свої рішення іменем України. Відповідно, необхідно прийняти як даність, що будь-яка неточність обраної правової позиції та будь-який брак доказової бази будуть витлумачені й застосовані суддями виключно на користь прийнятих державних рішень.

Як показовий приклад можна назвати спробу оскарження у Верховному Суді указу Президента від 2.02.2021 № 43/2021, яким були введені в дію рішення Ради національної безпеки і оборони про застосування персональних та інших обмежувальних заходів (санкцій)» (див. рішення Касаційного адміністративного суду у справі № 9901/26/21).

Позов подав глядач телеканалів, перерахованих у додатку до рішення РНБО. Громадянин просив скасувати указ на тій підставі, що тепер він не може вільно отримувати інформацію щодо важливих для суспільства питань. А це суперечить ст. 34 Конституції, Цивільному кодексу, законам «Про інформацію», «Про санкції», а також порушує його право на інформацію та свободу вираження поглядів відповідно до ст. 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Представник відповідача в суді зазначив, що законом «Про санкції» встановлено процедуру прийняття главою держави указів, яка була дотримана. Указ Президента в даному випадку є (1) актом індивідуальної дії, який (2) стосується лише згаданих у ньому суб'єктів, (3) вичерпує свою дію після його виходу та (4) не може порушувати прав третіх осіб, оскільки звернений на суб'єктів, які в ньому зазначені.

Високі судді погодилися з такими доводами, оскільки позивач відсутній у переліку осіб, на яких поширюються санкції. Тому, вирішили вони, предметом судового розгляду може бути аргументація в частині порушення указом №43/2021 прав людини на отримання інформації.

Уведені санкції дійсно обмежують право, зокрема на доступ до трансляції зазначених телеканалів, що може розглядатись як утручання в гарантоване ст. 10 конвенції право одержувати й передавати інформацію та ідеї. У той же час, вирішили у ВС, таке втручання не є порушенням. Його можливість передбачена, зокрема, Конституцією та законами, а також має легітимну мету: необхідність невідкладного та ефективного реагування на загрози національній безпеці країни. А така мета, на думку КАС, відповідає конвенції.

У ході судового засідання судді встановили, що позивач насправді й не був позбавлений

можливості використовувати та передавати ту інформацію, яку він отримував від заблокованих телеканалів. Адже працювали інші, аналогічного характеру, та й заблоковані вели мовлення через YouTube. А це свідчить про відсутність порушень його прав і свобод. Тому ВС відмовив у задоволенні позову.

Можна, звичайно, робити припущення про справжні причини та мету подання цього позову, однак зрозуміло одне: у разі введення санкцій не варто розраховувати на загальні положення про забезпечення прав та інтересів громадян. Державний апарат завжди знайде обґрунтування правомірності їх обмеження.

### Запитати в чиновників

Перед поданням позову в КАС як суд першої інстанції необхідно провести значну роботу щодо збору та обробки інформації та документів, які стали підставою для введення санкцій. Тому на етапі підготовки до судового спору не обійтись без адвокатських та інформаційних запитів.

В Офісі Президента, РНБО, Службі безпеки, профільних міністерствах потрібно поцікавитися відомостями (у вигляді копій документів), які слугували підставою для запровадження санкцій. Вагомості паперу надає перспектива складання (у разі відмови чиновника) протоколу за ст. 212-3 Кодексу про адміністративні правопорушення.

Особливо ефективними для подальшого доказування можуть бути запити в тих випадках, коли заяви і дії чиновників розходяться з офіційними нормативно-правовими актами. Так, санкції щодо В.Януковича і М.Азарова, гучно заявлені секретарем РНБО і головою СБУ 19 березня, і підхоплені ЗМІ, не знайшли свого підтвердження у відповідному рішенні РНБО і необхідному тут Указі Президента. Але цей факт опинився поза фокусом уваги нашої четвертої влади.

Зібравши первинну інформацію, зафіксувавши публічно поширені матеріали, необхідно пред'явити дифамаційні позови й позови про встановлення фактів поширення недостовірної інформації. Також на цьому етапі слід розглянути питання про пред'явлення

адміністративних та інших позовів з метою анулювання документів, які стали підставою для введення санкцій.

### **Нюанси виправлення**

З прицілом на майбутнє судове оскарження також доведеться вивчити відповідність джерел, які поширили недостовірну інформацію, законодавчим вимогам і реєстрації ресурсів як ЗМІ, а також спробувати встановити їх власників.

Для цього можна направити адвокатські запити провайдеру й реєстратору з вимогою розкрити інформацію про адміністраторів вебсайтів і доменів, заблокувати загальний доступ до недостовірної інформації.

Проте доведеться виходити з того, що в Україні фактично немає спеціального нормативного акта, який би регулював питання створення, діяльності інтернет-видань та їх відповідальності за порушення прав людини. Тоді діють загальні правила в частині створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації, а також діяльності друкованих ЗМІ, інформаційних агентств і теле- та радіокомпаній.

Згідно з чинним законодавством відповідальність за поширення в Інтернеті недостовірної інформації несе автор матеріалу та власник сайту, на якому він розміщений. Однак в українських традиціях розміщення так званої джинси існує правило взагалі не вказувати автора. Буває й так, що сайти реєструються на компанії офшорної юрисдикції або фізосіб без певного місця проживання.

У випадках, коли така інформація поширена на сайті, реєстрація та хостинг якого знаходяться за межами України, можна не витратити сили на підготовку до суду проти них.

А ось зареєстровані друковані засоби масової інформації частіше ведуть більш стриману й осмислену інформаційну та редакційну політику. Тому в тих випадках, коли має справу із зареєстрованим друкованим ЗМІ або сайт має прозору структуру власників, можна рекомендувати судове оскарження. Тут юристи вже напрацювали достатній досвід успішного захисту честі, гідності та ділової репутації.

Утім, перш ніж звертатися до суду, не буде зайвим направити листи-претензії на поштові та електронні адреси, які будуть установлені, українським ЗМІ та сайтам, які розмістили недостовірну інформацію, з вимогою видалити такі відомості. Цілком імовірно, що частина ресурсів погодиться полюбовно розв'язати проблему без залучення судової системи.

При позитивному вирішенні питання, коли отримано судові рішення щодо конкретних інтернет-ресурсів, додатково можна реалізувати своє право на забуття та звернутися до адміністраторів пошукових систем Google, Yahoo та ін. з метою видалення будь-яких негативних згадок у зв'язку з визнанням інформації недостовірною, а також провести відповідні процедури з популярними compliance-ресурсами.

### **Без підмін функцій**

Сучасна історія знає цікаві приклади зняття санкцій. Наприклад, колишній глава держави Петро Порошенко виключив із «санкційного» списку колишнього «міністра юстиції» т.зв. ДНР, а нинішній гарант Володимир Зеленський достроково зняв санкції з колишніх співвласників одного з російських банків. Подібні суперечливі дії вказують на вибірковий підхід як до їх уведення, так і до зняття.

Безумовно, підготовка до позову про скасування санкцій зажадає значних витрат часу й ресурсів. Однак лише доведення через суди безпідставності їх уведення може мати позитивний ефект. Усі інші спори, у тому числі спрямовані на обґрунтування порушення прав, приречені на поразку. Також треба враховувати, що КАС є в таких випадках тільки судом першої інстанції. Тому в будь-якій ситуації справа потрапить на розгляд до Великої палати ВС, після якої залишається ще надія на Європейський суд з прав людини.

Імовірно, лідером за введенням санкцій є США, які застосовували їх стосовно як працівників Міжнародного кримінального суду, так і українського олігарха, якого звинуватили в корупції в період перебування на державній службі. Разом з тим Національне антикорупційне бюро України повідомило,

що ніяких розслідувань у зв'язку із цим не проводило.

На мій погляд, санкції є дезінтегруючим чинником і можуть застосовуватися тільки у виняткових випадках. При цьому не

повинно відбуватися підміни правоохоронних функцій (*Закон і Бізнес* ([https://zib.com.ua/ua/147267-sankcii\\_rnbo\\_oskarzhuvati\\_slid\\_pidstavi\\_dlya\\_vvedennya\\_a\\_ne\\_.html](https://zib.com.ua/ua/147267-sankcii_rnbo_oskarzhuvati_slid_pidstavi_dlya_vvedennya_a_ne_.html)). – 2021. – 10-16.04).

## КОНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

### Молдова

Фракція ПСРМ пропонує парламенту створити спеціальну комісію для розробки законопроектів по конституційній реформі. Цей питання обговорювалося в комісії по питаннях права, призначенням і імунітетам.

«Государству нужен пересмотр законодательства в конституционной сфере. Я говорю о законе о Конституционном суде, и кодексе конституционной юрисдикции, и других положениях национального законодательства. Возможно создание проекта поправок к Конституции Республики Молдова», – заявив на брифинге председатель юридической комиссии Василий Боля, один из авторов проекта.

В комісію будуть входити 12-15 человек, представителі всіх парламентських фракцій. Парламентська комісія планує проводити консультації з експертами в області конституційного права, академічними кругами і іншими установами.

Боля уточнив, що вже звернувся до голови парламенту Зінаїди Гречаній з проханням внести даний проект в повестку дня найближчого засідання парламенту.

Накануне лидер фракции ПСРМ Корнелий Фуркулицэ заявил, что социалисты планируют представить проект постановления Парламента, которое констатирует факт узурпации КС тремя членами суда (Домника Маноле, Люба Шова, Николай Рошка) “в пользу политических интересов президента” и потребуют их отставки.

\*\*\*

Конституционный суд (КС) на заседании 15 апреля удовлетворил запрос президента Майи Санду относительно констатации обстоятельств для роспуска парламента.

В ответ на это, лидер партии социалистов Игорь Додон выступил с резкой критикой решения. Он назвал произошедшее “узурпацией Высшего суда Молдовы в политических интересах президента страны Майи Санду” и обвинил судей в грубом нарушении конституционных норм (*TV8* (<https://tv8.md/ru/2021/04/22/sotsialisty-predlozhili-sozdat-komissiju-po-reformirovaniju-konstitutsii/>). – 2021. – 22.04).

### Киргизстан

11 апреля 2021 года, в один день с местными выборами, в Кыргызстане прошел референдум по принятию проекта новой конституции. Предлагаемые поправки в основной закон, прежде всего, направлены на усиление полномочий президента. По предварительным данным ЦИК, в голосовании приняли участие более 35 % зарегистрированных избирателей.

При этом более 89 тысяч бюллетеней на референдуме ЦИК признал недействительными.

Однако, исходя из данных явки, плебисцит был признан состоявшимся, поскольку ее порог в 30 % был преодолен. За изменение конституции проголосовали 79,31 %, против – 13,65 %. Официальные итоги референдума ЦИК КР подведет до 2 мая. После конституционного

референдума в стране должны состояться досрочные парламентские выборы.

Инициатором изменения Конституции КР выступал победивший на досрочных президентских выборах 10 января 2021 года Садыр Жапаров. На референдуме по определению формы государственного правления, прошедшем в один день с выборами президента, за переход от парламентско-президентской к президентской форме проголосовало свыше 81 % избирателей.

Разработкой поправок в конституцию занималось специально созданное для этого конституционное совещание из 89 человек. Критики отмечают, что большая часть членов конституционного совещания и авторов поправок – сторонники Жапарова, разделяющие его взгляды. Рассматривали же проект конституции депутаты парламента, который после смены руководства Кыргызстана с октября прошлого года фактически лишен власти.

Как отмечают международные эксперты, новая конституция не только фактически меняет политическое устройство государства, но и базовые конституционные принципы. Ее статьи поддерживают неотрадиционалистскую концепцию. Например, в то время, как количество мест в однопалатном парламенте сокращено со 120 до 90, в качестве совещательного и наблюдательного органа будет выступать народный Курултай – общественно-представительное собрание, которое будет давать рекомендации по направлениям общественного развития. Кто будет в него входить, пока непонятно. Но решение о созыве Курултая принимает президент.

Согласно поправкам, за которые проголосовали избиратели, во главе государства стоит президент. Он может занимать этот пост два срока подряд, каждый из них по 5 лет, а не один раз и 6 лет, как было раньше. Он же возглавляет исполнительную власть, руководит ее деятельностью, председательствует на заседаниях кабинета министров и несет персональную ответственность за работу правительства. С согласия парламента президент назначает премьер-министра.

Полномочия президента могут быть прекращены досрочно в случае отставки по

его заявлению, отрешения его от должности в предусмотренном конституцией порядке, а также при невозможности осуществления полномочий по болезни или в случае смерти.

Кроме того, эксперты критиковали новый проект конституции за то, что в нем отсутствует приоритет верховенства права. Вместо этого в преамбуле идет речь об ориентации на традиции и опыт предков и особо делается акцент на общечеловеческих моральных ценностях. Преимущество отдается при этом патриархальным институтам: семье, религии, обычаям.

По сообщению киргизских СМИ, многие местные юристы и гражданские активисты выступали против нового проекта конституции, назвав его «Ханституцией», а Садыра Жапарова обвиняли в попытке узурпировать власть, сравнивая его с «ханом». Критике они подвергли и одну из поправок, в которой идет речь о роли Курултая.

Всего в действующий основной закон страны внесена 81 поправка. Но общественного обсуждения их не было, хотя проект и был опубликован на официальном сайте парламента. Этот документ, подготовленный Конституционным совещанием, раскритиковали как отечественные эксперты и юристы, так и международные правовые институты, включая Венецианскую комиссию и БДИПЧ ОБСЕ.

Представители международной правозащитной организации Human Rights Watch даже заявили, что выносимые на референдум поправки в конституцию подрывают нормы о правах человека и нарушают баланс сдержек и противовесов, необходимый для предотвращения злоупотребления властью. Кроме того, в новой конституции существенно ограничиваются права граждан на свободу мирных собраний, а также на свободу выражения мнения.

Граждане, которые не были согласны с новым проектом конституции, провели в Бишкеке марши протеста. Но, несмотря на всю критику, дорабатывать документ с учетом замечаний никто не стал.

Как отмечают местные СМИ, это одиннадцатый по счету конституционный

референдум в республіке (*Deutsche Welle* *hanom-zachem-v-bishkeke-opjat-pomenjali-*  
([https://www.dw.com/ru/prezident-stal-](https://www.dw.com/ru/prezident-stal-konstituciju/a-57121458)  
*konstituciju/a-57121458*). – 2021. – 12.04).







**КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС  
В УКРАЇНІ:**

**ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ**

**№ 4 (84) 2021**

**(25 березня - 25 квітня)**

Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів  
Додаток до журналу «Україна: події, факти, коментарі»

Комп'ютерна верстка:  
Н. Крапіва

Підп. до друку 26.04.2021.  
Формат 60x90/8. Обл.-вид. арк. 5,35.  
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.