



КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ:

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

У НОМЕРІ:

- **АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС**

- ∨ *Конституційно-правові гарантії
свободи віросповідання в Україні*

- **СУСПІЛЬНА ДУМКА**

- ∨ *Чи потрібний окремий закон про столицю*

- ∨ *Особливий статус Донбасу
як політичне дежавю*

- **ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР**

- ∨ *Народний депутат України:
приховані проблеми відсутності
відповідальності*

№ 10 жовтень 2019

**КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС
В УКРАЇНІ:**

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

№ 10 (66) 2019

(25 вересня - 25 жовтня)

Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів

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

Редакційна колегія:

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

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

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

Ю. Половинчак, заввідділу обслуговування інформаційними ресурсами НЮБ;

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

Заснований у 2014 році
Видається один раз на місяць

Передрук – тільки з дозволу редакції

З повнотекстовою версією видання
можна ознайомитись на сайті

Центру досліджень соціальних комунікацій
nbuviap.gov.ua

ЗМІСТ

АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

Мищак І.

Конституційно-правові гарантії свободи віросповідання в Україні: деякі недоліки і прогалини чинного законодавства.....3

НОВИНИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ.....8

КОНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ УКРАЇНИ.....9

СУСПІЛЬНА ДУМКА

К. Матвієнко, Українська правда.Блог:

Чи потрібний окремий закон про столицю?.....11

А. Сухарина, Українська Правда:

Чи «продадуть» українцям фейкову судову реформу?.....12

О. Гончаренко, Українська правда: Як закон про столицю України допомагає процесу федералізації України.....14

С. Рахманін, Дзеркало тижня:

Особливий порядок законотворчості.....16

Ю. Забара, Українська правда: Гра на «посилення»: що насправді ховається за президентськими змінами до Конституції.....19

Л. Зубач, Українська правда: Особливий статус Донбасу як політичне дежавю.....22

В. Волик, Закон і Бізнес: Голові ВС пропонують очолити всю судову владу, щоб не допустити її капітуляції.....24

Д. Гришук, Четверта влада: Судова реформа-2: що чекає суддів і чому частина рівненських нардепів не підтримує.....26

О. Радійчук, Укрінформ: Поновлення на топосадах через суди: захист прав чи дестабілізація країни.....28

Г. Друзенко, Lb.Ua.Блог: Судовий суїцид.....30

О. Примаченко, Ракурс: Вектор Президента и родильная горячка реформаторов.....32

А. Федун, Європейська правда: Чому проведення земельного референдуму суперечить інтересам громадян та Конституції...33

Г. Друзенко, Главком:

Референдум замість барикад.....35

ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ, ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ, ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ.....36

ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР

Коліушко І., Забара Ю.

Зміни до Конституції України від Зеленського: законодавчий популізм чи намагання узурпації влади?.....46
Задоя К.

Народний депутат України: приховані проблеми відсутності відповідальності.....49
Аналітичний огляд нових конституційних ініціатив від Центру політико-правових реформ.....52

Дроздов О.

Монополія кваліфікації.....57
Шевчук С.

«Україні зараз потрібен справжній, професійний Конституційний суд, а не збіговисько інтриганів.....62

Алексєєв С.

Що суд прийдешній нам готує?.....65

Топалова С.

Референдум: бути чи не бути? Маніпулювати чи приймати доленосне рішення?.....66

КОНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Шотландія.....69

Іспанія.....69

Італія.....69

Куба.....70

Туркменістан.....70

АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

Мищак І., доктор історичних наук, професор

Конституційно-правові гарантії свободи віросповідання в Україні: деякі недоліки і прогалини чинного законодавства

Розбудова демократичної, правової й соціальної держави потребує передусім якнайповнішого захисту прав і свобод громадян, у тому числі у сфері свободи совісті та віросповідання. В Україні відповідна проблема зумовлена ще й негативною історичною спадщиною через переслідування й порушення релігійних прав громадян у Радянському Союзі та багатолітню дискримінаційну політику держави, зокрема й на законодавчому рівні. Тому сучасне законодавство нашої держави спрямоване на подолання цієї дискримінації та адаптацію до міжнародно-правових стандартів захисту релігійних прав і свобод громадян. Крім того, будучи членом ООН, Ради Європи, ОБСЄ та інших міжнародних організацій, наша держава взяла на себе відповідні зобов'язання, головними з яких є забезпечення вільного розвитку людини й гарантування її основних прав і свобод.

Загалом на сьогодні права і свободи людини у релігійній сфері визначені рядом міжнародних документів. Зокрема, Україна будучи членом ООН, зобов'язана дотримуватися затверджених її Статутом цілей і принципів діяльності, які передбачають повагу до прав людини й основних свобод, незважаючи на її релігійні переконання. Згідно зі ст. 2 «Загальної декларації прав людини» (прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 р.) «кожна людина повинна мати всі права і всі свободи, проголошені цією Декларацією, незалежно від раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних або інших переконань, національного чи соціального походження, майнового, станового або іншого становища».

Докладніше права людини на свободу совісті та релігії виписані в «Міжнародному пакті про громадянські і політичні права» (прийнятий 16 грудня 1966 р. Генеральною Асамблеєю

ООН), який ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР № 2148-VIII від 19.10.1973 р. . Відповідно до ст. 18 Пакту «кожна людина має право на свободу думки, совісті і релігії. Це право включає свободу мати чи приймати релігію або переконання на свій вибір і свободу сповідувати свою релігію та переконання як одноосібно, так і спільно з іншими, публічно чи приватно, у відправленні культу, виконанні релігійних і ритуальних обрядів та вчень». Згідно з частиною 2 цієї ж статті «ніхто не повинен зазнавати примусу, що принижує його свободу мати чи приймати релігію або переконання на свій вибір».

В одному з останніх профільних документів Організації Об'єднаних Націй – Резолюції Ради з прав людини «Дискримінація на основі релігії і переконань та її вплив на здійснення економічних, соціальних і культурних прав», прийнятій 20 березня 2009 р., ООН відзначає, що проведення офіційного або правового розрізнення на національному рівні між різними заснованими на вірі громадами може бути дискримінацією і негативно позначатися на здійсненні свободи релігії або переконань. Як наслідок, Рада з прав людини ООН засуджує всі форми нетерпимості та дискримінації на основі релігії або переконань, а також порушення свободи думки, совісті, релігії або переконань. Рада закликає держави, серед іншого, забезпечити, щоб ніхто не піддавався дискримінації на основі релігії або переконань, особливо у відношенні доступу, зокрема, до гуманітарної допомоги, соціальних пільг або державної служби та щоб при здійсненні економічних, соціальних і культурних прав ніхто не зазнавав дискримінації, з огляду на свою релігію або переконання, законами про житло або земельну власність, законодавчими положеннями, що стосуються прав успадкування, неправомірним використанням

положень про конфіскацію майна або будь-якими іншими видами дискримінаційної практики.

Ряд документів щодо дотримання прав і свобод людини на свободу совісті і релігійні переконання прийняла Рада Європи. Так, Конвенція Ради Європи «Про захист прав людини і основоположних свобод» від 04.11.1950 р. (Конвенцію ратифіковано Законом України № 475/97-ВР від 17.07.1997 р.) містить ст. 9 «Свобода думки, совісті і релігії», відповідно до якої «кожен має право на свободу думки, совісті та релігії; це право включає свободу змінювати свою релігію або переконання, а також свободу сповідувати свою релігію або переконання під час богослужіння, навчання, виконання та дотримання релігійної практики і ритуальних обрядів як одноособово, так і спільно з іншими, як прилюдно, так і приватно». Згідно з частиною другою цієї ж статті «свобода сповідувати свою релігію або переконання підлягає лише таким обмеженням, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах громадської безпеки, для охорони публічного порядку, здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб».

Своєю чергою, у Рекомендації 1962 (2011) «Релігійний аспект міжкультурного діалогу» Парламентська асамблея Ради Європи нагадує про обов'язок держави забезпечити всі релігійні громади, що дотримуються засадничих цінностей, належним правовим статусом, що гарантує провадження права на свободу релігії, а також те, що будь-яка преференційна допомога, що надається певній релігійній громаді, не є непропорційною та дискримінаційною по відношенню до інших громад. Крім того, відповідно до п. 15 Рекомендації Парламентської асамблеї Ради Європи «Про релігійну терпимість у демократичному суспільстві» № 1202 (1993) «світська держава не повинна нав'язувати своїм громадянам жодних релігійних зобов'язань. Вона має також сприяти повазі до всіх визнаних релігійних громад і полегшувати їхні стосунки з суспільством у цілому». «Європейська історія свідчить, що співіснування іудаїстської, християнської та ісламської культур, коли воно

грунтувалося на взаємній повазі й терпимості, сприяло процвітанню націй», – наголошує п. 13 Рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи.

ПАРЄ також здійснює моніторинг дотримання Україною релігійних прав і свобод, відзначаючи у своїх доповідях недоліки чинного національного законодавства та ухвалюючи резолюції щодо необхідності їх усунення. Реакцією на них є, зокрема, коригування політики держави та прийняття відповідних національних нормативно-правових актів. Так, наприклад, беручи до уваги Резолюції Парламентської асамблеї Ради Європи 1466 (2005), 1755 (2010) і Рекомендацію ПАРЄ 1722 (2005) Президент України своїм Указом від 12 січня 2011 р. № 24/2011 затвердив План заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, що випливають з її членства в Раді Європи, яким, серед іншого, передбачено прийняття в новій редакції Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації», повернення культових будівель релігійним організаціям та ін.

Отже, чинне законодавство України щодо гарантій забезпечення прав людини на свободу совісті і релігійні переконання значною мірою базується як на попередніх вітчизняних нормах і усталених традиціях, так і відповідає міжнародним засадничим принципам і зобов'язанням нашої держави, взятим на себе шляхом підписання й ратифікації ряду міжнародних і двосторонніх угод.

Конституція України 1996 р. врахувала досвід провідних демократичних держав і сфері захисту прав людини на свободу совісті і віросповідання. Вона, зокрема, сприяє розвитку релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин нашої держави. Розвиток цієї самобутності згідно з Основним Законом є невід'ємним правом будь-якого народу. Так, статтею 21 Конституції України проголошено основоположний принцип, згідно з яким «усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах, а права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними». А згідно зі ст. 24 Основного Закону усі громадяни держави є рівними перед законом.

Відповідно, не може бути жодних привілеїв чи обмежень, у тому числі через їхні релігійні переконання.

Безпосередньо право на свободу світогляду і віросповідання гарантується ст. 35 Конституції України. Це право включає свободу сповідувати будь-яку релігію або не сповідувати ніякої, безперешкодно відправляти одноособово чи колективно релігійні культу і ритуальні обряди, вести релігійну діяльність. Як і в будь-якій демократичній державі, здійснення цього права може бути обмежене лише законом в інтересах охорони громадського порядку, здоров'я і моральності населення або захисту прав і свобод інших людей. Водночас згідно з нормами Основного Закону ніхто не може бути увільнений від своїх обов'язків перед державою або відмовитися від виконання законів за мотивами релігійних переконань. Виняток становить хіба що виконання військового обов'язку. Так, згідно з тією ж ст. 35 Конституції України, у разі якщо виконання військового обов'язку суперечить релігійним переконанням громадянина, виконання цього обов'язку має бути замінене альтернативною (невійськовою) службою. Враховуючи досить строкатий склад населення нашої держави як у національному, так і конфесійному аспекті, а також те, що упродовж багатьох років українське суспільство фактично жило в умовах атеїстичного виховання, жодна релігія не може бути визнана державою як обов'язкова, Церква і релігійні організації в Україні й надалі відокремлені від держави, а школа – від церкви. Крім того, Основний Закон нашої держави у ст. 37 закладає додатковий механізм забезпечення віротерпимості й толерантності, заборонивши утворення та діяльність політичних партій і громадських організацій, програмні цілі або дії яких спрямовані на розпалювання релігійної ворожнечі.

Слід вказати, що законодавство України передбачає і кримінальну відповідальність за умисні дії, спрямовані на розпалювання релігійної ворожнечі й ненависті та образу почуттів громадян у зв'язку з їхніми релігійними переконаннями, а також пряме чи непряме обмеження прав або встановлення прямих

чи непрямих привілеїв громадян за ознаками релігійних переконань (ст. 161 Кримінального кодексу України). Так само караним є незаконне перешкоджання здійсненню релігійного обряду, що зірвало або поставило під загрозу зриву релігійний обряд; примушування священнослужителя шляхом фізичного або психічного насильства до проведення релігійного обряду; посягання на здоров'я людей під приводом проповідування релігійних віровчень чи виконання релігійних обрядів (ст. 180, 181 Кримінального кодексу України). Кримінальна відповідальність за подібні дії передбачена в більшості демократичних країн, що загалом забезпечує толерантне ставлення до релігійних почуттів інших громадян, а також служить тим захисним механізмом з боку держави, який не дає поширюватися як релігійному фанатизму, так і релігійній нетерпимості.

Докладніше норми щодо забезпечення прав громадян на свободу совісті регламентуються базовим Законом України «Про свободу совісті та релігійні організації» від 23 квітня 1991 р. Характерно, що цей закон було прийнято ще до здобуття Україною незалежності. Тому й не дивно, що він був далеким від досконалості й потребував численних змін вже незабаром після прийняття. Однак на той час Закон відображав прагнення широких верств суспільства до демократизації держави й забезпечення основоположних прав і свобод громадян.

Варто відзначити, що чинний сьогодні Закон України «Про свободу совісті та релігійні організації» за своєю суттю відповідає тим міжнародним стандартам, які рекомендовані окремим державам у сфері захисту прав і свобод громадян. Згідно зі ст. 3 Закону кожному громадянину в Україні гарантується право на свободу совісті, яке включає свободу мати, приймати і змінювати релігію або переконання за своїм вибором і свободу одноособово чи разом з іншими сповідувати будь-яку релігію або не сповідувати ніякої, відправляти релігійні культу, відкрито виражати і вільно поширювати свої релігійні або атеїстичні переконання. Ніхто не може встановлювати обов'язкових переконань і світогляду. Не допускається

будь-яке примушування при визначенні громадянином свого ставлення до релігії, до сповідання або відмови від сповідання релігії, до участі або неучасті в богослужіннях, релігійних обрядах і церемоніях, навчання релігії. При цьому чітко регламентовано, що здійснення свободи сповідати релігію або переконання підлягає лише тим обмеженням, які необхідні для охорони громадської безпеки та порядку, життя, здоров'я і моралі, а також прав і свобод інших громадян, які встановлені законом і відповідають міжнародним зобов'язанням України.

Закон також гарантує рівність усіх релігій в Україні та забороняє будь-яку дискримінацію за релігійною ознакою. Зокрема, згідно зі ст. 4 Закону громадяни України є рівними перед законом і мають рівні права в усіх галузях економічного, політичного, соціального і культурного життя незалежно від їх ставлення до релігії. В офіційних документах ставлення громадянина до релігії не вказується. Будь-яке пряме чи непряме обмеження прав, встановлення прямих чи непрямих переваг громадян залежно від їх ставлення до релігії, так само як і розпалювання пов'язаних із цим ворожнечі й ненависті чи ображення почуттів громадян, тягнуть за собою відповідальність, встановлену законом.

Разом із тим чинне законодавство про свободу совісті та віросповідання далеко не повністю забезпечує дотримання тих прав і свобод, які вже давно стали стандартами в провідних демократичних державах. На недосконалість чинного Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації», крім українських фахівців та громадськості, вказували й зарубіжні експерти. Так, у Рекомендації Парламентської асамблеї Ради Європи «Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною» № 1722 (2005) наголошувалося, що законом обмежуються форми, у яких можуть створюватися релігійні організації, встановлюється обмеження на мінімальну кількість засновників, які можуть зареєструвати статут організації, у кількості 10 осіб (водночас для інших громадських організацій вимагається 3 особи), забороняється створювати місцеві або

регіональні відділення без статусу юридичної особи, не передбачається надання статусу юридичної особи релігійним об'єднанням, проводиться дискримінація іноземців та осіб без громадянства.

У цьому ж документі йшлося й про те, що законодавству України все ще бракує ефективних правових способів повернення церковного майна. Крім того, повернення майна релігійним організаціям залежить від органів місцевої влади, що в більшості випадків тягне за собою не відновлення права власності, а передачу майна у безоплатну оренду. Загалом із метою повернення або передачі майна релігійним організаціям в Україні було ухвалено ряд підзаконних актів, зокрема: укази Глави держави «Про заходи щодо повернення релігійним організаціям культового майна» № 125 від 04.03.1992 р., «Про передачу іудейським релігійним громадам України сувоїв Тори» № 1004/2007 від 24.10.2007 р., «Про невідкладні заходи щодо остаточного подолання негативних наслідків тоталітарної політики колишнього Союзу РСР стосовно релігії та відновлення порушених прав церков і релігійних організацій» № 279/2002 від 21.03.2002 р., розпорядження Президента України «Про повернення релігійним організаціям культового майна» № 53/94-рп від 22.06.1994р., постанова Уряду «Про передачу культової будівлі (кірхи) у користування німецькій євангелічно-лютеранській релігійній громаді м. Києва» № 351 від 27.03.1996 р., розпорядження Кабінету Міністрів України «Щодо забезпечення поетапного повернення релігійним організаціям культових будівель, які не використовуються або використовуються не за призначенням» № 290-р. від 07.05.1998 р. та ін. . Із того часу релігійним організаціям України було повернуто у власність майже 6 тис. та передано у користування майже 4 тис. культових споруд . Однак проблема повернення культових споруд і майна й досі залишається невирішеною.

Своєю чергою, Європейський суд з прав людини у справі «Свято-Михайлівська парафія проти України» від 14 червня 2007 р. серед прогалін Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» відзначив недостатньо

чітко прописані підстави для відмови релігійній організації у реєстрації статуту та незрозумілу класифікацію релігійних організацій .

Є й ряд інших недоліків і прогалин чинного законодавства, які потребують внесення змін і доповнень. Зокрема, з утворенням Православної церкви України багато релігійних організацій заявило про зміну конфесійної приналежності та приєднання до новоствореної церкви. Разом із тим нерідко постає питання про приналежність храмів й іншого культового майна тій чи іншій конфесії. І хоча чинне законодавство передбачає разом із перереєстрацією статуту громади та зміною конфесійної приналежності залишення за нею і майна, яке перебувало у її власності або користуванні, ці питання потребують більш чіткого врегулювання.

На законодавчому рівні потребують удосконалення питання духовної опіки й діяльності капеланів у Збройних Силах України та правоохоронних органах. Із початком збройного конфлікту на Сході України інститут військового капеланства став невід'ємним атрибутом української армії, проте статус капеланів ще потребує остаточного законодавчого закріплення. Тут корисним може бути досвід сусідньої Польщі, де військові капелани визнані на законодавчому рівні, а їхній статус чітко врегульовано.

Також проблемою нашої держави є недотримання законодавства, у тому числі гарантованих Конституцією й іншими законами прав громадян на свободу совісті і віросповідання. Такі порушення щорічно відзначаються у доповідях Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Так, у 2017 році Уповноваженим з прав людини здійснювалося 105 проваджень, з яких 28 стосувалися міжконфесійних конфліктів православних християн, 20 – порушень права на свободу совісті та віросповідання Свідків Єгови з боку посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування, 2 – забезпечення права на мирне зібрання релігійних організацій, 2 – порушень права на свободу совісті під час організації освітнього

процесу, решта – розпалювання релігійної ворожнечі та інших питань . Своєю чергою, у 2018 році Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини зверталася увага на випадки антисемітського вандалізму – наруги над релігійними святинями єврейської національної меншини, які мали місце у різних регіонах України. За виявленими випадками вандалізму до органів поліції направлялися звернення та наголошувалося на необхідності врахування мотиву нетерпимості під час розслідування таких кримінальних правопорушень та вжиття належних заходів превентивного характеру щодо недопущення в майбутньому подібних інцидентів . Отже, посилення контролю за дотриманням чинного законодавства України з боку парламенту, органів виконавчої влади, судів сприятиме реальному захисту прав людини та буде ефективним запобіжним механізмом для подальших можливих порушень.

Таким чином, на сьогодні законодавство України про свободу совісті і віросповідання складається з Конституції України, Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» й інших нормативно-правових актів, які загалом дають можливість громадянам вільно висловлювати свої релігійні погляди, сповідувати ту чи іншу релігію та дотримуватися релігійних обрядів. Разом із тим членство України в міжнародних організаціях та необхідність дотримання міжнародних стандартів у сфері захисту релігійних прав людини вимагають внесення ряду доповнень і змін до чинного законодавства України з метою якнайповнішого забезпечення права на свободу совісті та віросповідання. На необхідність таких змін неодноразово вказували ПАРЕ та інші міжнародні організації, вказуючи на конкретні порушення, які потребують усунення, у тому числі й на законодавчому рівні. Саме із врахуванням відповідних рекомендацій і зауважень національне законодавство розвивається та наближається до міжнародних стандартів захисту прав людини і громадянина.

НОВИНИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ

У парламенті заблокували підписання законопроекту №1008 про судову реформу авторства президента Володимира Зеленського.

Про це свідчать дані на сайті Ради у понеділок, 21 жовтня.

Зокрема, в ВР зареєстрували проекти постанов №1008-П1 і №1008-П2 «Про скасування рішення Верховної ради України від 16.10.2019 року про ухвалення в цілому як закону проекту закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності органів суддівського управління»».

До розгляду цих постанов підписання закону заблоковано для спікера Ради Дмитра Разумкова і відповідно для президента (*Слово і Діло* (<https://www.slovoidilo.ua/2019/10/21/novyna/polityka/nardepy-zablokuvaly-pidpysannya-sudovoyi-reformy-zelenskoho>)). – 2019. – 21.10).

Президент В. Зеленський відкрив перше засідання Комісії з питань правової реформи в Офісі президента.

Комісія вивчатиме питання реінтеграції тимчасово окупованих територій.

В. Зеленський нагадав: аби подолати наслідки збройного конфлікту та досягнення миру, потрібна концепція перехідного правосуддя.

Сюди входять, зокрема, заходи з відшкодування збитків жертвам війни, притягнення до відповідальності винних у тяжких злочинах.

Президент сподівається, що Комісія розробить стратегію деокупації тимчасово окупованих територій Криму та сходу.

Серед того, чим займатиметься Комісія, Зеленський також назвав конституційну реформу стосовно децентралізації, у якій Комісія орієнтуватиметься на Європейську хартію місцевого самоврядування.

В. Зеленський також нагадав про плебісцити, коли громадяни голосуватимуть

за ухвалення рішень на національному рівні (*Українська правда* (<https://www.pravda.com.ua/news/2019/10/2/7227950/>)). – 2019. – 2.10).

Окружний адміністративний суд Києва поновив на посаді колишнього голову Конституційного суду С. Шевчука, проти якого ДБР розслідує кримінальне провадження за фактом можливого зловживання службовим становищем. Про це повідомив його радник Д. Нев'ядомський.

«Суд задовольнив позов Станіслава Шевчука до «КСУ» в повному обсязі і допустив негайне виконання рішення в частині поновлення Станіслава Шевчука на посаді судді та Голови Конституційного Суду України», – написав він в Facebook та опублікував відповідний документ (*Дзеркало тижня* (https://dt.ua/POLITICS/okruzhniy-adminsud-ponoviv-shevchuka-na-posadi-golovi-ksu-326037_.html)). – 2019. – 11.10).

Конституційний суд України розгляне заяву С. Шевчука про виконання рішення суду про поновлення його на посаді глави КС. За інформацією джерела агентства «Інтерфакс-Україна», у вівторок Шевчук приніс в КС заяву про виконання рішення Окружного адмінсуду Києва про поновлення його на посаді глави суду.

«Цю заяву буде розглянуто суддями КС на засіданні та шляхом голосування буде прийнято рішення», – розповіло джерело.

Між тим, співрозмовник не уточнив, коли саме судді КС розглянуть заяву С. Шевчука.

На своїй сторінці в Facebook Шевчук написав, що подав завірену копію рішення Окружного адмінсуду в КС (*Дзеркало тижня* (https://dt.ua/UKRAINE/ostatochne-rishennya-schodoponovlennya-shevchuka-na-posadi-budut-priymatisuddi-ksu-zmi-326311_.html)). – 2019. – 15.10).

КОНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ УКРАЇНИ

Конституційний суд України (КСУ) відкрив конституційне провадження щодо надання офіційного тлумачення низки положень Конституції в частині здійснення місцевого самоврядування та державної влади в столиці.

З відповідним поданням до КСУ 51 народний депутат звернувся ще 28 серпня. Про це повідомляє прес-служба мера Києва Віталія Кличка.

За словами В. Кличка, у цьому поданні зазначалося, що в Києві, як це встановлено Конституцією, має діяти місцеве самоврядування із особливостями, що встановлює закон «Про столицю України – місто-герой Київ». Зокрема Конституція передбачає, що міського голову столиці обирають на відкритих та прямих виборах.

І саме він головує на засіданнях Київради та очолює її виконавчий орган, терміном на п'ять років, – наголосив Кличко.

В. Кличко нагадав, що це в 2003 році КСУ з цього питання дав роз'яснення, згідно з яким мер Києва має бути призначений і головою Київської міської державної адміністрації.

Така ситуація не є суміщенням посад, а являє собою форму виконання міським головою його повноважень, передбачених Конституцією та законодавством, наголосив В. Кличко.

На думку В. Кличка, ухвалений нещодавно Верховною Радою в першому читанні законопроект № 2143–3 «Про місто Київ – столицю України» суперечить низці статей Конституції у моментах щодо здійснення місцевого самоврядування й свідчить про згортання в Україні реформи децентралізації.

Ситуація, яка склалася в столиці, коли киян намагаються позбавити права обирати владу міста, є неконституційною, недемократичною та суперечить суті самоврядування. І справа не в прізвищах та посадах, – наголошує Кличко.

Мер Києва вважає, що ці ініціативи насправді передбачають позбавлення столиці місцевого самоврядування (*Републ* (<https://racurs.ua/ua/n128106-ksu-vidkryv-provadjennya-schodo-zakonodavstva-pro-stolycu-klychko.html>). – 2019. – 15.10).

Конституційний суд України продовжить розглядати питання щодо відкриття провадження за поданням 53 депутатів про визнання неконституційними законів про особливий статус Донбасу та про амністію на засіданні 22 жовтня.

Як повідомляє прес-служба КС, Велика палата КС буде вирішувати, чи відкривати конституційне провадження щодо відповідності Конституції України (конституційності) закону «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей», закону «Про створення необхідних умов для мирного врегулювання ситуації в окремих районах Донецької і Луганської областей», і закону «Про недопущення переслідування і покарання осіб-учасників подій на території Донецької і Луганської областей».

Раніше президент України Володимир Зеленський заявив про те, що закон про особливий статус Донбасу автоматично продовжувати не будуть. Закон про особливий статус Донбасу діє до 31 грудня 2019 року. Буде новий закон, який парламент буде розробляти в тісній співпраці і публічному обговоренні з суспільством.

4 жовтня 2018 року Верховна Рада ухвалила законопроект щодо продовження дії закону про особливий порядок самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей до 31 грудня 2019 року.

Закон про особливий порядок місцевого самоврядування на тимчасово окупованих територіях прийняли у вересні 2014 року. Документ набув чинності 18 жовтня 2014 року терміном на три роки. Верховна Рада продовжила дія документа 6 вересня 2017 року, а наступного дня його підписав Порошенко.

Стаття 10 документа передбачає, що особливий порядок місцевого самоврядування реалізується виключно органами місцевого самоврядування, які будуть обрані на позачергових виборах.

Проте особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донбасу

вступить в силу тільки після виведення всіх незаконних збройних формувань, їх військової техніки, а також бойовиків і найманців з території України» (*Дзеркало тижня* (https://dt.ua/POLITICS/ks-rozglyane-konstituciynist-zakonu-pro-osobliviy-status-donbasu-326805_.html). – 2019. – 19.10).

Чинний Закон «Про очищення влади» не відповідає європейським стандартам і не відповідає Конституції України. І два висновки Венеціанської комісії це підтверджують. На жаль, але в Конституційного суду України поки так і не вистачило правової волі це визнати. Про це у коментарі УНН розповіла член Венеціанської комісії у 2009-2013 роках М. Ставніччук.

«Моя позиція (стосовно люстрації, – ред.) сформована достатньо давно, ще коли був ухвалений Закон «Про очищення влади». Вона полягає у тому, що в той спосіб, як сьогодні регулюється питання – практично відсторонення людей і позбавлення їх права чи доступу до професії, права на працю за політичними мотивами, при чому без запровадження персональної юридичної відповідальності, – він не відповідає європейським стандартам і не відповідає Конституції України.

Власне кажучи, два висновки Венеційської комісії у цьому питанні стверджують саме це. Спочатку був абсолютно категоричний висновок Венеційської комісії, потім влада Порошенка почала працювати з Венеційською комісією, і вони дещо пом'якшили свої позиції. Тим не менше, позиція все одно залишається такою, і навіть було декілька резолюцій парламентської асамблеї ради Європи, які закликали Україну, під загрозою припинення повноважень делегації, виправити ситуацію з так званою люстрацією в Україні», – розповіла вона.

За словами М. Ставніччук, поки ніхто до європейських структур так і не дослухався, хоча вже є, навіть, рішення ЄСПЛ за позовами люстрованих ексчиновників.

«...але, до сих пір немає рішення КСУ, уже більше 4 років відповідне подання щодо

неконституційності закону «Про очищення влади» лежить. В порушення всіх процедур і всіх строків Конституційний суд України так і не ухвалює відповідне рішення, і це дуже негативно впливає на всю ситуацію у вирішенні цього питання», – вважає юрист.

М. Ставніччук переконана, що Закон «Про очищення влади» не містить юридичної логіки.

«Для мене абсолютно очевидно, що такий закон повинен бути визнаний таким, що втратив силу. Більше того, українська держава, можливо із позиванням до третіх осіб, які ухвалили відповідне рішення (про люстрацію, – ред.), повинна буде компенсувати людям (люстрованим, – ред.) їх незаконне відсторонення», – пояснила вона.

Експерт припустила, що за таких умов українська влада може побоюватися визнавати люстрацію незаконною.

«Адже сьогодні вже лунають пропозиції: давайте запровадимо люстрацію для тих, хто працював за часів президентства Порошенка. І я розумію, що це до безкінечності може тривати. Держава ж від таких речей втрачає авторитет, і взагалі втрачається державність. Ми з такими політичними іграми втрачаємо українську державу, це вже очевидно», – зауважила Ставніччук.

Насамкінець, вона наголосила на тому, що КСУ в процесі прийняття рішення у питанні люстрації, має спиратися і на рішення ЄСПЛ, і на позиції Венеціанської комісії.

«КСУ, в принципі, останніми роками має намір демонструвати те, що він використовує доктрину дружнього ставлення до міжнародного права, до європейських стандартів. І зрозуміло, що під час здійснення конституційної юрисдикції з огляду на це, Суд має застосовувати і рішення ЄСПЛ з прав людини, і позиції Венеціанської комісії як головного експертного органу в галузі конституційного права ЄС, Ради Європи і таке інше.

Але я вам ще раз кажу: скільки років КСУ взагалі не вирішує цю справу, ніяк і ні на що не посилаючись... У них немає правової волі й усвідомлення своєї відповідальності за те,

що саме КСУ у таких важливих питаннях повинен діяти у спосіб, у межах і на підставі закону», – резюмувала М. Ставнійчук (*УНН* (<https://www.unn.com.ua/uk/exclusive/1830709-lyustratsiyinyi-zakon-v-ukrayini-ne-vidpovidaye-konstitutsiyi-a-v-ksu-vidsutnya-volya-tse-viznati-stavniychuk>)). – 2019.- 18.10).

Конституційний Суд відмовився відкривати провадження за поданням 45 народних депутатів у частині, де вони просили перевірити на конституційність норму закону «Про Державне бюро розслідувань», яка передбачає звітування директора цього відомства перед президентом, урядом та парламентом

Про це йдеться в ухвалі Великої палати суду від 26 вересня, передає Depo.ua з посиланням на прес-службу КС.

«Постановлено Ухвалу Великої палати Конституційного Суду України про відмову у відкриті конституційного провадження в частині конституційного подання 45 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 23 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» від 12 листопада 2015 року № 794–VIII», – йдеться в ухвалі (*Depo* (<https://www.depo.ua/ukr/politics/ks-vidmovivsyia-rozglyadati-konstitutsiynist-dbr-201909271035935>)). – 2019. – 27.09).

СУСПІЛЬНА ДУМКА

К. Матвієнко, Українська правда. Блог: Чи потрібний окремий закон про столицю?

Наявність такого закону передбачено чинною Конституцією. Цю норму закладено в перед усім в інтересах центральної влади, з метою полегшення доступу для придворних мафіозних кланів до найдорожчих в Україні ресурсів – перед усім землі, нерухомості та фінансових потоків, що генеруються у Києві.

Корені закону про столицю сягають червня 1995 року, коли Л. Кучма та О. Мороз фактично ініціювали ухвалення альтернативної Конституції України у вигляді т.зв. «Конституційної угоди», де вперше в українському законодавстві міста Київ і Севастополь було виокремлено із загального правового поля місцевого самоврядування.

Головною «особливістю» самоврядування у цих містах стала та, що замість міськвиконкомів їм були нав'язані державні адміністрації, голови яких призначалися особисто Президентом. Водночас передбачалося, що Президент призначає головами Київської і Севастопольської держадміністрацій осіб, яких обрано головами цих міськрад рад. Ці норми із варіаціями відтворено у Конституції і законах, чинних до сьогодні із вже наведеною метою.

Нинішню владу вже не влаштовує необхідність призначати головою виконавчого органу Київради – Київської міської держадміністрації Київського міського голову, відтак нафантазували новий закон про столицю.

Направду, коли вже нинішня монобільшість не здатна ухвалити нову Конституцію України, а йде шляхом косметичних правок наявної, якою передбачено ухвалення окремого «київського закону», то його можна скласти лише із трьох статей:

1. Самоврядування у столиці України – місті Києві здійснюється відповідно до Конституції України та Закону України про місцеве самоврядування.

2. Столичні функції у місті Києві здійснюються відповідно до Генеральної Угоди між Кабінетом Міністрів України та Виконавчим комітетом Київської міської ради. Зазначена Генеральна Угода набуває чинності після затвердження Київською міською радою.

3. Київська державна адміністрація утворюється з метою здійснення Генеральної Угоди про виконання м. Києвом столичних функцій та координує розробку Генерального

плану Київської міської агломерації – Великий Київ.

У пояснювальній записці доречно вказати, що до Конституції України будуть внесені зміни, які передбачатимуть, що Київська область ліквідується, утім як і всі інші, АР Крим – теж. Натомість створюються 100 районів (повітів).

Без утворення адміністративної одиниці нового типу – агломерації подальший розвиток урбаністичних середовищ в Україні матиме хаотичний характер, що лише погіршуватиме якість життя у великих містах (*Українська правда.Блог* (<https://blogs.pravda.com.ua/authors/matvienko/5d931d2a440ef/>). – 2019. – 1.10).

А. Сухарина, Українська Правда: Чи «продадуть» українцям фейкову судову реформу?

Політичний аналітик Фонду «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва Володимир Зеленського на старті свого президентського строку обіцяв «жити по-новому». По-новому мали запрацювати суди. Але попри започатковане кваліфікаційне оцінювання всіх суддів, оновлення верхівки судових органів та заснування Вищого антикорупційного суду, судова реформа була провалена.

Саме такий висновок випливає з аналізу опитувань громадської думки. Рівень довіри до судової системи становить всього 14%, а повної довіри лише в 1%! Не дивно, що більшість громадян вимагає все почати спочатку, виправивши недоліки допущені у постмайданні роки.

Активісти теж незадовго до першого туру виборів перерахували, які рішучі кроки має зробити новообраний президент, щоб відновити громадську довіру до судів.

Нова влада, вочевидь, знає про запит суспільства та експертної спільноти. Зокрема, кроком до перезапуску судової системи команда Зеленського вважає законопроект №1008, вже проголосований у першому читанні в парламенті.

Чи справді це так?

Ініціативу президента України частково розкритикували незалежні експерти, представники міжнародних партнерів (посли ЄС та Канади), та ті, кого безпосередньо торкнуться зміни (зокрема, судді Верховного Суду України).

Експерти Фондації DEJURE, Центру протидії корупції та Автомайдану звертають увагу на такі вади законопроекту Зеленського:

- відсутність перезапуску Вищої Ради Правосуддя (ВРП),
- недоцільне зменшення кількості суддів Верховного суду,
- неоднозначність ролі міжнародних експертів у складі Вищої кваліфікаційної комісії суддів (ВККС) тощо.

Показово, що подібні критичні зауваження висловлювалися ще у 2017 році, щодо судової реформи президента Порошенка. Нехтування цими зауваженнями і, як наслідок, актуалізація названих загроз теж було чинником зниження довіри і до колишнього президента, і до судів.

Якщо й команда Зеленського так само ігноруватиме голос незалежних експертів, замість судової реформи Україна побачить, а громадяни ще й відчують на собі, деградацію судочинства. Проте, на відміну від 2014-2018 років, цього разу наслідки для команди Зеленського будуть ще більш болючими, оскільки довіра до нього набагато вища.

Президент і його партія «Слуга народу» продемонстрували, що достатньо добре вміють працювати з громадською думкою. Так, згідно з опитуванням соціологічної групи «Рейтинг», проведеним 6-10 вересня 2019 року, 71% опитаних задоволені діяльністю президента Зеленського. У порівнянні з липнем рівень задоволеності роботою глави держави зріс майже у півтори рази.

Команді президента вдалося прокомунікувати та залучитися підтримкою громадян, стосовно основних ініціатив.

Абсолютна більшість опитаних українців (понад 90%) підтримують ініціативи стосовно

дострокового припинення повноважень народного депутата за кнопочдавство та прогули, зменшення кількості народних депутатів з 450 до 300 та зняття депутатської недоторканності.

Більше 70% підтримують надання законодавчої ініціативи громадянам України, розширення повноважень президента щодо призначення керівників Національного антикорупційного бюро (НАБУ) та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (САП), а також збільшення кількості уповноважених з прав людини (омбудсменів).

Близько двох третин виступають за закріплення в Конституції норми про вибори народних депутатів за пропорційною виборчою системою та скасування адвокатської монополії.

Значна частина цих пропозицій є суттєво дискусійними, особливо серед неурядових експертів, але українці пов'язують їх втілення з «ною якістю» політики від президента Зеленського. З огляду на такий поствиборчий «медовий місяць» та вдале інформаційне позиціонування, команда президента має карт-бланш на реалізацію практично будь-яких дій у сфері судочинства.

У влади може з'явитися спокуса провести на цій хвилі народної ейфорії будь-які рішення. Як продемонстрували останні кілька місяців, Зе!команда активно збільшує кількість владних механізмів, на які можна чинити контроль: це було помітно як під час розподілу керівних позицій комітетів у парламенті, так і через розпуск ЦВК.

Зараз помітно, що команда Зеленського намагається зібрати всю можливу владу в одних руках. Запропоновані половинчасті зміни процедури добору суддівських представників на вищі посади можуть запровадити політичний контроль над важливими для влади судами. А з досвіду правління президента Януковича нам вже відомо, що від політичного контролю над судами до вибіркових судових процесів над політичними опонентами – менше, ніж один крок.

Поки ще не пізно, ми хотіли б звернути увагу нової влади та медіа на те, що запити громадян на напрямки судової реформи не завжди

можуть бути дороговказом для проведення такої реформи.

Наприклад, переважна частина українців (63%) вважає, що в позитивний бік на довіру до судів вплинуть притягнення корумпованих суддів до кримінальної відповідальності та очищення суддівського корпусу від недоброчесних суддів. Ще трохи більше третини опитаних (37%) згадували про негайне реагування відповідальних органів на дисциплінарні проступки суддів та подолання кругової поруки.

Отже, існує загроза, що затримання кількох недоброчесних суддів, разом зі швидкими і суворими вироками у поєднанні з грамотною медійною кампанією можна «продати» як початок «повноцінної судової реформи».

Тим часом, поки триватиме антикорупційний гайп, парламентська більшість ухвалить закони, які дозволять підпорядкувати судову владу президенту або особам, які зловживають його довірою. А судді, налякані «посадками», швидко перебудуються під нову вертикаль влади.

Отже, як і в 2014 році, країна знову опинилася на роздоріжжі: проведення реальної реформи судових органів чи зміна декорацій та лаштунків, за якими судами керуватимуть «свої люди» нового президента.

Звісно, ніхто не заперечує, що одним з головних завдань правоохоронних органів є очищення судів від корумпованих суддів. Врешті-решт, це те, чого справді чекають українці, і від цього залежить рівень підтримки й інших ініціатив нової влади.

Однак нам усім треба пильно стежити, кого і як саме буде переслідувати нова влада: чи це будуть «ритуальні жертви», судді, що втратили політичних покровителів, чи злочинці в мантиях, стосовно яких незалежні журналісти і розслідувачі роками збирали докази зловживань і правопорушень.

Якими би не були рішення команди Зеленського стосовно судової гілки влади, головним мірилом успіху завжди буде рівень довіри громадян до суду. Позитивний баланс довіри до судів формується впродовж років, а то й десятків років.

Першим кроком у цьому напрямку може бути створення умов для незалежної роботи новоствореного Вищого антикорупційного суду. На сьогодні це єдина судова інституція, з якою пов'язані значні очікування громадяни України: створення ВАС підтримують понад 41% населення, в той час як не підтримують лише 20%.

Це хороший стартовий показник, і якщо суддям ВАС не чинитимуть перешкод у роботі, у них з'явиться шанс поступово підтягнути довіру до всієї суддівської системи (*Українська правда* (<https://www.pravda.com.ua/columns/2019/10/9/7228587/>). – 2019. – 9.10).

О. Гончаренко, Українська правда: Як закон про столицю України допомагає процесу федералізації України

Нещодавно О. Ткаченко подав свою декларацію до Єдиного державного реєстру. Ця декларація вже точно говорить нам, що найближчим часом экс-гендиректор 1+1 стане головою Київської міської державної адміністрації.

Іронія в тому, що Олександр, будучи нардепом, є і автором законопроекту «Про місто Київ – столицю України», який минулого тижня Рада прийняла в першому читанні. Людина, яка обіймає посаду голови КМДА, є автором закону, який описує його ж повноваження. Конфлікт інтересів? Ні, не чули.

При цьому обговорювати кадрові призначення Зеленського тут безглуздо. Президент України, за великим рахунком, знищив будь-яку незалежність державних інститутів. В даних політичних реаліях будь-яка посада в Україні – це посада, яку обіймає Володимир Зеленський.

Тому чи Ткаченко буде главою КМДА, чи умовний Іванов – зовсім неважливо. Важливо інше. І це – несистемність і нездатність «Слуги народу» бачити далі, ніж на два ходи наперед. Бажання вхопити побільше повноважень може призвести не до консолідації влади, а, навпаки, до великих проблем для майбутнього всієї нашої країни.

І рибку з'їсти: чому закон про столицю небезпечний для всієї країни?

За закон про столицю не проголосувала жодна фракція, крім «слуг народу» і ряду позафракційних депутатів. І справа не у фронді або сильній опозиції.

Проблема в тому, що це один з найгірших і непродуманих законів, які я коли-небудь бачив.

Він не просто непрофесійний, він створює абсолютно не потрібний прецедент всередині країни, за яким Київ, по суті, стає державою в державі.

Відповідно до законопроекту, голова КМДА отримує право виносити приписи і протести проти рішень органів місцевого самоврядування. Подібні повноваження властиві прокуратурі, а не ставленикам президента. В цьому випадку Київ отримує не голову державної адміністрації, а «прокуратора».

Голова адміністрації, якого не обирали люди, зможе опротестувати будь-які (!) рішення Київського міського голови.

Створюється система, за якої люди обирають своє керівництво, але у цього керівництва немає реальних повноважень. І можливість налагодити життєдіяльність у місті починає залежати від лояльності київського мера і міських депутатів до президента і призначеної ним людини.

Але і це ще не все. Закон про столицю перетворює Київ на територію з особливим статусом і передбачає відмінну від всієї країни систему виборів.

Так, депутати до Київради будуть обиратися за відкритими пропорційними списками, але в 10 багатомандатних округах; депутати районних рад обираються за мажоритарною системою відносної більшості в багатомандатних округах. Ця система відрізняється від тієї системи виборів, яка є в країні.

А ще новий закон вводить норму, що депутати міськради в столиці відтепер працюють на постійній основі. Зараз тільки депутати ВР

не мають права суміщати з депутатством роботу (крім викладацької, наукової і творчої діяльності).

Тепер той же принцип закладається і для депутатського корпусу Київської міської ради. Знову бачимо протиріччя з усією системою місцевого самоврядування, де депутатство – це громадське навантаження, але ніяк не оплачувана робота.

Деякі речі в законі про столицю доходять до абсурду. Законодавець прописує навіть те, скільки в Києві має бути районів. Чому це вирішує Верховна Рада? Чому не Київська міська рада, яка краще розуміє, що відбувається у столиці?

Ну, і найнебезпечніше: закон про столицю дає право меру укладати міжнародні договори. Зараз це можуть робити тільки президент, Кабмін і органи центральної виконавчої влади. Тепер же мер Києва отримує особливі повноваження у взаємодії з іноземними державами і міжнародними організаціями. А це вже виглядає як не просто спроба розширити повноваження, але і прямий шлях до федералізації України.

Закон про столицю з чергової спроби Зеленського підім'яти під себе повноваження, перетворюється на велику пастку для України. По суті, Київ наділяють повноваженнями федеративного суб'єкта: міжнародні договори, своя система виборів, депутатський корпус на зарплаті.

Паралельно з цими змінами в Києві Володимир Зеленський і «Слуга народу» взяли курс на «мир», намагаються домовитися з Росією і провести вибори в ОРДЛО, повернувши таким чином ці райони під контроль України.

А тепер давайте уявимо собі, що Путін реально вирішив домовитися із Зеленським. І однією з вимог буде надати ОРДЛО повноваження щодо укладення міжнародних договорів, наділити своєю власною системою виборів, дати зарплати депутатському корпусу і так далі. Начебто ж нічого особливого Росія і не попросить, вірно?

Просто будуть посилатися на те, що у Києва є точно такі ж повноваження. І ось мер Донецька, якийсь черговий «Пушилін

Денис Володимирович», зможе підписувати міжнародні договори. Цікаво, з ким же вони почнуть їх підписувати?

Відповідь очевидна. «Старший брат» буде тут як тут. І ми отримаємо федеративний суб'єкт, якому буде наплювати на українське законодавство і українські правила.

Якщо в Києві можна, то чому не можна в ОРДЛО?

Думаю, навряд чи «слуги народу» разом з президентом обмірковували подібний план розвитку ситуації. Але сенс влади саме в тому, щоб передбачити наслідки своїх рішень трохи далі, ніж «вигнати Кличка».

В Україні створюється негативний прецедент. Ми втрачаємо аргументацію перед Путіним, ми втрачаємо будь-яку можливість відступу.

Якщо в Києві можна, то чому не можна в ОРДЛО?

Якщо в Києві можна, то чому, наприклад, Одеса, Харків, Львів не можуть претендувати на подібні повноваження і функції?

Нагадаю про відому історію зі світу шахів. У 16-ій партії в матчі за звання чемпіона світу між Каспаровим і Карповим у 1985-му році Каспаров відмовляється брати пішака Карпова, якого той йому підсовує, і перевертає всю партію ходом коня на d3. Карпов залишається у позиції, коли займається лише тим, що намагається обороняти свого пішака, і програє чемпіонську партію Каспарову.

Так ось, Зеленський ще недостатньо досвідчений політик і тому йому хочеться забрати якомога більше пішаків. Це зрозуміло. Але перемога в грі настає тільки тоді, коли ми зуміємо поставити мат Путіну, а не зібрати якомога більше фігур на власній дошці.

У грі з Путіним потрібно думати далі, ніж на два ходи вперед. Адже в кінцевому підсумку є ризик залишитися і без фігур, і без шахівниці, і без права на матч-реванш (*Українська правда* (<https://www.pravda.com.ua/columns/2019/10/10/7228728/>). – 2019. – 10.10).

С. Рахманін, Дзеркало тижня: Особливий порядок законотворчості

Верховна Рада нарешті розглянула два так званих «донбаських» законопроекти.

Закон «Про створення необхідних умов для мирного врегулювання ситуації в окремих районах Донецької та Луганської областей» був схвалений у цілому. Проект «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями в Донецькій та Луганській областях» – прийнято за основу.

Всупереч заявам прибічників цих законотворчих ініціатив, ніяких нових підходів, спрямованих на деокупацію ОРДЛО, документи не містили. Проект «Про особливості державної політики...» позаочі пафосно називали «законом про реінтеграцію», але, за великим рахунком, про реінтеграцію там і не йшлося. Про «стратегії визволення» – теж.

Ініціатор процесу – президент – керувався іншими цілями, переважно тактичними.

Бекграунд

У Раді нацбезпеки та оборони досить давно трудилися над документом, що уточнює характер воєнної операції на сході країни, оптимізує порядок керівництва силовиками на Донбасі і коригує систему управління визволеними територіями. Влітку був підготовлений відповідний законопроект, який належало затвердити на засіданні Радбезу і прийняти до завершення шостої парламентської сесії. Однак у першій половині липня розгляд питання перенесли на невизначений термін. Голова РНБОУ Петро Порошенко без належної уваги поставився до ініціатив секретаря РНБОУ Олександра Турчинова.

Чому? Адже прийняття такого документа відповідало інтересам гаранта і главноверха відразу з кількох причин. Зокрема, остаточно знімалося питання правомочності застосування Збройних сил всередині країни в умовах відсутності воєнного стану. А крім того, створювало додаткові важелі впливу на місцеву владу.

Але Порошенко не дав «зеленого світла» законопроектові, що отримав назву «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями у Донецькій та Луганській областях».

Причин, за словами людей обізнаних, було три.

Перша: Олександр Валентинович надміру завзято піарив своє дітище, а Петро Олексійович надзвичайно чутливий до таких речей. Очільник держави навіть поспішив оголосити, що Турчинов готував проект за його дорученням, але сам документ усе одно «поставив на паузу».

Друга: не було міцної впевненості у підтримці проекту «братньою фракцією» Народного фронту. І не тільки тому, що підготовка документа припала на період чергового загострення відносин між «фронтовиками» та БПП у зв'язку з історією про зняття недоторканності з ряду депутатів. А й тому, що законопроект передбачав: керування силовиками, задіяними в операції на сході, перейде від Антитерористичного центру до Об'єднаного оперативного штабу ЗСУ. Міністр внутрішніх справ Аваков вважав, що після цього він може втратити контроль над підрозділами МВС і НГУ на Сході.

Третя: законодавчу новацію без захоплення сприйняли «наші західні партнери». У проекті їх бентежило сусідство термінів «агресія» та «окупація» з топонімом «Росія». У Вашингтоні, і особливо в Берліні вважали, що визнання очевидного викличе різку реакцію Росії й ускладнить і так непростий процес переговорів про долю Донбасу.

Ренесанс

Але вже у вересні з'явилася інформація: законотворче дітище Турчинова все ж таки добереться до парламенту. У продовженні історії були і привід, і причина. Привід – розмови про майбутню миротворчу місію. Причина – спливав термін дії горезвісного закону про особливий

порядок місцевого самоврядування в ОРДЛО. Він слугував наріжним каменем мінських угод. Які, своєю чергою, створювали формальний юридичний привід для застосування західних санкцій проти Росії. Те, що закон «про особливий статус» так і не набув юридичної сили; що мінські домовленості не виконуються, а частина їх положень безнадійно застаріла, – нікого не цікавило. Це – частина гри, правила якої ми зобов'язалися виконувати. США і ФРН нам про це нагадали. 17 вересня 2017-го де-юре умовно існуючий закон «про особливий статус» припиняв існувати й де-факто. І від Києва зажадали подовжити термін його дії. А заодно нібито рекомендували послатися в законі на мінські угоди.

Турчиновські напрацювання витягли з архівів, додали ремарку про «створення умов для майбутнього розгортання в ОРДЛО миротворчої операції ООН» і «прикрасили» пролонгацією закону «про особливий статус». Після чого законопроект №7163 був внесений президентом у парламент.

Друзі-конкуренти

«Народний фронт», як і очікувалося ще влітку, законодавчі ініціативи сприйняв без захоплення. По-перше, Аваков і Яценюк не втрачають нагоди показати президентові зуби. Що є необхідним заходом в умовах початку переговорів про можливе об'єднання НФ і БПП. А також триваючої суперечки про контроль над процесами й потоками. По-друге, «фронтвики» турбуються про збереження репутації «партії війни», і беззастережна підтримка надміру миротворчих президентських ініціатив могла цій репутації нашкодити.

Чи слід дивуватися, що спікер Парубій відкрито виступав проти згадування «про особливий статус» у «законі про реінтеграцію»? Що активісти партії «Національний корпус» (яку пов'язують із Аваковим, не знаєте чому?) прийшли під стіни Ради протестувати проти «зради»? І що контрольований НФ парламентський комітет з питань нацбезпеки та оборони заявив про свої претензії до президентського проекту?

Перелік вимог був такий:

- згадування про «особливий статус» для ОРДЛО має бути вилучене із закону «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями Донецької та Луганської областей»;

- пролонгація закону про «особливий статус» можлива з обов'язковим застереженням: він набуде чинності тільки після виведення з території України всіх незаконних збройних формувань, бойовиків і найманців, а також їхніх техніки та озброєння;

- посилення на мінські домовленості має бути вилучене із «закону про реінтеграцію».

Петро Олексійович потребував підтримки партнерів із коаліції, а тому їхні побажання врахував. Замість одного проекту з'явилося два. Норма про пролонгацію терміну дії закону про «особливий статус» перекочувала в новий проект – №7164. Там і вказали, що закон набуде юридичної чинності після виведення військ та озброєнь.

Зі згадуванням про мінські угоди вийшло складніше. Спочатку Банкова висловила готовність замінити посилення на МУ посиленням на резолюцію Радбезу ООН від 17 лютого 2015-го, де висловлювалося «схвалення «Комплексу заходів із виконання мінських угод», прийнятого й підписаного в Мінську 12 лютого 2015 року». Потім відмовилися й від цього.

Наслідки

Порошенко своєї основної мети досяг – зобов'язання перед західними партнерами виконав. Проект №7164 став законом, віртуальне життя «особливого статусу» продовжено ще на рік. Документ, який визначає спеціальний порядок місцевого самоврядування в ОРДЛО, ухвалений свого часу з порушенням процедури, неприйнятний за формою та змістом і, м'яко кажучи, антиконституційний, був нав'язаний Україні ззовні. І, оскільки за три роки плану виходу з ситуації, альтернативного «мінському», влада не придумала, вона була приречена вдихати нове життя в закон про «особливий статус». Щоб не сваритися з

Вашингтоном та Берліном і не давати приводу для скасування/пом'якшення санкцій.

Успіх проекту №7163, схоже, Порошенко турбує менше. Не виключено, що внесення «закону про реінтеграцію» справді було необхідне президентові як PR-акція й операція з прикриття пролонгації «особливого статусу». Чи це так, покаже найближчий час.

Захоплення окремих патріотів із приводу того, що Росію нарешті офіційно названо окупантом і агресором, наївні. По-перше, ще не офіційно. Проект №7163 пережив перше читання, а чи буде друге – питання. По-друге, навіть якщо проект стане законом і вкрай неприємні для Росії оцінки її дій в Україні залишаться, на справжньому стані речей це мало позначиться. Не схоже, що це викличе запровадження воєнного стану чи, тим більше, оголошення війни (це, до речі, різні речі, хоча більшість політиків їх чомусь плутають). А якщо воювати з агресором і окупантом держава не планує, то до чого гучні формулювання? Навпаки, владі після цього ще складніше буде пояснювати, чому вона торгує з агресором і веде переговори з окупантом.

Не зайве згадати, що прийняття закону «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями в Донецькій та Луганській областях» передбачає внесення змін до низки нормативних актів. Зокрема, до Закону «Про Збройні сили України». Пропоновані корективи дозволяють у мирний час використовувати частини й підрозділи ЗСУ, наділяючи їх правом застосовувати і використовувати зброю та бойову техніку. З одного боку, ця новела має остаточно зняти питання законності використання військових на Донбасі. З другого – свідчить про неготовність влади запроваджувати воєнний стан.

Те, що проект №7163 («закон про реінтеграцію») цікавив Порошенка менше, ніж проект №7164 (закон про пролонгацію «особливого статусу»), не означає, що він не цікавить його зовсім. Про деякі корисні для глави держави новації я вже згадував.

Але є й інші. Наприклад, зараз запровадження воєнного стану навіть на окремих територіях

зобов'язує парламент переходити на сесійний режим роботи. Перехідні положення проекту №7164 ВР від такого обов'язку звільняють. Крім того, згідно з тим-таки перехідним положенням, запровадження воєнного стану на окремих територіях має супроводжуватися створенням військових адміністрацій та скасуванням місцевих рад, їхніх виконавчих органів. Усе логічно. Але нюанс у тому, що ця норма може стосуватися не тільки Донбасу. Бо йдеться «про введення воєнного стану в окремих місцевостях у зв'язку з російською збройною агресією в Донецькій та Луганській областях». Факт агресії вже зафіксований у преамбулі законопроекту. У зв'язку з агресією президент може ініціювати запровадження воєнного стану не тільки в Донецькій та Луганській областях, а й, скажімо, у Харківській або Запорізькій. Так, це потребує підтвердження рішенням Ради. Так, це може бути виправданим заходом. Бентежить інше – ці та деякі інші новації, які закладені у президентський законопроект і, фактично, посилюють його повноваження, не стали предметом підвищеної депутатської уваги. Склалося враження, що до перехідних положень мало хто з депутатів добрався.

Якщо проект №7164 стане Законом про «Про особливості державної політики...», це означатиме фактичну появу нової владної вертикалі, замкненої безпосередньо на президента. Буде встановлено жорсткіші правила підпорядкування і координації дій силовиків із різних відомств.

Керуватиме силами і засобами, необхідними для забезпечення безпеки та оборони, Об'єднаний оперативний штаб. Усі, залучені до заходів із забезпечення безпеки та оборони, підкорятимуться начальникові Об'єднаного оперативного штабу. Начальник штабу (за погодженням із СБУ та профільними центральними органами виконавчої влади) уповноважений визначати режим на лінії розмежування, порядок переміщення через неї осіб та товарів. На штаб покладається, зокрема, і керівництво діяльністю військово-цивільних та військових адміністрацій (у разі їх створення). Начальником Об'єднаного оперативного штабу

має стати особа, «що належить до вищого командування Збройними силами України».

Чи стане цей проект законом, великою мірою залежатиме від позиції США і ФРН. Джерело в АП стверджує, як мінімум, Білий дім налаштований уже не так рішуче проти.

4 жовтня посольство США заявило про підтримку курсу на «продовження дії

особливого статусу». 6 жовтня своє задоволення пролонгацією «самоврядування для ОРДЛО» висловив спецпредставник Держдепу з питань України Курт Волкер. Проекту «закону про реінтеграцію» американська сторона поки що не коментує (*Дзеркало тижня* (https://dt.ua/internal/osobliviy-poryadok-zakonotvorchosti-256278_.html). – 2019. – 6.10).

Ю. Забара, Українська правда: Гра на «посилення»: що насправді ховається за президентськими змінами до Конституції

Свою роботу Верховна Рада нового скликання розпочала з розгляду законодавчих ініціатив президента Володимира Зеленського про внесення змін до Конституції.

Одним з перших ухвалили законопроект №7203, внесений ще президентом Петром Порошенком. Сьогодні він уже набув статусу закону.

Скасовуючи депутатську недоторканність від кримінального переслідування, народні обранці насправді проголосували за скасування самого інституту парламентського імунітету, який забезпечує парламентарів від незаконного втручання в їхню діяльність.

І це сталося, незважаючи на застереження, висловлене Конституційним Судом України, який повинен розглядати всі законопроекти про внесення змін до Конституції.

КСУ зробив висновок, що законопроект №7203 відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції.

Але також КС звернув увагу, що при ухваленні рішення про скасування депутатської недоторканності необхідно врахувати стан політичної та правової системи України – її здатність у разі повної відсутності інституту депутатської недоторканності забезпечити безперешкодне та ефективне здійснення нардепами своїх повноважень, функціонування парламенту як такого, а також реалізацію конституційного принципу поділу державної влади.

Окрім того, КСУ не один раз наголошував, що депутатська недоторканність не є особистим

привілеєм, а забезпечує народного депутата від незаконного втручання в його діяльність та забезпечує безперешкодне й ефективне виконання ним своїх функцій.

Такої ж думки дотримується і Венеційська комісія: у політичній системі з вразливою демократією, такою, як в Україні, повне скасування недоторканності може бути небезпечним для функціонування та автономії парламенту.

У результаті, з одного боку, президент відреагував на суспільний запит, запропонувавши парламентарям позбавити себе недоторканності, а з іншого – після ухвалення законопроекту народні депутати позбулися вагомих гарантій незалежності у своїй діяльності.

Того ж дня нова Рада направила для отримання висновку про відповідність вимогам статей 157 і 158 Конституції до КСУ ще сім законопроектів про внесення змін до Конституції:

- щодо скасування адвокатської монополії (реєстр. №1013);

- щодо закріплення повноважень президента України утворювати незалежні регуляторні органи, Національне антикорупційне бюро України, призначати на посади та звільняти з посад Директора Національного антикорупційного бюро України і Директора Державного бюро розслідувань (реєстр. №1014);

- щодо законодавчої ініціативи народу (реєстр. №1015);

- щодо уповноважених Верховної Ради України (реєстр. №1016);

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

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

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

Коротко проаналізуємо та дамо свій висновок на кожний із законопроектів.

№1013

Зміст. Законопроект спрямований на ліквідацію так званої адвокатської монополії, яка виникла після конституційної реформи щодо правосуддя в 2016 році. У результаті утворилася малозрозуміла система штучного забезпечення адвокатів роботою і, відповідно, доходами.

Висновок. На наш погляд, це єдиний із запропонованих законопроектів, який несе виключно позитивні зміни для суспільства.

Він залишає адвокатам виняткове повноваження на представництво лише в кримінальних справах.

На жаль, поза увагою залишилося представництво у Верховному Суді. На нашу думку, зважаючи на складність питань, які розглядаються у касаційній інстанції, таку перевагу адвокатам варто було б залишити.

№1014

Зміст. Законопроект надає право президенту утворювати НАБУ, призначати і звільняти директорів НАБУ та ДБР, утворювати незалежні регуляторні органи, що здійснюють державне регулювання, моніторинг та контроль за діяльністю суб'єктів господарювання в окремих сферах, призначати та звільняти їхніх членів.

Передбачається, що він сприятиме оптимізації повноважень глави держави у сфері утворення незалежних регуляторних органів.

Висновок. По суті законопроект дозволяє президенту створювати особливі органи

для контролю за діяльністю суб'єктів господарювання в будь-якій сфері, які мають право «регулювати» та підзвітні тільки президенту.

Причому жодної згадки про сфери природних монополій, де мають і справді діяти такі органи, тут нема.

На нашу думку, це нагадує створення паралельної виконавчо-президентської гілки влади в країні, не відповідає парламентсько-президентській моделі державного правління, закріпленій у Конституції України, та засадам належного урядування загалом.

№1016

Зміст. Законопроект надає право Верховній Раді призначати уповноважених за додержанням Конституції і законів в окремих сферах.

Висновок. На нашу думку, подібні новостворені інституції виконуватимуть лише формально-представницьку функцію та не матимуть реальних важелів впливу (заслуховування щорічних доповідань навряд чи можна назвати дієвим інструментом).

З іншого боку, така ініціатива схожа на намагання зрівноважити посилення президентських повноважень.

№1028

Зміст. Законопроект надає право Верховній Раді створювати у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи.

Висновок. Незважаючи на відсутність такого повноваження у Конституції, парламент раніше уже створив такі органи, які існують досі (наприклад, Інститут законодавства). Дуже спірна думка про їхню ефективність і доцільність.

На нашу думку, реальної потреби в такій законодавчій ініціативі нема. Проте законопроект можна ухвалити, щоб узгодити діяльність парламенту зі статтею 19 Конституції. Остання передбачає, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень

та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Проте більшої уваги заслуговують довгоочікувані виборцями законопроекти №1015 (про надання народу права законодавчої ініціативи), №1017 (про зменшення кількості нардепів до 300), №1027 (про позбавлення нардепів мандата за прогули і кнопкодавство).

№1015

Зміст. Законопроект пропонує нове формулювання у статті 93 Конституції: «Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить народу, Президентові України, Кабінету Міністрів України, народним депутатам України та реалізується ними у випадках і порядку, визначених Конституцією України і законами України».

Висновок. Як бачимо, до суб'єктів законодавчої ініціативи додано народ, проте не вказано, у який спосіб він це право реалізовуватиме.

Окрім того, відсутній кількісний показник: «народ» – це скільки? Законодавчу ініціативу може подати одна людина як представник народу чи, наприклад, мільйон?

Також занепокоєння викликає формулювання про реалізацію права всіма суб'єктами «у випадках і порядку, визначених Конституцією України і законами України».

З цього випливає, що право законодавчої ініціативи можна буде регулювати простими законами. Наприклад, передбачити законом, що законопроект може вносити група зі щонайменше 100 депутатів, таким чином унеможлививши внесення законопроектів від опозиції. Або ж встановити законом, що уряд реалізує право законодавчої ініціативи за дорученням президента.

№1017

Зміст. Законопроект пропонує зменшити кількість народних депутатів до 300 та закріплює пропорційну виборчу систему.

Висновок. На нашу думку, кількість – 300 народних депутатів – не є обґрунтованою. Незрозуміло, на що саме вплине таке скорочення – оптимізацію роботи парламенту, його ефективність, інше?

Також незрозуміле збереження в новій редакції прив'язки до місця постійного проживання – не менше останніх п'яти років. Хоча Конституція декларує, що всі громадяни мають рівні права, у такому випадку ті, хто виїжджав за кордон на навчання або роботу, втрачать можливість балотуватися до парламенту.

У законопроекті вказано лише загальний принцип виборів до Верховної Ради – за пропорційною системою, проте відсутні конкретні правила, наприклад «з відкритими списками та регіональними округами». Можливо, саме цього не хочеться допускати, тому і Виборчий кодекс заветовано?

Окрім того, положення законопроекту не узгоджені з іншими статтями Конституції. Так, у статті 90 Конституції вказано, що «повноваження Верховної Ради України припиняються у день відкриття першого засідання Верховної Ради України нового скликання».

Натомість законопроект містить таке положення: «Верховна Рада України, обрана до набрання чинності зазначеним Законом, продовжує виконувати свої повноваження до наступних виборів народних депутатів».

Виходить, що не менше місяця після наступних виборів в Україні не буде парламенту, тоді хто ж виконуватиме його функції? Фактично це порушує право громадян мати представницький орган законодавчої влади, гарантоване Конституцією.

№1027

Зміст. Законопроект вносить нові підстави для припинення повноважень народного депутата, зокрема неособисте голосування та пропуск пленарних засідань.

Висновок. Зрозуміло, що законопроект спрямовано проти «неслухняних» та «ледачих» народних обранців, щоб спростити процедуру їхнього звільнення. Але саме процедурні моменти викликають найбільше питань.

Наприклад, незрозуміло, яка судова процедура мається на увазі, коли йдеться «про набрання законної сили рішенням суду про встановлення такого факту [неособистого голосування]», хто має бути суб'єктом такого

судового подання: голова парламенту, депутат, який голосував, чи депутат, замість якого проголосували, або журналіст, який усе це зафіксував на відео?

По-друге, з поданого в законопроекті формулювання «...факту неособистого голосування народного депутата, тобто голосування народним депутатом замість іншого народного депутата або надання народним депутатом можливості проголосувати замість нього іншому народному депутату...» незрозуміло, кого ж позбавляти повноважень достроково – першого чи другого. А якщо мається на увазі обох, то чому так і не написано? Для чого створювати двозначність?

Можемо підсумувати, що згадані законопроекти справляють двоєке враження.

З одного боку, вони прагнуть задовольнити очікування суспільства, проте з іншого – намагаються посилити президентську владу та послабити роль парламенту.

Тільки один з них, на думку експертів Центру політико-правових реформ, варто ухвалювати – 1013, два (1016 і 1028) – ухвалювати недоцільно, проте і не дуже шкідливо, а чотири (1014, 1015, 1017 і 1027) – ухвалювати в такій редакції без внесення змін неприпустимо (*Українська правда* (<https://www.pravda.com.ua/columns/2019/10/16/7229183/>). – 2019. – 16.10).

Л. Зубач, Українська правда: Особливий статус Донбасу як політичне дежавю

Видимість миру, зміни в Конституції, а по суті, російський сценарій... Те, що відбувається зараз навколо Донбасу та його «особливого» статусу, викликає в мене політичне дежавю.

Про особливий статус і дежавю-риторику

Саме так, 2015-го ми вже це проходили. Тоді президент Порошенко подав у ВР зміни до Конституції. Їх парламент навіть проголосував у першому читанні. Це відбувалося з блокуванням парламентської трибуни, а ще під сутички під стінами Верховної Ради, внаслідок яких, нагадаю, загинув боєць Нацгвардії.

Цим голосуванням передбачалися особливий статус Донбасу і так звані особливості місцевого самоврядування. А саме – народна міліція, прокуратура, суди, друга державна мова.

Ви ж розумієте, хто мав би формувати та потрапити в органи місцевого самоврядування, міліцію і суди «особливого» Донбасу? Вчорашні загарбники і вороги, а сьогодні новообрані депутати та новопризначені чиновники, міліціанти, судді.

Добре, що тоді не вдалося цього допустити. Бо хто б що там не казав, це була б амністія для всіх, хто вбивав наших солдатів на Сході; автономія, яку б ми з вами профінансували;

а заодно – небезпідставна пряма загроза суверенітету України.

І отут виникає дежавю.

2015 року це подавалося як так званий компроміс, крок до завершення війни. Сьогодні відбувається те саме. Чинна влада прагне змін до Конституції, за російським сценарієм намагається створити видимість миру.

Із нового – влада взяла на озброєння так звану «формулу Штайнмаєра». Фактично, кілька тез, висмикнутих із тих самих Мінських угод. Тому це не що інше, як реалізація цих мінських угод і знак «дорівнює» особливому статусу Донбасу. Лише під іншою назвою.

Трохи історії та аргументів

2014 рік. Порошенко переконав парламент прийняти закон про особливості місцевого самоврядування окремих районів Донецької та Луганської областей. Але документ набув би чинності лише за умови змін до Конституції.

Ви думаєте, дипломатичні маневри? Спочатку всі так вважали. Яким же було здивування, коли до парламенту 2015 року зайшли зміни до Конституції, де перехідними положеннями фіксувався цей статус. Якщо б це відбулося, то закон про особливий статус набрав би чинності, і ми б отримали:

- окрему народну міліцію на окупованих територіях двох областей, яка разом із судьями та прокурорами призначається окупаційними органами місцевого самоврядування;

- право цих окупованих територій самостійно укладати міжнародні угоди з Росією;

- особливий статус для російської мови на цих територіях у сфері освіти, культури, судочинства та діяльності органів державної влади.

Жодного слова про ворожу окупацію чи російську агресію!

Разом ці норми порушують 26 статей Конституції України. І найбільша загроза саме принципам незалежності, суверенітету, унітарності, а також праву на місцеве самоврядування.

«Самопоміч» ініціювала прийняття притомного закону про тимчасово окуповані території. Працювала робоча група парламентського комітету держбудівництва з його доопрацювання, у неї входили представники більшості фракцій.

Напрацьований законопроект не мав нічого спільного з реалізацією Мінських угод чи імплементацією особливого статусу Донбасу в Конституції України. Знаю, бо очолював цю робочу групу. Врешті, коли вже законопроект був готовий, його «завалила» коаліція.

Далі українським законодавством у цьому питанні намагалися крутити й маніпулювати не раз. Писались законопроекти про різні варіації «особливого статусу», намагались просунути зміни до Конституції. Та зміст залишався один.

Задля виконання Мінських угод Україна мала поступитись – землею, людьми, правами, суверенітетом (вибирайте, що більше підходить, або й усе разом). Тоді як Росія навіть не думала виконувати хоча б якісь свої зобов'язання – не роззброювала сепаратистів, не виводила своїх військових, не повернула Україні контроль над державним кордоном.

Так, це давало підстави США та Євросоюзу продовжувати санкції проти Росії. Але водночас було очевидно: Україні не слід бігти поперед батька в пекло й ухвалювати шкідливі, навіть токсичні для себе законодавчі зміни. Мінські угоди не діяли, а тому торпедувати це питання ухваленням «особливого статусу» було геть недоречно.

Та наближались вибори – і питання миру знову стало розмінною монетою. За півроку до президентських перегонів ексгарант раптово змінює риторику і переорієнтовується у своєму позиціонуванні.

Відтак контрольованому комітету з нацбезпеки (під керівництвом Пашинського) доручили розробити новий законопроект про деокупацію. У підсумку його прийняли у трохи «крижаному» вигляді. Далі було запроваджено воєнний стан, який, правда, нічого не змінив. Президентська кампанія вступила в активну фазу...

Сьогоднішня реальність, або Як не «здати» нашу суверенну позицію

З юридичного: Конституція, з точки зору юриспруденції, має бути найстабільнішим документом і маніпулювати ним не можна.

У часи ворожої агресії – про будь-які конституційні зміни взагалі не варто вести мови. Це пряма загроза суверенітету і про це вам скаже кожен правник.

З емоційного й такого, що, крім як маячнею, це назвати не можу – вибори на окупованих територіях.

Яким чином їх можна буде визнати «демократичними»? Як це взагалі реально під дулами автоматів і з танками під виборчими дільницями?!

Але давайте називати всі речі своїми іменами.

Як і 2015-го, переконаний: особливий статус для Донбасу – помилкова тактика для будь-якої української влади, це прояв слабкості, нав'язаний сценарій з поганим кінцем для України. Бо не втомлююся повторювати: «торгуючи» статусом частини території, ми ризикуємо втратити суверенітет всієї країни.

Ну, і заради справедливості просто мушу додати. Порошенко і Ко чотири роки тому намагалися просунути через парламент те саме й під тим самим соусом – капітуляцію перед РФ, притрушену бажанням миру. І от це вже виглядає не просто як політичне дежавю, а як звичайнісіньке політичне лицемірство (*Українська правда* (<https://www.pravda.com.ua/columns/2019/10/17/7229276/>). – 2019. – 17.10).

В. Волик, Закон і Бізнес: Голові ВС пропонують очолити всю судову владу, щоб не допустити її капітуляції

Ситуація із законопроектом №1008 зрозуміла: до стейкхолдерів не дослухались, і їм це не сподобалось. І хоча більшість парламентарів напередодні не підтримала запропоновану реформу, це не означає, що так буде й завтра. Тому судді та представники суддівського врядування ще раз виступили проти так званих чисток у системі.

А як же «венеціанці»?

Минулого пленарного тижня законопроект «Про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування», проти якого активно виступили правники на чолі із головою Верховного Суду Валентиною Данішевською, так і не розглядали. Проте голова Комітету Верховної Ради з питань правоохоронної діяльності Денис Монастирський повідомив, що його долю вирішуватимуть наступного тижня. Втім, так само нічим закінчилося засідання ВР 15 жовтня, коли знову мали розглядати проект. І хоча його повторно не обговорювали у профільному Комітеті з питань правової політики, головні правники країни продовжили критику проекту на зустрічі в Асоціації правників України.

Першою новиною стало те, що запит з приводу розгляду проекту №1008 Венеціанською комісією було схвалено, тому Страсбург готуватиме щодо нього свою рецензію. Проте, якщо це відбудеться у визначені строки, висновок буде запізним і згодиться лише Конституційному Суду, до якого, швидше за все, оскаржуватимуть реформаторський закон. Та й навіщо чекати думки іноземних експертів, якщо свої давно розклали все по полицях.

Розпущений суд

По суті, найвищій інстанції потрібно небагато: щоб їй пояснили законодавчі ініціативи та дали можливість запропонувати альтернативу. При цьому Голова ВС зауважила, що прихід нової влади не є приводом для розпуску суддів.

Її колеги з Касаційного господарського суду та Великої палати ВС Ганна Вронська та Олександра Яновська зосередили увагу на системі стримувань і противаг, позитивності призначення суддів та цілковитій невідповідності проекту міжнародним стандартам. Звичайно, скорочення обурює їх найбільше. Г.Вронська наголосила, що процедура нового відбору «верховників» досі невідома, утім, вважає, що вона не буде публічною. Проте якби так завзято вони протестували проти ліквідації вищих спеціалізованих судів та Верховного Суду України, то й не було б прецеденту для нової влади, аби повторити трюк попередніх реформаторів.

Комісійно-радна рецензія

Член Вищої ради правосуддя Ігор Фомін, якого призначили на Всеукраїнській конференції прокурорів, вважає, що Рада працює нормально і ніхто не вказує їй на помилки.

Нового порядку формування Вищої кваліфікаційної комісії суддів він також не підтримує. Адже на ваги поставлено 3-х членів громадської ради міжнародних експертів проти 50000 адвокатів, які також делегують своїх колег до комісії.

Розглядаючи дисциплінарні скарги на суддів, І.Фомін не бачить підстав для перезавантаження врядування. Зокрема, додає: судова влада у роботу законодавчої не втручається. Він не розуміє, чому остання вирішує, скільки має отримувати суддя і як зробити правосуддя кращим. Також делегат від прокурорів переконаний, що звільнити як члена Ради, так і члена комісії можуть лише суб'єкти призначення. Щоправда, чомусь такі питання не виникали, коли у 2014-му і членів Вищої ради юстиції, і весь склад ВККС одним законом позбавили повноважень.

Голова комісії Сергій Козьяков вбачає, що за проектом №1008 ховається відома схема: «блискавичне подання – блискавичне прийняття».

У випадку цієї реформи перцю підсипають сумнівні соціологічні опитування, зауважив

очільник комісії. Адже згідно з анкетуванням, яке він наводив як приклад, 50% громадян довіряють Вищому антикорупційному суду, який ще не розглянув жодної справи. Проте прихильники реформи з-поміж представників громадськості оперують даними опитувань громадян, які не є відвідувачами суду, а отже, не можуть об'єктивно визначати ступінь довіри.

С.Козьяков також підтримав колег з ВРП, висловившись із приводу анонімних звернень, які всі правники дружно розпізнали у проекті. Утім, ч.1 ст.42 проекту №1008 передбачає, що дисциплінарне провадження може розпочинатись після самостійного виявлення членами ВРП з будь-якого джерела даних, що можуть свідчити про вчинення суддею дисциплінарного проступку.

Голова ВККС уже спрогнозував появу не надто добросовісних фірм, які зароблятимуть, відповідно, не надто добросовісні гроші на написанні фейкових скарг до Ради без імені та підпису.

Обговорили й потенційну економію на судовій владі у зв'язку із прийняттям проекту. Зі свого боку С.Козьяков зауважив, що вже на початку відбору до комісії потрібно буде залучати членів громадської ради міжнародних експертів, а це потягне бюджет донизу, адже їхні послуги, за рішенням Уряду, оплачуються на рівні винагороди судді ВС, додатково держава має компенсувати витрати на проживання та переїзди.

Щоправда, не згадав про існування протоколу про співпрацю між Міжнародною організацією права розвитку (IDLO), ВККС та ДСАУ, за яким організаційно-технічне забезпечення діяльності ГРМЕ із березня цього року здійснюється коштом цих самих донорів. Та й скільки буде тієї роботи, якщо із кандидатами до ВАКС експерти впоралися більш ніж за 2 місяці, а на їхнє утримання тоді витратили близько 3 млн грн.?!

Єдиний позитив законопроекту, який згадав голова Ради суддів Богдан Моніч, – вирівнювання суддівських винагород, якого очільники системи

правосуддя, як вони самі зазначили, дуже довго добивались. Утім, навіть звільнення 100 суддів ВС не перекриє цих додаткових витрат.

Закони приймаються – проблеми залишаються?

Усі правники в один голос запитували: які положення реформаторського закону працюватимуть на покращення ситуації? Її незручність в основному вбачають у тому, що перша та апеляційна інстанції втрачають кадри. Тому стейкхолдерам більше імпонує стара реформа, яка має втамувати кадровий голод. Мабуть, старі пропозиції просто не встигли імплементувати в систему.

При цьому суддя Касаційного адміністративного суду Володимир Кравчук зауважив, що саме парламент визначає правила гри, а судова влада залишиться на своєму місці тільки тоді, коли непорушними залишаться Конституційний Суд та ВРП.

У пошуках виходу з реформаторських лежачих правники подискутували про законодавчу ініціативу для органів правосуддя. Проте в результаті погодилися, що зиску з неї не буде. А от що дійсно може закріпити позиції судової влади – це її лідер. Як такого очільника усіх володарів мантий ні закон, ні самоврядна традиція не передбачають. Правники у переважній більшості схилились до того, що найкращою кандидатурою на цей високий пост є В.Данішевська. Утім, сама вона вважає, що на чолі системи має стояти орган, а не посадовець, тобто ВРП.

Отже, плани лідери судової системи спрямували на зміцнення власної незалежності. При цьому атмосфера панувала якщо не войовнича, то категорична. І якщо судовий штаб упевнений, що йому необхідне порозуміння із виконавчою владою, то позиція законодавчої влади незрозуміла. Надто сильну конфронтацію викликала прийдешня реформа (*Закон і Бізнес* (https://zib.com.ua/ua/139589-golovi_vs_proponuyut_ocholiti_vsyu_sudovu_vladu_schob_ne_dop.html)). – 2019. – 12-18.10).

Д. Грищук, Четверта влада: Судова реформа-2: що чекає суддів і чому частина рівненських нардепів не підтримує

16-го жовтня Верховна Рада підтримала законопроект президента Володимира Зеленського № 1008 «Про діяльність органів суддівського врядування».

За законопроект проголосували 236 депутатів. Не підтримали законопроект фракції «Європейської солідарності», «Опозиційної платформи-За життя», «Батьківщини» та «Голосу».

У першому читанні законопроект прийняли 12-го вересня. Всього було подано 330 поправок, які розглядались протягом двох днів – 15-го та 16-го жовтня.

Зміни вносять до законів «Про судоустрій та статус суддів», «Про очищення влади», «Про Вищу Раду правосуддя».

Склад Верховного суду скоротиться зі 192-х до 100 суддів. Зарплатня суддів Верховного суду скоротиться з 75 до 55 неоподатковуваних прожиткових мінімумів для працездатних осіб (зі 150 до 110 тисяч гривень).

Чинний склад Вищої кваліфікаційної комісії суддів розпускається. Склад комісії скоротиться з 16-ти до 12-ти членів. (Вища кваліфікаційна комісія суддів відповідає за формування суддівського корпусу, переведення суддів і забезпечення їхнього відповідного кваліфікаційного рівня).

Зміниться порядок формування ВККС: буде заборонено обирати до її складу колишніх членів Вищої ради правосуддя, членів ВККС обиратимуть за результатами конкурсу. Конкурсна комісія складатиметься з трьох представників Ради суддів і трьох міжнародних експертів.

При Вищій раді правосуддя створять Комісію доброчесності та етики, яка буде складатися з трьох представників ВРП і трьох міжнародних експертів. Вона буде відповідати за призначення і звільнення суддів і покарання за дисциплінарні проступки. При цьому міжнародні експерти, які увійдуть до Комісії, будуть мати право вето, а члени ВРП – ні.

Розширюється список посад, на які буде поширена люстрація. До нього увійдуть

керівники ВККС і Державної судової адміністрації, які працювали з 21-го листопада 2013 року по 19 травня 2019 року щонайменше один рік.

Експертка Центру протидії корупції Галина Чижик каже що ключова роль експертів-міжнародників в оновленні ВККС наштовхує на оптимізм.

Експертка Центру протидії корупції Галина Чижик оптимістично сприймає прийнятий законопроект. Фото з особистої сторінки у Фейсбук

– Саме міжнародні експерти вплинули на те, що до Вищого антикорупційного суду не потрапили недоброчесні кандидати, які ухвалювали скандальні рішення або не могли пояснити походження своїх статків, – говорить експертка.

А голова правління Фондації DEJURE Михайло Жернаков визнає що законопроект недосконалий, але добре що його прийняли.

Експерт групи «Судова реформа» Коаліції «Реанімаційний пакет реформ» Михайло Жернаков каже, що прийнятий закон – тільки перший крок до змін в судовій системі. Фото Ренеурога Ukraine

– Сьогодні Рада зробила перший крок на шляху до перезавантаження судової реформи. Участь міжнародних партнерів у цьому – гарний початок, – каже Михайло Жернаков.

– Водночас, в Законі надто багато повноважень дається старій неререформованій Вищій Раді правосуддя. Цей розсадник судової корупції також потрібно якнайшвидше перезавантажити, причому й тут значну роль повинні мати незалежні міжнародні експерти.

«Четверта влада» поспілкувалася з нардепами з Рівненщини, які не підтримали законопроект.

Олександр Ковальчук та Роман Іванісов не проголосували за законопроект, однак, як вони повідомили «Четвертій владі», будуть просити врахувати їхні голоси «За».

– Закон потрібний, – каже Олександр Ковальчук. – Я – за. Не спрацювала кнопка, подаю заяву про це.

Про те що не спрацювала кнопка, каже і Роман Іванісов.

– Я написав заяву на [голову Верховної Ради Дмитра] Разумкова і подав її, – додає нардеп. – Звичайно, я за законопроект. Вважаю, що потрібне повне перезавантаження, якщо ми вже його робимо.

200 суддів – ви знаєте, які вони «порядні», тобто це дуже корумпована система. Тому на сьогодні я вважаю, що це було правильне рішення, тим паче, що цей закон вважається невідкладним і був поданий президентом України, – каже нардеп.

Нардеп-самовисуванець Віктор М'ялик каже, що не мав можливості докладно проаналізувати законопроект, бо працює в іншому комітеті Верховної Ради.

– Сьогодні заслухавши дві сторони, то ніби і одна і інша сторони мали рацію. Мені важко було прийняти рішення, тому я утримався, аби не нашкодити, – пояснює нардеп.

Яна Зінкевич каже, що в запропонованому законопроекті немає пояснення чому потрібно проводити повторний відбір суддів Верховного суду та зменшувати його чисельність, а також незрозуміло як це робитимуть.

– Будь-якому скороченню суддів Верховного суду має передувати перегляд норм про юрисдикцію суду та збільшення персоналу судів нижчих інстанцій для забезпечення доступу до правосуддя та стабільності судової системи, – говорить Яна Зінкевич.

Соломія Бобровська пояснює, що має застереження до законопроекту, попри позитивні моменти, які є у ньому. З її слів, перше

застереження концептуальне: кожен президент, приходячи до влади, починає судову реформу.

– Це є неправильним за своєю суттю, – вважає депутатка. – Таким чином виходить, що кожного разу відбувається перезавантаження системи, але перезавантаження під конкретну людину. В результаті чого не може йти мова про незалежність судової гілки влади.

Друге застереження Соломія Бобровська називає технічним.

– Законопроектом пропонується зменшити кількість суддів з 200 до 100, без розробки механізму такого скорочення. Ми всі знаємо, що навіть Верховний Суд України ще досі не ліквідований, судді ВСУ утримуються за рахунок бюджету, при тому, що вже більше 2 років існує новий Верховний Суд.

Крім того, відкритим лишається питання навантаження на суддів, коли з тим самим обсягом роботи, який розрахований на 200 суддів, будуть мати справу лише 100 суддів.

Проект, каже депутатка, оминає увагою оновлення Вищої ради правосуддя.

– Рішення Конкурсної та Етичних комісій, створення яких передбачається новим законом, можна буде оскаржити до одіозного Окружного адміністративного суду міста Києва, що позбавляє надії на справедливі рішення.

В партії «Голос» вважають, що законопроект потрібно скерувати на повторне друге читання, доправити в комітет і дочекатися висновків Венеційської комісії (*Четверта Влада* (<https://4vlada.com/sudova-reforma-2-shcho-chaikaie-suddiv-i-chomu-chastyna-rivnenskyh-nardepiv-ne-pidtrymuie>)). – 2019. – 17.10).

О. Радійчук, Укрінформ: Поновлення на топпосадах через суди: захист прав чи дестабілізація країни

Аналізуємо ситуацію на прикладі Станіслава Шевчука, коли в окружному адмінсуді столиці вирішили “поставити на місце”... Конституційний суд

Експоголова Конституційного суду України (КСУ) Станіслав Володимирович Шевчук цього тижня наполегливо (але безрезультатно) намагався потрапити на колишнє робоче місце. І не просто так, а з “документом на руках”. Причому, не із таким сумнівним, як у відомого мультиплікаційного кота (вуса, лапи і хвіст), а з цілком, здавалося б, серйозним – ухвалою Окружного адмінсуду Києва (ОАСК) про поновлення на посадах судді і голови КСУ.

Отже, озброївшись рішенням “поважної” – у лапках – судової інстанції (читайте, приміром, в матеріалі Укрінформу), Шевчук кілька разів приходив до будівлі Конституційного суду. Зокрема, у вівторок, коли приніс копію скороченого рішення ОАСК, та у середу, намагаючись потрапити до свого колишнього кабінету. Утім, його не впустили навіть до будівлі суду, пояснивши це відсутністю ухвали щодо поновлення судді у Єдиному реєстрі судових рішень. Самі ж чинні судді КСУ так і не визначилися із долею свого колишнього (чи й майбутнього?) колеги – зібравшись на спеціальне пленарне засідання із цього приводу, вони одразу ж оголосили перерву, до отримання повного рішення ОАСК, завіреного гербовою печаткою.

Усі ці події доволі активно висвітлювали ЗМІ (частково, вочевидь, завдяки замовленням “зацікавлених” осіб, частково – через “природний” інтерес журналістів до висвітлення таких резонансних для країни подій). Широко тиражують нині і “викривальні” заяви, які, мов із рогу достатку, посипалися з вуст експоголови КСУ. Як це часто у нас буває: доки людина працює, доти жодних порушень докола не помічає, а щойно запахне смаженим, – відкриває в собі правдоруба й починає активно вимітати (іноді, вивозити вантажівками) сміття із колишньої “хати”.

Годі й казати, що подібні інциденти негативно позначаються на іміджі Конституційного суду,

знижують рівень довіри до нього, підривають авторитет нашої держави у світі і головне – дестабілізують ситуацію в середині країни. Хоча для когось це, може, і добре – адже сукупність подібних по суті дріб’язкових, але спеціально виведених на загальнонаціональний рівень інцидентів та “історій” відволікає увагу суспільства від інших, по-справжньому принципових речей. Може, так і задумувалось?

Отже, згадуємо: що було?..

На перший погляд, здавалося б, добре що у громадян країни є можливість відстояти свої трудові права. Утім, як свідчить практика, у випадках, коли їх справді брутально порушують, домогтися правди ой як складно. Особливо, коли ти – “простий” українець. Є приклади, коли судові розгляди за позовами проти роботодавців тягнуться роками, а рішення все не ухвалюють – не виключено, й аби зменшити так би мовити “українське навантаження” на Європейський суд з прав людини (як відомо, подавати позови до ЄСПЛ громадяни можуть лише після того, як їхні справи пройдуть усі судові інстанції в середині країни). Натомість “питання” “авторитетних” експосадовців вирішуються доволі швидко. Ситуація із Шевчуком – тому приклад: від рішення про його звільнення із посади до судової ухвали про поновлення не минуло і п’яти місяців (для вітчизняної юридичної практики це – щось на кшталт швидкості потяга “Інтерсіті” у порівнянні з паротягом дитячої залізниці).

Чи ж справді трудові права Станіслава Шевчука порушено? Згадаймо “історію” його звільнення.

Судді КСУ ухвалили відповідне рішення на спеціальному пленарному засіданні 14 травня. “За” висловилися 12 учасників зібрання із 18. Підстава – висновки Постійної комісії з питань регламенту і етики, яка звинуватила тодішнього голову суду у численних порушеннях. Зокрема, Шевчуку закидали вчинення істотного дисциплінарного проступку та грубе й систематичне нехтування обов’язками.

З-поміж іншого, очільника КСУ звинуватили у підписанні незаконних розпоряджень, політизації діяльності суду, ігноруванні прав суддів. Більше того, у діях Станіслава Володимировича комісія виявила ознаки кримінальних правопорушень: зловживання службовим становищем, нецільове використання бюджетних коштів, втручання у роботу суддів. Йдеться, приміром, про вплив на дії керівника суду з боку його брата Рулава Одда. Джерела Bihus.Info стверджували: Одд постійно приїжджав до Шевчука на роботу, впливав на кадрову політику суду, а ексголова суду навіть винаймав для нього державну дачу.

Взявши до відома висновки Постійної комісії, колеги під час зборів висловили недовіру голові КСУ. Однак правових наслідків це рішення не мало, адже Законом «Про Конституційний Суд» не передбачено процедури звільнення голови, окрім як у випадку написання ним заяви про відмову від виконання обов'язків за власним бажанням. Тож Шевчука вирішили взагалі звільнити зі складу суду, що автоматично призвело й до його відставки з посади голови. Станіслав Шевчук одразу ж назвав таке рішення «політичним замовленням», звинуватив колег у «антиконституційному перевороті» і пообіцяв оскаржити їхню ухвалу. І, як-то кажуть, «сказано – зроблено».

...Що маємо?..

Тож наразі суспільство має змогу спостерігати за такою картиною:

- ОАСК відновив Шевчука на посаді.
- Судді КСУ ще не визначилися, як бути із цим рішенням.
- Ексголови суду не допускають до будівлі судової інстанції.
- Роботу Конституційного суду частково паралізовано.
- Суспільство отримало ще один подразник, який призводить до дестабілізації, а також відволікає увагу від інших резонансних тем і важливих для країни проблем.

Тим паче, що Станіслав Шевчук активно підтримує інтерес преси й громадськості до своєї персони. Він, зокрема, подав до Державного бюро розслідувань заяву щодо чинного

очільника КСУ Олександра Тупицького. Причина – невиконання ним судової ухвали та, мовляв, незаконна вказівка не допускати «легітимного» (за версією ОАСК) до будівлі КСУ. Також Станіслав Шевчук розповів про порушення, які, на його думку, були допущені у роботі Конституційного суду. Зокрема, він назвав політичним, а не юридичним рішення КСУ щодо розпуску Верховної ради. І додав: якби він тоді очолював Конституційний суд, то взагалі відмовив би у розгляді цієї справи.

Думка не нова: але чи варто знову вкидати це у публічний дискурс?

...І що буде?..

Схоже, більшість експертів, які прокоментували ситуацію, вважають справу про повернення до Конституційного суду його ексголови безперспективною: мовляв, заспокоїться... Водночас, так би мовити, «позитивним наслідком негативних подій» стане те, що ця ситуація іще раз приверне увагу влади до необхідності прискорення судової реформи в частині оновлення судів загальної юрисдикції. Зокрема, вкотре маємо нагоду оцінити роботу Окружного адміністративного суду Києва, один суддя якого ставить під сумнів колегіальне рішення Конституційного суду країни! Тим паче, що свого часу КСУ дотримався всіх регламентних процедур: одержано висновок Комісії з регламенту і етики, проведено спеціальне пленарне засідання, на якому був необхідний кворум, а за ухвалення рішення проголосувала не просто більшість, а дві третини суддів...

Експертка Центру політико-правових реформ Юлія Кириченко вважає, що рішення щодо поновлення Шевчука «підриває конституційне правосуддя в Україні». В ефірі Українського радіо вона нагадала, що, за законом, судова інстанція загальної юрисдикції не має права втручатися в роботу КСУ. «Є питання, яким чином Окружний адміністративний суд вказує на неправильність конституційних повноважень самого Конституційного суду звільняти за адміністративні проступки. Окрім цього, нещодавно Конституційний Суд обрав нового голову, і претензій до цього не було.

Отже, рішення Окружного адміністративного суду доволі сумнівне. З точки зору права воно є вкрай дивним і несправедливим».

Суддя Конституційного суду у відставці, головний експерт групи “Конституційна реформа” Реанімаційного пакета реформ Володимир Шаповал

Суддя Конституційного суду у відставці, головний експерт групи “Конституційна реформа” Реанімаційного пакета реформ Володимир Шаповал

“Нікчемною і абсурдною” назвав ухвалу про поновлення Станіслава Шевчука на посаді голови Конституційного суду суддя КСУ у відставці, головний експерт групи “Конституційна реформа” Реанімаційного пакета реформ Володимир Шаповал. “На 100% переконаний, що Окружний адміністративний суд, та навіть якби це був Вищий адмінсуд, таких рішень ухвалювати не може. Це не належить до юрисдикції відповідних інстанцій”, – зазначив фахівець. Адже у рішенні КСУ про звільнення судді Шевчука йдеться про політико-правові, а не про трудові відносини. “Призначення і звільнення

суддів КСУ – це конституційні процедури. Вони за визначенням мають політичне значення, і тому підхід ОАСК, що йдеться нібито про трудовий спір, неправильний. Це, вибачте, або дурість, або зловживання”, – наголосив Володимир Шаповал.

При цьому експерти посилаються на положення статті 151-2 Конституції України, де чітко визначено: “рішення та висновки, ухвалені Конституційним Судом, є обов’язковими, остаточними і не можуть бути оскаржені”.

Тож юристи сподіваються, що апеляційна і касаційна інстанції це врахують (а в тому, що відповідні оскарження від імені КСУ будуть подані, ніхто не сумнівається). Тоді й поставлять остаточну крапку у цьому питанні.

А ось сам Станіслав Шевчук вірить, що колись та повернеться до свого колишнього кабінету: мовляв, з виконанням ухвали ОАСК доволі довго зволікатимуть, але рано чи пізно “правда восторжествує”... (*Укрінформ* (<https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/2801823-ponovlenna-na-topposadah-cerez-sudi-zahist-prav-ci-destabilizacia-kraini.html>)). – 2019. – 22.10).

Г. Друзенко, Lv.Ua.Блог: Судовий суїцид

У 78-му числі «Записок федераліста» – першого і напевно досі найвпливовішого коментаря до Конституції США – Александр Гамільтон написав свої знамениті строки про судову владу, яка «не має впливу ані на меч, ані на гаманець... – лише на сам присуд». Виходячи з цих міркувань, один з батьків-засновників Сполучених Штатів назвав суд – найменш небезпечною гілкою влади. Саме тому – за 15 років до *Marbury v. Madison* – Гамільтон в цьому есе пропагував конституційне ревю – право суду перевіряти на відповідність конституції закони, які ухвалив Конгрес.

Відтоді фраза «Neither the Purse Nor the Sword» стала крилатою, принаймні серед англомовних правників, конституціоналістів та політологів. Окрім іншого, вона означає, що – на відміну від демократично обраних органів, які отримують мандат безпосередньо від народу

– сила суду ґрунтується на переконливості та мудрості його рішень. Якщо судові рішення не будуть мудрими та переконливими, політичні гілки влади, які розпоряджаються бюджетом і керують силовиками, просто ігноруватимуть присуди Феміди.

Тому верховні та конституційні суди часто-густо поставали як впливові актори саме тоді, коли політичні гілки влади були розділеними, корумпованими та слабкими. Так Верховний суд Індії тримався осторонь конституційних питань під час правління харизматичного Джавахарлала Неру, а французька Конституційна Рада ніколи не наважувалась сперечатись з легендарним де Голлем. Але коли на їхнє місце заступали набагато слабші лідери, суд нерідко перебирав на себе місію захисника Конституції та остаточного арбітра у справі її тлумачення (а отже і делімітації владних повноважень інших владних органів).

До речі, суд ЄС перетворився на основний мотор євроінтеграції і впливову інституцію саме тоді, коли європейські лідери забуксували у безкінечних суперечках щодо візії об'єднаної Європи у 60-х роках минулого століття.

Але повторюсь, аби змагатись за вплив на ключові державні (або наддержавні) рішення з політиками, суд має бути мудрим, переконливим і мати бездоганну репутацію. На пан'європейському рівні це особливо чітко видно: за відсутності в ЄС союзної виконавчої служби, рівень виконання присудів ЄС в державах-членах майже ніколи не опускається нижче 95%. При тому, що спочатку національні суди дуже ревно поставились до претензії на верховенство своїх колег з європейського суду в Люксембурзі.

А тепер ми підходимо до суті питання. Суди традиційно зміцнювали свій вплив, коли політики сварились між собою. Це, між іншим, означає, що дуумвірат КСУ-ВСУ втратив фантастичну нагоду стати незалежним і впливовим центром влади в країні під час каденції Ющенко, коли президент воював з усіма прем'єрами (окрім Єханурова) по черзі. Але вітчизняній Феміді тоді забракло професійності, незалежності і просто здорових амбіцій, аби закласти в Україні засади, як це зараз модно називати на Заході, «юрискратії». Хоча з огляду на персональний склад, особливо тогочасного КСУ, слід визнати, що шанси використати цю нагоду були радше примарні. Не того калібру люди...

Другий шанс утвердити свій вплив, побудувавши кругову оборону проти наступу на рештки судової незалежності, дуумвірат КСУ-ВСУ отримав у вересні 2010 року, коли юридична гвардія Януковича штурмувала останній бастион спротиву – ВСУ під проводом Василя Онопенка. На жаль, конституційні судді тоді здали своїх колег, натомість радо підмахнувши рішення про повернення Конституції в редакції 1996 року, і тим самим відкрили двері до узурпації влади тодішнім президентом.

Сьогодні в суддівського корпусу з'явився черговий шанс заявити про свою незалежність, який вони, схоже, успішно змарнують. Бо нещодавно судді адміністративної юстиції вирішили, що якщо Банкова дає добро, можна сміливо наплювати на незалежність Конституційного суду і скасувати ухвалу

про звільнення Шевчука, підриваючи самим власне логіку конституційної юстиції, про що я нещодавно писав.

Але тепер у КСУ з'явилась чудова нагода помститися своїм колегам зі «звичайних» судів. Вчора «парламентський принтер» видав на гора «судову реформу Зеленського» (закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності органів суддівського управління»), яка має на меті знищити ті паростки незалежності судової системи та довіри до неї, які тільки-но стали проростати (якщо вірити Програмі USAID «Нове правосуддя», від 2015 до 2018 року довіра українців до судів виросла від 5 до 20%). Судячи з того, що за законопроект проголосувала лише фракція «Слуга народу» (219 депутатів) і позафракційні депутати (17), можна очікувати подання про неконституційність закону до КСУ.

Але чи буде захищати КСУ своїх колег зі «звичайних судів», які щойно витерли ноги о його незалежність, – питання риторичне. Швидше за все, ні. Як не робив цього у 2010, коли Янукович підпорядковував собі ВСУ ретивого Онопенка.

Що ж, недалекоглядні служителі Феміди, воюйте й далі. Чим менше між вами солідарності, чим більше сварок, чим непереконливіші ваші рішення, чим менше вам довіряє народ, тим швидше ви остаточно перетворюєтесь з судової влади на виконавчу. Спочатку вам ще за інерцією платитимуть і добру офіційну зарплатню і неофіційні доплати до неї. Але згодом і розпорядники бюджету і неофіційні замовники судових послуг зрозуміють, що насправді належно оплачувати слід роботу того, хто ухвалює рішення, а не тих, хто їх лише оформляє.

А народу точно сподобається, коли наступним після депутатів почнуть урізати пільги і виплати людям в мантиях: достатньо подивитись свіжі рейтинги (не)довіри до суддівського корпусу. До речі, я не фанат «95 кварталу», але з того, що бачив, не пригадую, щоб у бодай якійсь репризі там зустрічались служителі Феміди. Тому не здивуюсь, якщо «держава в смартфоні» невдовзі визнає вас за юридичний атавізм (*LB.ua (https://ukr.lb.ua/blog/druzenko/439968_sudoviy_suitsid.html). – 2019. – 17.10*).

О. Примаченко, Ракурс: Вектор президента и родильная горячка реформаторов

У нас есть история вялотекущих судебных реформ длиной почти в четверть века, недавно прервавшаяся бурным фейерверком преобразований, закономерно не давших декларируемого результата. У нас есть два Верховных суда и почти два (откровенно говоря, вполне стоящих друг друга) председателя Конституционного суда, целесообразность которого, учитывая результаты его неспешной деятельности преимущественно «на заказ», вызывает обоснованные сомнения. Обычный люд веру в правосудие так и не обрел, а оттого не слишком и расстроен тем, что доступность судов для него сморщивается, становясь все меньше год от года, власть от власти.

Впечатления от последних двухдневных парламентских баталий за закон, в названии которого, по иронии судьбы, фигурировало судебное управление, оставляют ощущение, что дальше будет так же весело. И вполне разумные, и чисто популистские правки деятелей, в очередной раз оказавшихся нынче в оппозиции, как правило, разбивались о непреклонность представителей большинства, озвучиваемую г-жой Венедиктовой, стоящей на страже какой-то принципиально новой модели, предусмотренной президентским законопроектом. И выглядело так, что почти каждая предлагаемая правка несла угрозу совершенной целостности этой модели. Загадочно и многозначительно звучало речитативом также словосочетание «вектор президента».

Судя по голосованию, парламентское монобольшинство поверило на слово, что если хорошенько уцепиться за этот вектор, он выведет корабль судебной реформы к вожделенным берегам. Что именно ждет всех нас на этом берегу, непосвященным пока что непонятно. Единственное, что уже отчетливо замаячило в туманной дали, – это переподчинение судебной системы новой власти.

Председателю Верховного суда Данишевской парламентарии, явно куражась, выделили для выступления ровно минуту своего драгоценного времени.

Итак, перезагрузка Высшей квалифкомиссии и чистка Высшего совета правосудия выглядят как позитив. Но эти пертурбации и сокращение количества членов ВККСУ сделают невозможным исполнение обещания президента быстро решить кадровый вопрос в судах. Первая инстанция и апелляция зависнут на неопределенное время. Речь идет о 2000 судебных должностей.

Формирование ВККСУ «сборным отрядом» с участием международных представителей – позитив. Да, мы дожили до такого позора, что неспособны сами сформировать себе суды и, похоже, на данный момент нет иного варианта, кроме как пока что смириться с этим. Создание Этической комиссии с решающей ролью в ней «иностраных консультантов» – тоже, учитывая наши реалии, позитив. Но участие в ее работе действующих членов Высшего совета правосудия, которые будут отбирать кандидатов в члены ВСП и увольнять своих коллег, – сомнительно. Сокращение сроков привлечения судей к дисциплинарной ответственности – опасный популизм.

Таким образом, пока что следование президентскому вектору парламентским большинством, все еще идущим дружным клином, привело к созданию лоскутного одеяльца, в котором причудливо перемежаются наскоро сшитые между собой в хаотическом порядке добротные куски качественной импортной ткани с наспех подобранными прохудившимися лоскутками-обносками, завалывшимися дома. Из последних местные умельцы много лет что-то лепили-шивали, но так ни разу и не довели дело до конца, лишь затерли так, что первоначальный рисунок уже и не разглядеть. Понятно, что качество такого одеяльца оставляет желать лучшего и определяется крепостью самого ветхого, молью траченного элемента.

Государственное мышление у нынешних также отсутствует начисто. Нет понимания того, что каждая новая власть не может перетряхивать все суды заново по своим правилам. Что люди,

прошедшие непростые и беспрецедентные конкурсы, могут отправляться на них снова лишь в том случае, если есть доказательства, что конкурс пройден ими нечестно. Например, как те, под кого изменили правила за ночь, или те, кто, как утверждает представитель президента в КС, на самом деле вообще не проходили тестирование.

Преодолевшим все конкурсы и достигшим вершины судейской карьеры в Верховном суде новая власть не должна предлагать «усилить собой» апелляционные суды лишь потому, что количество судей решено безо всякого обоснования скостить вдвое. Вполне допускаю, читая решения Верховного суда, что часть его судей уже созрела для того, чтобы «усилить собой» не низшую судебную инстанцию, а специализированное учреждение в Макошино, но это должно осуществляться по прозрачным четким правилам, а не наобум. Иначе от правил, законов, принципов, преемственности, а значит, и государства, не остается ничего. Нельзя вот так просто, без далеко идущих последствий для общества, лишать должностей, урезать

обещанные государством зарплаты. Да, они баснословны по нашим меркам. Но раз уж их обещало государство, единственное, что можно и должно сделать, – заставить судей отработать их обществу в полной мере. Честно, профессионально и непредвзято.

Из того, что уже очевидно на данный момент, можно сделать промежуточный вывод: Храм Правосудия новые реформаторы воздвигать не собираются. В противном случае первоначально речь шла бы о целостном проекте и, прежде всего, о надежном фундаменте. Пока что ограничиваются вышеупомянутым одеяльцем, еще не понимая, что при следующей же смене власти оно рукодельников не согреет и не защитит. Согреться им можно, лишь находясь при власти, с утратой которой оно моментально перелицовывается следующими реформаторами. Надежно укрыться можно лишь в Храме Правосудия. Но до его возведения в нашей стране еще ни у кого не доходили руки (*Пакуре* (<https://racurs.ua/ua/b128-vektor-prezidenta-i-rodilnaya-goryachka-reformatorov.html>). – 2019. – 16.10).

А. Федун, Європейська правда: Чому проведення земельного референдуму суперечить інтересам громадян та Конституції

Останнім часом широко обговорюються законопроекти щодо обігу аграрних земель та ймовірного зняття мораторію на їх продаж.

Одна з найгучніших тез – необхідність проведення всеукраїнського референдуму з цього питання. За що пропонують голосувати політики, які обстоюють цю ідею?

В Україні не є сталою традиція проведення референдумів. Лише один всеукраїнський референдум відбувся у 2000 році.

Зате питання референдуму не раз ставало засобом маніпуляції при намаганні реалізувати чи загальмувати важливі політичні рішення.

Так було у 2000 році при президенті Леонідіві Кучмі та у 2012 році при ухваленні закону «Про всеукраїнський референдум», коли президентом був Віктор Янукович.

Як наслідок, закон 2012 року пізніше визнали неконституційним і питання референдуму не регулюється спеціальним законом – йому присвячені кілька статей Конституції. Тобто порядок проведення референдуму майже не врегульований. Страшно те, що земельне питання може бути лише початком у ланцюгу псевдореферендумів.

Проведення референдуму з будь-якого питання не гарантує, що думка населення буде врахована. Законодавство не передбачає механізму реалізації рішень референдуму.

Яскравий приклад – наслідки всеукраїнського референдуму, який відбувся у 2000 році. Тоді народ дав ствердну відповідь на всі питання: щодо обмеження депутатської недоторканості, зменшення кількості депутатів, формування двопалатного парламенту та

окремих повноважень президента, але зміни до законодавства не були внесені.

Вибори президента у 2019 році обійшлися бюджету 2,4 млрд грн. Якщо порівняти вартість проведення всеукраїнського референдуму з вартістю одного туру виборів президента, то сума перевищить 1 млрд грн. Чи можна за кошти платників податків проводити дійство, результати якого, ймовірно, навіть не будуть враховані?

Додатковою ціною проведення «земельного» референдуму може бути компенсація вартості моральної шкоди та судових витрат заявникам, які звернуться до Європейського суду з прав людини за захистом свого права власності.

Імовірність присудження моральної компенсації підтверджена рішенням ЄСПЛ у справі «Зеленчук та Цицюра проти України». Компенсація судових витрат може становити 3 тис євро на одного заявника, моральної шкоди – понад 50 тис євро на заявника. Враховуючи, що потенційних заявників маємо 7 млн осіб, може вийти чимала сума.

Однією з ключових засад проведення всеукраїнського референдуму є формулювання чіткого питання, на яке громадяни можуть дати відповідь «так» або «ні». Спробуймо змодельювати таке питання: «Чи підтримуєте ви скасування мораторію на купівлю-продаж земель сільськогосподарського призначення?».

Припустімо, ми отримали певні відсоткові показники відповідей громадян, але думка людей може змінюватися. Як бути? Зазначити в питанні референдуму термін підтримки скасування мораторію, наприклад, протягом п'яти найближчих років, чи проводити референдуми регулярно? Однак тоді це буде анкета-опитування, а не референдум.

Найголовніше те, що у такому формулюванні питання ми просимо українців висловитися щодо долі земель, які перебувають під дією мораторію.

Сільськогосподарські землі в Україні займають близько 42,7 млн га. З них орієнтовно 37,2 млн га підпадають під дію мораторію та обмежені в обороті. Далі ще цікавіше, адже понад 27 млн га або 72,5% «підмораторних» земель перебувають у приватній власності

і лише 10,2 млн га або 17,5% земель – це державна і комунальна власність.

Виходить, завдання референдуму полягатиме в тому, щоб повнолітні та дієздатні громадяни вирішили, чи дозволяти 7 млн власників землі її продавати.

Це прямо суперечить 41 статті Конституції. Там зазначено, що кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю та ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності, яке є непорушним.

Саме тому, згідно з рішенням Європейського суду з прав людини у справі «Зеленчук та Цицюра проти України», мораторій порушує статтю 1 першого протоколу (захист власності) до Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, норми якої є частиною українського законодавства. З рішення суду виходить, що Україна мусить вжити заходи для виконання рішення, що означає невідворотне скасування мораторію.

Таким чином, як би не звучало питання референдуму, воно фактично стосуватиметься права розпоряджатися приватною власністю громадян. При цьому, згідно з Конституцією, вони мають право розпоряджатися нею на власний розсуд.

Отже, постановка такого питання суперечитиме Конституції України та нормам міжнародного права. Ми не можемо винести на референдум питання, яке обмежуватиме зміст та обсяг права приватної власності на землю.

З цього випливає, що на референдум може бути винесене лише питання щодо дії мораторію на державну та комунальну землю. Однак в умовах продовження реформи децентралізації, процесу передавання земель на місцевий рівень, у комунальну власність, навряд чи така постановка питання потребує проведення референдуму.

Саме тому вкрай важливо, аби громадяни розуміли: говорячи про мораторій, ми, перш за все, говоримо про заборону розпоряджатися власним майном для частини наших громадян, а не про ілюзорні землі всього українського народу (*Європейська правда* (<https://www.epravda.com.ua/columns/2019/10/24/652829/>). – 2019. – 24.10).

Г. Друзенко, Главком: Референдум замість барикад

Що робити, коли абсолютна більшість громадян довіряє Президентові та підтримує його дії, а пасіонарна меншість відчуває право не просто не підтримувати, а активно заперечувати політику популярного глави держави?

У кожного є своя правда і своя логіка. Влада апелює до безпрецедентного мандата довіри, який видав їй народ. Ветеранська спільнота – до морального права тих, хто захистили саму державність України: мовляв, ви змогли проголосувати за Зеленського тільки тому, що ми захистили ваше право жити у вільній країні. І саме тому у народного улюбленця Зеленського є чіткі межі, які ми не дозволимо йому перейти.

Підсвідомо ветерансько-патріотична спільнота перебирає на себе контрмажоритарну місію захисту Конституції від волі більшості, яку в демократичних державах зазвичай виконує Конституційний чи Верховний суд. Оскільки український КС хронічно хворий на сервілізм, ветерансько-патріотична спільнота раптом усвідомила себе «стражами (незавершеної) української революції». Для історії цей сюжет не новий. В сусідній Туреччині, приміром, військові десятиліттями були гарантими дотримання заповітів Ататюрка, «стражами турецької революції», що 100 років тому перетворила руїни Османської імперії на сучасну світську республіку...

Втім я сумніваюсь, що в сучасних умовах суспільної легітимності ветеранів вистачить, аби зупинити небезпечні експерименти з країною ЗЕлених. Звичайно, можна зібрати кілька десятків тисяч патріотів на майданах країни. Можна пообіцяти зайняти передову лінію оборони у разі відходу з неї ЗСУ. Але слід пам'ятати, що аби гарантувати вірність заповітам Ататюрка турецькі військові мусили тричі вдаватись до державного перевороту – у 1960, 1971 та 1980 роках. Це та розкіш, яку українські ветерани в чинних умовах аж ніяк не можуть собі дозволити. По-перше, на відміну від турецької армії, український ветеранський рух – це наразі дуже строката спільнота без яскраво виражених лідерів та організаційної

структури, яку лише ситуативно об'єднав протест. По-друге, перший бенефіціар будь-якого заколоту/повстання проти легітимної влади в Києві – Володимир Володимирович Путін. Це його наратив: нацисти в Україні рвуться до влади. І він майстерно «продасть» його світові шойно ми дамо йому найменший привід.

В цій ситуації потрібна якась вища влада, авторитетний арбітр, безумовний авторитет, який може мирно розв'язати конфлікт популярного президента із пасіонарною меншістю. І розв'язати так, аби ніхто не почувався в програвші.

І я певен, що настав час вимагати проведення всенародного референдуму з питання Донбасу. З одного боку, референдум як інструмент прямого народовладдя чудово вписується у передвиборчу риторику «Слуги народу». По-друге, легітимність референдуму вища за легітимність будь-яких мінських угод, оскільки джерелом влади в усіх де факто та/чи де юре демократичних країнах (зокрема і в Росії) є народ. Якщо народ України висловиться за замороження конфлікту замість створення у складі України Донецької та Луганської автономій з «народною міліцією» та непідконтрольними Києву силовиками та судами, у Зеленського будуть розв'язані руки відмовитись від капітуляції по-мінські і шукати альтернативні сценарії розв'язання кризи. І виглядатиме це саме як виконання народної волі, а не поступка радикалам-націоналістам. Судячи з останніх заяв Пристайка, бодай частина президентської команди вже розуміє, що Мінськ – прямий шлях в «русский мир» і шукає легітимну причину «зискочити» з нього.

З іншого боку, для протестувальників це також чудова відповідь на звинувачення у відсутності в протесту позитивних вимог: мовляв, президент бодай намагається домогтись припинення війни і має на те всенародний мандат, а вами рухає образа за програні вибори і бажання війни заради війни. Потрібно розуміти, що у разі якщо Зеленський не реагуватиме на протести так само недалекоглядно-брутально як Янукович і

просто їх ігноруватиме, а натомість наполегливо втілюватиме свою адженду, протестувальники постануть перед вибором: радикалізувати протест і перетворитись на заколотників або просто спостерігати, як протест вщухає наче мовний чи податковий майдани...

Натомість апелювання до народного волевиявлення надасть протесту легітимності та збільшить його підтримку. Тим паче, що вимагаючи проведення референдуму з питань Донбасу, протестувальники вимагатимуть від Зеленського виконати його передвиборчі обіцянки. І апелюватимуть до бездоганної демократичної логіки, яка зрозуміла нашим західним союзникам та партнерам.

Соціологія свідчить, що за «мир будь-якою ціною» виступає лише 23% українців. І це відкриває перспективи красиво вийти з пастки ескалації конфлікту пасивної більшості та пасіонарної меншості, в яку нас заганяє Путін і яка здатна поховати Україну, і для президента і для ветеранів. Бо об'єктивно обидві сторони

однаково зацікавлені у делегітимації Мінських угод, але із збереженням обличчя. Ба більше, для Зеленського це також шанс вчергове вигідно протиставити себе Порошенку: мовляв той кулуарно санкціонував «мінський договірняк», а я запитав у народу, що мені робити з цією спадщиною.

Чи спробує Росія активно втрутитись у процес волевиявлення українців? Поза усіляким сумнівом. Але я також певен, що ми маємо всі передумови і достатній мобілізаційний ресурс, аби виграти референдум попри втручання Росії. Для цього головне бачити ворога у Кремлі, а не у власному президентові чи у власних співгромадянах.

Отже, вимагаємо розв'язання питання Донбасу на всенародному референдумі! Час настав. Це набагато перспективніше та корисніше для України за «Зелю геть!» (*Главком* (https://glavcom.ua/columns/gennadiy_druzenko/referendum-zamist-barikad-631502.html). – 2019. – 10.10).

ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ, ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ, ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Міністерство закордонних справ розробляє законопроект про запровадження в Україні подвійного громадянства, заявив на брифінгу 15 жовтня віце-прем'єр з європейської та євроатлантичної інтеграції Дмитро Кулеба.

За словами Д. Кулеби, влада нарешті «дозріла» до роботи над цим питанням, і в уряді є кілька підходів для його реалізації.

«У нас в уряді є кілька підходів до того, як повинна бути впроваджена ідея про подвійне громадянство, мої колеги з МЗС доводять все це до цілісної концепції, але для мене зараз найважливіше, що всі дозріли для того, щоб працювати над цим питанням. Ми починали з того, що це питання сприймалося як щось космічне і нереалізоване. А зараз ми вже обговорюємо конкретний законопроект», – зазначив він.

За словами віце-прем'єра, на подвійне громадянство зможуть розраховувати етнічні українці за кордоном, що дозволить мільйонам

наших співвітчизників зберегти зв'язок з Україною.

«Так склалося, що мільйони людей виїхали. І ми повинні зберегти їх зв'язок з Україною. І паспорт, громадянство – одна з таких сполучних ланок. Я радий, що є еволюція в цьому питанні. І сподіваюся, що воно буде підтримано суспільством, тому що заборону на подвійне громадянство було створено в одному контексті, а зараз контекст зовсім інший», – цитує Кулебу «РБК-Україна».

Раніше президент В. Зеленський доручив Міністерству закордонних справ України розробити механізм надання громадянства представникам української діаспори за кордоном. Зараз Конституція не дозволяє громадянину України мати громадянство іншої країни (*Дзеркало тижня* (<https://dt.ua/UKRAINE/mzs-ukrayini-pracyuye-nad-proyektom-zakonu-pro-podviyne-gromadyanstvo-kuleba-326368.html>). – 2019. – 15.10).

Проект змін до Конституції у частині децентралізації включатиме чотири напрямки: затвердження нового адміністративно-територіального устрою, закріплення ефективної системи місцевого самоврядування, запровадження інституту префектів та гарантування матеріальної й фінансової основи на місцях.

Про це сказав представник Комітету Верховної Ради з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування, перший заступник голови фракції «Слуга народу», член комісії з питань правової реформи при Президенті України О. Корнієнко під час засідання Ради донорів з питань децентралізації в парламентському комітеті, повідомляє кореспондент Укрінформу.

«Щодо змін до Конституції, то у нас є чотири напрямки... Перше – закріплення чіткої системи адміністративно-територіального устрою, це фактично закріплення трирівневої системи. Первинна ланка – це громада і принцип повсюдності полягатиме в тому, що вся територія України буде покрита громадами. Якась кількість громад утворюють округ, – це субрегіональний рівень адміністративно-територіального устрою...Третій рівень – регіони, це сучасні області в межах, яких вони зараз є і АР Крим», – сказав Корнієнко і зауважив, що з приводу терміну «округ» ще проведуть консультації з суспільством.

За його словами, другий напрямок полягає у закріпленні ефективної системи місцевого самоврядування, а третім напрямком є запровадження інституту префекта в системі виконавчої влади.

«Префект представлятиме виконавчу гілку влади на відповідній території, очолюватиме префектуру, буде державним службовцем у структурі управління Кабміну. Префект може працювати на рівні області та округу. Механізм його призначення на посаду – Президент України за поданням Кабінету міністрів», – сказав нардеп.

Він зауважив, що четвертим напрямком є гарантування матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування.

Корнієнко наголосив, що зміни мають сприяти затвердженню нових засад місцевого самоврядування на основі принципів Європейської хартії щодо місцевого самоврядування, зокрема йдеться про терміни, яких наразі немає у Конституції: субсидіарність, повсюдність та фінансова самодостатність.

«Ми починаємо чергову спробу завершити реформу децентралізації... Зміни до Конституції, які ми зараз готуємо, мають забезпечити незворотність процесу децентралізації та реформи місцевого самоврядування», – зауважив Корнієнко.

Він звернув увагу, що ці зміни мають гарантувати системність, повноту і несуперечливість конституційного регулювання суспільних відносин у сфері місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

«Це основна рамка змін до Конституції у частині децентралізації, які зараз готує Комісія з питань правової реформи при Президентові, ми робимо це в тісному контакті з Верховною Радою і Кабміном, щоб ці зміни були «робочими» і їх можна було б у подальшому розвивати у законодавстві, оскільки для імплементації змін необхідно буде змінювати законодавство», – зауважив він (*Укрінформ*. (<https://www.ukrinform.ua/rubric-regions/2801088-decentralizacia-komisija-pri-prezidentovi-gotue-zmini-do-konstitucii-ucotiroh-napramkah.html>). – 2019. – 17.10).

Намагання порушити принципи місцевого самоврядування та відсторонити від вирішення питань громади самих громадян є порушенням Конституції та наступом на децентралізацію.

Про це сказав журналістам експрезидент України, народний депутат від фракції партії «Європейська солідарність» П. Порошенко, коментуючи ухвалений у першому читанні законопроект «Про місто Київ – столицю України», повідомляє пресслужба партії.

«У нас є спроба порушити місцеве самоврядування, є спроба відсторонити від влади киян, є спроба порушити Конституцію. Бо єдиним джерелом влади в Україні є народ», – заявив політик, наголосивши, що в основі

місцевого самоврядування є повноваження громадян обирати міського голову включно з виконавчою владою.

За його словами, ухвалення такого документа – це наступ на одну з найуспішніших реформ – децентралізацію, завдяки якій місцеві громади отримали кошти і повноваження, здобули право самостійно визначати напрямки розвитку громад та ефективно використовувати наявні ресурси.

«Це точно буде наступ на демократію і це точно великий крок назад. Це буде руйнація реформ», – переконаний експрезидент.

Як повідомлялося, Верховна Рада 3 жовтня ухвалила в першому читанні законопроект 2143-3 «Про місто Київ – столицю України» авторства групи народних депутатів від фракції партії «Слуга народу».

Ним пропонується відновити районні ради у місті Києві як представницькі органи жителів районів Києва, а також розділити повноваження та розмежувати посади Київського міського голови та голови Київської міської державної адміністрації.

Передбачається, що Київську міську державну адміністрацію очолоє голова, який призначається на посаду і звільняється Президентом за поданням уряду на строк повноважень Президента.

Планується, що Київський міський голова буде очолювати Київський магістрат – виконавчий орган Київської міської ради, головувати на засіданнях міськради. Натомість голова КМДА буде здійснювати нагляд за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування та координувати діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади (*Укрінформ* (<https://www.ukrinform.ua/rubric-kyiv/2792777-porosenko-pobaciv-u-zakonoproekti-pro-stolicu-sprobu-porusiti-konstituciu.html>), – 2019. – 3.10).

В Раді Європи стурбовані через законодавчі пропозиції щодо проведення судової реформи в Україні, які можуть обмежити незалежність судочинства. Про це йдеться в листі від 1 жовтня генерального секретаря Ради Європи Марії Пейчинович-Бурич до міністра закордонних справ України В. Пристайка.

«Після нашої зустрічі (на минулому тижні в Нью-Йорку – Ред.) я хотіла б поділитися деякими спостереженнями щодо реформ, початих Верховною Радою, зокрема судової реформи в Україні», – йдеться в листі.

Як наголошується в посланні, створення незалежного, ефективного та професійного судочинства, яке користується довірою громадськості і відповідає її потребам, є частиною зобов'язань України, взятих при вступі до Ради Європи.

«На противагу цьому ми сприйняли з деяким занепокоєнням проект закону №1008 «Про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності органів суддівського самоврядування», прийнятий Верховною Радою в першому читанні», – констатує генсек РЄ.

Вона зазначає, що законопроект передбачає масштабні зміни, які «можуть призвести до значних наслідків для незалежності судової системи, особливо щодо статусу, кваліфікаційних вимог до суддів і пов'язаних з цим процедур».

Як зазначила Пейчинович-Бурич, в Раді Європи визнають прагнення уряду України в просуванні реформ, однак це повинно ґрунтуватися на міжнародних стандартах, включаючи Європейську конвенцію прав людини.

Генсек РЄ закликала українське керівництво дотримуватися цих вимог і запропонувала допомогу в проведенні реформ.

Нагадаємо, 12 вересня, Верховна Рада підтримала в першому читанні президентський законопроект № 1008 «Про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності органів суддівського самоврядування».

Він пропонує, зокрема, ввести новий порядок формування Вищої кваліфікаційної комісії суддів, створити Вищу раду правосуддя, комісію з питань сумлінності та етики. Крім того, пропонується встановити суддівську винагороду за єдиними правилами для всіх суддів незалежно від умов проходження ними кваліфікаційного оцінювання, а також розширити категорії посад, щодо яких здійснюються заходи з очищення влади (люстрацію) (*Сьогодні* (<https://ukr.segodnya.ua/politics/sudebnaya-reforma-v-ukraine-v-sovete-evropy-sdelalizamechanie-1340242.html>), – 2019. – 3.10).

В Європейському Союзі поділяють стурбованість Ради Європи щодо норм президентського законопроекту про органи суддівського управління, що обмежують незалежність судової гілки влади. Новопризначений голова представництва ЄС в Україні Матті Маасікас солідаризувався з позицією генерального секретаря Ради Європи Марії Пейчинович-Бурич, лист якої нещодавно отримав міністр закордонних справ України Вадим Пристайко.

«Сильна заява від Марії Пейчинович-Бурич про деякі аспекти судової реформи в Україні. ЄС поділяє стурбованість з приводу європейських стандартів. Ми готові продовжити діалог щодо законопроекту №1008», – написав дипломат на своїй сторінці в Twitter в четвер, 3 жовтня.

У своєму листі генсек Ради Європи констатувала, що запропоновані Зеленським зміни можуть серйозно вплинути незалежність судової гілки влади. Вона також повідомила про готовність організації допомогти Україні в реформуванні судової системи у відповідності з рекомендаціями Ради Європи та міжнародних стандартів (*Дзеркало тижня* (https://dt.ua/POLITICS/posol-yes-doluchivsy-a-do-kritiki-sudovoyi-reformi-zelenskogo-325287_.html). – 2019. – 3.10).

Дипломати вважають, що прийнята судова реформа несе суттєві загрози для України.

На Заході уважно стежили за прийняттям законопроекту про судову реформу в Україні та ще на стадії обговорення закликали серйозно доопрацювати документ. Напередодні прийняття закону послы Канади, Великобританії, Німеччини та Євросоюзу звернулися до спікера Верховної Ради Дмитра Разумкова.

Законопроект про судову реформу може містити загрози для неї, вважають послы Канади, Великобританії, Німеччини та ЄС. Напередодні прийняття закону вони закликали українську владу переглянути його положення, повідомляє DW.

Послы Канади, Великобританії, Німеччини та Євросоюзу стурбовані законопроектом про реформу судової системи в Україні. Про

це йдеться в спільному зверненні до голови Верховної Ради Дмитра Разумкова, копії якого були спрямовані також, зокрема, прем'єру Олексію Гончаруку та голові Офісу президента України А. Богдану.

«Ми вітаємо і підтримуємо високий рівень амбіцій, який демонструє новий уряд України. Ми поділяємо Вашу думку, що судова реформа лежить в основі успішної трансформації України», – йдеться в заяві послів, датованому вівторком, 15 жовтня. У той же час послы відзначили, що турбуються з приводу відповідності деяких елементів законопроекту принципам незалежності суддів».

Серед зауважень послів, зокрема, запланований повторний відбір суддів Верховного Суду та скорочення його кількості «без чіткої процедури та в незрозумілий термін», а також передбачуване підпорядкування нової Вищої кваліфікаційної комісії суддів (ВККС) неререформованій Вищій раді правосуддя (ВРП). Також дипломати вважають, що вимоги щодо створення конкурсної комісії з відбору членів ВККС та Комісії з питань доброчесності та етики при ВРП, включаючи умови участі та залучення міжнародних експертів, повинні бути переглянуті.

Як зазначається, послы західних держав пропонували зустрітися з українською владою, «щоб з'ясувати, чому деякі з наших питань щодо цього законопроекту можуть мати великі ризики для реформи» та обговорити можливі альтернативні рішення.

«Ми також рекомендуємо вам співпрацювати з Венеціанською комісією для повного забезпечення відповідності закону нашим загальним цінностям», – йдеться у заяві.

Але Верховна Рада у середу, 16 жовтня, ухвалила законопроект номер 1008, яким запроваджується так звана судова реформа президента Володимира Зеленського. Законопроект підтримали лише члени фракції «Слуга народу» та низка позафракційних депутатів. Інші фракції голосували «проти».

Документ, зокрема, передбачає скорочення кількості суддів Верховного Суду України двічі – з 200 до 100, а також – розпуск чинного складу ВККС і скорочення кількості її членів з

16 до 12. Також Рада створила комісію з питань доброчесності. Вона матиме повноваження ініціювати притягнення до дисциплінарної відповідальності суддів, членів ВККС і Вищого суду правосуддя, ініціювати їхнє звільнення та стежити за доброчесністю суддів Верховного Суду (*Дзеркало тижня* (https://dt.ua/POLITICS/posli-krayin-zahodu-zvernulisya-do-ukrayinskoyi-vladi-z-privodu-sudovoyi-reformi-326494_.html)). – 2019. – 17.10).

Президентський законопроект про судову реформу не відповідає європейським стандартам і може підірвати незалежність судової гілки влади в Україні, і тому Європейський Союз закликає українську владу утриматися від реалізації положень цього документа до схвалення його Венеціанською комісією, повідомляє «Європейська правда».

Найбільшу стурбованість в ЄС викликають положення, що стосуються переформатування Верховного суду.

«ЄС неодноразово висловлював свою позицію щодо судової реформи. Ми чітко і неодноразово висловлював наше занепокоєння з приводу законопроектів №1008. Зокрема, положення, що стосуються Верховного суду, суперечать європейським стандартам і можуть підірвати незалежність судової системи», – йдеться в заяві тимчасового повіреного у справах представництва ЄС в Україні Анніки Вайдемманн.

Дипломат підкреслила, що ЄС настійно рекомендує Україні не вводити закон у дію, не отримавши попередньо позитивного висновку Венеціанської комісії. А також нагадала, що судова реформа у відповідності до європейських стандартів є ключовою умовою поліпшення українського інвестиційного клімату.

«ЄС, як і раніше, підтримує належну широку судову реформу згідно з європейськими стандартами, яка також є одним з пріоритетів для розкриття інвестиційного потенціалу України, що є проголошеним пріоритетом українського уряду», – зазначила Анніка Вайдемманн (*Дзеркало тижня* (https://dt.ua/POLITICS/superechit-yevropeyskim-standartam-yes-zaklikav-ukrayinu-ne-vvoditi-v-diyu-sudovu-reformu-zelenskogo-326602_.html)). – 2019. – 17.10).

Посол Федеративної Республіки Німеччина в Україні Анка Фельдгузен заявила, що реформа децентралізації є шансом відновити довіру українських громадян до інституцій влади. Про це вона сказала під час конференції у Києві, повідомляє кореспондент Укрінформу.

«Амбітні реформи, перш за все реформа децентралізації, мають позитивний вплив і здійснюються швидше, ніж очікували багато експертів. Громади сьогодні формують умови життя громадян набагато більше, ніж колись...Ще децентралізація наблизить державу до громадян, таким чином є можливим шанс відновити давно втрачену довіру громадян до інституцій влади через звітність і участь громадян у прийнятті рішень з самого початку», – сказала Фельдгузен.

Вона додала, що реформа децентралізації та місцевого самоврядування, з точки зору Німеччини, має надзвичайно велике значення для України на її шляху до стабільної, надійної та дієвої демократії.

Конференцію організувала Програма для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку «U-LEAD з Європою», що спільно фінансується Європейським Союзом та його країнами-членами Данією, Естонією, Німеччиною, Польщею та Швецією. Програма співпрацює з Міністерством розвитку громад та територій України заради формування багаторівневої системи управління, яка є прозорою, підзвітною та реагує на потреби громадян.

Спільно з Програмою «U-LEAD з Європою» конференцію організували проєкт GIZ «Покращення якості послуг у сфері управління відходами в ОТГ», проєкт GIZ зі сталої мобільності, проєкт GIZ «Енергоефективність у громадах II», Школа CANactions та Центр розвитку інновацій (*Укрінформ* (<https://www.ukrinform.ua/rubric-regions/2803097-decentralizacia-nablizit-derzavu-do-gromadan-posol-nimeccini.html>)). – 2019. – 21.10).

Фракція партії «Слуга народу» планує до кінця 2019 року зареєструвати у Верховній Раді законопроект щодо народовладдя, який, передбачатиме і процедуру проведення референдуму.

Про це у коментарі журналістам сказав перший заступник голови фракції «Слуга народу» О. Корнієнко перед початком засідання фракції 16 жовтня, повідомляє кореспондент Укрінформу.

«Зараз ми працюємо на системним законопроекті щодо здійснення народовладдя... Це комплексне питання, яке треба розглядати і в сукупності з проектом «Держава в смартфоні», і з діджиталізацією... Цей законопроект точно не подаватиметься як альтернативний до проекту «Батьківщини», тому що ми дійсно дещо по-іншому бачимо – це взагалі два різних тексти. Він (законопроект від «Слуги народу» – ред.) буде не просто про референдум, а більш широко про інструменти народовладдя і, зокрема, про референдум», – пояснив О. Корнієнко.

При цьому на уточнююче запитання, коли саме відповідний законопроект може буде зареєстрований у Верховній Раді, депутат уточнив, що, ймовірно, це може відбутися до кінця 2019 р.

«Я думаю, що найближчим часом, до кінця року ми будемо виходити на це рішення», – сказав він (*Укрінформ* (<https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/2800353-sluga-narodu-moze-do-kinca-roku-vnesti-do-vr-zakonoproekt-pro-referendum.html>)). – 2019. – 16.10).

Заслужений юрист України, суддя Конституційного Суду із 2006-го до 2015 року, який брав участь у розробленні Декларації про державний суверенітет України і Конституції України, В. Шишкін вважає, що розпуск Верховної Ради у 2019 році був неконституційним.

«Розпуск Верховної Ради був неконституційним. Юридично все було порушено...» – заявив він в інтерв'ю виданню «Нова влада».

На зауваження журналістки Л. Величко, що суддя КСУ Віктор Городовенко пояснив рішення про розпуск тим, що передусім має переважати відчуття справедливості, а вже потім закон, Віктор Шишкін відповів: «Він говорив як суддя загальної юрисдикції... Весь цей відхід у куші у слово «справедливість»

не зовсім сюди підходить. Він потрапив не туди, куди мав потрапити. Він на те не вчився і тим не займався... Його кар'єрний ріст був би нормальним у ролі судді Верховного Суду кримінальної палати».

Причиною таких рішень КСУ Шишкін назвав «деградацію совісті» і розуміння важливості посад у Конституційному Суді. Юрист навів приклад виборів 1996 року, коли обирали шістьох суддів КСУ: «Люди горіли ситуацією... боролися за кожного кандидата... показово, що той з'їзд закінчився о 12.00».

Ситуацію із Конституційним Судом може виправити добір високоморальних і компетентних суддів, вважає суддя.

«Високоморальний суддя не буде використовувати свій службовий стан у своїх інтересах. Він не бере хабарі і ні під кого не прогинається. Високоморальність – це коли зателефонував Андрій Богдан, а ти можеш його послати «під три чорти», – заявив він.

В. Шишкін зазначив, що критично ставиться до спроб регулярно змінювати Конституцію.

«Конституція – це не інструкція по експлуатації пральної машини. Завжди можна знайти форми внесення змін до законодавства, не гвалтуючи Конституцію», – переконаний юрист (*Гордон* (<https://gordonua.com/ukr/news/politics/-shishkin-rozpusk-verhovnoji-radi-buv-nekonstitutsijnim-1354993.html>)). – 2019. – 18.10).

Українська гельсінська спілка з прав людини (УГСПЛ) закликала Конституційний суд України (КСУ) якнайшвидше розглянути справу щодо конституційності ЗУ «Про очищення влади», передає УНН із посиланням на повідомлення спілки.

В УГСПЛ нагадали, що 17 жовтня 2019 року Європейський суд з прав людини ухвалив рішення у справі «Полях та інші проти України», в якій визнав порушення статей Європейської конвенції у справах чиновників, яких було звільнено відповідно до Закону України «Про очищення влади». У спілці додали, що справу за конституційним поданням щодо відповідності Конституції України ЗУ «Про очищення влади» КСУ розглядає з 2015 року.

«Українська Гельсінська спілка з прав людини ще у 2016 році направила Конституційному Суду свою правову позицію (*amicus curiae*) стосовно конституційності люстрації 2014 року.

Очікуємо від Конституційного Суду якнайшвидшого розгляду цієї справи», – йдеться у повідомленні (*УНН* (<https://www.unn.com.ua/uk/news/1831078-gelsinska-spilka-zaklikala-ksu-rozglyanuti-spravu-schodo-konstitutsiynosti-zakonu-pro-ochischennya-vladi>)). – 2019. – 21.10).

Закон України “Про очищення влади” не потрібно скасовувати. Його варто лишити і доопрацювати шляхом виключення норми про заочну люстрацію. Таку думку у коментарі УНН висловив засновник громадської організації «Всеукраїнська люстрація» О. Куліковський.

«Скасовувати люстрацію не потрібно. Рада прийняла закон (ЗУ “Про очищення влади” № 4359а – ред.) у 2014 році. Через його окремі норми, зокрема в частині так званого заочного вироку, сьогодні більше ніж половина люстрованих чиновників спокійно поновлюються на своїх посадах. Якби хоча б цю норму прибрали – такого б хаосу не було. На додаток – тепер держава буде кошти платити тим чиновникам, які довели, що щодо них люстрація була застосована незаконно. А це – ціпна (ланцюгова – ред.) реакція, яка торкнеться всіх люстрованих», – пояснив він.

Окрім того, ЗУ варто доопрацювати в частині створення люстраційних комітетів на місцях, продовжив експерт.

«Такі комітети повинні розглядати кожну справу люстрованого чиновника окремо. Не заочно, а у вигляді судового процесу, де людині нададуть право відстояти свою позицію, аргументувати, чи підпадає вона під дію ЗУ, чи ні. В кінці такі комітети мають бути наділені правом винесення вердикту», – вважає Куліковський.

Він також додав, що, на його думку, ЗУ має передбачати люстрацію і щодо виборних посад (*УНН* (<https://www.unn.com.ua/uk/news/1830647-lyustratsiyu-treba-zberegiti-ale-z-pravom-na-zakhist-kulikovskiy>)). – 2019. – 18.10).

Рішення Окружного адмінсуду столиці про поновлення ексочільника КСУ С. Шевчука на посаді Голови є дуже дискусійним, особливо з точки зору механізму його виконання, адже останній на разі не унормований. Про це у коментарі УНН зазначив представник Президента Володимира Зеленського в КСУ Ф. Веніславський.

“Що стосується звільнення Шевчука з посади судді та голови КСУ – це рішення дійсно було ухвалено Конституційним судом шляхом голосування на спеціальному пленарному засіданні. За це рішення проголосували 12 суддів КСУ. І якщо розцінювати це рішення з точки зору тих актів, які ухвалює суд, то питання неоднозначне.

Рішення і висновки КСУ, які стосуються виконання КСУ своїх повноважень, є остаточними та оскарженню не підлягають. В даному випадку, мова про трохи іншу сферу рішення, тому що воно стосувалося фактично припинення повноважень (Шевчука – ред). Чи можна це вважати загальним поняттям «рішення» – питання неоднозначне, і саме з цього питання КСУ зараз у провадженні має, якщо не помиляюсь, конституційне подання, щодо офіційного тлумачення норми Конституції, яка і передбачає, що рішення та висновки (КСУ – ред.) є остаточними”, – пояснив Веніславський.

Таким чином, за його словами, окрім КСУ, на сьогодні, сказати, що буде далі ніхто не може.

“Лише КСУ має право тлумачити цю норму Конституції (ст. 151-2 КУ, – ред.). І треба чекати на його рішення”, – додав представник Президента.

Він також пояснив, що в резолютивній частині рішення ОАСК про “поновлення” Шевчука відсутні пояснення, як саме КСУ має виконувати таке рішення.

“Чи це має бути знову проведене засідання, чи це має бути пленарне засідання?

Тут ще є проблема, яка полягає в тому, що закон про КСУ і регламент КСУ – ці питання (поновлення на посаді – ред.) детально не унормували. І сьогодні, я не знаю, які будуть дії суддів з точки зору ухвалення або неухвалення рішення. Але як це буде відбуватися – мені

складно сказати, бо наголошую ще раз – нормативного регулювання, яким чином має зараз діяти КСУ – немає”, – зауважив Веніславський.

Окрім того, він пояснив, що інстанції судів ОАСК і КСУ не можна ставити у залежність, бо Конституційний суд, за Конституцією, взагалі не належить до судової гілки влади, і він не є вищестоящим судом щодо окружного адміністративного.

“Тому на разі маємо таку цікаву юридичну конструкцію, за якої: є рішення КСУ, який є єдиним органом, що має право тлумачити Конституцію, визнавати неконституційними закони; є рішення, яке ухвалене колегіально (про усунення Шевчука з посади – ред.), а з іншого боку є одноособове рішення одного судді Окружного адмінсуду”, – сказав він, зауваживши, що спрогнозувати подальший розвиток подій “досить складно” (*УНН* (<https://www.unn.com.ua/uk/exclusive/1830554-u-venislavskogo-ye-pitannya-do-mekhanizmu-ponovlennya-shevchuka-v-ksu>)). – 2019. – 18.10).

Правовий комітет рекомендував Раді припинити конкурс на посаду голови Конституційного суду (КСУ) за квотою парламенту, оскільки закінчився конкурс на вакантну посаду. Про це в коментарі РБК-Україна повідомила голова комітету з питань правової політики І. Венедиктова.

Нардеп пояснила, що згідно з частиною б статті 12 Закону про КСУ, загальний термін проведення конкурсу для відбору кандидатур на посаду судді Конституційного Суду становить два місяці. Строк для обрання голови КСУ за конкурсом минув.

«15 серпня завершився конкурс на вакантну посаду судді. Було 2 кандидати. Виходячи з того, що тривали судові процеси, час минув. Тому у комітету є правове підставу рекомендувати ВРУ припинити конкурс», – додала вона.

За її словами, у випадку не відновлення С. Шевчука на посаді голови КСУ, парламентом буде оголошено новий конкурс.

«Ви знаєте, що є судові рішення про поновлення Станіслава Шевчука на посаді голови КСУ. Питання залишається ця посада

взагалі вакантна? Це не зрозуміло. Верховна рада повинна підтримати рішення комітету і припинити конкурс. Якщо Шевчука поновлять на посаді за рішенням суду, то він залишиться суддею КСУ. Якщо потім виявиться, що у нас все таки є вакантна посада голови КСУ, то Верховна рада може оголосити новий конкурс», – пояснила нардеп (*РБК-Україна* (<https://www.rbc.ua/ukr/news/rada-obyavit-novyy-konkurs-shevchuka-vosstanovyat-1571319709.html>)). – 2019. – 17.10).

Рішення Конституційного суду України щодо скасування відповідальності за незаконне збагачення було суто політичним кроком, заявив відновлений на посаді голови КСУ Станіслав Шевчук в ефірі програми «Нині вже» на «Громадському».

Сам С. Шевчук зізнався, що також підтримав це рішення, однак керувався виключно юридичними аргументами. При цьому він цілком допускає той факт, що його колеги-судді виконували замовлення певних політичних сил.

«Це рішення з юридичною складовою. У чому моя помилка чи не помилка, не знаю: я дивлюся, як професор, на юридичний аспект, а є різні впливи навколо суддів, адже я голова, я не керую судом у тому плані, що кожному судді кажу, як треба голосувати», – заявив він.

С. Шевчук нагадав, що є так звані «плівки НАБУ» з іменами суддів, причетних до скасування відповідальності.

«Кажуть, що там були певні судді. Зараз нічого не проходить безслідно. Я сам би хотів з задоволенням знати, що там на плівках є щодо інших моїх колег», – зазначив він (*Дзеркало тижня* (https://dt.ua/UKRAINE/skasuvannya-vidpovidalnosti-za-nezakonne-zbagachennya-bulo-politichnim-krokom-shevchuk-326503_.html)). – 2019. – 17.10).

Всередині Конституційного суду України існує декілька так званих «фракцій», які приймають рішення згідно з інтересами політичних сил, які патронують їм, заявив відновлений на посаді голови КСУ Станіслав Шевчук в ефірі програми «Нині вже» на «Громадському».

«Справді, може це не дуже приємно чути, але це факт. Що таке фракції – це більше такий політичний вплив, коли приймається рішення не за юридичними аргументами, а тому що так треба. Наприклад, треба звільнити Шевчука, так і зробили», – заявив він.

С. Шевчук заявив, що не хоче розкривати подробиці щодо цих фракцій», пообіцявши зробити це пізніше, однак дві найбільші з них назвав – умовно це ті, хто прийшов до КСУ після 2014 року (у т. ч. сам Шевчук) і ті, хто працював там ще до Майдану.

«Це найбільш численні фракції, разом 10, ну і це спрацювало проти мене», – сумно пожартував він.

При цьому, відповідаючи на питання, чиї замовлення виконують ці фракції, Шевчук натякнув, що серед замовників перебуває експрезидент України П. Порошенко (*Дзеркало тижня* (https://dt.ua/UKRAINE/shevchuk-rozpoviv-pro-frakciyi-u-konstituciynomu-sudi-326502_.html). – 2019. – 17.10).

Роль Конституційного Суду в Україні перебільшена, вважає політолог, директор соціологічної служби «Український барометр» Віктор Небоженко. Про це він заявив у коментарі у Facebook під публікацією виконавчого директора аналітичних програм «Українського барометра» Олександра Новохатського про рівень довіри українців до судової системи.

«Я взагалі вважаю, що Конституційний Суд – це зайва інстанція в судовій системі України, яка і так капсулювалася й живе за якимись внутрішніми законами, незалежно від життя країни. Конституційний Суд уже ніколи не відмиється від того, що з ним виробляв [експрезидент Віктор] Янукович. Йому нічим пишатися перед Україною. Основний мотив роботи КС – це не справедливість, а корпоративна вигода, безпека й політична кон'юнктура», – написав Небоженко (*Гордон* (<https://gordonua.com/ukr/news/society/-nebozhenko-konstitutsijnij-sud-zajva-instantsija-1348940.html>). – 2019. – 15.10).

Людям треба дати час і можливість самим розібратися, з ким їм утворювати об'єднані

територіальні громади. Таку думку висловила голова Асоціації тваринників України Ірина Паламар.

Сьогодні влада хоче проштовхнути закон про примусову децентралізацію, щоб завершити процес об'єднання в ОТГ, розпочатий у 2015-му, вже в 2020 році.

Які наслідки це може мати для мешканців сільських територій?

«В Європі процес об'єднання в територіальні громади був добровільним і поступовим – на це йшло 30-40 років, – коментує громадська діячка, аграрний експерт, голова АГУ Ірина Паламар. – У нас же об'єднання розпочалося лише в 2015 році, тобто, влада хоче, щоб ОТГ об'єдналися за 5 років».

Слід зазначити, що на сьогоднішній день сьогодні до ОТГ вже долучилася третина населених пунктів України, тоді як 2/3 поки що не утворили об'єднання.

Як відзначають експерти, приблизно 50% сільських населених пунктів із тих, які ще не об'єдналися, не хочуть утворювати ОТГ із містами. Оскільки в такому разі, як показує аналіз розробленого урядом законопроекту, утворені на базі міст ОТГ отримують 60% податку на доходи фізосіб, а села й селища (навіть значно більші та потужніші за розмірами) просто опиняються на узбіччі децентралізації. Адже якщо вони доєднуються до громади, то вибори у селах чи селищах (голови ОТГ або депутатів до місцевої ради) не відбуваються за чинним законом. Міста також отримують у своє розпорядження всі заклади комунальної власності.

Тобто, змушуючи мешканців сіл утворювати ОТГ з містами, інтереси населення цих сіл будуть втрачені, оскільки рішення щодо фінансування, виділення грошей на інфраструктуру тощо ухвалюють на користь більшості – тобто, жителів міст», – вважає Ірина Паламар.

«Я впевнена, що громади мають об'єднуватися свідомо! Люди самі повинні визначитися, з ким їм утворювати ОТГ. І до цього треба йти європейським шляхом: дати людям час, провести роз'яснювальну роботу за даного питання, круглі столи, робочі групи.

Крім того, має бути внесено зміни до податкового кодексу, який на сьогодні вкрай

недолугий, адже передбачає, що якщо громада увійшла до ОТГ, то податку на доходи фізичної особи за її бюджетом закріплено 60%, а якщо не увійшла – то взагалі 0%. Це несправедливо!

Вважаю, що децентралізація має бути не примусовою, а добровільною, адже інакше вона призведе до обезсуб'єкчування сіл і обезземельнення селян», – додає вона (*Agropolit* (<https://agropolit.com/news/13920-primusovadetsentralizatsiya--tse-obezsubyekchuvannya-sil-i-obezzemelnennya-selyan--irina-palamar>)). – 2019. – 23.10).

Народні депутати від фракції “Батьківщина” зареєстрували у Верховній Раді законопроекти №2182 “Про всеукраїнський референдум” та №2183 “Про внесення змін до Земельного кодексу України щодо набуття, відчуження та розпорядження землями сільськогосподарського призначення”.

Відповідна інформація оприлюднена на сайті Верховної Ради.

Авторами двох законопроектів є голова фракції “Батьківщина” Юлія Тимошенко її заступник Сергій Соболєв та народні депутати від фракції Вадим Івченко та Олександр Абдулін (*Укрінформ* (<https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/2788379-batkivsina-vnesla-u-radu-zakonoproekti-pro-referendum-i-rinok-zemli.html>)). – 2019. – 26.09).

Відповідно до опитування соціологічної служби Центр Разумкова, 59,3% українців виступають за те, щоб питання продовження мораторію на продаж земель сільськогосподарського значення виносилося на референдум. При цьому, більшість українців проголосували б проти запровадження ринку землі.

Такі дані наводяться за підсумками опитування Центру Разумкова, опублікованими 15 жовтня. В опитуванні взяло участь 2015 респондентів з усіх регіонів України, крім тимчасово окупованих територій. Вибірка

опитування будувалася як багатоступенева, випадкова із квотним відбором респондентів на останньому етапі. Теоретична похибка вибірки (без врахування дизайн-ефекту) не перевищує 2,3% з імовірністю 0,95

Так, відповідно до результатів опитування, 59,3% українці підтримують ідею винесення питання про створення ринку сільськогосподарської землі в Україні на референдум. 24,4% вважають, що цього питання на референдум виносити не потрібно. Решта опитаних не визначилися з відповіддю.

69,1% українців взяли б участь у референдумі щодо ринку земель сільськогосподарського призначення, 16% – не пішли б на референдум.

За продовження мораторію на продаж землі виступає 57,2% опитаних українців та 64,4% тих, хто взяв би участь у референдумі щодо запровадження ринку землі.

21,5% українців підтримують ідею запровадження ринку землі. Серед тих, хто погодився б взяти участь у референдумі щодо цього питання підтримати скасування мораторію на продаж погодилося б 25,1% опитаних.

Наразі у парламенту зареєстровано 11 законопроектів про запровадження ринку земель сільськогосподарського призначення. При цьому президент України зазначив, що в ухваленому законопроекті буде передбачено заборону на купівлю землі іноземцями протягом перших 4 років.

Нагадаємо, що відповідно до останніх соціологічних опитувань групи «Рейтинг», 73% українців не підтримують запровадження ринку землі. У вересні опитування про ставлення до ринку землі проводив фонд «Демократичні ініціативи». Відповідно до результатів цього опитування, 56% громадян підтримували право українців на продаж землі, а 28% були проти цього (*Громадське* (<https://hromadske.ua/posts/opituvannya-majzhe-60-ukrayinciv-vistupayut-za-referendum-shodo-rinku-zemli-bilshist-za-moratorij-na-prodazh>)). – 2019. – 15.10).

ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР

Коліушко І., експерт Центру політико-правових реформ,

Забара Ю., юрист, член Спілки журналістів України

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

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

Зміни до Конституції України: все почалося з депутатської недоторканності

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

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

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

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

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

Для інформації, згідно з положеннями ч. 4 ст. 482 Кримінального процесуального кодексу України: «Особливості порядку притягнення народного депутата України до

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

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

Зміни до Конституції України: не недоторканністю єдиною

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

- щодо скасування адвокатської монополії (№1013);

- щодо закріплення повноважень президента України утворювати незалежні регуляторні органи, Національне антикорупційне бюро, призначати на посади та звільняти з посад директорів Національного антикорупційного бюро та Державного бюро розслідувань (№1014);

- щодо законодавчої ініціативи народу (№1015);

- щодо уповноважених Верховної Ради (№1016);

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

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

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

Зміни до Конституції України: скасування адвокатської монополії

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

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

Повноваження президента та Верховної Ради

Наступний законопроект №1014 – «дивний» в частині права президента «утворювати незалежні регуляторні органи, що здійснюють

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

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

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

Давно очікувані пересічним громадянином зміни до Конституції України

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

Законопроект №1015 визначає, що право законодавчої ініціативи у Верховній Раді

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Загалом, пропоновані зміни до Конституції України залишають двояке враження. З одного боку, зрозуміло, що вони спрямованні на задоволення очікувань від наданих виборцям обіцянок. Проте, здається, це тільки поверхнєве враження. З іншого боку, прослідковується намагання посилити президентську владу, ослабити засади парламентаризму в країні, і все це супроводжується спеціальними чи, можливо, просто недолугими пробілами в законодавчій техніці їх підготовки (*Пакурс (<https://racurs.ua/ua/2458-zminy-do-konstytuciyi-ukrayiny-vid-zelenskogo-zakonodavchyy-populizm-chy-namagannya-uzurpatsiyi.html>). – 2019. – 3.10*).

Задоя К., кандидат юридичних наук, доцент кафедри кримінального права та кримінології Київського національного університету ім. Тараса Шевченка

Народний депутат України: приховані проблеми відсутності відповідальності

Однією з форм парламентського імунітету є гарантія, що в європейському юридичному дискурсі називається відсутністю відповідальності (non-liability) за висловлювання та результати голосування, а в доктрині конституційного права України – депутатським індемнітетом. У правовій системі України ця гарантія закріплена у ч. 2 ст. 80 Конституції. Вона передбачає, що народ-

ні депутати України не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образу чи наклеп.

На відміну від іншої форми парламентського імунітету – недоторканності народних депутатів України, яка передбачає надання згоди Верховної Ради на притягнення нардепа до кримінальної

відповідальності, затримання та арешт (ч. 3 ст. 80 Конституції), – відсутність відповідальності за висловлювання та результати голосування ніколи не була предметом гострих суспільно-політичних дискусій. Це, однак, не означає, що той вигляд, в якому ця форма парламентського імунітету існує в правовій системі України, має бездоганний характер.

Ч. 2 ст. 80 Конституції України викладена не досить вдало з техніко-юридичної точки зору. Вона закріплює загальне правило («народні депутати України не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у парламенті та його органах») та виняток з нього («за винятком відповідальності за образу чи наклеп»).

При цьому загальне правило закріплює дві відносно автономні субгарантії для народних депутатів України:

- субгарантію відсутності відповідальності за висловлювання у парламенті та його органах;
- субгарантію відсутності відповідальності за результати голосування.

Звісно, передбачений виняток стосується лише першої з вказаних субгарантії, хоча його виклад створює враження, що йдеться про застереження щодо правила загалом, а не його окремої складової. Таким чином, було б доречно передбачити субгарантію відсутності відповідальності за висловлювання у парламенті та його органах та субгарантію відсутності відповідальності за результати голосування в окремих конституційних положеннях.

Щодо відсутності відповідальності народних депутатів України за висловлювання та результати голосування низкою авторитетних міжнародних інституцій було висловлено позиції, які хоча й мають характер так званого м'якого права, однак з іншого боку є втіленням уявлень про найкращі практики щодо парламентського імунітету.

Відсутність відповідальності народного депутата України – європейська практика

Ключові позиції Венеційської комісії щодо відсутності відповідальності парламентарів за висловлювання та результати голосування полягають в наступному:

Відсутність відповідальності як форма парламентського імунітету виникла в часи, коли свобода слова не обов'язково була гарантованою. Це може породжувати сумнів про необхідність збереження відсутності відповідальності парламентарів за висловлювання та заяви в сучасний період, коли свобода слова дістала захист на національному та міжнародному рівні. Однак у підсумку Венеційська комісія зазначає, що підстав для відмови від подібних гарантій немає.

Відсутність відповідальності за висловлювання та результати голосування повинна мати виключно функціональний характер і не поширюватися на висловлювання, не пов'язані з політичною (парламентською) діяльністю, наприклад, на особисті образи.

Відсутність відповідальності за висловлювання та результати голосування може мати як абсолютний, так і обмежений характер. Обмеження цієї форми парламентського імунітету можуть виявлятися у спеціальних законодавчих винятках (зокрема, відсутності захисту для випадків наклепу, образи чи так званої мови ворожнечі) або у процедурі позбавлення цього імунітету за рішенням парламенту. З цих двох моделей обмеження відсутності відповідальності перша видається більш оптимальною, оскільки процедура позбавлення імунітету ризикує бути заполітизованою.

При визначенні кола заяв та висловлювань, за які парламентарі не несуть відповідальності, держави користуються межею вільного розсуду. Ця гарантія може бути як абсолютною, так і відносною. При цьому поширення імунітету на так звані образливі висловлювання (зокрема, мову ворожнечі чи заклики до насильства) повинно компенсуватися існуванням ефективних внутрішньопарламентських дисциплінарних процедур.

На відміну від заяв та висловлювань, відсутність відповідальності за результати голосування повинна бути абсолютною, втілюючи принцип абсолютної свободи голосу (параграф 94).

Відсутність відповідальності за висловлювання та результати голосування як форма парламентського імунітету не повинна обмежуватися часовими рамками.

ПАРЄ сформулювала низку принципів, якими повинні керуватися держави – члени Ради Європи при перегляді національної системи імунітетів. Один із цих принципів безпосередньо стосується відсутності відповідальності парламентарів за висловлювання: «Свобода слова є невід’ємним елементом парламентської роботи, і обрані політики повинні мати можливість не побоюючись обговорювати різні питання, що викликають інтерес громадськості, які в тому числі є суперечливими і розколюють суспільство, або предмети, що відносяться до функціонування виконавчої або судової влади. Однак принцип звільнення від відповідальності може не поширюватися на зауваження і висловлювання, що підбурюють до ненависті, насильства або руйнування демократичних прав і свобод. Члени парламентів, які зловживають громадським форумом, можуть піддаватися внутрішнім дисциплінарним заходам відповідно до відкритої і неупередженої, закріпленої в регламенті процедури. Більше з тим, в разі грубих порушень або регулярного здійснення порушень вони можуть бути позбавлені своїх парламентських мандатів».

Ч. 2 ст. 80 Конституції України в низці аспектів узгоджується з позиціями Венеційської комісії та ПАРЄ:

- передбачена нею гарантія має безстроковий характер, тобто поширюється не лише на період виконання народним депутатом України його обов’язків;

- субгарантія відсутності відповідальності за результати голосування має абсолютний характер, тобто не має винятків, що повинно гарантувати максимальну незалежність політичного волевиявлення народних депутатів України;

- винятки з субгарантії відсутності відповідальності за висловлювання мають вигляд спеціальних законодавчих винятків, а не процедури позбавлення цієї форми парламентського імунітету, подібної до тієї, що передбачена ч. 3 ст. 80 Конституції України. Такий підхід є об’єктивним, нечутливим до мотивів особистого та політичного характеру, які можуть мати місце при ухваленні рішення парламентом.

Сумнівні винятки з субгарантії відсутності відповідальності народного депутата України

Проте винятки з субгарантії відсутності відповідальності народного депутата України за висловлювання, передбачені ч. 2 ст. 80 Конституції, видаються невиправдано вузькими з огляду на міркування, висловлені ПАРЄ та Венеційською комісією. Зокрема, обидві ці інституції звертали увагу на те, що поширення цієї форми парламентського імунітету на так звані образливі висловлювання (наприклад, мову ворожнечі чи заклики до насильства) загалом можливе, але повинне доповнюватися існуванням ефективних внутрішньопарламентських дисциплінарних процедур, які б забезпечували адекватну реакцію щодо парламентарів, які припускаються подібних висловлювань.

Сумнівно, що такі процедури існують за чинним законодавством України. Зокрема, ч. 5 ст. 51 закону «Про Регламент Верховної Ради України» допускає можливість обмеження права народного депутата України брати участь у пленарних засіданнях: не більш як п’ять засідань і лише у випадках, коли образливі слова були адресовані іншому нардепу або депутатській групі чи фракції.

Таким чином, не будуть мати жодних наслідків висловлювання народного депутата України, що мають характер мови ворожнечі. Згідно з визначенням, наведеним у Додатку до Рекомендації Консультативної місії Європейського Союзу R (97) 20, державам-учасницям під мовою ворожнечі слід розуміти «усі форми самовираження: поширення, провокування, стимулювання або виправдання расової ненависті, ксенофобії, антисемітизму або інших видів ненависті на основі нетерпимості, включаючи нетерпимість у формі агресивного націоналізму або етноцентризму, дискримінації й ворожості щодо меншостей, мігрантів і осіб з емігрантськими коренями».

Відповідальність народного депутата України: сучасні реалії

З огляду на сучасний стан розвитку правової системи України, зокрема зважаючи на те, що наша країна посідає лише 77-е місце у глобальному рейтингу верховенства

права за 2019 рік, видається сумнівним, що у випадку, коли б внутрішньопарламентські процедури давали змогу притягти народного депутата України до відповідальності за мову ворожнечі, така можливість справді ефективно використовувалася б.

Отже, коло винятків з гарантії відсутності відповідальності народних депутатів України за висловлювання доречно розширити за рахунок вказівок щонайменше на висловлювання, спрямовані на розпалювання національної, расової чи релігійної ворожнечі (відповідальність за такі дії наставатиме на підставі ст. 161 Кримінального кодексу), та заклики до дій насильницького характеру (подібні висловлювання є кримінально караними, наприклад, згідно з ч.ч. 2, 3 ст. 109, 258-2, 295 Кримінального кодексу).

Крім того, з огляду на позиції, висловлені Венеційською комісією та ПАРС, субгарантія

відсутності відповідальності за висловлювання має бути обмежена лише тими заявами та думками, які були висловлені народним депутатом України у зв'язку з виконанням його службових обов'язків.

Чинна редакція ч. 2 ст. 80 Конституції України, на жаль, сформульована без урахування функціонального зв'язку між висловлюваннями народного депутата України та виконанням ним повноважень. Це конституційне положення містить застереження про те, що воно охоплює висловлювання, зроблені «у парламенті та його органах», однак таке формулювання не може вважатися адекватним втіленням згаданого зв'язку, адже висловлювання нардепа, зроблені в парламенті та його органах, можуть мати й суто приватний характер (*Ракурс* (<https://racurs.ua/ua/2459-narodnyy-deputat-ukrayiny-pryhovani-problemy-vidsutnosti-vidpovidalnosti.html>). – 2019. – 4.10).

Аналітичний огляд нових конституційних ініціатив від Центру політико-правових реформ

Новообраний Президент України В. Зеленський 29 серпня 2019 р. в перший день роботи нового Парламенту ініціював 8 окремих законопроектів щодо зміни Конституції України. Сім законопроектів щодо зміни Конституції були новими ініціативами. Також Президент підтримав стару ініціативу скасування депутатського імунітету, не зважаючи на застереження Конституційного Суду України у своєму Висновку та рекомендації Венеційської комісії щодо недоцільності скасовувати депутатській імунітет у країні несталої демократії, якою є Україна.

Скасування депутатської недоторканності за 5 днів

Так, Президент України виступив у Парламенті з вимогою скасувати депутатський імунітет, як того обіцяли політики перед виборами. Для цього Президент вимагав підтримати законопроект щодо зміни статті 80 Конституції України, який свого часу ініціював колишній Президент Петро Порошенко.

30 серпня Верховна Рада попередньо схвалила внесення змін до Конституції України, передбачених проектом Закону № 7203 про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України). Постанову про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України) (№1095) підтримали 363 народних депутати. І вже 3 вересня 2019 Верховна Рада змінила статтю 80 Конституцію України – виключила положення, які встановлювали необхідність надання згоди Парламентом на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешту народних депутатів України. За це проголосувало 373 народні депутати, що більш ніж достатньо, оскільки такі рішення за Конституцією України ухвалюють щонайменше 300 парламентарів.

Варто зазначити, що експертна спільнота висловлювалася проти повного скасування депутатської недоторканності. Скасування депутатської недоторканності може негативно

позначитися на розвитку парламентаризму в Україні та відповідно демократії. Існування імунітету депутатів обумовлено необхідністю захисту парламентарів від безпідставного тиску з боку правоохоронних органів, прокуратури та інших суб'єктів, які можуть через вищеописані органи намагатися перешкоджати виконанню парламентарями своїх повноважень. Фактично цей інститут забезпечує баланс поділу гілок влади, та стримує можливі зазіхання виконавчої влади на законодавчу, і є елементом системи стримувань і противаг. Саме тому, будь-які зміни статті 80 Конституції України мають бути аналізовані через призму мети існування цього інституту.

Як зазначала і Венеційська комісія у своєму Висновку CDL-AD(2015)013 від 19 червня 2015 року, у політичній системі із вразливою демократією, якою є Україна, повне скасування депутатської недоторканності може бути небезпечним для функціонування та автономії парламенту. Відповідно, такі ініціативи можуть порушити систему стримувань і противаг державної влади в Україні. До того ж побоювання щодо послаблення парламентаризму через скасування депутатського імунітету є обґрунтованими, виходячи з загальної тенденції тяжіння інституту президента в Україні до авторитаризму.

Також Парламент допустив порушення процедури зміни Конституції, передбаченої Конституцією та Регламентом Верховної Ради. Засідання профільного комітету, на якому було розглянуто законопроект відбулося в міжсесійний період, коли не можливо проводити робочі засідання парламентських комітетів. Також Парламент фактично нівелював закладену в статті 155 Конституції України логіку розведення в часі двох голосувань Парламенту при зміні Конституції України.

11 вересня Президент підписав конституційні зміни про скасування депутатської недоторканності. Фактично депутатського імунітету не буде в Україні з 1 січня 2020 року, оскільки закон набирає чинність з нового року.

Нові конституційні ініціативи Президента: процедурні питання

Нові конституційні ініціативи Президента з'явилися в Парламенті не очікувано для експертного суспільства, швидко без проведення

широких обговорень з представниками експертної спільності.

Насамперед не зрозуміла відсутність обговорення конституційних змін у новоствореній для цієї мети Президентом України Комісії з питань правової реформи. Так, 21 червня 2019 року новообраним Президентом було ліквідовано Конституційну комісію (утворену попереднім Президентом) та утворено новий консультативно-дорадчий орган при Президентові Комісію з питань правової реформи. 7 серпня було сформовано персональний склад комісії, зокрема затверджено склад робочої групи щодо підготовки конституційних змін. Пріоритетними напрямками роботи Комісії з питань правової реформи є підготовка та подання Президентові України пропозицій щодо внесення змін до Конституції України. Проте робоча група щодо напрацювання конституційних змін жодного разу не збиралася, не відбулося жодного експертного обговорення нових конституційних ініціатив Президента перед внесенням законопроектів до Парламенту.

Звертає на себе увагу і внесення Президентом в один день 7 окремих законопроектів про зміну Конституції. Виходячи з розуміння Конституції як комплексної установчої угоди, стабільності конституційної матерії варто змінювати Конституцію через комплексне бачення конституційної реформи.

Парламент України не обговорював конституційні зміни, а відповідно до конституційної процедури направив 3 вересня 2019 року усі 7 законопроектів до Конституційного Суду України для отримання висновку про відповідність їх вимогам статей 157, 158 Конституції. Відповідно до частини третьої статті 75 Закону України «Про Конституційний Суд України» Суд протягом місяця зобов'язаний розглянути президентські законопроекти та надати висновки. У випадку встановлення невідповідності законопроектів статтям 157, 158 Конституції України процедура зміни Конституції блокується. Насамперед Конституційний Суд України має проаналізувати чи зміни не передбачають

скасування або обмеження прав і свобод людини, чи не спрямовані вони на ліквідацію незалежності або порушення територіальної цілісності України.

Зміст конституційних змін

Сім президентських законопроектів змістовно ми поділили на 3 блоки:

Послаблення парламентаризму через послаблення статусу народного депутата України та збільшення повноважень Президента:

- проект Закону № 1014 Про внесення змін до статті 106 Конституції України (щодо закріплення повноважень Президента України утворювати незалежні регуляторні органи, Національне антикорупційне бюро України, призначати на посади та звільняти з посад Директора Національного антикорупційного бюро України і Директора Державного бюро розслідувань);

- проект Закону № 1017 Проект Закону про внесення змін до статей 76 та 77 Конституції України (щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради України та закріплення пропорційної виборчої системи);

- проект Закону № 1027 про внесення змін до статті 81 Конституції України (щодо додаткових підстав дострокового припинення повноважень народного депутата України)

- проект Закону № 1015 Проект Закону про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу);

Вказані конституційні ініціативи послаблюють статус народного депутата України через:

а) введення додаткових підстав позбавлення мандату парламентарія (встановлення судом факту неособистого голосування народним депутатом України у Верховній Раді України, тобто голосування народним депутатом України замість іншого народного депутата України або надання народним депутатом України можливості проголосувати замість нього іншому народному депутату України; відсутність народного депутата України без поважних причин на третині пленарних засідань Верховної Ради України та/або засідань

комітету Верховної Ради України, членом якого він є, протягом однієї чергової сесії);

Звертаємо увагу, що додатковою підставою для позбавлення мандату може стати «надання народним депутатом України можливості проголосувати замість нього іншому народному депутату України». Таке формулювання містить ризики маніпулятивного використання цієї підстави або спланованих дій з метою позбавлення депутата мандата. Проблема неособистого голосування легко вирішується за допомогою новітніх технологій та, на наш погляд, не потребує зміни Конституції.

б) зменшення складу парламенту на одну третину (до 300 народних депутатів при сьогоднішніх 450 народних обранців) та фактичне закладення перед початком роботи нового скликання Парламенту періоду, коли в Україні буде відсутній Парламент¹; закладення можливості деталізувати кількість народних депутатів, яка має право законодавчої ініціативи на рівні закону (сьогодні законодавець намагається перенести регулювання права законодавчої ініціативи народних депутатів на рівень Регламенту ВРУ, див. проекти законів № 1040 та № 1044); погіршення доступу народних депутатів до Конституційного Суду, оскільки на сьогодні 10% парламентарів від конституційного складу Парламенту (щонайменше 45 від 450) мають право поставити питання щодо неконституційності законів та інших актів, у випадку внесення пропонувань змін це буде 15% (кількість

¹ Пункту 17 Розділу XV "Перехідні положення" Конституції України передбачає, що після набрання чинності проектом Закону № 1017, Верховна Рада України, обрана до набрання чинності зазначеним Законом, продовжує виконувати свої повноваження до наступних виборів народних депутатів України. Таке формулювання не відповідає положенням статті 81 Конституції України, яка встановлює, що повноваження народного депутата припиняють в день відкриття першого засідання Верховної Ради нового скликання. Запропоноване формулювання встановлює ризики існування держави без Парламенту, що порушує права громадян та не відповідає принципу безперервності діяльності законодавчого органу.

народних депутатів пропонується зменшити без зменшення кількості народних депутатів, яким надається право звернення до КСУ)

в) посилення імперативного мандату через деталізацію конституційних положень у проект Закону № 1038, де статті 5 Закону України «Про статус народного депутата України» доповнюється новою наступного змісту: «У разі невходження народного депутата до депутатської фракції політичної партії за списками якої його було обрано народним депутатом України у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі чи яка була суб'єктом його висування у одномандатному виборчому окрузі, або припинення його членства в такій фракції, його повноваження припиняються з моменту ухвалення рішення вищим керівним органом відповідної політичної партії в порядку, визначеному статутом політичної партії».

Звертаємо увагу, що Венеційська комісія неодноразово рекомендувала скасувати так званий «імперативний мандат» та відповідно вилучити пункт 6 частини другої статті 81 з Конституції України як такий, що не відповідає принципу вільного мандата парламентарія. Натомість пропоновані зміни це залишають, додають ще 2 додаткові підстави для дострокового припинення повноважень народного депутата та пропонують абсолютизувати імперативний мандат.

Водночас пропонується наділити Президента повноваженнями утворювати незалежні регулятори, що здійснюють державне регулювання, моніторинг та контроль за діяльністю суб'єктів господарювання в окремих сферах, а також Національне антикорупційне бюро України, призначати на посади та звільняти з посад Директора Національного антикорупційного бюро України і Директора Державного бюро розслідувань, а також членів незалежних регуляторів у порядку, визначеному законами України.

Нагадаємо, що експертне середовище вказує на тенденцію авторитаризму в Україні та збільшення повноважень президентами за рахунок неконституційних повноважень. Багато повноважень Президента на сьогодні

містяться поза межами Конституції у законах, що є неконституційною практикою. Загальною рекомендацією є збалансування гілок влади за рахунок посилення парламентаризму на розмежування виконавчих повноважень між Президентом та Урядом. Натомість чинний Президент виходить з пропозиціями посилення своєї влади, при цьому не зрозумілим є термін «незалежні регулятори, що здійснюють державне регулювання, моніторинг та контроль за діяльністю суб'єктів господарювання в окремих сферах». Таке конституційне повноваження Президента може фактично дозволити сформувати президентський контроль за господарською діяльністю та містить загрози надмірного втручання в господарську діяльність в боку держави. Наголошуємо, що термін «контроль» передбачає пряме підпорядкування та навряд може бути застосовано при ринковій системі економіки.

Також міститься пропозиція закріпити пропорційну виборчу систему для парламентських виборів без уточнення списки відкриті чи ні. Залишаючи на конституційному рівні регулювання діяльності парламентської більшості через коаліцію депутатських фракцій така пропозиція є логічною.

Скасування адвокатської монополії, яку було закріплено в Конституції у червні 2016 році внаслідок проведення конституційних змін щодо правосуддя (проект Закону № 1013 «Про внесення змін до Конституції України (щодо скасування адвокатської монополії)»). Законопроект визначено як невідкладний).

Пропонується залишити адвокатську монополію виключно на здійснення захисту осіб від кримінального обвинувачення. Внесення змін до статті 131-2 Конституції України в 2016 році було обумовлено необхідністю підвищення рівня надання послуг з судового представництва, що полягало в існуванні певного порогу доступу до адвокатської професії, професійного рівня та існування запобіжників неналежного виконання адвокатами професійних обов'язків. Водночас прогнозовано вартість послуг з судового представництва зростає. Експерти Центру

політико-правових реформ не підтримували запровадження монополії адвокатури при проведенні судової реформи 2016 року через прогнозовані проблеми забезпечення правничої допомоги людині внаслідок збільшення вартості послуг адвокатів, недостатню кількість адвокатів в сільських місцевостях.

Така президентська пропозиція відповідає реаліям України та спрямована на забезпечення права кожного на отримання професійної правничої допомоги.

Беззмістовні та декларативні. Недоцільне додавання двох нових повноважень Парламенту, які фактично не міняють обсяг повноважень Парламенту та закріплення права законодавчої ініціативи за народом України без можливості його реалізувати через відсутність деталізації такого незрозумілого з точки права суб'єкта як народ України:

- проект Закону № 1016 про внесення змін до статей 85 та 101 Конституції України (щодо уповноважених Верховної Ради України);

- проект Закону № 1028 про внесення зміни до статті 85 Конституції України (щодо консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів Верховної Ради України);

- проект Закону № 1015 Проект Закону про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу) в частині додавання слів «народ України».

Відсутня реальна необхідність закріплення конституційно-правового статусу за уповноваженими Верховної Ради України за додержанням Конституції України і законів в окремих сферах без закріплення будь-яких повноважень. Так, проект Закону № 1016 не передбачає надання уповноваженими Верховної Ради України за додержанням Конституції України і законів в окремих сферах права на внесення конституційних подань щодо неконституційності законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та офіційного тлумачення Конституції України. Таким правом відповідно до частини другої статті 150 конституції України, наділений лише Уповноважений

Верховної ради України з прав людини. Більш того не зрозумілим є порядок взаємодії Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини з Уповноваженими Верховної Ради України за додержанням Конституції України і законів в окремих сферах.

Пропонується закріпити за Парламентом право створення у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів Верховної Ради України. Загалом дана законодавча пропозиція не має ні позитивного, ні негативного контексту та суттєвого змістовного навантаження. З одного боку органи, що відповідають характеристиці «консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів» раніше створювалися Парламентом та існують сьогодні. Необхідно відмітити, що аналогічне повноваження прямо передбачено в Конституції для Президента України, проте відсутнє у Парламенту, який, незважаючи на цю відсутність де-факто його реалізує. Для повного забезпечення реалізації принципу закладеного у положеннях частини другої статті 19 Конституції України ініційований проект Закону може бути ухвалений. Проте реальної потреби зміни Конституції в цій частині не вбачається.

Висновки:

Нові конституційні ініціативи Президента з'явилися в Парламенті не очікувано для експертного суспільства, швидко без проведення широких обговорень та обговорень у спеціальному новоствореному органі. Президент обрав незрозумілий шлях зміни Конституції через велику кількість законопроектів про зміну Конституції без окреслення концепції конституційної реформи. Виходячи з розуміння Конституції як комплексної установчої угоди, стабільності конституційної матерії варто змінювати Конституцію через комплексне бачення конституційної реформи на підставі концептуального бачення установчих змін.

Конституційні зміни спрямовані на послаблення парламентаризму за рахунок послаблення статусу народного депутату

України та збільшення повноважень Президента, що може призвести де-факто до встановлення в Україні президентської республіки.

Конституційні зміни містять суттєві недоліки, зокрема деякі законопроекти можуть призвести до порушення права громадян і їх ухвалення має бути заблоковано Конституційним Судом України.

Доцільно забезпечити широке громадське та експертне обговорення конституційної реформи на основі оприлюдненої владою концепції конституційних змін. Варто звернутися до Венеційської комісії для

отримання експертних висновків щодо нових конституційних ініціатив.

Конституційні зміни мають відбуватися з неухильним дотриманням конституційної процедури, щоб унеможливити помилки попереднього досвіду зміни Конституції. Звертаємо увагу про необхідність врегулювати процедуру проведення всеукраїнського референдуму, зокрема, як необхідну частину зміни захищених розділів Конституції (*ЦППР (http://pravo.org.ua/ua/news/20873929-analitichniy-oglyad-novih-konstitutsiynih-initsiativ-vid-tsentru-politiko-pravovih-reform#_ednref1). – 2019. – 24.09).*

Дроздов О., член НКР КС, к.ю.н, доцент, заслужений юрист України

Монополія кваліфікації

Серед інших змін до Конституції, які нова влада направила по оцінку на вул. Жиланьську, є й намір скасувати адвокатську монополію, що має запрацювати у повному обсязі з нового року. Конституційний Суд повинен дати висновок щодо того, чи не призведуть такі нововведення до обмеження прав і свобод громадян.

Ні мети, ні необхідності

Законопроект №1013 пропонує прибрати зі ст.131-2 Конституції ч.5, а у новій редакції ч.4 вказати, що «виключно адвокат здійснює захист особи від кримінального обвинувачення». Також вилучається пп.11 п.16-1 розд. XV «Перехідні положення» стосовно поступового запровадження адвокатської монополії в судах.

Законопроект №1013 вочевидь відповідає вимогам ч.2 ст.157 та ст.158 Основного Закону. Втім, є підстави говорити про його невідповідність ч.1 ст.157 Конституції, яка забороняє внесення змін, що передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина.

У традиційному розумінні діяльності визначальними для поняття «зміст прав» є умови і засоби, які становлять можливості людини, необхідні для задоволення потреб

її існування та розвитку. Обсяг прав людини – це їхня сутнісна властивість, виражена кількісними показниками можливостей людини, які виражаються у відповідних правах. Загальновизнаним є правило, згідно з яким сутність змісту основного права в жодному разі не може бути порушена (пп.5.2 п.5 рішення КС від 22.09.2005 №5-рп/2005).

При цьому «обмеження щодо реалізації конституційних прав і свобод не можуть бути свавільними та несправедливими, вони мають встановлюватися виключно Конституцією і законами України, переслідувати легітимну мету, бути обумовленими суспільною необхідністю досягнення цієї мети, пропорційними та обґрунтованими. У разі обмеження конституційного права або свободи законодавець зобов'язаний запровадити таке правове регулювання, яке дасть можливість оптимально досягти легітимної мети з мінімальним втручанням у реалізацію цього права або свободи і не порушувати сутнісного змісту такого права» (пп.2.1 п.2 рішення КС від 1.06.2016 №2-рп/2016).

Ні в тексті законопроекту, ні у пояснювальній записці не йдеться про дійсну легітимну мету та суспільну необхідність його прийняття, не кажучи вже про пропорційність та

обґрунтованість таких заходів. Навряд чи може слугувати належним обґрунтуванням формальне посилення у пояснювальній записці на начебто забезпечення права кожного на отримання професійної правничої допомоги саме через скасування адвокатської монополії на надання такої допомоги.

Гарантії ефективного захисту

Комітет з питань інтеграції України з Європейським Союзом, розглянувши цей проект, рекомендував звернутися до Венеціанської комісії щодо отримання висновку про його відповідність європейським стандартам та цінностям.

Раніше у дослідженні «Мірило правовладдя» (Страсбург, 18 березня 2016 року) ВК назвала складовою доступу до правосуддя незалежність і безсторонність як судівництва, так і адвокатури. В контексті справедливості судочинства досліджувалося питання доступу до судів. В цьому аспекті ВК звернула увагу на такі питання. Чи гарантовано право на захист включно з можливістю мати дієву правничу допомогу? Якщо так, то що є юридичним джерелом цієї гарантії?

Саме від цих критеріїв слід відштовхуватися для з'ясування відповідності запропонованих проектом №1013 змін в аспекті дотримання права людини на справедливий суд.

Право на професійну правничу допомогу є основоположним правом людини та іманентною складовою права на справедливий суд, що підпадає під юрисдикцію принципу верховенства права (ст.6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод). Гарантування цього права є позитивним зобов'язанням держави.

Професійна правнича допомога як у кримінальному, так і некримінальному аспектах повинна бути забезпечена відповідними гарантіями її надання та бути ефективною незалежно від того, кому вона надається – фізичній чи юридичній особі, юридичній особі приватного або публічного права. На підставі такого підходу можна стверджувати про дотримання вимог таких складових верховенства права, як доступ до правосуддя

і заборона дискримінації та рівність перед законом.

Міжнародним пактом про громадянські і політичні права (1966 р.) встановлено, що держава повинна гарантувати кожному, чий права і свободи порушено, ефективний засіб правового захисту, і таке право має встановлюватися судовим або будь-яким іншим компетентним органом, передбаченим правовою системою держави (ст.2). Також зазначено, що держава повинна гарантувати кожному, чий права і свободи порушено, ефективний засіб правового захисту (п.3 ст.14).

У рекомендаціях (2000 р.) Комітету міністрів Ради Європи «Про свободу здійснення професії адвоката» під «адвокатом» розуміється кваліфікована особа, яка має право відповідно до національного законодавства подавати змагальні папери і діяти за та від імені своїх клієнтів, займатися правовою практикою, виступати в суді або консультувати і представляти своїх клієнтів з правових питань.

Міжнародна асоціація юристів (ІВА) виходить з того, що для отримання права професійно надавати платні юридичні послуги особа повинна відповідати певним кваліфікаційним вимогам. Така позиція відображена в багатьох документах ІВА. Про кваліфікований характер правової (юридичної) допомоги ідеться і в Декларації про право і обов'язок окремих осіб, груп та органів суспільства заохочувати і захищати загальноновизнані права людини.

У прецедентах Європейського суду з прав людини застосовуються терміни «ефективна юридична допомога» або «ефективний судовий захист» («Beles and others v. the Czech Republic», п.49; «Bellet v. France», п.38). Так, ЄСПЛ неодноразово наголошував, що право на доступ до суду, закріплене у §1 ст.6 конвенції, не є абсолютним: воно може бути піддане допустимим обмеженням, оскільки вимагає за своєю природою державного регулювання. Однак подібне обмеження не буде відповідати §1 ст.6, якщо воно не матиме легітимної мети та не буде досягнуто розумної пропорційності між використаними засобами та поставленою метою.

У резолюції (78)8 КМ РЄ про юридичну допомогу та консультації вказується, що юридичну допомогу завжди має надавати особа, яка має право практикувати як адвокат відповідно до юридичних норм цієї держави (п.5).

Отже, положення ч.1 ст.59 Конституції, відповідно до якого «кожен є вільним у виборі захисника своїх прав», не суперечить її ст.131-2. Як відзначив КС у висновку від 20.01.2016 №1-в/2016, кожна особа є вільною у виборі захисника своїх прав серед адвокатів.

Право на професійну правничу допомогу

Право на професійну правничу допомогу належить до конституційних гарантій прав і свобод людини та конституційних гарантій здійснення правосуддя. Невипадково з усіх видів юридичної допомоги саме допомога адвоката регулюється конституційними нормами та нормами міжнародного права, а право на інші види правової допомоги закріплене на рівні законодавства.

Право на професійну правничу допомогу – одна з процесуальних гарантій, що сприяє забезпеченню справедливого судового розгляду, прав і законних інтересів не тільки учасників судочинства, а й суспільства і держави в цілому. Верховенство права не може існувати без незалежної і професійної судової системи, а остання не може функціонувати без організованої та незалежної адвокатури, яка повинна сумлінно і професійно ставитися до справи. Саме інститут адвокатури має бути надійною опорою судової влади та правосуддя. Така теза підтверджується як низкою міжнародних документів, так і законодавством країн ЄС.

Основні положення про роль адвокатів визначають адвокатів як «важливих учасників здійснення правосуддя» (принцип 12). У рекомендаціях, викладених у висновку №11 (2008) Консультативної ради європейських суддів до уваги КМ РЄ, зазначається, що стандарт якості судових рішень – це результат взаємодії між численними учасниками судової системи, у тому числі між судьями та адвокатами. Відповідно до §7 рекомендації

СМ/Рес (2010) незалежність суддів, як і адвокатів, має гарантуватися на найвищому законодавчому рівні.

Одним зі стандартів, яких дотримується більшість адвокатур світу і які Україні слід реалізовувати, є потреба в адвокатурі, її визнання у суспільстві як правозахисного інституту, що має своїм призначенням винятково забезпечення незалежного і високопрофесійного ефективного захисту, представництва і правової допомоги.

Забезпечення юридичного представництва

Питання щодо того, чи вимагає ст.6 конвенції забезпечення юридичного представництва особи, що є стороною у справі, залежить від специфічних обставин справи, серед яких:

- важливість того, що є предметом спору для заявника;
- складність відповідного закону чи процесу;
- можливість заявника ефективно представляти себе у суді;
- існування обов'язкової вимоги мати представника у суді.

Однак це право не є абсолютним, а отже, можна висувати вимоги щодо умов гарантії правової допомоги, виходячи ще й з таких умов:

- фінансовий стан сторони у справі;
- очікування сторони щодо виграшу справи.

Відповідно, може існувати система юридичної допомоги, яка висуває вимоги до справ. Однак установлена законодавством система правової допомоги повинна забезпечувати особам гарантії захисту від самоправства. А отже, важливими є якість системи юридичної допомоги у державі і визначення того, чи відповідає метод, обраний органами влади, вимогам конвенції.

ЄСПЛ також звертає увагу на підстави для відмови від юридичної допомоги і запити на її отримання. Втім, держава не несе відповідальність за дії офіційно призначеного представника. Однак призначення юриста для представництва сторони у суді не гарантує ефективної допомоги («Sialkowska v. Poland», пп.110 і 116).

В обов'язки держави також не входить забезпечення необхідного балансу між

ефективним доступом до суду з одного боку та незалежністю професії юриста з іншого. Суд чітко постановив, що будь-яка відмова від дій має відповідати певним вимогам. Ці вимоги не можуть виконуватись, якщо недоліки у системі надання правової допомоги позбавляють осіб «практичного та ефективного» права доступу до суду, який їм гарантується.

Обмеження у виборі захисника

Положення ст.131-2 Конституції фактично вже пройшли перевірку у Страсбурзі на відповідність європейським стандартам. У рішенні від 15.05.2019 у справі «Молдавська проти України» ЄСПЛ нагадав, що вимога про те, щоб заявник був представлений кваліфікованим адвокатом перед судом касаційної інстанції, не може розглядатись як така, що суперечить ст.6 конвенції. Навіть ширше обмеження вільного вибору захисника саме по собі не може відповідати ст.6 конвенції, оскільки для забезпечення ефективного захисту особи можуть вимагатися конкретні юридичні кваліфікації. Однак таке обмеження права заявника повинне мати достатню підставу у внутрішньому законодавстві, щоб уникнути свавілля.

У справі «Загородній проти України» (рішення від 24.11.2011) в частині, що стосувалася ситуації до проведення реформи 2016 року, Суд розглянув питання про представництво в судах юридично підготовленою особою, яка не була адвокатом. Оскільки така можливість не була достатньо деталізована у процесуальному законодавстві, це зумовило висновок, що право заявника на вільний вибір захисника було обмежене у спосіб, що є несумісним з вимогами §§1 та 3 ст.6 конвенції.

Проте щодо потреби у представництві у Верховному Суді виключно адвокатами з 1.01.2017 Суд зауважив, що ця вимога була передбачуваною і обґрунтованою. ЄСПЛ також зазначав, що такі процедурні вимоги не повинні обмежувати суб'єкт у праві на доступ до суду через його фінансове становище. Це означає, що сторона повинна мати можливість подати заяву про надання правової допомоги з метою виконання такої вимоги. У цій справі

заявниця не стверджувала, що вона не могла дозволити собі адвоката або потребувала державної правової допомоги, аби мати таке представництво.

Суд не побачив необхідності розглядати аргументи про те, що справу заявниці можна було б вважати «малозначною», аби вона могла скористатися винятком із правила про обов'язкове представництво. Тому ЄСПЛ дійшов висновку, що немає жодної підстави вважати, що право заявника на суд у розумінні §1 ст.6 конвенції було порушене.

Стандарти діяльності

Адвокати, на відміну від інших юристів, мають певні кваліфікаційні стандарти діяльності, професійні права та обов'язки, гарантії захисту від втручання в їхню професійну діяльність, є членами самоврядної незалежної організації. Адже саме на цих критеріях наполягають згадані європейські інституції задля дотримання такого основоположного права, як право на справедливий суд.

З метою забезпечення незалежності, захисту від втручання в адвокатську діяльність, підтримання високого професійного рівня, створення сприятливих умов для провадження адвокатської діяльності та виконання інших завдань в Україні діє система органів адвокатського самоврядування (ст.ст.44, 45 закону «Про адвокатуру та адвокатську діяльність»). Питання щодо ролі органів адвокатського самоврядування у дотриманні професійних правил етики ЄСПЛ розглядає у рішеннях від 24.05.2005 у справі «Buzescu проти Румунії» (п.78), від 24.02.94 у справі «Casado Cosa проти Іспанії» (п.55).

Навпаки, ринок юридичних послуг в Україні є дерегульованим, не підлягає контролю ні з боку держави, ні з боку органів корпоративного управління. У разі допущення до здійснення функції представництва у суді осіб, які не є адвокатами, держава не зможе виконати свої позитивні зобов'язання та гарантувати кожній особі право на професійну правничу допомогу, встановлене ст.59 Конституції.

Нині в Україні, за даними Єдиного реєстру адвокатів України, налічується близько

52000 адвокатів, що є більшим за середній показник кількості адвокатів на 100000 населення у країнах Європи. При цьому чисельність адвокатів в Україні постійно зростає. Це також слугує вагомим аргументом на користь того, що адвокатура України за кількісними показниками здатна забезпечувати надання ефективної професійної правничої допомоги.

Істотне звуження прав

Отже, аналіз проекту доводить, що закріплення виключного представництва іншої особи адвокатом у суді спрямоване на забезпечення високого рівня якості та ефективності надання професійної правничої допомоги та є однією з гарантій права кожного на справедливий суд.

Право на професійну правничу допомогу є невід'ємною складовою права на судовий захист (ст.55 Конституції). У свою чергу, право на справедливий суд є елементом верховенства права (ст.8 Конституції).

Встановлюючи виключне право адвокатури на здійснення своїх повноважень у суді, держава бере на себе позитивні зобов'язання забезпечувати можливість ефективної реалізації права кожної особи на професійну правничу допомогу, передбаченого стст.59 та 131-2 Конституції.

Закріплення на законодавчому рівні прав, обов'язків, гарантій адвокатської діяльності, а також особливого порядку притягнення до відповідальності за їхнє порушення, особливої процедури доступу до професії, обов'язку дотримання адвокатської таємниці, адвокатського імунітету спрямовані на забезпечення належного виконання норм Конституції щодо забезпечення прав людини та основоположних свобод в аспекті надання професійної правничої допомоги.

Виключне право адвокатів на здійснення функцій захисту та представництва в судах відповідає міжнародній практиці провідних держав світу та сприяє формуванню правничої професії з єдиними стандартами й етичними правилами. Скасування наведених положень ст.131-2 Конституції призведе до істотного звуження змісту права людини на судовий захист та, як наслідок, порушення сутності змісту основного права кожного на судовий захист та справедливий суд.

Отже, проект №1013 не відповідає вимогам ч.1 ст.157 Конституції, оскільки передбачає скасування та обмеження прав і свобод людини та громадянина (*Закон і Бізнес (https://zib.com.ua/ua/139542-u_razi_uhvalennya_proektu_1013_derzhava_ne_zmozhe_garantuvat.html). – 2019. – 12-18.10).*

Шевчук С., доктор юридичних наук, професор кафедри загальнотеоретичних та державно-правових наук правничого факультету Національного Університету «Києво-Могилянська Академія», член-кореспондент Національної Академії правових наук України, Суддя ad hoc Європейського Суду з прав людини від України (2009–2012), екс-голова Конституційного суду України

«Україні зараз потрібен справжній, професійний Конституційний суд, а не збіговисько інтриганів...»

(Інтерв'ю)

Звільнення Станіслава Шевчука з посади Голови Конституційного Суду навесні цього року було настільки незрозумілим і заангажованим, що майже ніхто з правників не сумнівався – судового спору з цього приводу не уникнути. Бо незважаючи на певні публікації в ЗМІ, професійна спільнота так і не побачила, а за яких саме правових підстав було прийняте таке рішення. І ось напередодні розгляду справи в Окружному адміністративному суді м. Києва (7 жовтня) про поновлення судді Шевчука на посаді, ми вирішили особисто розпитати Станіслава Володимировича про те, що ж відбулось насправді.

- *Доброго дня. Вочевидь, враховуючи близькість судового засідання, де має розглядатись питання вашого поновлення на посаді судді Конституційного суду, розпочати слід саме з цього. Це вже буде розгляд по суті?*

- Я сподіваюсь, що 7 жовтня вже буде закінчено підготовче провадження, яке, до речі, було призначене ще на 12 червня. Але навіть початок розгляду справи був дуже затягнутий. Чому так відбулось? Справа в тому, що КСУ подав апеляцію на ухвалу судді ОАСК про відкриття цієї справи. На думку Конституційного суду його акти не підлягають оскарженню в судах загальної юрисдикції. Тобто взагалі будь-які акти: як рішення щодо неконституційності, так і постанова про звільнення судді. Апеляційний суд відмовив у такій скарзі, визначивши, що такий спір цілком може розглядатись в суді адміністративної юрисдикції. КСУ на цьому не зупинився, і звернувся до суду касаційної інстанції з тим самим питанням. Але у Вищому адміністративному суді навіть не взяли таку скаргу до розгляду.

- *А взагалі, коли ми зараз у розмові з вами кажемо «КСУ», то кого маємо на увазі – усіх суддів як колегіальний орган, чи голову Суду? Чи, можливо, юридичний департамент?*

- Це, дійсно, цікаве питання, бо мене воно теж хвилює. Коли почалась ось ця історія із моїм звільненням, яке було неправомірним, неконституційним і свавільним, то не всі судді КС з цим погодились. Для них не пустим звуком були питання честі і гідності, але, на жаль, вони опинились в меншості, проте аж ніяк не можна казати, що моє звільнення було одностайним рішенням Суду. І виникає питання, якщо КСУ зараз так не хоче розгляду цієї справи, то там вже немає плюралізму і демократії? Що ж стосується безпосередньо осіб, які представляли інтереси КС в Окружному адміністративному суді, то спочатку це були представники Секретаріату. Цікавий нюанс, коли я як Голова Конституційного Суду почав розбиратись з тим, як організована робота Суду, то побачив, що у нас два Правових департаменти. Це забагато, і загалом, 400 чоловік на державному забезпеченні в якості співробітників КСУ – це теж багато, бо в європейських конституційних судах штатний розпис ніколи не сягає більше 50-60 осіб. Впевнений, що моє бажання серйозно реорганізувати цю структуру, і скоротити Секретаріат Суду ледь не вдвічі – й було однією з причин мого звільнення. Але повернімося до питання, хто ж зараз представляє інтереси Суду. Бо Олександр Тупицький, нинішній голова КСУ, а на той час – ще виконуючий обов'язки голови, він для цієї справи винайняв юридичну фірму. Наголошую, що це при тому, що в КС отримують зарплату

більше 40 юристів. За чії кошти оплачувались послуги цієї юридичної фірми – наразі не відомо, але думаю, що це питання обов'язково з'ясують правоохоронні органи. Принаймні, про жодний проведений тендер інформації у вільному доступі немає. Цю юридичну контору «Могільницький і партнери», яка також представляє інтереси Поклонської і Аксьонова, пов'язують з Олександром Тупицьким, який стоїть за організацією заклоту проти мене і, зайнявши посаду Голови КСУ, намагається утриматися у кріслі.

- Ви сказали, що протидія вашим намаганням реформувати Суд стала ледь не головною причиною вашого звільнення. А які ще причини були?

- Так, небажання реформуватись – це перша причина. Друга – це небажання архаїчного Секретаріату суду щось змінювати у своїх бюрократичних забаганках. Інколи мені навіть здавалось, що секретарі мають ледь не більшу вагу, аніж самі судді. І тому мені ще більш дивно, що окремі судді Конституційного суду майже серйозно вважали, що той хто керує Секретаріатом – керує Судом. Були і певні політичні аспекти мого звільнення. Загалом, я вважаю, що моє звільнення було внутрішньою інтригою, яку підтримали політичні сили.

- Відомо, що один з головних закидів до вас – це питання позаштатних радників...

- З цього приводу можна багато чого казати. Але є два моменти – ніяких видатків з боку держави на них не виділялось. І по-друге, це було дуже формальна причина, щоб хоч щось мені «закинути». Сьогодні вже Генеральний прокурор Руслан Рябошапка також призначив собі декілька позаштатних радників – і нічого, всіх все влаштовує.

- А що ви скажете з приводу того, що ДБР начебто відкрило провадження проти вас через цих радників. Це правда?

- З ДБР взагалі цікава ситуація. Так, мені відомо, що начебто у провадженні ДБР є фактова справа щодо якихось моїх зловживань як головою Конституційного Суду. Водночас жодного разу мені не надсилалась повістка, жоден слідчий мене не викликав по цій справі. Натомість у ДБР є інше провадження – за

фактом використання суддями КС службового становища для здійснення впливу на голову Конституційного Суду. І в ньому я вже був допитаний в якості потерпілого.

- Припустімо, рішення ОАСК буде на вашу користь. Замість кого з суддів тоді ви зайдете до складу Суду?

- Свого часу я обирався парламентом як суддя КСУ, і зараз досі ще є одне вакантне місце на посаду судді КСУ від парламенту, тож я фактично займатиму своє власне місце. Більше того, під час президентських перегонів відбулось декілька цікавих подій.

Перша – депутати від БПП та Народного фронту звернулись до КСУ щодо тлумачення ст.151-2 Конституції. Вони внесли це подання, аби ті, хто ухвалював рішення про моє звільнення, могли заборонити переглядати його в судах загальної юрисдикції. У КС ухопилися за цю можливість і в невідкладному порядку взялися за слухання справи. Однак у цьому спорі криється пастка для самих суддів КС. До 2016 року жодних питань щодо можливості судового оскарження судових постанов індивідуальної дії не виникало. Основний Закон прямо говорив, що остаточними є тільки рішення та висновки, ухвалені в межах конституційного провадження. Якщо ж сьогодні КС визнає, що внесені до Конституції зміни у вигляді ст.151-2 обмежили право людини на оскарження, то в такому разі судді КС порушили присягу, дозволивши парламенту приймати такі норми всупереч Основному Закону. Залишилося дочекатися, що переможе в цій внутрішній суперечці: інстинкт самозахисту чи верховенство права. Бо інакше це вже буде не суд, а якась Синекура, що знаходиться над правовою системою України.

Друга – всі знають, що я оскаржив до суду рішення про своє звільнення. Натомість в липні 2019 року попередній склад ВР все ж примудрився оголосити конкурс на мою посаду. За місяць подалося лише дві особи, і так ця ідея «зайняти зайву вакансію судді КСУ» померла, не народившись. Мені здається, що інші претенденти просто зрозуміли, що ситуація з моїм звільнення дуже не проста і не однозначна.

- До речі, в Україні взагалі дуже мало фахівців з конституційного права. І ось тут до суду потрапляєте ви – але стався, як ви кажете – заколот. Чому?

- Відповідь проста: Система чинить опір. Ситуація полягає в тому, що країні потрібні зміни, потрібен справжній, професійний Конституційний суд, а не збіговисько інтриганів, які не можуть вирішити надважливі питання для держави. Бо те ж саме питання про люстрацію вже розглядається більше 4 років.

- Зрозуміло, що саме через рішення ОАСК ви хочете відновити справедливість. Нагадайте будь-ласка читачам, які основні позиції ви доводите у своєму позові.

- На першому місці стоїть, звичайно, порушення процедури. Бо закон про КСУ (ст. 39) для вирішення мого питання робить пряму відсилку до Регламенту Суду. Загалом, закон робить таких відсилок до Регламенту більше ніж 60 разів. Власне, причина кризи КСУ 2017 року саме в цьому і полягала, бо майже рік не могли затвердити регламент Суду. Так, ось порядок спеціального пленарного засідання визначається Регламентом, який ці судді КСУ брутально порушили. Своєю чергою, в Регламенті зазначено (п.2 ст.13) чітко вказано, що суддя, стосовно якого порушене питання щодо звільнення, надає усні та письмові пояснення щодо такого звернення. Але ж нічого такого не було й близько, а мої пояснення навіть ніхто не хотів дивитись. Бо дуже поспішали, і було конче важливо зняти мене з посади швидко, до дати інавгурації Президента. Дуже дивно мені було чути й про те, що це я заполітизував діяльність суду. Однак по факту йшлося лише про одне інтерв'ю, в якому я сказав, що не приведу Президента до присяги у разі суттєвих та грубих порушень виборчого процесу. Жоден з політиків на це не відреагував так, як відреагували мої «друзі» в мантиях. Бо тут насправді і не було жодної політики, а була пряма відсилка до подій Помаранчевої революції, коли майже відбулося захоплення

влади внаслідок чисельних і брутальних порушень виборчого законодавства. І звичайно ж, що і як таких підстав для мого звільнення також не було. Всі ті факти, викладені у Висновку Комісії з питань регламенту та етики, вони мають суто гіпотетичний сенс, бо нічим не підтверджені. І головне, всі ті зауваження стосувались моєї діяльності як Голови Суду, проте позбавили мене саме статусу судді, що є аж ніяк не є співмірним. Це класична підміна понять і брутальне порушення принципів верховенства права. Я до речі, стикався сам з чимось подібним, коли розглядав у 2009 році справу «Доронін проти України» в ЄСПЛ. В ній чітко було видно, що людину затримували, скажімо, за спротив співробітникам міліції, але потім проводили з ним слідчі дії, допит як з підозрюваним у скоєнні іншого злочину. Аналогія простежується пряма, на мій погляд, мовляв, а давайте звинуватимо Шевчука у тому, що він поганий Голова Суду, проте звільнення проведемо за дисциплінарний проступок як судді.

- Нещодавно ви приєднались до діяльності Асоціації захисту прав правників. Громадськість досі має вплив та суспільно-політичне життя країни, як ви гадаєте?

- Так, я поспілкувався в Києві з Головою Асоціації – очільником Ради адвокатів Закарпаття Олексієм Фазекошем. Я вдячний Асоціації, що вона підтримує мене в моєму прагненні до відновлення справедливості і відкрито виступила із зверненням про поновлення мене на посаді голови КСУ. Водночас, зазначу, що будь-який суд має виносити своє рішення виключно у відповідності до закону та принципів верховенства права, а не на угоду тим чи іншим організаціям. Бо суспільна громадська думка може бути мінливою, а принципи права – вічні (*Vectornews (https://www.vectornews.net/exclusive/144464-stanslav-shevchuk-ukrayin-zaraz-potrben-spravzhny-profesyniy-konstitucyniy-sud-a-ne-zbgovisko-ntriganv.html)*. – 2019. – 4.10).

Алексєєв С., юрист, народний депутат України, Голова підкомітету з питань діяльності органів правопорядку

Що суд прийдешній нам готує?

Давно такого не пам'ятаю, щоб очільники дипломатичних представництв в Україні із стурбованістю та занепокоєнням звертались до Голови Верховної Ради з приводу ухваленого закону. А цього тижня це сталося. Посли Канади, Британії, ФРН, ЄС стурбовані ухваленим законом 1008 «Про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» щодо так званого перезавантаження судової реформи. Хвилює їх низка норм документу, які ставлять незалежність суддів під питанням, про що посли детально описали у листі до Дмитра Разумкова. Окремо у зверненні зазначено, що аналогічні занепокоєння нещодавно висловив також і Генеральний секретар Ради Європи. У максимально дипломатичних висловах посли рекомендують звернутися до Венеціанської комісії для повного забезпечення відповідності закону «нашим загальним цінностям», а також провести зустріч та обговорити альтернативні до ухвалених змін варіанти.

Аналогічні зауваження з приводу тих же норм висловлювали й представники нашої фракції «Європейська Солідарність», «Батьківщини» та «Голосу» як на засіданні Комітету з питань правової політики, так і в сесійній залі протягом двох днів, коли розглядався цей законопроект. Прикро, що нас не почули і тепер питання, які треба було узгодити на національному рівні, вийшли вже в міжнародну площину.

Наразі в ухваленому законі є три основні загрози, хоча дрібніших, проте не менш дискусійних норм значно більше. Перше, що турбує експертів та професійну спільноту, – це зменшення максимальної кількості суддів Верховного Суду з 200 до 100 осіб. Враховуючи завантаженість, обсяг роботи суддів і тисячі невирішених справ, такий крок жодним чином не сприятиме підвищенню ефективності судової влади. Більше того, це призведе до порушення ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, за якою

кожному гарантується право на справедливий і публічний розгляд його справи впродовж розумного строку.

Для розуміння ситуації трохи цифр. Зараз на розгляді у ВС близько 70 тис справ. Щодня реєструється ще до 400 справ. Це означає, що на кожного суддю в середньому 350 справ. Коли суддів скоротять, то все це навантаження розподілиться вже між 100 суддями і кожен розглядатиме вже 700 справ. Не важко спрогнозувати, що про визначений законодавством строк у 2 місяці можна буде і не мріяти, бо чинному складу ВС знадобилось майже півтора роки, щоб розібратись з навалюю старих справ, що перейшли їм у спадок, і хоча б наблизитись до встановлених строків.

З цього приводу, до речі, хочеться згадати ухвалене наприкінці вересня абсолютно протилежне рішення парламентом щодо розвантаження Вищого антикорупційного суду від малозначимих, на думку авторів ініціативи, справ, аби судді могли зосередитись на резонансних, які вели в НАБУ. Аргументація – 3500 справ забагато для ефективної роботи 38 суддів, тому перелік скоротили до 200. Тобто зменшили навантаження з 92 справ на одного суддю до 5. Зрозуміло, що розгляд антикорупційних справ дуже важливий, однак і від роботи Верховного Суду залежить, фактично, вся судова вертикаль, бо саме ВС формує судову практику, що є обов'язковою для решти судів. І це вже не кажучи про права громадян на доступ до правосуддя.

Йдемо далі. Ще одне надзвичайно дискусійне положення ухваленого документу – передача Вищій раді правосуддя повноважень формувати склад Вищої кваліфікаційної комісії суддів. Це створює високий ризик консолідації повноважень в одному органі. Більше того, такі положення не відповідають принципу ефективного функціонування судової системи та порушують баланс органів судової влади, бо такі функції неpritаманні ВРП та

неконституційні. Згідно ж з Рекомендаціями Ради Європи, не менше половини незалежних органів судової влади мають бути суддями, яких обирають самі ж судді із судів усіх рівнів. Окремо про близьке до мене як практикуючого адвоката в минулому – ухвалені зміни також призведуть до втрати права адвокатури обирати двох представників до складу ВККС. Виключення адвокатури з кола суб'єктів формування ВККС означає нівелювання її ролі у системі правосуддя.

Ну і третє дискусійне питання, що несе в собі велику загрозу – це зменшення базового розміру посадового окладу суддів ВС та ще й на тлі скорочення їхньої кількості. Це, без сумніву, порушує гарантії фінансової незалежності суддів. Європейська хартія щодо статусу суддів зазначає, що суддям надається винагорода, рівень якої встановлюється з тим, аби захистити їх від тиску, спрямованого на здійснення впливу на рішення. Ця норма також не відповідає Рекомендаціям Комітету Міністрів Ради Європи, де зазначено, що оплата праці суддів повинна відповідати їх професії та виконуваним обов'язкам, а також бути достатньою, щоб захистити від дії стимулів, через які можна впливати на їхні рішення.

І це лише найбільш резонансні норми, які викликають занепокоєння не тільки в Україні,

а й за її межами. Окрім того, документ містить багато формулювань, що не відповідають принципу правової визначеності, як то: «найвищі стандарти етичної поведінки», «грубе чи систематичне нехтування обов'язками», «допущення іншої поведінки, що підриває авторитет та суспільну довіру до правосуддя» тощо. Ці формулювання є занадто загальними та оціночними і можуть по-різному тлумачитися на практиці.

Якщо вже було бажання реформувати судову систему, це треба було робити не в славнозвісному «турборежимі», а після обговорень та консультацій з міжнародними експертами, Венеціанською комісією, експертним середовищем, з суддівським середовищем та суспільством, врешті решт.

Наразі ж ухвалений закон 1008 «Про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» не відповідає праву Європейського Союзу та рекомендаціям Ради Європи, не враховує основні принципи незалежності судових органів та державного управління, таких як демократія, верховенство права, повага до прав людини і основоположних свобод. І наслідки такого поспіху не змусять довго на себе чекати (*Lb.Ua* (https://ukr.lb.ua/blog/sergiy_alekseev/440243_shcho_sud_priydeshniy_gotuie.html). – 2019. – 21.10).

Топалова С., політолог, кандидат політичних наук

Референдум: бути чи не бути? Маніпулювати чи приймати доленосне рішення?

В умовах війни, звісно, постійно тривають пошуки її припинення і встановлення миру. Залежно від того, які пропонуються стратегії і наскільки вони виглядають прийнятними не лише для влади, а, передусім, для тих, хто делегував їй повноваження, змінюються амплітуди суспільних коливань. Відсутність власних стратегій і спроби замінити їх рухом на повідку у агресора, підтримуваним партнерами, що намагаються швидше позбутися головного болю, як бачимо, призводить до активізації суспільного опору. З одного

боку, це свідчення визрівання громадянського суспільства, що вселяє певний оптимізм. Адже це могутній поштовх до визрівання «зеленої влади». Справа лише у тому, що період для цього у неї жорстко обмежений.

Реанімація сумнозвісної формули Штайнмайєра не лише сколихнула певну частину громадськості і політикуму, але й підштовхнула представників медіа- і експертного середовища до активізації пошуку ефективних стратегій та спрямування діяльності влади на їх прийняття і реалізацію.

У приватних розмовах з колегами неодноразово піднімала питання доцільності, а за певних умов і неминучості проведення Всеукраїнського референдуму. У відповідь чула багато контраргументів, що стосувалися некомпетентності виборців, особливостей південно-східної регіональної свідомості, маніпулятивного потенціалу і впливу референдумів та ін.

Однак протягом останнього тижня вже прочитала кілька публікацій, автори яких обґрунтовують ідею референдуму як важливу/базову складову стратегії виходу із «формульного капкану» і подальшого досягнення миру. Юрій Романенко пропонує провести повноцінну полеміку і винести на референдум варіант угод, який може бути підписаний у Нормандському форматі. Геннадій Друзенко також наводить низку раціональних правових, іміджевих та ситуаційно доречних аргументів на користь референдуму.

Референдум – неоднозначність цілей і наслідків

Референдум може бути як засобом всенародного волевиявлення, так і засобом маніпулювання масовою свідомістю. Все залежить від цілей ініціаторів, процесу підготовки й інформаційної кампанії, самої постановки питань, і звісно, від рівня компетентності суспільства. Процес і наслідки популістського Brexit, як і соціальний портрет британця, що голосував «за», дають корисний урок і багато питань до роздумів, аби не потрапити у власний капкан.

Україна має власний, хоч і не надто багатий досвід референдумів, і, відповідно, теж деякі уроки. Як один з них варто згадати референдум 2000-го не стільки з точки зору його «результатів» (у плані імплементації), скільки у плані постановки питань.

Питання були сформульовані так:

Питання І. Чи підтримуєте Ви пропозиції про доповнення статті 90 Конституції України новою третьою частиною такого змісту: «Президент України може також достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо Верховна Рада України

протягом одного місяця не змогла сформувати постійно діючу парламентську більшість або у разі незатвердження нею протягом трьох місяців підготовленого і поданого в установленому порядку Кабінетом Міністрів України Державного бюджету України», яка б установлювала додаткові підстави для розпуску Президентом України Верховної Ради України, та відповідне доповнення пункту 8 частини першої статті 106 Конституції України словами: «та в інших випадках, передбачених Конституцією України»?

Питання ІІ. Чи згодні Ви з необхідністю обмеження депутатської недоторканності народних депутатів України і вилученням у зв'язку з цим частини третьої статті 80 Конституції України: «Народні депутати України не можуть бути без згоди Верховної Ради України притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані»?

Питання ІІІ. Чи згодні Ви із зменшенням загальної кількості народних депутатів України з 450 до 300 і пов'язаною з цим заміною у частині першій статті 76 Конституції України слів «чотириста п'ятдесят» на слово «триста», а також внесенням відповідних змін до виборчого законодавства?

Питання ІV. Чи підтримуєте Ви необхідність формування двопалатного парламенту в Україні, одна з палат якого представляла б інтереси регіонів України і сприяла б їх реалізації, та внесення відповідних змін до Конституції України і виборчого законодавства?

Як бачимо, у формулюваннях використані одночасно два маніпулятивних прийоми.

1. Техніка позитивних відповідей Сократа. Зважаючи на вкрай низький рівень довіри до парламенту, схилити суспільство до посилення впливу президента на парламент не так вже й важко. За домінуючої в масовій свідомості впевненості у безкарності депутатів, обмеження недоторканності, звісно, буде сприйнято схвально. Оскільки образ депутата у свідомості пересічного громадянина більше асоціюється з трутнем, аніж з трудівником, то й зменшення їх кількості не сприйматиметься як загроза національному політичному інтелекту. Тож варто правильно вибудувати питання – щоб на

перше відповіли схвально, не замислюючись над очевидним, а на останнє – автоматично.

2. Четверте питання не вбудовувалось у цю логіку. Більшість пересічних виборців не знають про тонкощі функціонування двопалатних парламентів, і тим більше – чим саме допоможе двопалатний парламент Україні. Тому їм потрібно підказати, що й було зроблено.

Тож досвід референдумів має бути певним щепленням від можливих прорахунків і маніпуляцій у майбутньому.

Курс на референдум: як тримати?

- Події, що розгортаються, все більше наводять на висновок про необхідність референдуму як внутрішньо і зовнішньо легітимного засобу визначення ключового стратегічного напрямку руху до миру.

- Необхідний комплекс заходів для запобігання маніпулятивному застосуванню референдуму.

- Однозначно, передувати референдуму має широка публічна дискусія для визначення прийняттого для України формату припинення війни.

- Вже стає зрозуміло, що цей формат не може співпадати із пропонованим Кремлем, тому ще більше посилиться його збройний та інформаційний натиск. Вже сьогодні це відчувається і на лінії зіткнення і в українському інформаційному просторі. Навіть на інформаційних ресурсах для самостійного

вивчення іноземної мови «зачастив» Медведчук з мирними ініціативами в дусі «русского мира». Тож стратегія нейтралізації вже має бути.

- Доречною вакцинацією для громадян, що схильні підтримувати встановлення миру будь-якою ціною/на умовах Путіна енд Компані, вочевидь, стане оприлюднення низки реальних сум – скільки сьогодні коштує українським платникам податків підтримка окупованих територій і скільки коштуватиме їх відбудова в обмін на формальний суверенітет. Адже черги донорів і намагання РФ потрапити на перше місце поки не видно.

- Цілком ймовірно і навіть очевидно, що чим більше українське суспільство буде схилитись до несприйняття миру на умовах РФ, тим більше загострюватиметься ситуація на фронті. Не варто виключати і можливість розширення масштабу вторгнення. Тому зовнішньополітичному відомству, яке сьогодні де-юре присутнє, але де-факто у його діяльності більше спостерігається відсутність притомної присутності, вже зараз варто вести активну роботу у напрямку розгортання миротворчої місії ООН на лінії зіткнення.

- Цінний внесок політологів і експертів у процес підготовки плебісциту – фахове сприяння широкій публічній дискусії з елементами просвітництва та протидія можливим спробам/намірам проведення маніпулятивного референдуму (*Lb.Ua (https://ukr.lb.ua/blog/svetlana_topalova/439365_referendum_buti_chi_buti.html). – 2019. – 9.10).*

КОНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Шотландія

Глава шотландського уряду Нікола Стерджен заявила, що другий референдум щодо незалежності регіону «повинен відбутися в наступному році».

Про це повідомляє «Європейська правда» з посиланням на BBC.

Виступаючи на конференції Шотландської національної партії, Стерджен підтвердила, що до кінця цього року попросить офіційної згоди уряду Великої Британії на проведення референдуму.

Вона сказала, що Вестмінстер не має права блокувати запит. Разом з тим вона підкреслила,

що будь-який референдум повинен бути законним, аби його результат визнали на міжнародному рівні.

Нагадаємо, перший референдум про незалежність Шотландії від Великої Британії пройшов в 2014 році. Тоді 55% населення виступили проти такого кроку.

Водночас на референдумі про вихід Британії з ЄС 62% шотландців заявили, що хочуть залишитися у складі ЄС (*Європейська правда* (<https://www.eurointegration.com.ua/news/2019/10/15/7101910/>). – 2019. – 15.10).

Іспанія

В Каталонії необхідно провести новий референдум о незалежності регіона, вважає глава Женералитата (правительства) Каталонії Жоаким Торра. Об этом он заявил 17 октября, выступая в каталонском парламенте, сообщает BBC.

По словам Торры, при определенных условиях референдум может быть проведен до окончания каденции действующего парламента Каталонии – до 21 декабря 2021 года.

Он отметил, что приговоры, вынесенные каталонским лидерам, не помешают проведению референдума. Торра расценил

решение суда как “прямую атаку на основные права” каталонцев.

Глава правительства Каталонии также призвал положить конец насилию.

В Конституционном суде Испании заявили, что попытки лидеров Каталонии инициировать второй референдум о независимости региона будет иметь правовые последствия (*Гордон* (<https://gordonua.com/news/worldnews/glava-katalonii-zayavil-o-neobhodimosti-provesti-novyy-referendum-o-nezavisimosti-1356540.html>). – 2019. – 18.10).

Італія

Італійські депутати проголосували за конституційну реформу. Йдеться про скорочення кількості парламентарів в обох палатах.

Під час фінального голосування «за» проголосували 553 члена палати депутатів, «проти» – 14, ще двоє утрималися, пише «La Repubblica».

Згідно з реформою, загальна кількість парламентарів зменшиться з 945 до 600. Кількість депутатів має скоротитися з 630 до 400, сенаторів – з 315 до 200.

Італійські ЗМІ зазначають, що скорочення членів парламенту було однією з передвиборних обіцянок «Руху П'ять зірок». Вони вважають, що такі кроки дозволять економити по 100 млн євро в рік і зроблять роботу парламенту більш ефективною.

Парламент Італії вважається одним з найчисленніших законодавчих органів в світі і займає третє місце за цим показником. Найбільша кількість членів парламенту в Китаї (близько 3 тис.), Далі йде Велика Британія (близько 1,4 тис.).

Очікується, що нові правила щодо кількості парламентаріїв в Італії почнуть діяти з наступних парламентських виборів, запланованих на

2023 рік (*Слово і Діло* (<https://www.slovoidilo.ua/2019/10/09/novyna/svit/italiyi-skorotyat-kilkist-parlamentariv>). – 2019. – 9.10).

Куба

За результатами виборів президентом Республіки Куба став Мігель Діас-Канель.

«Національна асамблея народної влади (АНПП) обрала цього четверга, 10 жовтня, президентом Республіки Куба Мігеля Маріо Діаса-Канеля Бермудеса, який обійматиме посаду президента країни до 2023 року», – йдеться у публікації.

На позачерговій сесії, законодавці проголосували за 59-річного Мігеля Діаса-Канеля, який раніше очолював Раду міністрів республіки, та був одним з 17 кандидатів на посаду.

Нововибраний лідер має три місяці для призначення прем'єр-міністра на посаду глави уряду, а також губернаторів для 15 провінцій країни.

Крім цього, віце-президентом республіки був призначений Сальвадор Вальдес.

Посада президента була введена за результатами референдуму, проведеного на Кубі в лютому 2019 року. У квітні 2019 року також була введена нова Конституція, яка передбачає поступову зміну структури влади держави (*Українська правда* (<https://www.pravda.com.ua/news/2019/10/11/7228760/>). – 2019. – 11.10).

Туркменістан

В Туркменистані приступила к работе комиссия по изменению Конституции страны.

Президент Гурбангулы Бердымухамедов заявил, что конституционные изменения необходимы в связи со «стремительно» меняющейся «экономической и политической ситуацией в мире».

В ходе заседания нового органа был назначен заместитель главы комиссии по изменению Конституции, пишет sa-news.org Эту должность заняла спикер национального парламента Меджлиса Гульшат Мамедова. Главой комиссии по изменению Конституции Туркменистана является сам президент страны.

Напомним последний раз Конституция Туркменистана изменялась в сентябре 2016 года. Тогда основным изменением было ликвидирование из главного закона страны положения, ограничивающего верхний возраст кандидата в президенты не старше 70 лет. Таким образом, эти изменения давали, в частности ныне действующему президенту, возможность пожизненного президентства.

Три года назад в новой редакции Конституции не были учтены рекомендации Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека.

Отметим, что в ныне действующей редакции Конституции страны, не существует положения о верхнем возрасте гражданина, желающего избраться президентом страны. Зато в нём определён нижний предел соискателей на высший пост. Согласно 69-статьи конституции кандидат должен быть не моложе 40 лет. Это положение является препятствием для молодых лиц в туркменской политике, например, для сына президента и хяжима Ахалского веляята Сердара Бердымухамедова претендовать на президентство.

В этот раз предложенная президентом конституционная реформа проводится под предлогом создания двухпалатной парламентской системы, путём объединения Халк Маслахаты и Меджлиса. Было решено, что новая редакция Конституции должна быть готова к рассмотрению на заседании Халк Маслахаты в 2020 году, сказал глава государства.

Конституция Туркменистана была принята в 1992 году и уже подвергалась изменениям шесть раз – в 1995, 1999, 2003, 2006, 2008 и 2016 годах (*Белорусский Партизан* (<https://belaruspartisan.by/politic/478790/>). – 2019. – 9.10).

**КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС
В УКРАЇНІ:**

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

№ 10 (66) 2019

(25 вересня - 25 жовтня)

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

Комп'ютерна верстка:
А. Берегельська

Підп. до друку 29.10.2019.
Формат 60x90/8. Обл.-вид. арк. 6,2.
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.