



КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ:

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

У НОМЕРІ:

- **АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС**

- ∨ *Референдум як інструмент
прямої демократії*

- **СУСПІЛЬНА ДУМКА**

- ∨ *Депутатська недоторканність:
скасувати чи реформувати?*

- ∨ *Децентралізація в Україні:
ризики, плюси і мінуси*

- **ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР**

- ∨ *Антикорупційне законодавство:
змінити парадигму права*

№ 6 червень 2019

**КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС
В УКРАЇНІ:**

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

№ 6 (62) 2019

(25 травня - 25 червня)

Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів

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

Редакційна колегія:

Л. Дубровіна, член-кореспондент НАН України, в.о. генерального директора НБУВ
(головний редактор);

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

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

Ю. Половинчак, заввідділу обслуговування інформаційними ресурсами НЮБ;

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

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

Закірова С.

Референдум як інструмент прямої демократії:
міжнародний досвід і корисні уроки для України....3

НОВИНИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ

КСУ визнав конституційним Указ Президента
«Про дострокове припинення повноважень
Верховної Ради України та призначення
позачергових виборів».....12

КОНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ

ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ УКРАЇНИ

Двоє суддів Конституційного суду України
висловились проти рішення, яким було визнано
законним розпуск Президентом
В. Зеленським Верховної Ради
та призначення позачергових
парламентських виборів.....13

Інтерв'ю судді КСУ Віктора Городовенка
щотижневику «Судово-юридична газета»
(28.05.2019)
Авансовий внесок як умова виконання судового
рішення: яку глобальну проблему виявило
рішення КСУ за конституційною скаргою.....25

СУСПІЛЬНА ДУМКА

О. Постернак, ИНПОЛИТ:
Решение КСУ о роспуске Рады:
главные аспекты.....30

С. Фурса, NV.ua: Коломойський не дарма
повернувся.....30

О. Примаченко, Ракурс: Судова реформа –
як підставляють президента.....31

О. Белявський, Високий Замок: Якщо
Конституційний суд є під контролем олігархату,
то живемо не у Республіці, а в Олігархії.....32

П. Бульдович, Українська правда:
Депутатська недоторканність:
скасувати чи реформувати?.....34

М. Нечипоренко, Укрінформ:
Антикорупційний інструмент був,
а тепер його нема?.....36

Р. Малко, Тиждень.ua: Мовний закон:
торги недоречні.....39

Л. Заглада, Ракурс: Децентралізація
в Україні: ризики, плюси і мінуси.....41

А. Буряченко, 112.ua: Изменение
Конституции от команды "Зе": Чего ожидать.....43

Л. Семишоцький, Закон і Бізнес:
Звітність проти свободи.....45

Р. Маселко, Українська правда.Блоги:
Кваліфікаційна фальсифікація суддів.....47
Л. Волошина, Inforesist: Референдум по
НАТО и ЕС приведет к катастрофе.....48

**ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ,
ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ,
ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ.....50**

ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР

Різник С.
Указ президента про розпуск парламенту:
що скаже Конституційний Суд.....56
Головін О.

Конституційний Суд скасував прив'язування
стажу до віку. Що це означає і як домогтися
призначення пільгової пенсії.....59
Кириченко Ю.

Президент тут ні до чого.....61
Сабліна Є.

Позиваються тільки прокурори.....65
Ахтирська Н.

Антикорупційне законодавство:
змінити парадигму права.....66
Танасевич О.

Вищий антикорупційний суд:
невирішені питання.....69
Мельниченко В.

Багато галасу даремно: процедура імпичменту
Президента України повинна бути передусім
конституційною.....70
Хутор Т.

Рішення КСУ про конституційність указу щодо
розпуску Ради: 3,5 мільйонів і вирішуйте самі....75
Куйбіда Р.

Як зупинити корозію правосуддя.....77
Жернаков М.

Зеленський встановлює контроль над судами
за допомогою людей Порошенка?.....81
Грабовський С.

Про «референдум за мир», логіку
«95 кварталу» та досвід Гітлера і Лукашенка.....82
Водянніков О.

Конституційне задзеркалля або рефлексії над
рішенням Другого сенату КСУ у справі
Запорізького заводу феросплавів.....84

КОНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Великобританія.....87
Білорусь.....90

АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

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

Референдум як інструмент прямої демократії: міжнародний досвід і корисні уроки для України

Новообраний Президент України В. Зеленський ще під час передвиборних перегонів заявив про необхідність використання такого інструменту прямої демократії як референдум. Вирішення ключових питань внутрішньої і зовнішньої політики новообраний глава держави вважає за необхідне вирішувати, спираючись на аналіз волевиявлення українського народу. До числа найважливіших законопроектів політичною програмою віднесено проект закону України «Про народовладдя», який буде формувати основні завдання для влади і засади політики через референдуми.

Саме за результатами всенародного референдуму 1 грудня 1991 р. 28 млн виборців (90,3 % голосів) було підтримано Акт проголошення незалежності України. Цей референдум був практично єдиним у новітній історії України, що мав реальні юридичні наслідки.

Всеукраїнський референдум як механізм легітимації політичних рішень влада намагалася використовувати і пізніше. За ініціативою Президента України Л. Кучми 16 квітня 2000 р. відбувся другий референдум, який мав дати відповіді на декілька питань щодо реформування системи державного управління. У референдумі взяли участь 29 728 575 громадян, що становило 81,15 % від загальної кількості громадян, які мали право брати участь у голосуванні. До Бюлетеня було внесено чотири питання, частина яких не втратила актуальності і сьогодні, через 19 років після проведення референдуму:

– про можливість дострокового припинення Президентом України повноважень Верховної Ради України у випадку, якщо парламент протягом місяця не сформує дієвої парламентської більшості або протягом трьох місяців не затвердить проект закону України

«Про Державний бюджет» (за – 85,9 %; проти – 14,1 %);

– про скасування депутатської недоторканності (за – 90,2 %; проти – 9,8 %);

– про скорочення загальної кількості депутатів з 450 до 300 осіб (за – 91,1 %; проти – 8,9 %);

– про формування двопалатного парламенту (за – 82,9 %; проти – 17,1 %).

І хоча всі питання отримали позитивні відповіді виборців, сам спосіб проведення референдуму, а саме: процедура голосування, характер і формулювання питань референдуму – поставив під сумнів його результати. Як зазначає кандидат політичних наук В. Масич, проведення референдуму зумовило критику як з боку внутрішньої політичної опозиції, так і міжнародних спостерігачів. У результаті сукупності дії низки чинників, його рішення так і не були імплементовані Верховною Радою України. Наступні спроби ініціювати проведення всеукраїнського референдуму у 2001–2010 рр. виявилися безуспішними.

Сьогодні в Україні законодавче забезпечення проведення референдумів відсутнє, оскільки 26 квітня 2018 р. Конституційний Суд України визнав неконституційним Закон України «Про всеукраїнський референдум» 2012 р. Як зазначають експерти Центру політико-правових реформ Ю. Кириченко і Б. Бондаренко, це рішення КСУ зупинило можливість проведення маніпулятивних національних референдумів і убезпечило від проведення референдумів, які підміняють волевиявлення народу і легітимізують владні рішення через інститут прямої демократії. За словами експерта з питань конституційного права «Реанімаційного пакета реформ» Ю. Кириченко, основними вадами закону фахівці вважають:

– нерівні можливості для прихильників та опонентів питання референдуму;

– процедуру внесення змін до Конституції України, яка виключає Верховну Раду України з процесу перегляду Основного закону, і яка суперечить положенням чинної Конституції України, що регламентують порядок внесення змін до Конституції України;

– відсутність положень, які б передбачали проведення публічних консультацій щодо проектів винесених на референдуми рішень, у тому числі проектів змін до Конституції України;

– відсутність гарантій незалежності комісії з референдуму;

– можливість вибіркового блокування Центральною виборчою комісією будь-яких ініціатив щодо проведення певних референдумів із процедурних або інших підстав;

– можливість ухвалення на референдумі рішень меншістю виборців (у зв'язку з відсутністю в законі вимог щодо мінімальної явки громадян у день референдуму).

Але тепер, як наголошують експерти, постала проблема з відсутністю законодавства, що регулює процедуру проведення національного референдуму. Відповідно до Плану законодавчого забезпечення реформ в Україні, новий закон мав бути ухваленим ще у 2016 р. Перший проект закону України «Про всеукраїнський референдум» № 2145а було зареєстровано ще 23 червня 2015 р. Документ пропонує закріпити на законодавчому рівні положення щодо підготовки та проведення всеукраїнського референдуму відповідно до вимог Конституції України, а також з урахуванням рекомендацій Європейської комісії за демократію через право (Венеціанської комісії) Ради Європи.

Крім того, до парламенту також подано й інші законопроекти про референдуми, що підготовлені різними народними депутатами і політичними фракціями, однак жоден із ініціаторів так і не зміг довести свій документ до розгляду у сесійній залі. Станом на 21 травня 2019 р. на сайті Верховної Ради України, окрім вище зазначеного зареєстровано ще 7 законопроектів, 3 з яких – проекти закону України «Про місцевий

референдум» (№ 2145а-1, № 2145а-2, № 2145а-3) – вже розглянуті профільним комітетом і з 14 березня 2017 р. очікують подальшого розгляду. Проект закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми за народною ініціативою» № 2535, поданий до парламенту 3 квітня 2015 р., 3 лютого 2016 р. було повернуто на доопрацювання ініціаторам подання. Проект закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо запобігання порушенню процедури внесення змін до Конституції України, призначення всеукраїнського референдуму, прийняття законів)» № 8234, поданий 5 квітня 2018 р., із 10 квітня того ж року перебуває на розгляді у профільному комітеті. Останнім 12 липня 2018 р. було зареєстровано проект закону України «Про референдуми» № 8590, який з 16 лютого 2018 р. опрацьовується у комітеті та все ще очікує подальшого розгляду парламентарів.

Отже, для практичного використання референдуму як інституту легітимації політичних рішень державної влади в Україні необхідно, перш за все, регламентувати юридичні підстави цієї правової форми волевиявлення громадян: розробити профільний закон; внести зміни до чинного законодавства, які стосуються референдумів; оформити ряд інших нормативно-правових актів, які мають забезпечувати проведення народного волевиявлення; розробити чіткий механізм імплементації отриманих на референдумі рішень і впровадження їх у практику.

Важливою складовою підготовки до успішного використання в Україні референдуму як інструменту прямої демократії також є детальний аналіз міжнародного досвіду і світової практики.

Загалом референдум як політичний інструмент державного управління має тривалу історію. Як зазначають автори фундаментальної роботи «Референдуми в Європейському Союзі», підготовленої Лабораторією законодавчих ініціатив за підтримки Координатора проектів ОБСЄ в Україні у 2007 р., історичним попередником референдуму був плебісцит – політичний інститут, який виник у V ст. до н. е.

у Римській республіці¹. В епоху середньовіччя плебісцити були поширені у Швейцарії та окремих ганзейських містах-державках, які мали певні ознаки демократичного устрою. Так, у 1449 р. в Швейцарії був проведений плебісцит, за результатами якого був запроваджений додатковий податок для покриття воєнних витрат республіки.

Власне інститут референдуму почав активно використовуватися у XVIII–XIX ст., піонерами у цій сфері виступають та ж таки Швейцарія та США.

Науковці Кам'янець-Подільського національного університету імені Івана Огієнка В. Маркітантов і В. Нечитайло зазначають, що після прийняття Декларації незалежності у США (1776 р.) конституційні конвенції штатів Массачусетс і Нью-Гемпшир запропонували виборцям схвалити проекти конституцій, розроблені законодавчими органами штатів. У 1778 р. виборці Нью-Гемпширу не підтримали запропонований конституційний проект і тільки у 1784 р. новий проект був ухвалений виборцями. За словами аналітика Foundation for Future (FFF), координатора дискусійного клубу «КОЛО» та ініціатора проекту «Хартія Майбутнього» О. Жмеренецького, у 1896 р. інститут референдуму був офіційно закріпленій у Конституції штату Південна Дакота. До початку XX ст. референдуми і законодавчі ініціативи були закріплені в конституціях 21 штату США і у статутах понад ста міст країни.

У Швейцарії референдуми також зародилися на місцевому рівні у кантонах. Перший загальнонаціональний референдум цієї країни, який прийняв другу Конституцію Гельветики, відбувся у 1802 р., а з 1874 р. конституційно закріплено роль референдумів у політичній системі країни. Сьогодні ж, як підкреслює О. Жмеренецький, в Основному законі визначено, що «вищою законодавчою владою» у Швейцарській Конфедерації володіє народ.

Швейцарія є однією з небагатьох держав світу, де практикується пряма демократія, заснована на винесенні різних питань на референдуми. За більш, ніж двісті років із започаткування такої процедури волевиявлення громадян швейцарці в середньому проводять кожен сезон, чотири рази на рік. Із 1848 р. у Швейцарії пройшло 521 референдумів на федеральному рівні, з них у 216 випадках предметом голосування була ревізія Конституції, 148 – стосувалися прийняття законопроекту або схвалення договору.

Як зазначається на сайті газети «Закон і Бізнес», у 1793 р. виборці Франції вперше напругу голосували за нову революційну конституцію, що стало прецедентом для цієї європейської держави, оскільки більшість її республіканських конституцій приймалися саме на загальнонаціональних референдумах.

Загалом у французькій політиці інститут референдуму відіграє важливу роль. Так, президент Франції Ш. де Голль чи не найчастіше серед післявоєнних політиків практикував проведення в Європі загальнонаціональних референдумів. Як зазначають В. Маркітантов і В. Нечитайло, відомий випадок, коли Ш. де Голль, навіть за відсутності конституційного права на референдум, розпустив парламент і призначив референдум, одне з питань якого стосувалося прийняття нової Конституції. Проведена за посередництвом кількох референдумів, політична реформа у цій країні, на думку вчених, дала змогу утворити одну з найдосконаліших політичних систем Європи.

Автори книги «Референдуми в Європейському Союзі» наголошують, що з початку XX ст. у Європі спостерігається загальна тенденція до розширення застосування інституту референдуму – починаючи з 1900 р. і до 1986 р. у Європі було проведено 365 загальнонаціональних референдумів. Таку точку зору підтримує і кандидат політичних наук В. Масич. За відомостями, які наводить дослідник, починаючи з 1900 р. у світі було проведено більше 17 000 плебісцитів на національному рівні. У США у 1904–2008 рр. було проведено 5 342 референдуми на рівні штатів. У швейцарських кантонах тільки з

¹ Референдуми в Європейському Союзі / [О. Д. Чебаненко, О. Ю. Гришук, Н. В. Колодяжна та ін. ; за ред. Д. С. Ковриженка]. Київ : ФАДА, ЛТД, 2007. 186 с. URL: <http://www.wcenter.org.ua/files/referendumi.pdf>.

1970 р. по 2003 р. було проведено 3 709 плебісцитів. Загалом, на думку науковця, має місце різке зростання випадків застосування механізмів прямої демократії, якщо брати до уваги і місцеві референдуми. За останні 20 років більше, ніж 100 країн запровадили різні типи прямого голосування, їх було вдвічі більше, ніж за останні півстоліття.

Інститут референдуму має суттєві переваги над іншими формами прояву демократії завдяки тому, що дозволяє напряду дізнатися думку громадян із приводу конкретних питань, відстежити відношення до запропонованих ініціатив влади, побачити підтримку чи протидію населення країни.

Натомість, як і будь-який інструмент політичної діяльності, проведення референдумів не позбавлено і певних вад. Зокрема, як наголошують журналісти В. Дік і Д. Каневський, щодо користі від референдумів у сучасній Німеччині точаться суперечки. За їх словами, прихильники аргументують свою підтримку тим, що референдуми посилюють вплив простого люду на ухвалення важливих рішень. Противники ж апелюють до того, що більшості громадян зазвичай бракує часу й знань, аби докладно знати за що вони голосують. Як приклад, звертають увагу журналісти, скептики наводять гітлерівські референдуми 1930-х років із масовою явкою виборців і 99 % підтримки.

Як зазначається на сайті ETCETERA.MEDIA, четвертий Президент США, один із авторів американської Конституції і Білль про права Дж. Медісон називав пряму демократію тиранією більшості. Критики ідеї такого виду волевиявлення вказували на наступні недоліки: на референдумі виборці більш схильні керуватися тимчасовими примхами, ніж ретельним обмірковуванням; громадяни недостатньо поінформовані, щоб приймати рішення для розв'язання складних питань; на виборців можуть впливати пропаганда, сильні особистості, залякування і дорогі рекламні кампанії. Крім того, як звертає увагу оглядач видання, пряму демократію свого часу використовували для зміцнення своєї влади й диктаторські режими: А. Гітлер у Німеччині (1936 р.), Б. Муссоліні в Італії (1934 р.), генерал

Ф. Франко в Іспанії (1947 р.), Ф. Маркос на Філіппінах (1973 р.), Пак Чон Хі в Південній Кореї (1972 р.).

Доволі поширеною є точка зору про те, що інституту референдуму не відображає рівня демократичного розвитку країни. Так, науковці Кам'янець-Подільського національного університету імені Івана Огієнка В. Маркітантов і В. Нечитайло зазначають, що на думку американських фахівців занадто широке використання референдумів із приводу конкретних законів небажане, позаяк поправки й компроміси, враховані законодавчим органом у процесі обговорення пропозицій, внесених учасниками референдуму, нерідко погіршують якість цих законів. Вадю цього суспільно-політичного заходу, окрім можливості упереджено тлумачити його результати, на думку вчених, є те, що він призводить не до спільної, а до єдиної думки, яка ігнорує інше бачення вирішення проблеми, змушує до однозначного вибору вирішення складних, часто суперечливих питань.

Кандидат політичних наук В. Масич звертає увагу на те, що має місце і географічна нерівність: з усіх референдумів за народною ініціативою, проведених з 1980-х років, 90 % були проведені у Швейцарії та 6 країнах: Італії, Ліхтенштейні, Уругваї, Литві, Латвії та Угорщині, що дає деякі підстави сумніватися в ефективності плебісцитів.

Український експерт із конституційного права О. Москалюк наголошує, що інститут референдуму може бути ефективним лише за певних умов. За його словами, перш за все, волевиявлення може бути ефективною процедурою у разі, якщо існує високий рівень обізнаності населення з наслідками референдуму. Як приклад він наводить ситуацію з Brexit у Великобританії 2016 р. Експерт підкреслює, що попри наявність глибокої демократичної традиції в Англії, кількість пошукових запитів у Google «Що буде з країною після Brexit?» у разі збільшилася буквально наступного дня після референдуму. На думку О. Москалюка, це означало недостатню обізнаність англійських виборців у суті проблеми, яка виносилася на референдум, що спричинило саме такий його результат. Уже

незабаром після референдуму багато британців усвідомили, що голосування за вихід із ЄС було помилковим і зажадали повторного референдуму. Петиція з такою вимогою набрала більше 5 млн підписів, а угода про вихід Великобританії з Євросоюзу все ще не досягнута. Під тиском громадськості 21 травня 2019 р. прем'єр-міністр Британії Т. Мей погодилася провести у Палаті громад чергове голосування щодо другого референдуму виходу країни з ЄС і оголосила про готовність її кабінету до компромісів заради того, щоб депутати проголосували за угоду про Brexit. За допомогою цього, Т. Мей хоче провести через Парламент тричі відкинуту ним угоду про вихід з Євросоюзу.

Отже, англійський приклад підтверджує, що підготовка до референдуму й обізнаність

населення у суті справи та наслідках від нього є обов'язковою умовою ефективності проведеного волевиявлення, навіть у державах зі сталою демократією.

Враховуючи сучасні реалії, оглядачі та експерти частіше за все говорять про посилення інтересу до інститутів прямої демократії через намагання суспільства активніше впливати на прийняття державних рішень та виразне невдоволення політичною елітою, що викликає стійке бажання контролювати вирішення можновладцями як внутрішніх, так і зовнішніх питань.

Спираючись на ґрунтовність висновків авторів роботи «Референдуми в Європейському Союзі», слід зазначити, що існують різні види і типи класифікації референдумів.

| № | Критерії класифікації | Типи референдумів |
|---|-----------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 | Предмет | <ul style="list-style-type: none"> • конституційні • законодавчі • міжнародно-правові • адміністративно-правові |
| 2 | Ступінь обов'язковості проведення | <ul style="list-style-type: none"> • обов'язкові • факультативні |
| 3 | Час проведення | <ul style="list-style-type: none"> • дозаконодавчі • післязаконодавчі (ратифікуючі) |
| 4 | Ступінь обов'язковості рішень | <ul style="list-style-type: none"> • консультативні • постановляючі (імперативні) |
| 5 | Зміст рішень | <ul style="list-style-type: none"> • затверджуючі • відхиляючі • відкладальні |
| 6 | Територіальна організація і коло вирішуваних питань | <ul style="list-style-type: none"> • загальнодержавні • регіональні • місцеві |
| 7 | Суб'єкт ініціативи | <ul style="list-style-type: none"> • за народною ініціативою (петиційні) • за ініціативою органів публічної влади |

Джерело: URL: <http://www.wcenter.org.ua/files/referendumi.pdf>

Утім, як зазначають укладачі, окремі з цих критеріїв поділу є умовними, оскільки у ряді країн ЄС рішення консультативних референдумів на практиці підлягають обов'язковому виконанню. У більшості держав ЄС рішення референдумів мають

не імперативний, а лише консультативний характер. Імперативний характер за всіма рішеннями, що ухвалюються на референдумах, закріплено лише в Естонії та Ірландії, тоді як у більшості країн, де практикуються імперативні референдуми, визначено певні критерії

«імперативності» – коло питань, винесених на референдум (Австрія, Данія, Іспанія, Литва, Мальта, Польща, Португалія, Швеція, Італія, Німеччина), рівень підтримки питання виборцями (Польща, Португалія), порядок ініціювання (Словенія, Угорщина).

В усіх країнах ЄС закони про референдуми визначають такі питання:

а) предмет референдуму, порядок його ініціювання (у тому числі збору та верифікації підписів виборців у тих країнах, де передбачена можливість проведення референдумів за народною ініціативою) і проголошення;

б) вимоги до форми бюлетенів для голосування на референдумах, умови дійсності бюлетенів, вимоги до протоколів про підрахунок голосів та про підсумки голосування в межах округів і в загальнонаціональному масштабі;

в) повноваження органів адміністрування виборчого процесу щодо підготовки та проведення референдумів.

У більшості випадків законами про вибори регламентуються такі питання, пов'язані з підготовкою та проведенням референдумів:

а) порядок створення, організація роботи виборчих комісій, статус членів виборчих комісій;

б) порядок ведення реєстру виборців, складання і уточнення списків виборців;

в) особливості голосування за місцем перебування виборців, голосування поштою, через Інтернет, голосування за кордоном;

г) порядок оскарження рішень, дій і бездіяльності щодо референдумів та санкції за порушення вимог законів про референдуми.

У більшості країн ЄС на загальнонаціональні референдуми можуть виноситись такі питання:

а) прийняття Конституції, внесення змін до Конституції або окремих розділів, статей Основного закону (базові принципи конституційного ладу, порядок внесення змін до Основного закону);

б) питання, що мають ключове значення для держави і суспільства (Греція, Португалія, Естонія, Іспанія, Італія, Литва, Польща, Словаччина, Румунія, Франція та ін.);

в) питання, що стосуються міжнародних відносин, зокрема – про приєднання до

міжнародних організацій, що передбачає передачу частини повноважень органів державної влади відповідним організаціям. Ініціатива проведення конституційних референдумів у більшості країн ЄС належить органам публічної влади, а не виборцям (крім Латвії, Литви, Італії); рішення відповідних референдумів у більшості країн Євросоюзу мають імперативний характер (за винятком Нідерландів, Фінляндії та Австрії).

На питання, що виносяться на місцеві референдуми, загалом поширюються ті ж самі вимоги, що і на питання, які виносяться на загальнонаціональний референдум. Відмінності зумовлюються лише природою місцевих референдумів. У багатьох країнах ЄС (Бельгія, Данія, Естонія, Ірландія, Литва, Люксембург, Нідерланди, Швеція) результати місцевих референдумів мають виключно консультативне значення; виключно імперативне значення місцеві референдуми мають лише в окремих країнах (Болгарія, Франція, Іспанія).

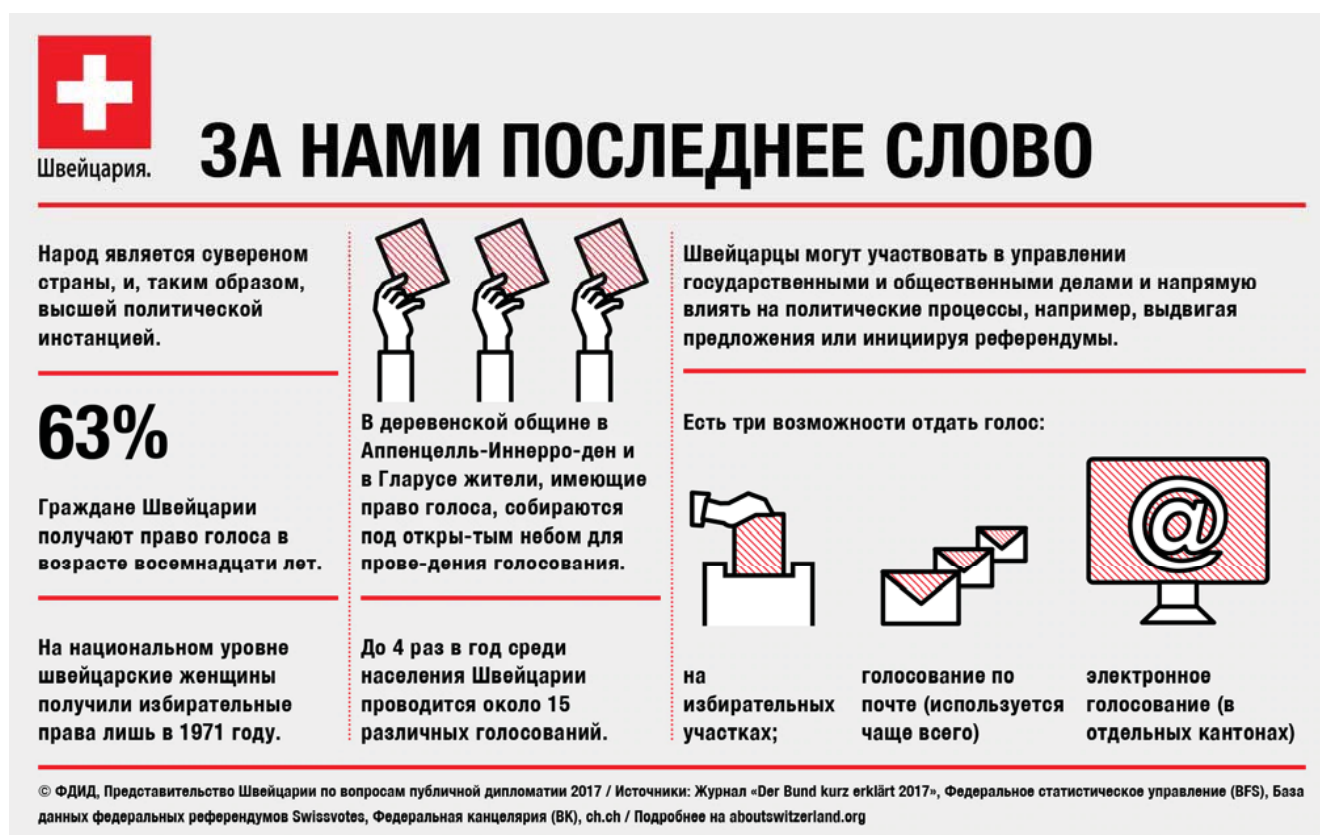
Натомість найчастіше референдуми застосовуються для розв'язання особливо важливих питань, наприклад, оголошення незалежності, виходу з союзу з іншими країнами або вступ чи припинення членства в міжнародній організації. Наприклад, у Швейцарії стратегічні рішення щодо майбутнього країни потребують обов'язкового винесення на референдум. Так, країна стала членом ООН (1945 р.) тільки у 2002 р., тому що у 1986 р. 75,7 % швейцарців, які проголосували на референдумі, відмовилися від вступу країни в ООН.

За даними, які наводить видання «Закон і Бізнес», з 1945 р. у світі відбулося більш, як 50 референдумів з питання про незалежність, причому за підсумками 27 із них більшість дала позитивну відповідь, а за підсумками 25 – негативну. У 90-ті роки ХХ ст. більш ніж у 10 країнах пройшли референдуми з питання про незалежність, у тому числі і референдуми з питання про вихід зі складу СРСР. Крім того, три країни залишили склад Югославії, одна відокремилася від Ефіопії і одна стала Східним Тимором. З 1967 р. Пуерто-Рико провело чотири

голосування з питання про незалежність від США, кожен з яких дав негативну відповідь; двічі голосував проти виходу зі складу Канади Квебек. Однак, як зазначає видання, в обох країнах і до сьогодні звучать вимоги про проведення нових референдумів із цього ж питання.

Як було зазначено вище, експерти називають Швейцарію країною, де практично ідеально працює інститут референдумів на різних рівнях державного устрою. Приклад законодавчого

забезпечення інституту прямої демократії у цій державі є найбільш цікавим і корисним. Активність участі швейцарських виборців у референдумах становить від 40 % до понад 70 % залежно від важливості питання. За словами аналітика Foundation for Future (FFF) О. Жмеренецького, кількість референдумів збільшилася з біля трьох на рік у минулому столітті до дев'яти на рік у 2016 р. На кожному референдумі виборець отримує кілька бюлетенів, у яких від 6 до 12 питань.



Джерело: URL: https://www.eda.admin.ch/content/dam/PRS-Web/bilder/infografiken/ru/3.1.6_RU.jpg

Як зазначає експерт, швейцарський інститут референдуму діє таким чином. За ст. 139 Основного закону Швейцарії 100 тис. громадян можуть ініціювати повний або частковий перегляд Союзної Конституції, з винесенням на референдум відповідного проекту. За словами аналітика, при висуванні ініціативи перегляду Конституції в формі загальної пропозиції, існує два варіанти: 1. Якщо парламент погоджується з ідеєю, він розробляє проект часткового

перегляду та виносить його на голосування народу і кантонів. 2. Якщо парламент відхиляє ініціативу, населення країни отримує право висловитися «за» або «проти» зміни Конституції. У випадку народної підтримки ініціативи, парламент розробляє проект нової Конституції.

Можливість затвердити новий текст Основного закону держави на референдумі передбачається і в інших країнах світу. Так,

в Угорщині громадяни можуть ініціювати перед парламентом перегляд Конституції на конституційному референдумі, якщо відповідна ініціатива буде підтримана 100 тис. підписів виборців. А в Ірландії будь-які зміни до Основного закону держави обов'язково затверджуються референдумом. Найновішим прикладом такого волевиявлення став референдум на Кубі з ратифікації проекту нової Конституції, який відбувся 25 лютого 2019 р. За повідомленнями кубинської ЦВК, у референдумі взяли участь понад 84 % громадян, з яких проект Основного закону підтримали понад 6,8 млн кубинців (майже 73,3 % виборців), і 706 тис. виборців проголосували проти.

Іншим приводом для проведення загальнонаціонального референдуму може бути висловлення недовіри та оголошення народного вето. Як підкреслює О. Жмеренецький, предметом такого референдуму є питання про повне або часткове скасування закону чи нормативно-правового акту, або про розпуск парламенту. Зокрема, експерт зазначає, що після прийняття парламентом Швейцарії будь-якого закону існує 100 днів, щоб незадоволені громадяни могли організувати референдум для його скасування. Це можливо на вимогу 50 тис. виборців (1 %) або 8 кантонів країни. Загалом, 6–7 % законодавчих актів парламенту Швейцарії виносяться на референдуми. За словами аналітика, з 1848 р. ця процедура в масштабах країни застосовувалася близько 100 разів, у третині з яких відбулося скасування законів більшістю голосів виборців.

Аналогічне право на розпуск парламенту чи вищих державних інституцій за результатами народного волевиявлення передбачено і в інших країнах та окремих суб'єктах федеративних держав. Зокрема, у німецькій землі Баден-Вюртемберг парламент можна розпустити шляхом референдуму, який повинні ініціювати 200 тис. виборців, і цей інструмент застосовувався у 1971 р. У Баварії для ініціювання подібного референдуму необхідно зібрати 1 млн підписів. В Еквадорі у 1997 р. відбувся референдум відразу із 14 питань, серед яких було і питання про усунення президента країни з посади.

Застосування права на розпуск вищих державних інституцій в окремих країнах передбачає урахування механізму стримувань і противаг. Наприклад, в Австрії відхилення питання про дострокове припинення президентських повноважень на референдумі тягне за собою дострокове припинення повноважень парламенту, а підтримка цього питання – дострокове припинення повноважень глави держави. Аналогічне положення закріплено і в Конституції Латвії: якщо на референдумі підтримується пропозиція президента про достроковий розпуск парламенту, то повноваження парламенту припиняються; якщо відповідна пропозиція не підтримується – достроково припиняються повноваження президента Латвії. В Естонії відхилення законопроекту на референдумі має наслідком обов'язковий розпуск парламенту главою держави.

Референдум у світі може бути проявом народної законодавчої ініціативи. У різних державах таке законодавче народне право стосується конкретних питань, інколи їх коло чітко окреслено, а в інших державах на референдум можна виносити будь-яке питання. У Швейцарії на вимогу громадян може відбутися як прийняття або зміна союзних законів, федеральних рішень або міжнародно-правових договорів, так і вирішення простих, навіть інколи екзотичних питань. Наприклад, щодо голубиної пошти або мінімальної тривалості робочого тижня. Цікаво, що швейцарці проголосували проти зменшення тривалості робочого тижня, підкреслив кандидат юридичних наук, експерт із конституційного права О. Москалюк.

У 2009 р. у Швейцарії на референдум виносили питання про будівництво мечетей, а в 2012 р. на місцевому плебісциті найбільшого міста країни Цюриха було поставлено питання про введення спеціальних секс-паркінгів для зайняття проституцією в автомобілях.

Для ініціювання референдуму у Швейцарії, як підкреслює експерт FFF, необхідно зібрати 100 тис. підписів (2,5 % електорату) протягом 18 місяців або на вимогу 8 кантонів. За словами О. Жмеренецького, підтримку отримує

в середньому одна з десяти пропозицій, винесених на референдум.

У Швейцарії, навіть таке безумовне право федерального центру, як збір податків обмежено часом. Як зазначається на порталі Міжнародної інформаційної служби Швейцарської національної теле- і радіокомпанії SWI swissinfo.ch, такий порядок склався історично. У 1848 р., ухвалюючи федеральну конституцію, засновники нової Швейцарії свідомо обмежили набір компетенцій, переданих у розпорядження федерального центру. У податковій сфері він був відповідальний тільки за стягування митних платежів, тоді як оподаткування доходів залишалося в області компетенції кантонів. Право стягувати прямі федеральні податки державний уряд Швейцарії вперше отримав у пробному режимі тільки у 1916 р., із повторюваним терміном у два роки. І лише у 1958 р. право центру збирати податки було закріплено в Конституції, однак із процедурою схвалення на референдумі. Кожні 15 років уряд має подати на суд народу своє бачення того, як і в яких пропорціях він має намір наповнювати федеральний бюджет. Цей підготовлений урядовий документ, що є правовою базою самої процедури збору податків, повинен бути схвалений народом на референдумі. Причому тут діє ще й принцип «подвійної більшості», тобто погодитися з цим документом має як чисельна більшість виборців, так і більшість суб'єктів федерації.

Причини позитивного досвіду функціонування інституту референдуму в Швейцарії експерт із конституційного права О. Москалюк вбачає в особливостях проведення волевиявлення і загальному високому рівні життя населення. На його думку, на референдумах у Швейцарії досить часто не проходять популістські рішення, тому що там тривала процедура голосування і кожна зі сторін висловлює своє бачення, переваги та недоліки можливих рішень. До голосування громадяни отримують спеціальні листівки, де висвітлені точки зору як прихильників, так і противників запропонованого рішення. Люди мають можливість без поспіху обдумати поставлене питання. Вони, переконаний

експерт, не діють за логікою легких відповідей на складні питання, а приймають свідомі і зважені рішення.

Отже, аналіз світового досвіду законодавчого забезпечення і процедури проведення референдумів показує, що цей інститут прямої демократії може виявитися як прогресивним і демократичним, так і маніпулятивним чи таким, що зміцнює авторитарні засади влади. Експерти вважають, що ефективність такого способу волевиявлення багато у чому залежить від високого зального рівня життя населення і правосвідомості громадян, демократичних традицій країни, широкої інформаційної кампанії щодо суті проблеми, яку вирішують на референдумі. Проте найважливішим кроком до ефективного застосування цього механізму прямої демократії є наявність спеціального законодавства і розвинутий механізм практичної реалізації досягнутих рішень. На жаль, в Україні поки відсутні більшість із визначених експертами і фахівцями умов для проведення референдумів, відтак запровадженню цього інструменту прямої демократії має передувати серйозна підготовча робота. *(Статтю підготовлено з використанням інформації таких джерел: офіційний веб-портал Верховної Ради України (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002359-00>; http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc2_5_1_J?ses=10009&num_s=2&num=&date1=&date2=&name_zp=%F0%E5%F4%E5%F0%E5%ED%E4%F3%EC&out_type=&id=&page=1); веб-портал громадської організації «Інститут політики» (<https://polityka.in.ua/info/13.htm>); веб-сайт Центру інформації про права людини (https://humanrights.org.ua/material/konstitucijnij_sud_skasuvav_zakon_pro_vseukrajinskij_referendum_vid_jianukovicha); веб-сайт Центру політико-правових реформ (<https://www.pravo.org.ua/ua/news/20872998-v-ukrayini-skasovano-nekonstitutsiyniy-zakon-pro-referendum>); стаття В. Масич «Референдум як інструмент зворотного зв'язку: світові тенденції та Україна» (<http://dSPACE.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/34022/111-Masych>).*

pdf?sequence=1); веб-сайт «Центр правничих ініціатив» (<http://www.wcenter.org.ua>); стаття В. Маркімантова, В. Нечитайла «Референдум як форма прямої демократії: зарубіжний і вітчизняний досвід» (<http://ena.lp.edu.ua/bitstream/ntb/28402/1/012-069-074.pdf>); веб-сайт Foundation for Future (FFF) (<http://ffflab.com/referendum-tools-developed-world-and-ukraine/>); інтернет-портал газети «Закон і Бізнес» (https://zib.com.ua/ua/124383-yaki_pitannya_v_sviti_vinosyat_na_referendum.html); веб-сайт ETCETERA.MEDIA (<https://uk.etcetera.media/referendum-yak-u-sviti-koristuyutsya-instrumentom-pryamoji-demokratiyi.html>); інформаційний портал Deutsche Welle (<https://p.dw.com/p/13HyT>; <https://p.dw.com/p/3E67s>); аналітичний портал «Слово і Діло» (<https://www.slovoidilo.ua/2019/04/18/novyna/polityka/referendumu-ta-vidklykannya-deputativ-rozbyrayemosya-ekspertom-chy-hotova-ukrayina-narodovladdya>); веб-портал Міжнародної інформаційної служби Швейцарської національної теле- і радіокомпанії SWI swissinfo.ch (<https://www.swissinfo.ch/>; <https://bitly.su/KbV2YjO>).

НОВИНИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ

КСУ визнав конституційним Указ Президента «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів»

Конституційний Суд України ухвалив Рішення у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» від 21 травня 2019 року № 303/2019.

Цим рішенням Конституційний Суд України визнав таким, що відповідає Конституції України (є конституційним) Указ Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів».

Конституційний Суд України, вирішуючи порушені в конституційному поданні питання, виходить, зокрема, із того, що Верховна Рада України (VII скликання) 21 лютого 2014 р. внесла зміни до Конституції України. Зокрема, змінила редакцію статті 83, доповнила її положеннями щодо коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, та редакцію статті 90, наділивши Президента України правом достроково припиняти повноваження Верховної Ради України у випадку невиконання

вимог статті 83 Конституції України щодо формування коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України.

Разом з тим, зазначається у Рішенні КСУ, Верховна Рада України (VIII скликання), обрана на позачергових виборах 26 жовтня 2014 року, протягом строку своїх повноважень не відновила у Регламенті Верховної Ради України правове регулювання питання припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, з яким пов'язується початок перебігу місячного терміну формування нової коаліції депутатських фракцій і конституційне право Президента України достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо така коаліція депутатських фракцій не сформована в Україні.

Внаслідок цього виник конституційний конфлікт між Президентом України та Верховною Радою України щодо підстав дострокового припинення повноважень, який немає правового вирішення, так як Основний Закон України не визначає порядку припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, а Регламент Верховної Ради України, всупереч вимогам статті 83

Конституції України, не передбачає порядку припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України.

Водночас, носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ; народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (частина друга статті 5 Конституції України). Це засадниче положення конкретизується приписом статті 69 Конституції України про те, що народне волевиявлення здійснюється через вибори.

Конституційний Суд України констатував, що розв'язання конституційного конфлікту народом шляхом проведення позачергових виборів до Верховної Ради України відповідає вимогам частини другої статті 5 Конституції України.

Рішення Конституційного Суду України є обов'язковим, остаточним та таким, що не може бути оскаржено.

У голосуванні взяли участь 16 суддів Конституційного Суду України.

З повним текстом Рішення Суду можна ознайомитися за посиланням: <http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/6p.pdf> (*Офіційний*

інтернет-сайт Конституційного суду України (<http://www.ccu.gov.ua/novyna/ksu-vyznav-konstytucijnym-ukaz-prezydenta-pro-dostrokovye-prypynennya-povnovazhen-verhovnoyi>). – 2019. – 20.06).

Президент України В. Зеленський 21 червня підписав указ про створення Комісії з питань правової реформи.

Про це свідчить указ президента №421/2019, пише «Слово і Діло».

Так, згідно з указом, основним завданням комісії є сприяння подальшому розвитку правової системи в Україні з урахуванням міжнародних зобов'язань.

Основними напрямками роботи комісії президент визначив подання пропозицій щодо внесення змін до Конституції і законів, спрямованих на забезпечення реалізації конституційних норм і принципів.

Крім того, своїм указом Зеленський припинив діяльність Ради з питань судової реформи і Конституційної комісії (*Слово і Діло* (<https://www.slovoidilo.ua/2019/06/21/novyna/polityka/zelenskyj-stvoryv-komisiyu-pytan-pravovoyi-reformy>). – 2019. – 21.06).

КОНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ УКРАЇНИ

Двоє суддів Конституційного суду України висловились проти рішення, яким було визнано законним розпуск Президентом В. Зеленським Верховної Ради та призначення позачергових парламентських виборів

Проти рішення КС висловились судді Микола Мельник та Сергій Сас.

Зокрема, суддя Сергій Сас вважає Указ Зеленського таким, що базується на необ'єктивній інформації та немає конституційних підстав для дострокового припинення повноважень Верховної Ради України восьмого скликання.

Не погоджується з рішенням і суддя Мельник. На його думку, указ слід було визнати неконституційним з таких підстав:

1. Конституція України містить низку фундаментальних щодо здійснення державної влади положень, за якими: Україна є демократична, правова держава (стаття 1); права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; держава відповідає перед людиною за свою діяльність; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (частина друга статті 3); носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ;

народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування; ніхто не може узурпувати державну владу (частини друга та четверта статті 5); державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову; органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України (стаття 6); в Україні визнається і діє принцип верховенства права; Конституція України має найвищу юридичну силу; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй; норми Конституції України є нормами прямої дії (стаття 8); 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 (частина друга статті 19).

Здійснення державної влади відповідно до вказаних конституційних приписів, зокрема на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, завдяки визначеній Основним Законом України системі стримувань і противаг забезпечує стабільність конституційного ладу, запобігає узурпації державної влади та узурпації виключного права народу визначати і змінювати конституційний лад в Україні (пункт 3 мотивувальної частини Рішення Суду від 13 червня 2019 року № 5-р/2019).

2. Діяльність Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади в Україні передусім спрямована на забезпечення народного представництва, прийняття законів та здійснення інших повноважень відповідно до Конституції України (пункт 3 мотивувальної частини Рішення Суду від 3 грудня 1998 року № 17-рп/98).

За чинним виборчим законодавством Верховна Рада України обирається за змішаною (пропорційно-мажоритарною) системою.

Усі народні депутати України, обрані як в багатомандатному загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі, так і в одномандатних виборчих округах, є

повноважними представниками Українського народу у Верховній Раді України, відповідальними перед ним і покликаними виражати та захищати його інтереси; при здійсненні своїх депутатських повноважень, в тому числі у Верховній Раді України та її органах, вони мають рівні права, які не можуть бути обмежені за ознакою належності чи неналежності до будь-яких внутрішньо-парламентських формувань (коаліції, депутатських груп (фракцій); гарантії держави щодо свободи політичної діяльності, не забороненої Конституцією і законами України (частина четверта статті 15 Конституції України), поширюються і на народних депутатів України (пункт 3 мотивувальної частини Рішення Суду від 3 грудня 1998 року № 17-рп/98).

3. За Конституцією України строк повноважень Верховної Ради України становить п'ять років.

Приймаючи рішення про дострокове припинення повноважень парламенту, глава держави здійснює реалізацію конституційно-правової відповідальності єдиного органу законодавчої влади в Україні та окремих народних депутатів України (у спосіб скорочення строку їх повноважень). Наслідком прийняття такого рішення і проведення позачергових парламентських виборів є також складення повноважень Кабінетом Міністрів України перед новообраною Верховною Радою України (частина перша статті 115 Основного Закону України).

Дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та народних депутатів України як обраних у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі (за пропорційною виборчої системою), так і в одномандатних виборчих округах (за мажоритарною виборчої системою) передбачає не тільки оновлення складу парламенту, а й зміну засад формування та реалізації державної політики, оскільки Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади (частина перша статті 113 Конституції України).

4. Конституцією України встановлено, що у Верховній Раді України за результатами виборів

і на основі узгодження політичних позицій формується коаліція депутатських фракцій, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України; коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України формується протягом одного місяця з дня відкриття першого засідання Верховної Ради України, що проводиться після чергових або позачергових виборів Верховної Ради України, або протягом місяця з дня припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України (частини шоста, сьома статті 83 Конституції України).

У своїх попередніх рішеннях Суд наголошував, що визначення словосполучення «коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України» має ґрунтуватися на конституційній основі, поєднуючи в собі політичні і правові аспекти формування коаліції депутатських фракцій, організації та припинення її діяльності, зокрема враховувати і основну мету її створення, закріплену в частині восьмій статті 83, пункті 9 частини першої статті 106, частині третій статті 114 Конституції України, – формування Уряду України (пункт 3 мотивувальної частини Рішення Суду від 28 квітня 2009 року № 8-рп/2009).

Відповідно до Конституції України коаліція депутатських фракцій вносить пропозиції Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України, а також відповідно до цієї Конституції вносить пропозиції щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України (частина восьма статті 83).

Суд зазначав, що саме таким чином втілюється основна мета створення коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, її конституційні повноваження як суб'єкта формування уряду та забезпечується політико-правовий зв'язок існуючої коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України та Кабінету Міністрів України (пункт 3 мотивувальної частини Рішення Суду від 28 квітня 2009 року № 8-рп/2009).

Дієздатність парламенту (тим більше за змішаної виборчої системи) не може залежати виключно від факту наявності/відсутності коаліції депутатських фракцій.

За Конституцією України прийняття законів, постанов та інших актів Верховна Рада України здійснює більшістю від її конституційного складу (крім випадків, передбачених цією Конституцією (стаття 91), а не коаліцією депутатських фракцій. Свої повноваження єдиний орган законодавчої влади в Україні здійснює незалежно від перебування народних депутатів України у складі коаліції депутатських фракцій.

Можливість дієздатного функціонування Верховної Ради України без коаліції депутатських фракцій впливає також з аналізу змісту положень частини четвертої статті 83, частин четвертої, п'ятої статті 90 Конституції України.

5. Президент України має право достроково припинити повноваження Верховної Ради України, зокрема, якщо протягом одного місяця у Верховній Раді України не сформовано коаліцію депутатських фракцій відповідно до статті 83 Конституції України (пункт 1 частини другої статті 90 Основного Закону України).

Вирішуючи питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу, Суд мав обов'язково з'ясувати конституційно-правові підстави видання Указу.

В Указі зазначено, що Президент України видав його керуючись частиною другою статті 77, частинами шостою та сьомою статті 83, пунктом 1 частини другої статті 90 Конституції України та відповідно до пунктів 7 і 8 частини першої статті 106 Конституції України.

Системний аналіз вказаних норм Основного Закону України дозволяє констатувати таке.

5.1. Відповідно до частини першої статті 106 Конституції України Президент України, зокрема, призначає позачергові вибори до Верховної Ради України у строки, встановлені цією Конституцією (пункт 7); припиняє повноваження Верховної Ради України у випадках, передбачених цією Конституцією (пункт 8).

Вказані конституційні норми лише встановлюють відповідні повноваження глави держави і не визначають підстав та інших обставин, за яких допускається їх реалізація. Отже, за своїм змістом зазначені положення

Конституції України (пункти 7, 8 частини першої статті 106) є відсильними, оскільки випадки (підстави), за яких Президент України може припинити повноваження Верховної Ради України, та строки, у які він призначає позачергові вибори Верховної Ради України, передбачені іншими нормами Основного Закону України. Відповідно до юридичної позиції Суду «відсильний характер окремих положень закону означає, що застосовуватися та реалізовуватися вони можуть виключно за умови використання інших положень цього закону» (пункт 5 мотивувальної частини Рішення Суду від 31 травня 2011 року №4-рп/2011).

5.2. Пунктом 1 частини другої статті 90 Конституції України (на який міститься посилання в Указі) встановлено, що Президент України має право достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо протягом одного місяця у Верховній Раді України не сформовано коаліцію депутатських фракцій відповідно до статті 83 цієї Конституції.

Передусім цією конституційною нормою передбачено, що прийняття рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України є правом Президента України, а не його обов'язком. Тобто навіть за наявності конституційних підстав для дострокового припинення повноважень Верховної Ради України Президент України може й не скористатися правом достроково припинити її повноваження. Відтак парламент може продовжувати функціонувати і після того, як виникли конституційні підстави для дострокового припинення його повноважень.

Встановлюючи право, а не обов'язок Президента України достроково припинити повноваження Верховної Ради України з підстави, передбаченої пунктом 1 частини другої статті 90 Конституції України, Основний Закон України допускає функціонування парламенту за відсутності (припинення діяльності) коаліції депутатських фракцій за умови ефективного здійснення ним своїх конституційних повноважень.

Крім іншого, це означає, що Конституція України пов'язує можливість дострокового припинення повноважень єдиного органу

законодавчої влади в Україні не з формальними підставами, а з його функціональною неспроможністю – нездатність виконувати свої конституційні завдання.

Зважаючи на природу Верховної Ради України як представницького органу державної влади та її виключні конституційні повноваження, вважаю, що підстави для дострокового припинення повноважень Верховної Ради України не можуть бути формальними, а повинні переконливо доводити її функціональну неспроможність – неможливість здійснювати повноваження, передбачені Конституцією України. Суто формальний підхід (без будь-яких обґрунтувань) до визначення підстав для дострокового припинення повноважень парламенту призведе до обмеження права народу на здійснення влади через обрану ним Верховну Раду України у зв'язку з безпідставним скороченням строку її повноважень, тобто до порушення положень частини другої статті 5 та частини першої статті 76 Конституції України.

За Конституцією України (пункт 1 частини другої статті 90) Президент України може реалізувати своє право достроково припинити повноваження Верховної Ради України за певної умови – якщо протягом одного місяця у Верховній Раді України не сформовано коаліцію депутатських фракцій відповідно до статті 83 цієї Конституції.

Отже, у пункті 1 частини другої статті 90 Конституції України у загальному вигляді сформульовано умову, за якої у Президента України виникає право достроково припинити повноваження парламенту, і визначено момент, з якого це право ним може бути реалізовано. Водночас це конституційне положення, як і положення пункту 8 частини першої статті 106 Конституції України, є відсильним – для прийняття рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України потрібно встановити, що упродовж одного місяця коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України не було сформовано відповідно до статті 83 цієї Конституції.

5.3. Частиною сьомою статті 83 Конституції України передбачено два окремих випадки формування коаліції депутатських фракцій:

1) після проведення чергових або позачергових виборів до Верховної Ради України; 2) після припинення діяльності коаліції. Тобто коаліція формується протягом одного місяця – з дня відкриття першого засідання Верховної Ради України (у першому випадку), та з дня припинення діяльності коаліції (у другому випадку).

Отже, цією нормою Основного Закону України передбачено можливість формування коаліції депутатських фракцій як у новообраній Верховній Раді України, так і в разі припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України (наступна коаліція), тобто впродовж періоду діяльності Верховної Ради України відповідного скликання (пункт 3 мотивувальної частини Рішення Суду від 28 квітня 2009 року № 8-рп/2009).

Аналіз положень частини сьомої статті 83 та пункту 1 частини другої статті 90 Конституції України у їх системному взаємозв'язку вказує на те, що Конституція України встановлює дві окремі підстави для дострокового припинення повноважень Верховної Ради України у разі, якщо протягом місяця у ній не сформовано коаліцію депутатських фракцій. Виходячи з того, що кожна з цих підстав підлягає окремому застосуванню, та з урахуванням приписів частини другої статті 19 Конституції України в указі про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України обов'язково має бути детально обґрунтована підстава для здійснення такого припинення.

Натомість в Указі не зазначається, якою саме конституційною підставою керувався Президент України, приймаючи рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України восьмого скликання. Таким чином, має місце юридична невизначеність щодо фактичної та юридичної підстави дострокового припинення повноважень Верховної Ради України.

Розглядаючи юридичну визначеність як один з головних елементів принципу верховенства права, закріпленого в частині першій статті 8 Основного Закону України, Суд наголошував на важливості вимоги визначеності, ясності і недвозначності правової норми, оскільки

інше не може забезпечити її однакового застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі (пункт 5 мотивувальної частини Рішення від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005).

Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеціанська Комісія) у Доповіді «Верховенство права», схваленій на її 86-му пленарному засіданні, яке відбулося 25–26 березня 2011 року, зазначила, що одним із неодмінних елементів верховенства права є юридична визначеність (пункт 41); юридична визначеність вимагає, щоб юридичні норми були чіткими і точними та спрямованими на забезпечення того, щоб ситуації та правовідносини залишались передбачуваними (пункт 46).

Принцип юридичної визначеності не виключає визнання за органом державної влади певних дискреційних повноважень у прийнятті рішень, однак у такому випадку має існувати механізм запобігання зловживанню ними (пункт 2 мотивувальної частини Рішення Суду від 8 червня 2016 року № 3-рп/2016).

Отже, у цій частині Указ не відповідає принципу юридичної визначеності як елементу принципу верховенства права, а тому суперечить частині першій статті 8 та частині другій статті 19 Конституції України.

6. Рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України – єдиного органу законодавчої влади в Україні – має ґрунтуватися на конституційній основі. Це передбачає наявність чітких і безсумнівних конституційних підстав для такого рішення, прийняття його у передбаченій Конституцією України спосіб, урахування усіх обставин, які мають конституційно-правове значення як для діяльності парламенту, так і для функціонування усієї державної влади в Україні.

Приписи, що містяться, зокрема, у статтях 1, 3, 5, 6, 19, 75, 76, 77, ^[1]_[SEP]102, 104 Конституції України, не допускають прийняття безпідставного або необґрунтованого (у тому числі такого, що ґрунтується на припущеннях) рішення про дострокове припинення повноважень парламенту.

Згідно з Конституцією України засади формування, організації діяльності та припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України встановлюються Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України (частина дев'ята статті 83).

Регламент Верховної Ради України не містить положень, які б стосувалися питань формування, організації діяльності та припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у парламенті. А тому ці питання наразі є предметом регулювання лише Конституції України, яка визначає основні засади формування коаліції депутатських фракцій (частини шоста та сьома статті 83).

У Рішенні у справі про коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України від 17 вересня 2008 року №16-рп/2008 Суд зазначив, що Конституція України визначає окремі підстави припинення діяльності коаліції депутатських фракцій; порядок припинення діяльності коаліції депутатських фракцій також повинен встановлюватися Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України (пункт 3 мотивувальної частини).

Відсутність детального конституційного та законодавчого регулювання засад формування, організації діяльності та припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у парламенті зумовлює особливі вимоги до рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України, пов'язані з потребою однозначного і переконливого встановлення суб'єктом прийняття такого рішення юридичного факту та точного моменту як формування коаліції, так і припинення її діяльності.

За такої ситуації обґрунтування рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України безпосередньо в Указі (із зазначенням доведеного юридичного факту та точного моменту формування коаліції чи припинення її діяльності) є обов'язковим.

Натомість в Указі відсутнє будь-яке обґрунтування рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України восьмого скликання чи хоча б

посилання на юридично встановлений факт припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у парламенті як на підставу для прийняття відповідного рішення, що не дає змоги констатувати його відповідність (конституційність) положенням частини другої статті 77, частин шостої та сьомої статті 83, пункту 1 частини другої статті 90, пунктів 7, 8 частини першої статті 106 Конституції України, на які міститься посилання в Указі.

Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеціанська Комісія) констатувала, що здійснення повноважень у спосіб, що призводить до необґрунтованих рішень, є порушенням верховенства права (пункт 64 Мірила правовладдя, ухваленого Венеціанською Комісією на 106 пленарному засіданні 11–12 березня 2016 року, схваленого Комітетом Міністрів Ради Європи на^[1] 1263 засіданні 6–7 вересня 2016 року та Конгресом місцевих і регіональних влад Ради Європи на 31-й сесії 19–21 жовтня 2016 року).

З Указу незрозуміло, у який спосіб і на підставі яких юридичних фактів Президент України визначив те, що коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України восьмого скликання не була сформована чи припинила свою діяльність і коли саме це відбулося.

Відтак Указ не відповідає приписам частини першої статті 8, частини другої статті 19, пункту 1 частини другої статті 90 Конституції України.

7. Наділення глави держави правом достроково припинити повноваження парламенту (віднесення вирішення цього питання на його розсуд) не означає, що це право може бути реалізоване за відсутності для того конституційних підстав та легітимної мети. Рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України має не лише ґрунтуватися на конституційних підставах, а й бути спрямованим на досягнення важливої суспільно-політичної мети – вирішення існуючих проблем у взаємовідносинах між Урядом України та парламентом, забезпечення їх ефективного функціонування.

Розглядаючи питання щодо легітимного розпуску демократично обраного парламенту і визначення дати нових виборів, Європейська

Комісія «За демократію через право» (Венеціанська Комісія) у доповіді про визначення дати виборів від 8 листопада 2007 року №426/2007 (CDL-AD (2007) 037) наголосила на тому, що для забезпечення легітимності сам розпуск парламенту не повинен бути довільним, а має служити належному функціонуванню демократичних інститутів (пункт 36).

Передбачений Основним Законом України розсуд (дискреція) глави держави щодо реалізації вказаного права має конституційні межі, визначені його статусом та функціями. За Конституцією України Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина (частина друга статті 102); у своїй діяльності він зобов'язаний дбати про благо Вітчизни і добробут Українського народу, додержуватися Конституції і законів України, виконувати свої обов'язки в інтересах усіх співвітчизників (частина третя статті 104).

Отже, свої рішення Президент України зобов'язаний ґрунтувати на Конституції України, виходячи з державних і суспільних інтересів.

Враховуючи конституційне призначення створення коаліції депутатських фракцій, основною метою реалізації Президентом України права щодо дострокового припинення повноважень Верховної Ради України є вирішення політичної кризи у відносинах між парламентом і Урядом України, усунення неспроможності формування нового Кабінету Міністрів України після того, як попередній Уряд України склав повноваження перед новообраною Верховною Радою України або після відставки Прем'єр-міністра України чи прийняття парламентом резолюції недовіри Кабінету Міністрів України (частина восьма статті 83, стаття 115 Конституції України).

Відтак конституційною основою видання Указу мало бути досягнення відповідної легітимної мети, пов'язаної із забезпеченням належного функціонування парламенту та Уряду України, виконання ними своїх конституційних функцій. Зі змісту Указу та

політико-правової ситуації в країні, за якої його було видано, такої мети не вбачається.

Станом на день видання Указу (21 травня 2019 року) в Україні забезпечувалася політико-правова взаємодія Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України, який було сформовано 14 квітня 2016 року. Упродовж цього періоду парламент розглядав законодавчі ініціативи Уряду України, затверджував Державний бюджет України на відповідний рік, ухвалював відповідні закони та інші акти, приймав кадрові рішення, у тому числі ті, які стосуються зміни складу Кабінету Міністрів України.

Верховна Рада України 30 травня 2019 року не підтримала заяву Прем'єр-міністра України про його відставку, подану відповідно до частини другої статті 115 Конституції України. Таким чином, на день видання Указу та після цього не виникало потреби у формуванні нового складу Кабінету Міністрів України у строки та в порядку, що визначені Конституцією України.

Відсутність легітимної мети при прийнятті вказаного рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України восьмого скликання та призначення позачергових виборів до Верховної Ради України на 21 липня 2019 року підтверджується також низкою інших обставин.

Конституція України встановлює, що повноваження Верховної Ради України не можуть бути достроково припинені Президентом України в останні шість місяців строку повноважень Верховної Ради України або Президента України (частина п'ята статті 90).

Чергові вибори до Верховної Ради України мали відбутися 27 жовтня 2019 року (частина перша статті 77 Конституції України). Новообраний Президент України вступив на пост 20 травня 2019 року. Указом позачергові вибори до Верховної Ради України призначено на 21 липня 2019 року.

Таким чином, повноваження Верховної Ради України були достроково припинені Президентом України за кілька днів до останніх шести місяців строку повноважень Верховної Ради України, а позачергові вибори були призначені на три місяці раніше строку

проведення чергових виборів до Верховної Ради України.

Наведені обставини вказують на юридичну необґрунтованість видання Указу та ставлять під сумнів його спрямованість на досягнення легітимної мети.

Характеризуючи такий елемент верховенства права, як заборона свавілля, Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеціанська Комісія) констатувала, що хоча дискреційні повноваження є необхідними для здійснення всього діапазону владних функцій у сучасних складних суспільствах, ці повноваження не мають здійснюватися у свавільний спосіб. Їх здійснення у такий спосіб уможливорює ухвалення суттєво несправедливих, необґрунтованих, нерозумних чи деспотичних рішень, що є несумісними із поняттям верховенства права (пункт 52 Доповіді «Верховенство права», схваленої на її 86-му пленарному засіданні 25–26 березня 2011 року).

8. Потрібно враховувати ту обставину, що застосування у частині сьомій статті 83 Конституції України словосполучення «припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України» потребує з'ясування конституційно-правового змісту поняття діяльності такої коаліції.

Частиною восьмою статті 83 Конституції України визначено дві функції коаліції депутатських фракцій: 1) внесення пропозицій Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України; 2) внесення пропозицій щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України. При цьому такі пропозиції коаліція депутатських фракцій вносить «відповідно до цієї Конституції».

Відповідно до Конституції України Президент України «вносить за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої відповідно до статті 83 Конституції України, подання про призначення Верховною Радою України Прем'єр-міністра України в строк не пізніше ніж на п'ятнадцятий день після одержання такої пропозиції» (пункт 9 частини першої статті 106); «кандидатуру для призначення на посаду Прем'єр-міністра

України вносить Президент України за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої відповідно до статті 83 Конституції України, або депутатської фракції, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України» (частина третя статті 114).

Таким чином, вказаними нормами Конституції України визначено механізм внесення коаліцією депутатських фракцій пропозиції Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України. Натомість Конституцією України не визначено механізму внесення коаліцією депутатських фракцій пропозицій щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України. Понад те, норми Конституції України, які визначають повноваження парламенту та глави держави, а також порядок формування Уряду України, не передбачають участі коаліції депутатських фракцій у процедурі призначення членів Кабінету Міністрів України (крім Прем'єр-міністра України).

Так, відповідно до пункту 12 частини першої статті 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить призначення за поданням Президента України Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України, призначення за поданням Прем'єр-міністра України інших членів Кабінету Міністрів України. Згідно з пунктом 10 частини першої статті 106 Основного Закону України Президент України вносить до Верховної Ради України подання про призначення Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України. Частиною четвертою статті 114 Конституції України встановлено, що Міністр оборони України, Міністр закордонних справ України призначаються Верховною Радою України за поданням Президента України, інші члени Кабінету Міністрів України призначаються Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України.

З огляду на це реальний конституційно-правовий зміст поняття діяльності коаліції депутатських фракцій вичерпується внесенням

нею пропозицій Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України. Відтак, припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у розумінні положень частин сьомої та восьмої статті 83 Конституції України матиме місце лише у випадку її неспроможності внести пропозиції Президенту України щодо кандидатури нового Прем'єр-міністра України.

На мою думку, викладене давало можливість Суду констатувати те, що видання Указу відбулося за відсутності конституційно-правових підстав для припинення повноважень Верховної Ради України восьмого скликання і не мало легітимної мети.

Відтак Указ мав бути визнаним неконституційним, оскільки він не відповідає приписам частини другої статті 5, частин першої, другої статті 8, частини другої статті 19, частини першої статті 76, пункту 1 частини другої статті 90, пункту 8 частини першої статті 106 Конституції України.

За таких обставин рішення про призначення позачергових виборів до Верховної Ради України матиме наслідком, зокрема, безпідставне скорочення конституційно визначеного строку повноважень діючого парламенту, обмеження права народу на здійснення влади через обрану ним Верховну Раду України восьмого скликання, ігнорування народного волевиявлення, здійсненого на минулих парламентських виборах, безпідставне припинення повноважень діючого Кабінету Міністрів України.

Крім того, дострокове припинення повноважень Верховної Ради України за відсутності конституційно-правових підстав ставить під сумнів легітимність процесу формування нового складу парламенту. Також створюється прецедент для подібних рішень у майбутньому – уможливорюється прийняття главою держави рішення про дострокове припинення повноважень парламенту за відсутності конституційних підстав (за обґрунтування такого рішення суспільним запитом, політичною чи іншою доцільністю тощо).

У сукупності це зумовлює ризики формування та функціонування системи

державної влади в Україні не на конституційних засадах, порушення принципів народовладдя, поділу державної влади та верховенства права, появу передумов для узурпації влади (*Високий Замок* (<https://wz.lviv.ua/news/392734-dvoie-suddiv-ks-vyslovylys-proty-rishennia-iake-vyznaie-zakonnym-rozpusk-verkhovnoi-rady>)). – 2019. – 23.06).

Конституційний суд України визнав незаконним встановлення мінімального віку для виходу на пенсію за вислугою років. Відповідне рішення судді ухвалили 4 червня, повідомляє прес-служба КСУ.

Конституційний суд ухвалив це рішення за поданнями 48 нардепів. Вони просили суд оцінити відповідність Основному закону деяких положень закону «Про пенсійне забезпечення» і низки законів, які регулюють вихід на пенсію різних категорій громадян, зокрема, потерпілих внаслідок аварії на ЧАЕС, держслужбовців, працівників прокуратури, нардепів і дипломатів.

Суд визнав неконституційними положення пункту «а» ст. 54 та ст. 55 закону «Про пенсійне забезпечення», які регулювали призначення пенсії за вислугу років. Зокрема працівникам льотного і льотно-випробувального складу необхідно було досягти віку 50 років, а працівникам освіти, охорони здоров'я і соціального забезпечення і артистам – 55 років.

В Україні пенсії за вислугу років встановлюються тим категоріям громадян, які працюють на роботах, що призводять до втрати працездатності або профпридатності раніше, ніж виходить на пенсію більшість громадян.

Судді ухвалили, що втрата працездатності не пов'язана з досягненням працівником певного віку, тому ця обставина не може бути умовою для призначення пенсії за вислугу років.

Встановлення додаткової умови, а саме досягнення громадянином певного віку, для призначення пенсії за вислугу років нівелює сутність права на соціальний захист, не відповідає конституційним принципам соціальної держави та суперечить положенням ст. 1, 3, ч. 3 ст. 22, ст. 46 Конституції України, – повідомляється у тексті рішення.

У КСУ також вважають, що підвищення на п'ять років пенсійного віку для жінок, збільшення на п'ять років загального та спеціального стажу роботи, які необхідні для виходу на пенсію за вислугу років, проводилося урядом без врахування особливостей призначення пенсії за вислугу років (*Ракурс* (<https://racurs.ua/ua/n122811-uryad-ne-maie-prava-vstanovlyvaty-minimalnyy-vik-dlya-vyrodu-na-pensiu-za-vyslugu-rokiv-rishennya.html>). – 2019. – 5.06).

5 червня 2019 року Другий сенат Конституційного Суду України ухвалив Рішення у справі за конституційною скаргою акціонерного товариства «Запорізький завод феросплавів» щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України».

Цим Рішенням Конституційний Суд України визнав таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 року № 1698–VII, відповідно до якого Національному антикорупційному бюро України надається право «за наявності підстав, передбачених законом, подавати до суду позови про визнання недійсними угод у порядку, встановленому законодавством України».

Вирішуючи порушене в конституційній скарзі питання, Конституційний Суд України виходить з такого.

Верховна Рада України, з огляду на закріплення її повноважень виключно Основним Законом України, при вирішенні питань утворення, формування органів державної влади та визначення їхніх повноважень зобов'язана діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Закріплення в Конституції України повноважень органу державної влади, його кількісного складу, порядку формування, суб'єктів призначення/обрання та звільнення

його членів та/або керівника тощо унеможливує зміну засад діяльності такого органу інакше ніж шляхом внесення змін до Основного Закону України.

Згідно зі статтею 1311 Конституції України в Україні діє прокуратура, яка здійснює: підтримання публічного обвинувачення в суді; організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку; представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом (частина перша); організація та порядок діяльності прокуратури визначаються законом (частина друга).

Конституційний Суд України зазначає, що до системи прокуратури України як суб'єкта у сфері протидії корупції згідно з частиною п'ятою статті 8 Закону № 1697 входить Спеціалізована антикорупційна прокуратура, на яку покладаються, зокрема, функції представництва інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених цим законом і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями (пункт 3). Тобто в системі органів прокуратури України створено спеціалізований підрозділ, який забезпечує представництво інтересів держави в суді саме у сфері боротьби з корупцією.

У Рішенні Конституційний Суд України наголошує, що дублювання повноважень/функцій прокуратури іншими державними органами може призвести до зміни конституційно визначеного механізму здійснення державної влади її окремими органами або вплинути на обсяг їхніх конституційних повноважень.

Конституційний Суд України зауважує, що Основний Закон України не наділяє Верховну Раду України як єдиний орган законодавчої влади в Україні правом делегувати конституційні повноваження прокуратури як конституційно визначеного державного органу іншим органам поза межами, встановленими конституційними нормами.

Отже, Верховна Рада України, делегувавши конституційні повноваження прокуратури, вийшла за межі повноважень, встановлених Конституцією України, чим порушила вимоги статті 6, частини другої статті 8, частини другої статті 19 Основного Закону України.

Конституційний Суд України зазначає, що оспорюваним положенням Закону Бюро наділено повноваженнями, які належать прокуратурі відповідно до статті 1311 Конституції України.

Таким чином, положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону, згідно з яким Бюро надається право „за наявності підстав, передбачених законом, подавати до суду позови про визнання недійсними угод у порядку, встановленому законодавством України“, суперечить вимогам положень статей 6, 8, 19, 1311 Конституції України.

Положення пункту 13 частини першої статті 17 Закону, визнане неконституційним, втрачає чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

Рішення Конституційного Суду України є обов'язковим, остаточним та таким, що не може бути оскаржено (*Офіційний веб-сайт Конституційного Суду України (<http://www.ccu.gov.ua/novyna/dublyvannya-povnovazhenfunkcii-prokuratury-inshymy-derzhavnymy-organamy-mozhe-pryzvesty-do>). – 2019. – 6.06*).

6 червня 2019 року Конституційний Суд України ухвалив Рішення у справі за конституційними поданнями Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та 65 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 5 частини першої статті 3, абзацу третього частини третьої статті 45 Закону України „Про запобігання корупції“ від 14 жовтня 2014 року № 1700–VII зі змінами (далі – Закон № 1700), пункту 2 розділу II „Прикінцеві положення“ Закону України „Про внесення змін до деяких законів України щодо особливостей фінансового контролю окремих категорій посадових осіб“ від 23 березня 2017 року № 1975–VIII (далі – Закон № 1975).

Цим Рішенням Суд визнав таким, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення пункту 5 частини першої статті 3, абзацу третього частини третьої статті 45 Закону № 1700, пункту 2 розділу II „Прикінцеві положення“ Закону № 1975.

У Рішенні Конституційного Суду України зазначається, що оспорюваними положеннями Закону № 1700, пунктом 2 розділу II „Прикінцеві положення“ Закону № 1975 („особи, яких цим Законом віднесено до суб'єктів декларування, подають у встановленому Законом України „Про запобігання корупції“ порядку першу декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, у 2018 році за період з дня набрання чинності цим Законом до 31 грудня 2017 року“) Верховна Рада України фактично прирівняла осіб, які беруть участь у здійсненні заходів із запобігання та/або протидії корупції, до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Зі змісту оспорюваних положень Закону № 1700 неможливо однозначно встановити, які конкретно фізичні особи, що займаються тією чи іншою діяльністю у сфері запобігання та протидії корупції, повинні подавати декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та чи може застосовуватися до них передбачена законом кримінальна, адміністративна чи інша юридична відповідальність за неподання, несвоєчасне подання цієї декларації, зазначення у ній завідомо недостовірних відомостей.

Крім того, Конституційний Суд України вважає, що держава зобов'язана здійснювати контроль за діяльністю громадських об'єднань з метою забезпечення дотримання ними та їх членами відповідних норм законодавства України, проте такий контроль не повинен бути надмірним і перешкоджати законній діяльності цих об'єднань та реалізації громадянами їх конституційного права (стаття 36 Конституції України). Ступінь втручання держави у функціонування інститутів громадянського суспільства має переслідувати легітимну мету, бути пропорційним та враховувати баланс приватних та публічних інтересів.

Системний аналіз пункту 5 частини першої статті 3 Закону № 1700 свідчить, що його дія поширюється на осіб, які не наділені публічними владними повноваженнями, здійснюють діяльність у сфері запобігання та протидії корупції не за рахунок коштів Державного бюджету України чи місцевих бюджетів, а фінансування (оплата) їх робіт, послуг здійснюється за рахунок певних програм (проектів) технічної або іншої, в тому числі безповоротної, допомоги.

У Рішенні Конституційний Суд України дійшов висновку, що покладення на фізичних осіб, зазначених у пункті 5 частини першої статті 3 Закону № 1700, обов'язку щодо подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, не забезпечило справедливого балансу між інтересами осіб, які здійснюють у такий спосіб своє право на свободу громадської діяльності, й інтересами національної безпеки та громадського порядку, потребами захисту прав і свобод інших людей (частина перша статті 36 Конституції України). Зі змісту положень пункту 5 частини першої статті 3 Закону № 1700 вбачається, що вони дозволяють надмірне втручання в особисте і сімейне життя осіб, визначених у цих положеннях. Встановлене у цих положеннях покладення додаткових до передбачених у частині другій статті 67 Конституції України обов'язків щодо декларування свого майнового стану та доходів в порядку статті 45 Закону № 1700 з відповідними наслідками (притягнення до юридичної відповідальності) на осіб, які займаються діяльністю у сфері запобігання та протидії корупції, не переслідує легітимної мети та є занадто обтяжливими для цих осіб.

Положення пункту 5 частини першої статті 3 Закону № 1700 щодо фінансового контролю держави за діяльністю громадських об'єднань та осіб, які здійснюють заходи стосовно запобігання та протидії корупції в Україні, обмежують гарантовану Конституцією України свободу політичної та громадської діяльності. Вони можуть використовуватися для переслідувань фізичних осіб, які здійснюють антикорупційну діяльність, зокрема порушення

проваджень з метою притягнення цих осіб до юридичної відповідальності за неподання, несвоєчасне подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зазначення у цій декларації завідомо недостовірних відомостей.

На думку Конституційного Суду України, положення пункту 5 частини першої статті 3 Закону № 1700 перебувають у нерозривному зв'язку з приписами абзацу третього частини третьої його статті 45, а також пунктом 2 розділу II „Прикінцеві положення“ Закону № 1975, тому Конституційний Суд України також вбачає потребу у визнанні положень абзацу третього частини третьої статті 45 Закону № 1700, пункту 2 розділу II „Прикінцеві положення“ Закону № 1975 такими, що суперечать Конституції України.

Конституційний Суд України у Рішенні звертає увагу на те, що заходи фінансового контролю за діяльністю об'єднань громадян та їх членів, які не здійснюють публічних владних повноважень або не фінансуються за рахунок коштів Державного бюджету України чи місцевих бюджетів, не можуть бути надмірними та такими, що непропорційно обмежують свободу політичної та громадської діяльності, нівелюють сутність права громадян на свободу об'єднань.

Отже, оспорювані положення законів № 1700 і № 1975 визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

Рішення Конституційного Суду України є обов'язковим, остаточним та таким, що не може бути оскаржено (*Офіційний веб-сайт Конституційного Суду України (<http://www.ccu.gov.ua/novyna/ksu-vyznav-e-deklaruvannya-antykorupciynyh-gromadskyh-aktyvistiv-takym-shcho-superechyt>). – 2019. – 7.06*).

Глава фракции Оппозиционного блока В. Новинский и народный депутат Украины А. Долженков от имени 51 народного депутата Украины передали в Конституционный Суд Украины представление о признании противоречащим Конституции Закона об обеспечении функционирования украинского языка как государственного.

По мнению авторов представления, закон нарушает гарантированное Конституцией право граждан говорить и обучаться на родном языке и дискриминирует граждан по языковому признаку, фактически вводя запрет на использование русского языка и языков других национальных меньшинств. Русский язык на законодательном уровне полностью исключается из трудовых отношений, из сферы образования, сферы науки, сферы культуры, СМИ, сферы публичных мероприятий, сферы обслуживания потребителей, спорта, телекоммуникаций и связи, документооборота, переписки и других сфер жизни граждан, в которых не допустимо обязывать их использовать тот или иной язык.

Как отметил народный депутат Украины Александр Долженков, Конституция Украины и международные договоры гарантируют свободное развитие, использование и защиту языков всех наций, проживающих на территории Украины. "Закон дискриминирует по языковому признаку 40% всего населения страны – русскоязычных украинцев, называя их национальным меньшинством. Наряду

с украинским языком закон предполагает функционирование только крымскотатарского языка, английского языка и других официальных языков ЕС, которые не распространены в Украине. Мы будем защищать эти нарушенные права наших избирателей", – заявил он.

Глава фракции Оппозиционного блока В. Новинский, комментируя конституционное представление, подчеркнул: "В вопросе языков многонациональной двуязычной страны, какой является Украина, мы стоим на позиции соблюдения конституционных прав. Мы за украинский язык как государственный, за развитие русского языка, за доступ к образованию на родных языках национальных меньшинств. Но мы против разжигания в Украине еще и языковой войны. Языковой законопроект был принят с грубыми нарушениями, вынесен на голосование, нарушив четко описанную Регламентом процедуру. Также зафиксированы многочисленные факты кнопочадавства, из-за чего, напомним, год назад Конституционный Суд отменил предыдущий языковой закон" (*Znaj* (<https://znaj.ua/ru/politics/241687-oppozicionnyy-blok-osparivaet-zakon-v-konstitucionnom-sude>). – 2019. – 21.06).

Інтерв'ю судді КСУ Віктора Городовенка щотижневику «Судово-юридична газета» (28.05.2019)

Авансовий внесок як умова виконання судового рішення: яку глобальну проблему виявило рішення КСУ за конституційною скаргою

Рішення КСУ щодо авансового внеску розкриває проблему несправедливості стосовно конкретної особи з розумінням конституційних гарантій, які визначають позитивний обов'язок нашої держави щодо забезпечення виконання судового рішення.

15 травня Конституційний Суд удруге за свою історію ухвалив рішення за конституційною скаргою, застосувавши новий інструмент, який був введений у рамках судової реформи. Заявицею по даній скарзі виступила пенсіонерка Віра Хліпальська, яка не змогла сплатити авансовий внесок у розмірі

7200 гривень для відкриття виконавчого провадження, хоча її позовні вимоги до державного органу фіскальної служби задовольнили всі судові інстанції, визнавши, що було порушене її право на доступ до публічної інформації. Таким чином, через свій незадовільний майновий стан вона так і не змогла реалізувати право на виконання судового рішення, а отже, і право на ефективний судовий захист.

У своїй конституційній скарзі заявниця звернула увагу і на той факт, що положення закону про сплату такого авансового

внеску встановлює нерівні умови відкриття виконавчого провадження: сприятливі для державних органів, які не сплачують авансового внеску, і обтяжливі для звичайного громадянина.

Це рішення КСУ є визначальним як з точки зору прав конкретної особи, так і через виявлення глобальної проблеми – невиконання державними органами рішень судів. Нагадаємо, що Комітет міністрів Ради Європи тримає на контролі реалізацію Україною вже кількох пілотних рішень Європейського суду з прав людини, де окреслена вказана проблема. Це рішення КСУ отримало широку підтримку громадськості, фахівців та звичайних громадян. Які наслідки воно матиме та як проходив процес його ухвалення, «Судово-юридична газета» дізналася у судді Конституційного Суду України, який був доповідачем по цій справі, Віктора Городовенка.

Бесіду вела Наталя Мамченко, «Судово-юридична газета»

– Вікторе Валентиновичу, якими були обставини цієї скарги?

– 15 травня другий сенат Конституційного Суду України ухвалив рішення у справі за конституційною скаргою Хліпальської Віри Василівни щодо конституційності положень ч. 2 ст. 26 Закону «Про виконавче провадження». Коротка назва цього рішення – щодо забезпечення державою виконання судового рішення.

Обставини справи зрозумілі і для фахівців, і для звичайних громадян. У свій час Віра Хліпальська звернулася до державних органів фіскальної служби за отриманням довідки. На жаль, у тому обсязі, на який вона розраховувала, довідка їй видана не була. Тоді, реалізуючи право на отримання публічної інформації, вона звернулася за захистом своїх прав до судів. Суди зобов'язали фіскальну службу видати їй довідку. Однак вказане рішення суду виконане добровільно не було, тому для примусового виконання рішення суду В. Хліпальська звернулася до управління державної виконавчої служби. Втім, державний виконавець відмовив їй у відкритті виконавчого провадження, посилаючись саме на положення ч. 2 ст. 26

Закону України «Про виконавче провадження» про те, що по спорах немайнового характеру фізична особа, яка звертається за виконанням судового рішення, має надати копію квитанції про сплату авансового внеску в розмірі 2 мінімальних заробітних плат. На день звернення ця сума складала 7200 грн. В. Хліпальська – пенсіонерка з пенсією 1500 грн. Тобто більше 4 місяців після отримання рішення суду іменем України на свою користь вона повинна була не їсти, не пити, а акумулювати гроші для того, щоб сплатити авансовий внесок.

Коли Віра Василівна звернулася до судів за тим, щоб визнати дії державного виконавця незаконними, суди не задовольнили її вимоги, адже дії виконавця відповідали вказаному положенню закону. Проте цілком зрозуміло, що ця ситуація несправедлива. І як вказала заявниця у своїй скарзі, не просто несправедлива, але й неконституційна.

У даній справі поєднується розкриття проблеми несправедливості стосовно конкретної особи з розумінням конституційних гарантій, нових норм Конституції України, які визначають позитивний обов'язок нашої держави у цій царині – в частині забезпечення виконання судового рішення.

– Чому розгляд даної скарги розтягнувся на півроку?

– Після того, як це рішення було ухвалене, воно активно коментувалося користувачами у Фейсбуці з тієї позиції, що воно є досить довгоочікуваним. Нагадаю, відповідно до закону про КСУ, строк для розгляду скарги з моменту відкриття провадження становить 6 місяців. У даному випадку КСУ вклався у передбачений законом строк.

Процес розгляду конституційних скарг і в цілому ухвалення рішень КСУ досить тривалий та важкий. Кожний суддя, кожний науковий консультант має доводи для того, щоб рішення вийшло змістовним та науково обґрунтованим. Процес прийняття рішень супроводжується отриманням висновків від фахових наукових установ. Тому КСУ, спираючись на правову доктрину, в кожному своєму рішенні її розвиває, формує і удосконалює попередні юридичні позиції.

До цього рішення, яке є другим за рахунком, ухваленим за конституційною скаргою, з великою вимогливістю ставилися весь склад другого сенату і всі працівники КСУ.

Лише зазначу, скільки було проектів рішень по цій справі. Для того, щоб вийти на кінцеве рішення, Конституційним Судом і безпосередньо мною як суддею-доповідачем було підготовлено 9 проектів рішення. І кожен раз ми бачили, що є певні недоліки, а також усвідомлювали, що проблема, окреслена в конституційній скарзі, піднімається насправді на конституційний рівень.

– Як проходив процес розгляду конституційної скарги та які питання виникали?

– Проілюструю це на конкретних прикладах. При ознайомленні зі справою, коли ми починали з нею працювати, на перший погляд, виникало дві очевидні проблеми. Зокрема, це проблема реалізації права на судовий захист у частині забезпечення виконання судового рішення для малозабезпечених осіб. При зверненні до суду Віра Хліпальська як малозабезпечена особа була звільнена від сплати судового збору. А при зверненні вже до виконавчої служби такого законодавчого регулювання в ч. 2 ст. 26 Закону не було, тобто не було передбачено звільнення від сплати авансового внеску. Абсолютно очевидно, що ця прогалина в законодавчому регулюванні могла бути вирішена шляхом доповнення закону.

Друга надзвичайно серйозна проблема, яка постала перед судом, також є цілком чіткою: якщо відповідачем за рішенням суду та боржником у виконавчому провадженні виступає сама держава або орган державної влади, абсолютно незрозуміло з точки зору Конституції і законодавства, чому держава або цей орган не виконує свої обов'язки? Чому потрібен ще один додатковий орган – державна виконавча служба, яка буде примушувати інший державний орган виконувати рішення, яке постановлене іменем України і відповідно до Конституції є обов'язковим до виконання?

Вирішення даної справи лише у цій площині, ймовірно, дозволило б заповнити законодавчу прогалину, що не зовсім притаманно діяльності КСУ.

Втім, коли ми проаналізували всі обставини справи, то зрозуміли, що вона має більш глибоке значення. А саме, постало питання про те, що обов'язковість авансового внеску як умова виконання судового рішення порушує фундаментальні гарантовані Конституцією права на судовий захист, передбачені ст. 55 Основного Закону та новою ст. 129-1, яка була введена до Конституції внаслідок конституційної реформи 2016 року щодо правосуддя. Саме на державу конституцієдавцем було покладено обов'язок по забезпеченню виконання судового рішення.

У попередніх юридичних позиціях КСУ, зокрема, визнавалося, що право на судовий захист є фундаментальним, і за рахунок нього забезпечується реалізація та захист в судовому порядку інших прав. По-друге, право на виконання судового рішення є складовою права на судовий захист. А у зв'язку з тим, що в 2016 році до Конституції було введено нову норму – ст. 129-1, Суд продовжив розвиток цієї юридичної доктрини про позитивні обов'язки держави.

– Які наслідки може мати це рішення для прав інших осіб?

– Відповідаючи на це питання, хотілося б звернутися безпосередньо до тексту рішення, де ми аналізуємо наші попередні позиції та практику Європейського суду з прав людини. Якщо наша держава безпосередньо не стикалася в конституційному судочинстві з інститутом авансового внеску, то в ряді рішень ЄСПЛ інститут авансування для того, щоб виконувалося судові рішення, зустрічається.

Так, у рішенні КСУ ми посилаємося на §65 рішення у справі *Apostol v. Georgia* від 28.11.2006, де Європейський суд з прав людини прямо вказав, що визнання владою заявника відповідальним за ініціювання виконавчих проваджень стосовно судового рішення на його користь і нехтування нею його фінансовим станом були надмірним обтяженням і призвели до обмеження його права на доступ до суду такою мірою, що знівелювали сутність цього права. Ця позиція повністю характеризує зміст обставин, які мали місце у справі Віри Хліпальської.

Однак чому Суд звернув увагу на те, що наш конституцієдавець пішов далі, закріпивши позитивний обов'язок держави у ст. 129-1?

Системний аналіз ст. 3 Конституції, де зазначено, що основною цінністю у нашій державі є людина, її права і свободи, ст. 8, де визначено принцип верховенства права, дає підстави стверджувати, що всі обмеження і співвідношення публічного та приватного інтересу мають бути співмірними. Не держава має домінувати, а повинен домінувати інтерес людини.

Це дало можливість КСУ зробити висновок, що законодавець тим, що передбачив обов'язковість сплати авансового внеску як необхідну умову відкриття виконавчого провадження, фактично зруйнував конституційну гарантію на обов'язковість судового рішення і переклав обов'язок із забезпечення виконання судового рішення з держави на особу, на чю користь постановлено судові рішення. За таких обставин КСУ абсолютно правомірно визнав, що такі порушення існувати не повинні, і визнав неконституційними положення ч. 2 ст. 26 Закону «Про виконавче провадження».

Які наслідки може мати це рішення? Якщо казати про ретроспективний аналіз, то воно стосується прав кожного з нас, адже всім нам гарантується право на судовий захист. А якщо право на судовий захист не підкріплене тим, що рішення має виконуватись, воно є ілюзорним – людина не отримує поновлення в правах.

Коли рішення КСУ було ухвалене, ми побачили у соцмережах, що люди прямо запитували про повернення сплачених коштів на авансування. На жаль, держвиконавці не завжди читають і виконують рішення КСУ. Тому потрібно, щоб відповідні роз'яснення були направлені через Міністерство юстиції або відповідні відділи ДВС.

Як належний приклад можу навести ГУ ДВСУ у Дніпропетровській області. Відповідно до роз'яснень за підписом голови вказаного управління ДВС, було сказано, що державні виконавці не повинні відмовляти у відкритті ВП, якщо особа не надала копію квитанції про авансовий внесок, оскільки ця норма визнана КСУ неконституційною.

– Чи означає рішення КСУ, що авансовий внесок як інститут є взагалі неконституційним?

– Інститут авансового внеску не визнаний КСУ неконституційним. Навпаки, з рішення КСУ вбачається, що цей інститут має право на існування. Неконституційним визнано обов'язковість цього інституту як умови виконання судового рішення. Якщо законодавець у інший спосіб визначить роль інституту авансового внеску у виконавчому провадженні, він буде цілком відповідати вимогам нашої Конституції. Однак ставити виконання судового рішення в залежність від майнового стану особи, на чю користь воно винесене, не можна.

– Приватні виконавці вказують, що за рахунок авансового внеску забезпечуються необхідні процедури для виконання судового рішення. Крім того, є приватноправові спори, де для сторін не є проблемою сплатити кошти за виконання...

– Приватні виконавці звертають увагу, що визнання норми щодо авансового внеску неконституційною ускладнює для них здійснення дій по виконавчому провадженню. Ще раз хотів би акцентувати, що повернення до практики обов'язкової сплати авансового внеску як необхідної умови для відкриття виконавчого провадження ніколи та ні за яких обставин бути не може, оскільки ми маємо спеціальну норму щодо позитивного обов'язку держави – ст. 129-1 Конституції. Держава має забезпечити його реалізацію не лише шляхом створення системи органів, які займаються виконанням, але й дотриманням гарантії, що кожна особа може скористатися своїм правом і не буде ніяких перепон, в тому числі за майновим станом.

Якщо законодавче врегулювання буде передбачати таку можливість, наприклад, коли особа бажатиме швидше отримати виконання судового рішення, то вона вправі проавансувати здійснення що приватним, що державним виконавцем виконавчих дій. Однак вона повинна мати вибір і робити це добровільно. Саме на обов'язковості і добровільності як на конституційній гарантії побудоване рішення КСУ.

– Чи впливає дане рішення КСУ на державні інтереси?

– Після рішення КСУ авансовий внесок не є обов'язковим. За рахунок чого органи ДВС будуть виконувати судові рішення? Яким чином все це бути організовано? Це сфера публічного інтересу. Але є і приватний інтерес. Інтерес тисяч осіб, які звертаються за виконанням судових рішень. Вірі Василівні відмовили у забезпеченні права на судовий захист. І право це не поновлене. Якби ми надали перевагу публічному інтересу, і ухвалення рішення КСУ відбулося через 3 або 5 місяців, вона змогла б поновити своє право через 3–5 місяців. Але ж її конституційне право порушене вже протягом кількох років, тому публічний інтерес не може бути виправданням для порушення конституційного права людини.

– Відомо, що проблема невиконання рішень національних судів уже відзначена в багатьох рішеннях ЄСПЛ щодо України, зокрема пілотних «Іванов проти України» та «Бурмич проти України». Чи вплине це рішення КСУ на прогрес України в цьому напрямі?

– Мивідразу повідомили наше представництво Ради Європи щодо постановленого рішення. Підготували відповідні звернення до Ради Європи, до Комітету міністрів Ради Європи. До речі, найближчим часом на засіданні КМРЄ буде заслуховуватися наша держава щодо стану виконання так званих пілотних рішень ЄСПЛ у справі Юрія Іванова та Бурмича. На мою думку, постановлення КСУ вказаного рішення за скаргою В. Хліпальської буде надзвичайно важливою частиною виконання Україною загальних заходів. Тобто ще одна перепона, яка існувала в законодавстві, усунута. Це зменшить потік скарг і дозволить Україні виконувати і конституційні, і конвенційні обов'язки.

Безумовно, кожен громадянин сподівається на те, що такі рішення будуть частіше, і можна буде забезпечити відновлення своїх прав у рамках вітчизняної правової системи, а не звертатися до міжнародних інституцій і чекати роками їх рішення.

– Який стан з розглядом КСУ конституційних скарг? Як скоро можна очікувати на наступні рішення?

– Необхідно звернути увагу, що інститут конституційної скарги став складовою права на судовий захист у розумінні ст. 55 Конституції України. Кожному гарантується право звертатися не лише до міжнародних інституцій після використання всіх національних засобів юридичного захисту, але й звертатися з конституційною скаргою до КСУ.

З моменту внесення змін до Основного Закону, прийняття нового закону про КСУ, затвердження відповідних змін до регламенту КСУ та створення робочих органів до Суду станом на 17 травня 2019 року надійшло 1477 конституційних скарг. З них 497 розподілено суддям-доповідачам, а знаходяться на розгляді в Суді 82. У нас багато справ «на виході», де вже може бути постановлено рішення.

Втім, рішення КСУ не повинні бути поспішними. Вони мають бути змістовними та направленими справді на те, щоб забезпечувати верховенство Конституції.

Для того, щоб зрозуміти, яким шляхом іти, ми отримуємо висновки наукових інституцій, нашого правового департаменту секретаріату КСУ, управління порівняльно-правового аналізу. У нас є справді унікальні фахівці у галузі конституційного права. Серед них Денисенко Наталя Миколаївна, яка володіє практикою конституційних судів усіх країн, керівник правового департаменту Бурлай Євген Володимирович, керівник управління опрацювання конституційних скарг Скворцова Галина Іванівна. Над проектом рішення працювали також відділ опрацювання актів та протоколів засідань КСУ, щоб кожне слово, кожна кома були на своєму місці, та відділ моніторингу виконання актів КСУ, обліку та систематизації законодавства, який перевіряє правильність відображення у рішенні редакцій законів.

Тому, якщо ми не поспішаємо, це пов'язане з тим, що рішення КСУ розповсюджує свою дію не лише на окрему справу, людину, але й має ретроспективну дію на всіх, хто живе в цій державі та користується правом на судовий захист (*Офіційний веб-сайт Конституційного Суду України (<http://www.ccu.gov.ua/publikaciya/intervyu-suddi-ksu-viktora-gorodovenka-shchotyzhnevkyku-sudovoyurydychna-gazeta-28052019>). – 2019. – 28.05*).

О. Постернак, ИНПОЛИТ: Решение КСУ о роспуске Рады: главные аспекты

Большее всего мне интересна мотивация такого решения Конституционного Суда, ведь оно создает очень важный прецедент, который может быть использован в будущем. Несколько правовых нюансов, которые всплыли из официального сообщения на сайте Конституционного Суда.

Во-первых, Конституционный Суд установил факт наличия конституционного конфликта между Президентом и Радой по поводу основания прекращения полномочий Рады, отсюда способ его разрешения – досрочные выборы (открытым остается вопрос: почему разрешение конфликта осуществляется лишь за счет досрочных выборов Рады?). При этом Суд основывает свое решение на нормах статей 5 и 69 Конституции о народе как источнике власти и осуществление народного волеизъявления посредством выборов. Этими статьями отныне можно будет оправдать

очень многое. Например, когда-то в будущем досрочные выборы Президента...

Во-вторых, Конституционный Суд исходил также из того факта, что Рада не восстановила в Регламенте Рады правовое регулирование вопроса прекращения деятельности коалиции депутатских фракций. То есть, парламент сам виноват, когда своей законодательной бездеятельностью отказался урегулировать в свое время этот вопрос.

В-третьих, Суд установил, что в этом конституционном конфликте нет правового решения, так как Конституция не определяет порядок прекращения деятельности коалиции депутатских фракций. Порядка прекращения нет, но само прекращение коалиции как основание Указа Президента о досрочном прекращении полномочий Рады есть. А значит – все ок.

Вот такие пироги (*Inpolit* (<http://inpolit.org/reshenie-ksu-o-rospuske-rady-glavnye-aspekty>), – 2019. – 24.06).

С. Фурса, NV.ua: Коломойський не дарма повернувся

Епоха бідності Коломойського продовжує стрімко завершуватися. І знову допомагає найчесніший український суд. Тепер Конституційний. Який вирішив, що зупинити корупційні оборудки не можна. Згідно з Конституцією України. Бо, напевно, в Конституції України десь записано, що корупція – священне право українського народу. Основна традиція і скрепа, яку чіпати не можна. Особливо якщо корупція йде на користь Ігорю Валерійовичу. Це напевно прописано в якійсь захищеній статті Конституції, яку можна змінити лише на референдумі.

Загалом, посилення боротьби з корупцією та становлення антикорупційної інфраструктури як на долоні. Кажуть, поки не офіційно, що визнано неконституційним положення статті 17 закону «Про НАБУ», за яким НАБУ надано

повноваження оскаржити в суді корупційні угоди. А скаржився на попрання Конституції – Ігор Валерійович, адже суд за позовом НАБУ визнав неправомірною угоду «Запорізького заводу феросплавів» і «Запоріжжяобленерго», через яку держава недорахувалася більше 172,4 млн грн.

Станом на квітень НАБУ домоглося в судах визнання недійсними майже 100 угод на суму близько 5 млрд грн. В результаті рішень судів було відшкодовано збитків на близько 500 млн грн, а також накладено арешт на майно підозрюваних вартістю 9 млрд грн. Дрібниці, для багатой країни. Чиє багатство теж на певність захищене в Конституції.

Загалом, триумф верховенства права. В черговий раз. Ігор Валерійович не дарма повернувся. Конституційний суд на сторожі. Бо

українська Конституція – найкраща Конституція в світі. Українські громадяни – найзахищеніші. Це Конституційний суд ухвалив. Він і камери не дає вмикати на дорогах, бо це священне право українців порушувати правила дорожнього руху. І «незаконне збагачення» скасував, бо це священне право українських політиків – незаконно збагачуватися. Чи не суддям Конституційного суду цього не знати?

Але є одне «але». Скасування статті про «незаконне збагачення» вже дорого коштувало Україні. І поки блокує співробітництво з МВФ. Створюючи ризики невизначеності та в тому числі не даючи НБУ знижувати ставку, здешевлюючи кредити в країні. А зараз Конституційний суд своїми ручками торкнув

ще один закон, який було прийнято в рамках співпраці з МВФ. Як ви думаєте, якою буде реакція МВФ, який наполягає, що боротьба з корупцією – це пріоритет номер один.

І це рішення відразу коштуватиме Україні мільярди гривень, які просто віддадуть злочинцям назад. Адже Конституція їх захищає. Але також це рішення створює нам ще одну проблему в стосунках з МВФ. І значить, може коштувати нам усім економічної стабільності. Створюючи нові проблеми. І це точно не проблеми Ігоря Валерійовича. І це точно не проблеми суддів Конституційного суду (*NV.ua* (<https://nv.ua/ukr/opinion/kolomoyskiy-ne-darma-povernuvsyia-50025730.html>). – 2019. – 6.06).

О. Примаченко, Ракурс: Судова реформа – як підставляють президента

Днями, скасувавши призначення членів Вищої ради правосуддя за квотою президента, пан Зеленський призначив новий конкурс на заповнення вакантних посад у ВРП і відповідну комісію для його проведення. Все воно в дусі часу, безперечно. Хоча, спостерігаючи виверти прес-секретарки президента, яка, як стверджують, пройшла якийсь неймовірний конкурс, думаєш грішним ділом, що, може, не такі вже й чудові ті конкурси у вітчизняному виконанні, але то вже інша розмова.

Так от, оприлюднений список тих, хто допомагатиме президенту визначитися з кандидатурами до Вищої ради правосуддя, вразив одним давнім, здавалося би, вже щасливо забутим, але витягнутим кимось із небуття, іменем Олександр Пасенюк. Так-так, той самий Пасенюк, на якого вказали пальцями судді в опитуванні правозахисників, відповідаючи на запитання – хто з керівництва вдається до телефонного права. Переповідати все відоме про пана Пасенюка, зокрема з показів одіозного судді-колядника Зварича, який детально розповідав на допитах, коли, за що і які суми хабарів він давав Пасенюку, то вийде нова «Сага про Форсайтів» за обсягом, а все це можна знайти в інтернеті й так.

Нагадаємо, Верховна Рада у 2014 році звільнила Пасенюка з посади судді КСУ у зв'язку з порушенням присяги судді. Однак Пасенюк завдяки своїм зв'язкам у судах поновився на посаді. Проте згодом парламент звільнив його за всі «заслуги» не почесно у відставку, а у зв'язку з досягненням ним 65 років.

Яким дивом ця людина потрапила в той список? Щиро кажучи, у мене немає сумнівів у тому, що сам Зеленський, зважаючи на рід попередніх занять, найімовірніше, взагалі почув це славне ім'я вперше. Тому призначення Пасенюка до складу комісії – це не лакмусовий папірець політики президента на судовому напрямку. Навіть не тому, що цієї політики у нього поки що взагалі немає.

Відповідно до новозатвердженого Зеленським положення про проведення конкурсу з добору кандидатів для призначення членів Вищої ради правосуддя, конкурсна комісія складається з п'яти членів, які є визнаними фахівцями у галузі права, мають високу кваліфікацію та значний досвід роботи у галузі права, а також бездоганну професійну репутацію.

Призначення Пасенюка – це яскравий приклад того, як підставляють вже і

підставлятимуть надалі Зеленського люди, зокрема, уповноважені відповідати за напрямок судів і судової реформи. І якщо пройшов Пасенюк, то можна на цьому не зупинятися, бо, зрештою, ніхто не вміє краще й ефективніше опікуватися суддівськими кадрами, аніж славний і незабутній Сергій Ківалов...

Дуже хотілося би знати ім'я того, хто порадив президенту таку промовисту кандидатуру. Бо це призначення не може бути помилкою з

огляду на те, наскільки відомим є Пасенюк. Це – безсумнівно – зловживання довірою президента. І далі, безперечно, буде...

І слухайте, ну майте ж совість, не підсовуйте президенту такі кандидатури – іще ж живі ті, хто пам'ятає етапи великого шляху наших нескінченних судових реформ і головних їх дійових осіб (*Ракурс* (<https://racurs.ua/ua/b109-sudova-reforma-yak-pidstavlyaut-prezidenta.html>). – 2019. – 12.06).

О. Белявський, Високий Замок: Якщо Конституційний суд є під контролем олігархату, то живемо не у Республіці, а в Олігархії

Коли наприкінці 2010 року Конституційний суд України визнав неконституційними поправки до Конституції 2004 року, які значно зменшували повноваження президента України, він своїх повноважень не перебільшив. Він просто змахлював у стилі донецьких наперсточників. Бо у своєму рішенні мав зазначити, що воно не може вступити у силу до наступних президентських виборів.

Тоді двоє суддів Конституційного суду – Віктор Шишкін та Петро Стецюк висловили «окрему думку»: скасування поправок до Конституції від 8 грудня 2004 року не означає автоматичного поновлення повноважень президента від 1996 року. Але вони не наважилися сказати, що таке автоматичне поновлення є узурпацією влади народу. Це пов'язано з тим, що народ, обираючи президента, надає йому певні повноваження. Якщо це не так, то народ обирає kota у мішку, а не президента. І поки народ не проголосує за додавання або зменшення наданих ним повноважень, ніхто без його волі не правомірний змінювати ці повноваження. Бо згідно з статтею 5 Конституції України народ є єдиним джерелом влади. Не існує влади, вищої від влади народу. Ніякі суди не мають права перекреслювати волю народу, висловлену на всенародних виборах.

Нещодавно Конституційний суд зменшив повноваження чинного президента, відбираючи у нього право призначати членів НКРЕКП. Це

право міститься не у Конституції, а у законі, прийнятому Верховною Радою у 2016 році. Тому з боку Конституційного суду це виглядає меншим порушенням, ніж надання Януковичу додаткових конституційних повноважень. Це рішення має на меті змінити підпорядкування Національної Комісії з Регулювання Енергетики та Комунальних Послуг. Наразі вона підпорядкована президентові, а суд хоче, щоби вона була підпорядкована прем'єру. І суд визначає термін для того, щоби чинний президент передав свої повноваження прем'єру. Не пізніше 1 січня 2020 року, тобто задовго до закінчення каденції чинного президента. Дістати дозвіл народу, який надав президенту повноваження, що були чинними на момент виборів, Конституційний суд не вважає за потрібне. Минулого року Верховний суд визнав Конституційний суд більше політичним, ніж правовим органом. Це слід розуміти так, що суто правовим органом є тільки сам Верховний суд України.

Своїм рішенням про примус передачі частини влади від президента до прем'єра, суд дає у руки Генпрокуратури неспростовний аргумент, що Конституційний суд як зараз, так і в 2010 році, свідомо поставив своє право вище за право народу, прописане у Конституції. Конституційний суд вважає, що має права більші, ніж народ.

Чому взагалі таке відбувається? Тому що у державі є воля, яка вища за волю народу. Це

воля олігархату. Саме олігархат зацікавлений у тому, щоби мати змогу вирішувати свої «тюркі» за спиною народу. От і зараз Ахметов зацікавлений, щоби НКРЕКП, що надала йому тариф Роттердам+, не була під впливом Коломойського. може відбутися безконтрольне підвищення ціни на електроенергію, якщо ринок електроенергії буде введено з 1 липня. Як відомо, прем'єр Гройсман разом з Ахметовим підтримує введення ринку електроенергії з 1 липня, а президент Зеленський вважає, що це все слід відтермінувати.

Наступне рішення Конституційного суду, яке очікується до 29 червня, має визначити чи відповідає Конституції указ президента про розпуск Верховної Ради. На відміну від попередніх зазначених рішень, повноваження народу у цьому питанні не обмежуються. Якщо народ дав президентові певні повноваження, визначені Конституцією, а президент ними користується з порушенням Конституції, то рішення КС щодо порушень захищає ці права народу.

Якщо рішення КС буде проти дострокових виборів, воно мусить виконуватися, навіть незважаючи на те, що це може бути небезпечним для добробуту держави.

Ця небезпека пов'язана з тим, що грошей в уряду і Нацбанку вистачить не більше, ніж до грудня. І якщо у грудні не надійде новий транш кредиту МВФ, уряд не зможе виконувати свої боргові зобов'язання. Зі старим урядом МВФ вже не буде вести переговорів, бо той нічого обіцяти не спроможний, оскільки невдовзі має піти у відставку. Чим швидше буде сформований новий уряд, тим краще для перемовин з МВФ і гарантій нових кредитів.

Відтак політична доцільність дострокових виборів існує, і вона об'єктивна. Однак слухати пані Тимошенко, яка порадила президенту Зеленському не підкорятися рішенням Конституційного суду у питанні дострокових виборів, якщо суд визнає указ президента неконституційним, не можна. Бо це гратиме на руку олігархату (до якого належить, до речі, і сама Юлія Тимошенко). І олігархат використає

це, щоби ще більше обмежити повноваження президента і передати якомога більше його повноважень прем'єру, залишивши президенту лише представницькі функції.

Що реально може зробити президент, це спробувати витягнути Конституційний суд з-під впливу олігархату. Для цього слід у Верховному суді оскаржити практику, яку запровадив Конституційний суд. Верховний суд має дати відповідь на два простих запитання: перше, чи має право Конституційний суд скасовувати рішення народу, висловлене на всенародному голосуванні. І друге: чи на всенародному голосуванні обирається президент разом з існуючими на момент виборів повноваженнями, чи ці повноваження розмиті, і тому народ не знає, за що насправді голосує.

Відповідь на ці прості запитання дасть змогу притягнути або колишніх членів Конституційного суду, або президента Януковича за статтю узурпація влади народу у 2010 році. Бо хтось з них: або судді, або Янукович, мають відповісти за незаконне збільшення повноважень президента, які йому народ не надавав на виборах. Бо саме це незаконне збільшення повноважень призвело до Майдану. І саме це незаконне присвоєння повноважень президентом робить Майдан легітимним, а владу Януковича з жовтня 2010 року – нелегітимною.

Якщо Верховний суд швидко дасть відповідь на ці два запитання, поставлені діючим президентом, то ми дізнаємося, яким є насправді державний устрій нашої держави – Республіка чи Олігархія.

І якщо це республіка, то у президента знайдуться можливості видати укази на кшталт – *consules darent operam ne quid detrimenti res publica caperet* – подбати, щоби республіка не зазнала жодної шкоди. У тому числі через відсутність угоди з МВФ і можливою нестачею коштів у грудні 2019 р. (*Вукоуї Замок (https://wz.lviv.ua/blogs/392439-yakshcho-konstitutsiini-sud-e-pid-kontrolem-oligarkhatu-to-zhivemo-ne-u-respublitsi-a-v-oligarkhii)*. – 2019. – 17.06).

П. Бульдович, Українська правда: Депутатська недоторканність: скасувати чи реформувати?

Вмежах теми недоторканності народних депутатів в Україні давно і ніби паралельно співіснують два дискурси: експертне середовище обґрунтовано відстоює доцільність обмеження привілею, тоді як чимало політиків за першої нагоди актуалізують риторику повної ліквідації імунітету.

Демонстративний радикалізм у цьому питанні, спричинений заграванням з суспільними настроями, бажанням бути ближчими до народу, в умовах фактичної імітації втілення такої ініціативи перетворює її на іміджеве політичне гасло.

Натомість з порядку денного витісняється обговорення більш складних, але й більш доречних способів вирішення проблеми безкарності українських нардепів.

Гра в імітацію

Постійна актуальність цього питання зумовлена насамперед вкрай негативним ставленням громадян до Верховної Ради – менше українці довіряють лише російським ЗМІ.

Згідно з останніми соціопитуваннями, найбільше від нового президента суспільство очікує навіть не мирних ініціатив у війні на Донбасі і не зниження комунальних тарифів, а саме позбавлення депутатів (заодно з суддями і главою держави) права недоторканності.

Суспільний запит на "покарання" парламентаріїв породжує відповідну пропозицію з боку політиків, при тому аж надто щедру. Починаючи з 2000-го року, КСУ в контексті та безпосередньо розглядав питання конституційності зняття депутатського імунітету 9 разів. І кожен наступний висновок дублював попередній – Конституція не заважає депутатам позбавляти себе недоторканності.

Не набагато рідше ініціатива виносилася на обговорення і голосування в парламенті, а Рада 8-го скликання, за словами экс-президента П. Порошенка, взагалі встановила рекорд за результативністю голосувань щодо скасування імунітету.

Втім, "результативність" так і не привела до реального результату. Уміло використовуючи процедурні особливості законотворення та щоразу віддаляючи переломні рішення, депутати уникали розлучення з привілеєм так само завзято, як словесно обґрунтовували потребу його усунення.

Дволика недоторканність

Депутатська недоторканність, або імунітет, є складовою інституту парламентських привілеїв, до якого також належить депутатський індемнітет (відсутність відповідальності за висловлювання і результати голосувань у парламенті) та матеріально-фінансове забезпечення законодавців.

За своєю природою саме імунітет (закріплений ч. 1 і 3 ст. 80 Конституції України) має найбільш неоднозначний характер, оскільки полягає у неможливості притягнути депутата до відповідальності за правопорушення, в тому числі кримінальні, без згоди парламенту.

Важливо наголосити, що імунітет з'явився у західних демократіях як засіб гарантії безперешкодної і незалежної діяльності депутатів. Його головна мета – убезпечити членів представницького органу від тиску виконавчої і судової влади на основі політичних мотивів.

Відтак історично недоторканність – це важлива деталь системи стримувань і противаг між гілками влади, а не особливий привілей для знатних і заможних.

Тому, наприклад, у Франції депутат не може самовільно відмовитися від імунітету, позаяк мова йде не про його особистий статус, а про елемент конституційного ладу. І наслідком скасування цієї прерогативи є не стільки ліквідація касти обраних, скільки дисбаланс політичної системи.

З іншого боку, імунітет захищає депутатів не лише від політичного переслідування та надуманих звинувачень, а й від реальних злочинів, виступаючи надійним прикриттям для корупції.

Тож фактичний вплив недоторканності знаходиться в діапазоні між гарантією безпеки та професійної незалежності депутата і гарантією його безкарності. А значить, ефективно реформування цього інституту вимагає пошуку балансу замість радикальних рішень.

Міжнародний досвід

Наявність депутатської недоторканності є загальним правилом для абсолютної більшості країн, які мають вищий представницький орган влади. Повністю цей привілей відсутній лише в кількох державах.

Однак правилом розвинутих демократій є також суттєво звужений предмет недоторканності, який обмежується переважно захистом реалізації депутатських повноважень.

Так, у Канаді та Іспанії імунітет не поширюється на кримінальні та інші справи, крім цивільних. Члени парламенту у Португалії, Японії та Бельгії не захищені від залучення до досудового розслідування та виклику до суду для надання свідчень.

В США згода нижньої палати Конгресу не потрібна для притягнення депутата до відповідальності за державну зраду або тяжкий злочин. Якщо німецького чи угорського депутата буде затримано на місці скоєння злочину, представницький мандат не врятує його від негайного затримання і арешту.

Водночас затримати і притягнути до відповідальності народного обранця в Італії можна без рішення парламенту, згода якого необхідна лише для арешту. Практика деяких країн, зокрема Австрії, передбачає відсутність імунітету за вчинення дрібних правопорушень, скажімо, недотримання правил дорожнього руху, оскільки вони не пов'язані з професійною парламентською діяльністю.

Загалом навіть умовно типової міжнародної практики законодавчого закріплення депутатської недоторканності, до якої можна було б апелювати як до зразка, не існує. В кожному випадку слід зважати на специфіку політичної системи, конкретної ситуації та історичних традицій країни.

Щоправда, останніми десятиліттями вкорінюється тенденція обмеження імунітету

в розвинутих західних демократіях і його розширення в країнах Центральної і Східної Європи. Очевидно, це можна пояснити тим, що ефективні інститути правового захисту особи та стабільні демократичні процедури цілком компенсують необхідність у додаткових привілеях для депутатів.

Українські реалії

В Україні депутатський імунітет не має абсолютного характеру лише тому, що може бути знятий за рішенням Верховної Ради.

Відсутність згоди парламенту забезпечує нардепам буквально всеосяжний захист – їх не можна затримати на місці скоєння злочину, покарати за вбивство чи водіння в нетверезому стані, проти них неможливо вести повноцінне розслідування, зокрема проводити негласні слідчі дії.

Такий обсяг недоторканності на практиці часто перетворюється в аналог безкарності.

Водночас неререформованість судової системи і правоохоронних органів, відсутність інституційних гарантій захисту прав опозиції в поєднанні з гостротою політичної боротьби спричинює чималі потенційні ризики тиску на роботу парламенту з боку виконавчої влади.

Наприклад, зважаючи на фактичну підконтрольність ГПУ та СБУ президенту, політичну лояльність депутатів можна забезпечити без виснажливих переконань. З огляду на це, у своєму висновку на черговий законопроект про зняття з нардепів імунітету Венеціанська комісія констатувала, що "повна відміна недоторканності може становити загрозу для незалежності і функціонування законодавчого органу".

Та чи не найвагоміший аргумент у цьому питанні сформовано вітчизняним досвідом. Рада поточного скликання повністю або частково позбавила недоторканності 13 нардепів, з яких допоки жоден не поніс покарання за вироком суду.

Це недвозначно свідчить про те, що відсутність імунітету сама по собі не є запорукою відповідальності депутатів за порушення закону, і вирішення проблеми значною мірою лежить в іншій площині, передусім – у зміні якості правосуддя.

Повне скасування недоторканності в такій ситуації – не більше, ніж популярний, але малодієвий і небезпечний політичний жест.

Що робити з депутатським імунітетом?

Усунути ризики скасування недоторканності та одночасно запобігти зловживанню надмірним імунітетом можна шляхом його обмеження.

Перш за все, доцільно звужити сферу невідсудності деяких справ. Імунітет не має поширюватися на вчинення особливо тяжких злочинів, деякі цивільні та адміністративні справи, не пов'язані з виконанням депутатських повноважень, на випадки затримання депутата на місці скоєння правопорушень, а також розповсюджуватися на залучення членів парламенту до процесу розслідування та свідчень у суді.

Крім цього, необхідно спростити саму процедуру зняття недоторканності, зокрема скоротити терміни розгляду подання генпрокурора на всіх існуючих етапах (підготовка документів для передачі у регламентний комітет, час для дачі пояснень

депутата, розгляд безпосередньо у комітеті та винесення на голосування у сесійній залі). Сьогодні, згідно з чинними нормами, цей процес може тривати близько місяця, що дає обранцям безліч можливостей для уникнення відповідальності.

В цьому контексті може бути доречною ініціатива заборони виїзду за кордон з моменту надходження подання до парламенту.

Не зайвою буде й норма, яка забезпечить достатність одного рішення Ради в межах одного провадження стосовно депутата, а не кількох окремих голосувань, як нині.

Такі зміни, в різних варіаціях і доповненнях, дадуть змогу зробити депутатів більш досяжними для правосуддя, усунувши імунітет як надійний прихисток для корупціонерів, але водночас дозволять зберегти важливий для молодих демократій інститут недоторканності як запобіжник від політичного тиску виконавчої і судової влади на парламент (*Українська правда* (<https://www.pravda.com.ua/columns/2019/06/10/7217644/>). – 2019. – 10.06).

М. Нечипоренко, Укрінформ: Антикорупційний інструмент був, а тепер його нема?

Конституційний Суд України визнав неконституційним положення пункту 13 частини першої статті 17 закону про НАБУ. Згідно з цим положенням НАБУ мало право з допомогою суду визнавати явно “корупційні” угоди недійсними і припиняти дію таких угод “з метою захисту державних інтересів” ще на етапі досудового розслідування. З цим не погоджуються юристи АТ “Запорізький завод феросплавів (ЗЗФ, підприємство контролюється групою “Приват” Ігоря Коломойського та Геннадія Боголюбова) які подали відповідний позов до КСУ ще у жовтні 2018 року. Судді дослухалися до їхніх аргументів та винесли вердикт: НАБУ, як орган антикорупційного розслідування, не повинен дублювати функції антикорупційної прокуратури, яка саме і зобов’язана дбати про захист державних інтересів, зокрема, і шляхом припинення дії сумнівних угод. Тобто, кожен повинен займатися своєю роботою.

Конституція в небезпеці?

Позивачі скаржилися, що опираючись на норми свого профільного закону, НАБУ в ході розслідування, що стосується діяльності заводу, домоглося визнання недійсними угод, які на думку слідчих “завідомо суперечили інтересам держави” (суми угод та їх суть публічно не називалися. – Авт.). “Товариство стверджує, що через відсутність чіткої законодавчої регламентації механізму реалізації Бюро повноважень, закріплених у пункті 13 частини першої статті 17 Закону, наведена норма порушує принцип юридичної визначеності, а отже не відповідає приписам ст.19 Конституції. На думку авторів клопотання, оспорюване положення Закону дає можливість Бюро як органу досудового розслідування звертатися до суду з вимогами про визнання угод недійсними ще до завершення досудового розслідування, тобто до встановлення вироком суду вини особи

у вчиненні кримінального правопорушення, що теж суперечить положенням ст. 124 Конституції”, – зазначається в описовій частині рішення Конституційного Суду.

Дослідивши надані матеріали, КС погодився з позивачами. І скасував оспорювану норму в Законі про НАБУ. Тим самим підтвердив тезу про те, що лише прокуратура має право за Конституцією захищати в суді інтереси держави. Мовляв, парламент не мав права наділяти аналогічними повноваженнями ще й Національне антикорупційне бюро.

«Дублювання повноважень/функцій прокуратури іншими державними органами може призвести до зміни конституційно визначеного механізму здійснення державної влади її окремими органами або вплинути на обсяг їхніх конституційних повноважень, – сказано у рішенні КСУ.

...Чи антикорупційна реформа під загрозою?

Звісно, НАБУ одразу різко відреагувало. “Рішення Конституційного суду про позбавлення Національного антикорупційного бюро України права через суд анулювати кабальні для держпідприємств угоди – це черговий крок в згортанні антикорупційної реформи. Це своєрідний дозвіл організаторам корупційних схем і далі красти бюджетні гроші”, – заявив директор НАБУ Артем Ситник у своєму відеозверненні.

За словами А. Ситника, КС “продовжує системно наступати на положення закону про НАБУ”. Раніше він визнав неконституційною статтю про незаконне збагачення, через що НАБУ і САП змушені були закрити десятки кримінальних проваджень, загальна сума статків, законність яких досліджували детективи НАБУ у цих справах, становила понад 500 млн грн”. Тепер НАБУ позбулося права негайно припиняти антикорупційні на їхній погляд комерційні угоди, економлячи таким чином державні кошти в розслідуваних корупційних оборудках.

“Право подавати позови про визнання угод недійсними, яким НАБУ наділено профільним законом від початку заснування, стало ефективним інструментом припинення дії

корупційних схем на державних підприємствах. За чотири роки роботи суди задовільнили 35 позовів Національного бюро, анулювавши 97 правочинів. Відповідні рішення набули законної сили, що створило підґрунтя для повернення державі понад 6 млрд грн”, – стверджує А. Ситник.

Наприклад, НАБУ оскаржило:

– договір із поставки вугілля за заниженою на 24 млн грн ціною між Вугільною компанією «Краснолиманська» та компанією «Торгівельний Дім-ресурс»;

– 60 договорів купівлі-продажу нафтопродуктів, укладених між ПАТ «Укрнафта» та ТОВ «Котлас» (за ними Укрнафта може стягнути 2,94 млрд грн для відшкодування заподіяної шкоди);

– договір на здійснення днопоглиблювальних робіт у портах України вартістю 712 млн грн;

– другу «кабальну» угоду Адміністрації морських портів України на 290 млн грн;

– угоду між Філією «Центр забезпечення виробництва» ПАТ «Укрзалізниця» з ТОВ «Вог Аеро Джет, що спричинила розтрату 92 млн грн.

І багато інших подібних справ.

“У всіх цих випадках НАБУ в суді довело, що відповідні договори, укладені держкомпаніями, їм зашкодили: призвели до завдання збитків або недоотримання доходів. Тепер завдяки рішенню КСУ лєвова частка цих кабальних угод може бути знову відновлена у судовому порядку. Відтак, за своїми наслідками рішення КСУ може виявитися фатальним для всієї антикорупційної реформи країни. Воно суттєво посилює позиції організаторів корупційних схем і фактично позбавляє державні підприємства можливості повернути вкрадені в них ресурси”, – каже Артем Ситник.

Крім того, за його словами, рішення судів про незаконність угод та їхнє анулювання є елементами доказової бази у кримінальних провадженнях щодо корупції на державних підприємствах, яку розслідують детективи Національного бюро. Через рішення КСУ ці докази відтепер можуть бути визнані недопустимими у кримінальному процесі.

Цікаво, що ухваленню рішення КС за скаргою ЗЗФ передувало більше 10 засідань в

закритому режимі. “За дивним збігом обставин, КС ухвалив рішення на наступний день після того, як президент України зареєстрував законопроект нової редакції статті про незаконне збагачення, якою запропонував наділити Національне бюро правом подання позовів про стягнення необґрунтованих активів», – зазначив директор НАБУ.

Механізм впливу був і залишається – щоправда в інших руках

Таку точку зору поділяють і інші антикорупційники. “КСУ продали Коломойському право НАБУ розривати виявлені корупційні угоди. Тепер держава (тобто ми з вами) маємо повернути ТОП-корупціонерами 7 мільярдів грн. наших грошей”, – не стримував емоцій Віталій Шабунін, голова правління Центру протидії корупції.

“Це був дієвий механізм протидії корупції. НАБУ через суд могли зупинити дію сумнівних угод ще до вироку у кримінальному провадженні. А тепер цього механізму немає. Ті Україна проаналізує рішення Конституційного Суду, аби зрозуміти, що треба зробити, щоб механізм знову запрацював”, – йдеться також у повідомленні антикорупційної громадської організації Трансперенсі Інтернешнл Україна (акредитованого учасника глобальної мережі Transparency International).

Разом з тим, правники вважають, що інструмент нікуди не подівся, а лише перейшов в інші руки. “Тепер право вимагати визнання комерційних угод недійсними перейшло в руки Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Це, на думку експертів, принаймні забезпечить підприємства від втручання з боку держави в їхню діяльність. Адже САП ще треба буде виконати певні умови, перш ніж звертатися з такими позовами в інтересах держави”, – пояснили фахівці всеукраїнського тижневика “Закон і бізнес” (одне з найстаріших в Україні видань правової спрямованості, існує з 1991 року).

Певно, що в цій ситуації, народні депутати з одного боку дійсно “перегнули”, як вони це вміють, з повноваженнями антикорупційних органів. І рано чи пізно, юристи Коломойського, Фірташа чи інших багатіїв, які полюбляють масштабні корупційні схеми, на цьому б зіграли. З іншого ж, розводити “зраду” про “замовне” знищення Конституційним Судом одного із дієвих антикорупційних механізмів – теж, виходить, підстав немає? Інструмент впливу на корупціонерів, як бачимо, залишається. Щоправда, в умовах постійного протистояння слідчих (НАБУ) та прокурорів (САП), його застосування виглядає доволі проблематичним. Ось у цьому б питанні нарешті розібратися... (Укрінформ (<https://www.ukrinform.ua/rubric-polytics/2717037-antikorupcijnij-instrument-buv-a-teper-jogo-nema.html>). – 2019. – 7.06).

Р. Малко, Тиждень.ua: Мовний закон: торги недоречні

Неспостий період зміни влади, який переживає країна, і спричинений цим хаос, що більше нагадує землетрус, ніж спокійну передачу повноважень, не вселяють оптимізму стосовно продовження започаткованих минулим президентом процесів. Досі невідомо, яку позицію щодо мовного питання займе команда нового глави держави. Єдине, що було наразі озвучено з цього приводу самим Володимиром Зеленським, це обіцянка зробити «ретельний аналіз цього закону, щоб пересвідчитися, що в ньому дотримані всі конституційні права та інтереси всіх громадян України». Це така ритуальна фраза, тож можна було б сподіватися, що на цьому все й закінчиться. Мовним питанням нова влада взагалі не зацікавиться й ігноруватиме його, бо матиме куди важливіші клопоти.

Але з іншого боку, розуміючи, якими цінностями дихає чимала частина оточення Зеленського, та й сам новоінавгурований, не можна відкидати спроби проревізувати цей документ і знівелювати правила, які в ньому встановлено. Урешті, як перший, так і другий сценарії спрацюють лише в мінус. Адже попри те, що більшість пунктів закону є нормами прямої дії й вони почнуть діяти після того, як він набуде чинності (через два місяці після опублікування), і працюватимуть автоматично, усе ж таки є певні моменти, які потребуватимуть додаткових зусиль з боку уряду та інших державних структур.

По-перше, значна частина статей набуває чинності пізніше і в різний час: через півроку, рік, два, три. До того ж у документі передбачено зміни до інших законів. Трьох десятків тих, які були зіпсовані законом Ківалова – Колесніченка. З них свого часу було вилучено норми про захист української мови й тепер вони повертаються, а деякі ще й підсилюються. Також у деякі закони внесено додаткові поправки, щоб вони не суперечили новому закону й не виникало розбіжностей. Усі ці зміни набувають чинності, знов-таки, не відразу. Зокрема, статті, в яких прописано відповідальність за порушення мовного закону,

попередження та штрафи, запрацюють через три роки, тобто десь у липні 2022-го.

«Якщо не буде ніякої ревізії закону, – каже Тарас Шамайда, один із його розробників, – то вони набудуть чинності автоматично. Але щоб запрацювали відповідні передбачені інституції, потрібні рішення уряду». Зокрема, у найближчі місяці Кабмін повинен сформувати Національну комісію зі стандартів державної мови. Це дев'ять осіб, чії кандидатури подаються Міністерством освіти й науки. Уряд схвалює їх і комісія може приступати до виконання своїх обов'язків – затвердження стандартів мови, правопису, методів та процедур перевірки рівня володіння мовою... Відповідно порядок складання іспитів потім теж має затвердити Кабмін. Так само впродовж трьох місяців уряд повинен призначити уповноваженого із захисту державної мови. «Саме він буде тією інстанцією, до якої кожен громадянин зможе звернутися щодо захисту своїх прав і який, власне, через три роки й почне видавати попередження та приписи про усунення порушень закону, а в разі повторних порушень виписувати штрафи, – пояснює Шамайда. – Усе це компетенція уряду: створити інституцію, призначити уповноваженого й сформувати апарат. Це мусять бути ухвалені ним рішення. І саме тут може пройти та лінія, де з одного боку опиняться прихильники закону, люди, які вимагатимуть його дотримання та відповідних рішень від уряду, а з другого – влада, яка, якщо захоче вставляти палиці в колеса закону, то зможе його саботувати».

Як можна саботувати закон або ж зробити його недієвим, звести всю працю нанівець? Тут рецептів чимало, однак усе, власне, вкладається в три варіанти. Саботаж та ігнорування своїх обов'язків з боку уряду. Країна наразі не знає, що це буде за структура і якими «персонажами» наповниться.

Ще більшою загрозою може стати парламент, якщо наважиться здійснити ревізію самого закону. Тут усе залежатиме від результатів позачергових парламентських виборів, які, до слова, уже заплановані на 21 липня (це менш

ніж через тиждень після набуття законом чинності). Не варто забувати, що мова – це надто важлива зброя в гібридній війні. Тому якщо справді здійсняться погані передчуття з приводу реваншу дореволюційних еліт, які зможуть прийти «на хвості» Зеленського, тоді мовне питання знову стане розмінною монетою в їхніх іграх. Новий президент під час своєї інавгураційної промови мимоволі (чи навмисне) на це навіть натякнув, у стилі кремлівської пропаганди, продемонструвавши, що досі вважає, нібито мова може стати інструментом поділу, а не єднання. Хоча Тарас Шамайда вважає, що влазити в цю сферу Зеленському нині не з руки. «Те, що він не буде вести активну лінію на захист української мови, це зрозуміло. Думаю, він старатиметься винести цю тему взагалі за дужки. Для президента Зеленського, який має велику підтримку суспільства, атакувати українську мову, створювати лінію розколу навколо спроб ревізувати закон, означає втратити підтримку патріотичної частини свого електорату. Якщо він аж настільки буде йти на поводу в якоїсь проросійської групи зі свого оточення, щоб втрачати цю підтримку й провокувати конфлікт, він цим нашкодить і собі, й українській державі. Тому я сподіваюся, що здоровий глузд у цьому питанні візьме гору».

Ну й третій варіант, як можуть спробувати поглумитися над мовним законом, так це руками Конституційного Суду. Для цього вистачить подання глави держави чи групи політиків. І тут не обов'язково, щоб суд визнавав весь закон таким, що не відповідає Конституції. Достатньо вилучити з нього лише деякі норми й він стане неіснуючим. «Вони можуть його або змінювати, або скасовувати через парламент чи через КСУ, доводячи його неконституційність, – пояснює Шамайда. – Усе, безумовно, залежатиме від того, що в голові цього парткому, і від того, наскільки суспільство готове захищати свою мову. Людям треба розуміти, що ні Москва нікуди не поділася, ні ті сили реваншу, які діють в Україні, теж нікуди не поділися. А вони можуть навіть значно посилити свої позиції у владі в найближчі місяці й українцям потрібно буде реально боротися за цей закон, який такими складними зусиллями був ухвалений».

Насправді ж загрозу можна очікувати звідусіль. Про те, що закон про мову – наче колода в оці усім антиукраїнським силам, зовсім не новина. І чудовий приклад цього – реакція Кремля, який навіть вдався до скликання Ради безпеки ООН, щоб обговорити на її засіданні нове українське мовне законодавство. Звісно, це типова шизофренія. І в ООН саме так до цього поставилися, коли відмовилися втручатися в наші законотворчі процеси. Але цей випадок вкотре доводить, що мова – справді потужна зброя, яку дуже бояться вороги України. І зовсім не дивно, що до компанії росіян, охочих поспекулювати на цій темі, з превеликим задоволенням долучилися угорці, які в українських націєзахисних законодавчих ініціативах уже традиційно вбачають для себе якісь загрози. Заява від угорського МЗС про те, що мовний закон утискатиме права національних меншин, «тому що відбирає вже раніше надане право на використання рідної мови», і сподівання на те, що Зеленський змінить закон про мову, що «відповідає духові Петра Порошенка», – чистої води маніпуляції.

Транслювати таке немає жодних видимих підстав. По-перше, цей документ прямо не стосується національних меншин. У нас є закон про нацменшини, ратифікована хартія регіональних мов, а в законі про державну мову є доручення уряду впродовж шести місяців внести законопроект, який додатково захищатиме мови корінних народів і національних меншин. По-друге, мовним законом внесено зміни в перехідні положення закону про освіту, де викладена головна рекомендація Венеціанської комісії про продовження перехідного періоду для тих дітей, які почали навчатися мовами меншин (зокрема, угорською та румунською) ще до набуття чинності закону про освіту. Для таких дітей перехідний період мав закінчитися 2020 року, а тепер закінчиться 2023-го. До слова, для таких учнів, які навчаються російською, перехідний період не продовжується, бо виділеного часу носіям російської мови, близької до української, цілком достатньо, щоб пристосуватися до нових правил.

І галас із Кремля, і шантаж із Будапешта насправді ще можуть в якийсь момент

спрацювати й стати приводом до неприємних поступок. Такий сценарій дуже залежить від рівня спротиву української влади та того, наскільки вона усвідомлює важливість

мовного арсеналу на озброєнні країни, а також недопущення використання його в будь-яких торгах (*Тиждень.ua* (<https://tyzhden.ua/Politics/230481>). – 2019. – 26.06).

Л. Заглада, Ракурс: Децентралізація в Україні: ризики, плюси і мінуси

10 червня завершилося висунення кандидатів у Верховну Раду за партійними списками. Сьогодні найцікавіше, безумовно, розглядати перші десятки списків, а тому перші з прохідних, вважайте, вже мають у кишені депутатський мандат. Але насправді в людей, які опинилися у списках наступними за прохідними, куди більше шансів отримати реальну владу в країні. Щоправда, станеться це не через півтора місяця, а трохи більш як за рік, на місцевих виборах. І неодмінно відіб'ється на децентралізації в Україні.

Децентралізація в Україні: хто головніший?

Наші люди в масі ще нетвердо уявляють, що таке влада, що таке децентралізація в Україні та у кого які важелі в руках – прикладом тому віра в «доброго президента, який підвищить пенсії і знизить комуналку». Зараз вже з усіх кутків повалила масштабна реклама кандидатів-мажоритарників до Верховної Ради, і багато хто наголошує на тому, на який квітучий сад вони перетворять свій округ. Як рекламний хід – правильно. Але ж по суті це безбожна брехня! А куди діватися? Ну, напишуть вони, які їхні погляди на енергетичну політику, наприклад, або на судову реформу. Чи зрозуміє його простий виборець? Ось нужник побудувати на вокзалі – це так, вважає наш кандидат, це народу зрозуміло.

І, на жаль, «простий народ» дійсно переконаний в тому, що існує якась ієрархічна піраміда влади: чим крутіше називається посада, тим більше повноважень зосереджено в руках людини, що цю посаду обіймає. Тобто депутат облради головніший за депутатів місцевих рад, депутат Верховної Ради – це найголовніший депутат над усіма депутатами. Ну а президент – той практично бог. І плювати, що президент і парламент – це різні гілки влади.

Так, депутат ВР – це дійсно дуже круто. В їхніх руках зосереджена політична влада, вони можуть ухвалювати (або не ухвалювати) закони, а законодавча база – це все-таки фундамент держави. Але...

Реальні гроші – реальна влада

З квітня 2014 року активно відбувається децентралізація в Україні: триває реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Що це означає на практиці? Головним чином, те, що 60% податків, які ми сплачуємо, залишаються на місцях, тобто в територіальних громадах. В Україні вже створено понад 900 територіальних громад, і процес добровільного об'єднання триватиме до кінця року, а потім тих, що залишилися, «одружать» абияк, і в жовтні 2020 року місцеві вибори будуть виборами виключно депутатів об'єднаних територіальних громад.

І після виборів вже 80% доходів фізосіб залишатиметься на місцях. А ще плюс 100% податків на майно, 100% податків на прибуток підприємств комунальної власності, 100% платежів за надання адміністративних послуг... Навіть з акцизів на тютюн і алкоголь 5% залишатиметься на місцях, а це величезні гроші.

А тепер поговоримо про горезвісні «4000 дол. вчительської зарплати». Територіальна громада, яка має профіцитний бюджет, може собі дозволити заплатити «своїм» вчителям... якщо не 4000 дол., то цілком конкурентні, за місцевими мірками, гроші, виділивши їм на додаток до скромної бюджетної зарплати надбавки, що в кілька разів перевищують цю зарплату.

Можуть виділити, а можуть і не виділити. Це вже багато в чому залежить від того,

хто розпоряджається коштами. Це вам не президент – це реальна влада. Ось така вона – децентралізація в Україні.

Де-де? В суді!

Звідси виникає запитання: хто і як цю владу контролюватиме? На державному порталі decentralization.gov.ua, який є головним джерелом і тлумачем процесу децентралізації в Україні, чорним по білому написано: «Головними, хто контролюватиме владу на місцях, є самі люди... Чим сильнішою буде громада, тим сильнішим буде місцеве самоврядування».

Спочатку про шкурне – про контроль за розподілом коштів в умовах децентралізації в Україні. Багато суспільних проєктів публікують такі собі покрокові інструкції – як нам простежити за тим, на що йдуть наші гроші. Для цього є тендерний портал ProZorro, наприклад, портал публічних фінансів E-data, Державний земельний кадастр, декларації чиновників. Загалом, «хвости» порушень можна за бажання знайти у відкритих джерелах. Далі ви звертаєтеся куди слід – у поліцію, в Антикорупційне бюро, прокуратуру, в суд, нарешті...

І сплачуєте судовий збір. І збираєте всі документи. І знаходите хорошого (а значить, недешевого!) юриста. Гаразд, припустімо, ви знайдете юриста по сусідству, війна за ваші дороги буде і його війною, і він битиметься за ідею. Але хто знає, скільки буде тягнутися справа, і невідомо, що раніше буде – судові рішення або... нові місцеві вибори.

Тому якщо ви дорожите своїми грошима (а податки і є ваші гроші), ви повинні чітко знати, кого обираєте ними розпоряджатися.

Феодална роздробленість і децентралізація в Україні

Небезпека втратити свої гроші – не найстрашніша, бо існує небезпека втратити країну. Насправді децентралізація в Україні – чудова річ. З одним лише «але»: на місця можна віддавати всю повноту економічної влади, але не можна віддавати владу політичну. Цього, звичайно, ніхто і не збирається робити, але...

«Подивімося правді в очі: через рік в органи місцевого самоврядування на заході увійдуть здебільшого проєвропейськи налаштовані люди, але на сході і півдні місцева влада буде проросійською, – каже політтехнолог, експерт з децентралізації в Україні Валентина Ситник. – Так, у нас є широкий звід законів і підзаконних актів, які позначають межі повноважень місцевої влади. Якщо місцева влада перейде межі дозволеного, притягнути її до відповіді можна буде... в суді. Але законів, що визначають поле діяльності місцевих органів влади, так багато, і тлумачення їх можуть бути такими різними, і за нашої неповороткої судової системи домогтися остаточного рішення буде непросто і дуже довго.

Місцеву владу зараз контролює сама громада. Але уявіть, влада вирішить прийняти рішення, яке виходить за рамки її повноважень. Наприклад, ввести у себе другу державну мову, зобов'язати муніципальні школи викладати нею. Пам'ятник Гітлеру поставити десь на головній площі. Чи має вона право на це? Безумовно, ні. Хто може негайно накладати вето на таке рішення, а не чекати на судовий розгляд? Та практично ніхто».

Тепер уявіть: в умовах децентралізації в Україні влада на місцях, маючи найширші фінансові можливості, ухвалює незаконне політичне рішення. Поки на нього відреагує громада, поки справа доповзе до суду і поповзе з черепашачою швидкістю далі по інстанціях, які можуть бути наслідки? Найжахливіші – аж до розпаду країни на удільні князівства.

Згадаймо середньовічну історію – як Київська держава розпалася на частини і була жертвою агресором зі сходу. Нічого не нагадує?

А тепер коротко – висновки. Децентралізація в Україні, реальна фінансова незалежність територіальних громад – чудова річ. Але за слабкого законодавчого базису і такої, що не працює як годиться, судової системи можлива узурпація влади на місцях, і це загрожуватиме серйозними проблемами. Якщо вже десь ми і можемо втратити державу, то, скоріше, не на парламентських, а на місцевих виборах. Про які чомусь сьогодні рідко згадують (*Пакурс (<https://racurs.ua/ua/2376-decentralizaciya-v-ukrayini-ryzky-plusy-i-minusy.html>). – 2019. – 14.06*).

А. Буряченко, 112.ua: Изменение Конституции от команды "Зе": Чего ожидать

Конституция Украины, как основной закон, действительно уже давно требует пересмотра и актуализации в соответствии с современными социально-экономическими реалиями. Во многом действующая Конституция носит чисто декларативный характер без соответствующих тематических ссылок или санкционных разъяснений. Как следствие, мы имеем во многом декларативную Конституцию, которая иногда совершенно не коррелируется с законами и подзаконными нормативно-правовыми актами.

Если анализировать заявления Стефанчука, то становится понятным, что декларируемое им либертарианство, как идеологическая платформа партии "Слуга народа", во многом не соотносится с положениями действующей Конституции, которая, напомним, является социально направленной и адаптированной под социально-демократическую идеологию и левоцентристские взгляды, которые транслировались властью с середины девяностых и до середины двухтысячных годов.

Левые или левоцентристские взгляды в интерпретации политиков того времени говорили о социально направленном государстве с соответствующими гарантиями государственной поддержки как слабозащищенных слоев населения (пенсии, дотации), так и обеспечение широкого круга бесплатного социального блага для всех, от детского сада до медицинского обеспечения, от получения бесплатного жилья до высшего образования и как следствие достойного трудоустройства.

Либертарианство, как одно из ответвлений либеральной идеологии, говорит о минимизации функций государства, сокращении государственного аппарата и максимальной дерегуляции экономики с внедрением инструментов ее саморегулирования. Такая модель может быть эффективной и дать стране значительный экономический толчок для развития, но только при реализации нескольких базовых условий:

- стабильность базовых государственных институтов, в том числе судебной ветви;
- отсутствие коррупции в органах государственной власти и местного самоуправления;
- экономическая конкуренция + эффективная антимонопольная политика.

Вот именно для изменения экономического курса в государстве Стефанчук и говорил о политических изменениях действующей Конституции. Ведь невыполнение приведенных мной принципов автоматически влечет за собой экономический дисбаланс в стране за счет увеличения теневого сектора экономики и возможности государства отвечать за свои социально-экономические обязательства перед гражданами, закрепленными в Конституции Украины.

Ведь давайте вспомним II раздел Конституции Украины, который имеет название "Права, свободы и обязанности человека и гражданина", о котором говорил господин Стефанчук. Так, можно проанализировать, что ст.ст. 46, 47, 48, 49, 50, 53, 55 или не выполняются (обеспечиваются государством) вообще, или только частично. Среди них:

- социальная защита и пенсионное обеспечение (ст. 46);
- право на получение бесплатного жилья гражданами, которые нуждаются в социальной защите (ст. 47);
- право на достойный жизненный уровень для себя и своей семьи, включающий достойное питание, одежду и жилище (ст. 48);
- право на бесплатную охрану здоровья и медицинское обеспечение в государственных и коммунальных учреждениях, без уменьшения сети таких заведений (ст. 49);
- право на жизнь и здоровье окружающей среды (ст. 50);
- право на обжалование в суде решений, действий или бездействия органов государственной власти, местного самоуправления или должностных лиц (ст. 55).

Наиболее резонансным и "свежим" в памяти примером неспособности государства

обеспечить закрепленные в Конституции Украины обязательства перед своими гражданами стала абсолютно неэффективная государственная политика, направленная на обеспечение социальных гарантий внутренне перемещенных лиц (ВПО) с территории ОРДЛО и аннексированного Крыма, а про низкий уровень пенсионного и социального обеспечения инвалидов и пожилых людей вообще очень обидно даже вспоминать...

Вместе с тем, мы должны четко понимать риски, которые за собой могут нести изменения в Конституцию Украины, которые нивелируют ответственность государства по уменьшению социально-экономических обязательств перед своими гражданами.

Следствием может стать тотальный безответственный популизм со стороны президента, депутатов и правительства в направлении возможного улучшения жизни граждан и реализации для этого соответствующих реформ, потому что четко векторы и социально-экономические гарантии граждан в Конституции закреплены не будут, а значит и ответственности, предусмотренной за это, не может быть.

Также отдельно необходимо "разобрать" инициативу команды Владимира Зеленского по принятию закона Украины "О референдуме" и возобновлении деятельности конституционной комиссии. Эти инициативы являются абсолютно взаимосвязанными, ведь конституционная комиссия – это совещательный орган при президенте Украины и главной целью ее создания "являются наработки согласованных предложений относительно изменений в Конституции Украины" (указ президента Украины "О Конституционной Комиссии" от 3 марта 2015 года).

Нужен ли Украине закон "о референдуме" – да 100%, поскольку референдум является одной из форм волеизъявления и действенным инструментом "прямой демократии", о чем кстати неоднократно подчеркивали представители команды "Зе". И да, инструменты прямой демократии, такие как референдум, совершенно "ложатся" в концепт либертарианству, которое предлагает господин Стефанчук.

Но нужно, чтобы все понимали и "обратную сторону медали" – если часто использовать инструменты "прямой демократии", со временем станет неэффективной модель "представительной демократии", а это уже имеет определенные риски сближения с институтом "относительной анархии" и критическое отдаление от института "социально ориентированного государства", закрепленного в действующей Конституции Украины.

Итак, вернемся к конституционной комиссии. Такой орган, как конституционная комиссия может выполнять сразу несколько функций – от создания универсальной диалоговой площадки и субъекта получения международной грантовой помощи (например, программа USAID "Новое правосудие" оказывает экспертную и техническую поддержку в деятельности конституционной комиссии) до инструмента лоббирования внедрения желаемых изменений в Конституцию Украины.

Ведь очень удобно, в том числе и с позиции политической ответственности, анонсировать те или иные изменения в Конституцию от такого многосубъектного высокого института как конституционная комиссия.

Также необходимо дополнительно отметить, что именно конституционная комиссия может подавать наработанные и утвержденные проекты изменений в Конституцию в Европейскую комиссию "За демократию через право" (Венецианская комиссия) для получения соответствующего экспертного заключения.

Итак, учитывая вышеизложенное, можно констатировать, что деятельность конституционной комиссии, как специального вспомогательного (совещательного) органа при президенте Украины, направлена на легитимизацию инициатив президента Украины по внесению желаемых изменений в Конституцию Украины.

Возвращаясь к инициативе принятия соответствующего законодательства о возможности проведения референдумов в Украине очень важно не забыть о том, что кроме необходимости четкой регламентации проведения общегосударственных референдумов обязательно необходимо

прописать механизмы (порядок назначения и проведения) проведения местных референдумов, ведь хотя законодательно проведение таких референдумов предусмотрено ст. 73У "О местном самоуправлении в Украине", вместе с тем в той же статье (п.5) имеется ссылка на определение порядка назначения и проведения такого референдума законом о референдуме, а такого закона пока просто не существует!

Понятно, что принятие соответствующей законодательной базы о проведении референдумов, скорее всего, будет основываться на решении конституционной комиссии, заключении Венецианской комиссии и пойдет "одним пакетом" с соответствующими изменениями в Конституции Украины, ведь учитывая конституционно закрепленный вектор Украины в Организацию Североатлантического договора (ст.ст. 102, 116 Конституции Украины) реализовать его желательно через проведение общегосударственного референдума по этому вопросу (для объективности необходимо отметить, что проведение референдума формально не является обязательным

критерием вступление страны-аспиранта (Aspirant countries) в НАТО, но является "желательным" условием подтверждения своих намерений).

И резюмируя. К вопросам изменений в Конституции, особенно если они могут носить тотальный характер, или инициирования принятия вообще новой Конституции нужно подходить максимально профессионально и взвешенно.

Понятно, что политическая жизнь, особенно в Украине, очень мимолетная, но к реализации таких инициатив необходимо привлекать максимальное количество стейкхолдеров, в том числе и, возможно, неудобных, таких как квалифицированных представителей различных политических партий, научно-исследовательских институтов, академии правовых наук Украины и Национальной академии наук Украины, ведь на кону не просто политическое будущее, а жизнь, здоровье и будущее миллионов граждан Украины (*112.ua* (<https://112.ua/mnenie/izmenenie-konstitucii-ot-komandy-ze-chego-ozhidat-496532.html>). – 2019. – 19.06).

Л. Семишоцький, Закон і Бізнес: Звітність проти свободи

Громадські активісти, які виявили бажання долучитися до боротьби з корупцією, більше не повинні декларувати свої статки. Суспільство має вірити їм на слово, а держава – не обтяжувати обов'язком подавати декларації. Бо це, як зауважив Конституційний Суд, не є нагально необхідним.

Невизначеність у відповідальності

У 2017 році, коли парламент включив антикорупційних активістів у перелік суб'єктів декларування, це пояснювалося паритетом прозорості статків представників громадськості і тих, із ким вони борються. Адже висловлювалися підозри, що на цій ниві можна непогано заробити, зокрема за рахунок грантів, не відображаючи таких доходів у деклараціях.

У мотивувальній частині рішення від 6.06.2019 №3-р/2019 КС не розвіює таких

сумнівів. Ба більше, навіть визнає, що держава має право запроваджувати відповідний контроль за діяльністю об'єднань громадян та їхніх представників, які долучаються до різноманітних громадських рад при державних органах. Адже останні можуть реально впливати на ухвалення рішень органами державної влади.

Зокрема, і стосовно кадрових питань, як, наприклад, громадська рада доброчесності при Вищій кваліфікаційній комісії суддів. А якщо є можливість впливати, то мають бути і запобіжні механізми для «недопущення неправомірного набуття матеріальних або нематеріальних благ, вчинення інших зловживань при реалізації наданих їм прав щодо участі в публічному управлінні».

Інша справа, як цей контроль реалізований. Адже п.5 ч.1 ст.3, абз.3 ч.3 ст.45 закону «Про

запобігання корупції», а також п.2 розд. II «Прикінцеві положення» закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо особливостей фінансового контролю окремих категорій посадових осіб», які, власне, і визначають «окремі категорії» декларантів, виписані надто розпливчато. Тобто вирізняються тією ж вадою, що й чимало актів останніх років, – юридичною невизначеністю.

«Систематично, протягом року», «діяльність/ заходи, пов'язана із запобіганням, протидією корупції», «моніторинг антикорупційної політики» – як казав класик, хоч і написано державною мовою, але зовсім не зрозуміло. А якщо через цю невизначеність ще може наставати юридична відповідальність, то, звісно, знайдуться ті, хто спробує її витлумачити по-своєму.

Такий підхід цілком очевидно не відповідає принципу верховенства права. Що і констатував КС у рішенні.

На цьому слід було б зупинитися, але судді, схоже, поставили собі за мету не лише навчити нардепів нормотворчої техніки, а й спробувати себе у ролі найвищої і судової, і законодавчої інстанції.

Підстава для переслідувань

Аби вбити кілок у намагання народних обранців виправити недоліки і таки встановити обов'язок декларування для вузького кола громадських активістів, КС вдався до викладення принципів захисту свободи об'єднань від втручання держави. Звісно, для цього знадобилися посилення на загальні принципи міжнародних актів, хоча в них нічого немає проти декларування.

Як зазначено далі у рішенні, встановлення обов'язку звітувати для певного кола осіб та громадських об'єднань, які не здійснюють публічних владних повноважень або не фінансуються за рахунок бюджетних коштів, є «надмірним та таким, що непропорційно обмежує свободу політичної та громадської діяльності». Як саме необхідність декларувати доходи впливає на свободу участі у громадській діяльності – не пояснюється.

Логіка Суду фактично ґрунтується на тому, що подібний обов'язок є «втручанням держави в особисте та приватне життя» активістів, до

того ж надто обтяжливим для них. Але чому тоді декларування не визнати обтяжливим для суддів чи хоча б працівників апарату судів? Чому це виправдано антикорупційною боротьбою для одних, а коли мова заходить про тих, хто причетний до цієї боротьби, то це відразу стає втручанням в їхнє приватне життя? Хіба не важливо, як визнав сам Суд, аби вплив на владні рішення не підкріплювався матеріальною зацікавленістю?

Між іншим, Суд на рівні офіційного документа допустив крамолу. Він визнав, що «ці положення можуть бути використані для переслідувань фізичних осіб, які здійснюють антикорупційну діяльність, зокрема у спосіб порушення проваджень з метою притягнення цих осіб до юридичної відповідальності», за неподання чи несвоєчасне подання декларацій, зазначення в них недостовірних відомостей.

Така риторика припустима для політиків, а не людей у мантиях. Бо жоден судовий акт не може ґрунтуватися на припущеннях. Якщо у суддів КС є докази подібного переслідування, то вони повинні повідомити про скоєння злочину, а не огульно звинувачувати правоохоронні органи у схильності до протиправних дій.

І якщо вже сказали «а», то треба продовжувати. Бо захист тих самих суддів від подібних переслідувань є навіть більш важливим для держави і суспільства, ніж свобода об'єднань. Але чи використовує КС таку саму логіку, якщо судді вимагатимуть визнання неконституційним їхнього обов'язку подавати декларації як такого, що використовується як спосіб посягання на їхню незалежність?

Без нагальної необхідності

Також Суд послався на думку експертів Венеціанської комісії щодо відповідних проектів законів. Спираючись на їхні загальні рекомендації, КС зазначив, що у поданні декларацій громадськими активістами «немає нагальної суспільної потреби». Бо протилежне не обґрунтоване у пояснювальних записках. Тим самим судді КС запровадили доволі цікаву правову категорію оцінки законодавчих норм: є в них нагальна потреба чи ні. І тут же наділили себе правом давати висновок із цього приводу.

Хоча очевидно, що рекомендації були адресовані законодавцеві й висловлені навіть не Європейським судом з прав людини, а лише певними експертами. Але ж у Конституції не застережений обов'язок нашої держави дослухатися до усіх порад з-за кордону.

Адже хто як не представники суспільства у Верховній Раді мають (принаймні теоретично) виражати волю народу і визначати, що є для нього «нагально необхідним»? Та й оцінка пояснювальних записок до законопроектів на предмет конституційності не входить до повноважень КС.

Утім, можливо, у такий спосіб судді прокладають собі містки до майбутніх рішень, заздальгідь створюючи прецеденти для послань. А поки що висновок Суду дозволив громадським активістам і надалі боротися із корупцією за рахунок міжнародної допомоги й не перейматися, що з обвинувачів вони можуть перетворитися на підозрюваних. Може, і на краще, головне – щоб був результат для суспільства, а не самих борців (*Закон і Бізнес* (https://zib.com.ua/ua/138073-ks_viznav_deklaruvannya_nadto_obtyazhlivim_obovyazkom_dlya_a.html). – 2019. – 15-21.06).

Р. Маселко, Українська правда.Блоги: Кваліфікаційна фальсифікація суддів

Вища кваліфікаційна комісія суддів (ВККС) пішла на фальсифікації заради залишення на посаді недобросовісних суддів.

Стало публічним те, про що уже давно усі неформально говорять. Комісія настільки відверто і нахабно вирішила протягнути усіх недобросовісних суддів, що не витримав навіть дуже терплячий член кваліфікаційної комісії Андрій Козлов.

Сьогодні Комісія у пленарному складі (тобто за участі усіх діючих членів ВККС) почала розгляд питання про відповідність займаній посаді суддів, щодо яких Громадська рада доброчесності (ГРД) затвердила негативні висновки. Загалом за три дні заплановано розглянути 51 суддю. Серед них багато суддів Майдану, порушників правил декларування і володарів статків, які очевидно не відповідають їх скромним доходам.

Почалось усе з того, що Комісія, яка мала розпочати засідання о 9:30 чекала до 11:00. Знаєте чому? Бо були присутні лише 11 членів. Тобто необхідна кількість була, але проводити засідання не ризикнули, бо для того, щоб протягнути суддю з негативним висновком ГРД треба якраз 11 голосів. А один з членів Андрій Козлов – ненадійний, тобто не хоче голосувати за недобросовісних.

Щоб нейтралізувати "фактор Козлова" спеціально терміново викликали Сергія

Прилипка, який в цей час виступав на судовому форумі.

Прилипко приїхав і Комісія запустили звичний конвеєр імітації перевірки. Дві судді одразу отримали добро Комісії, а от на третій – судді Інні Грибан, яка забороняла Майдан у Чернігові щось пішло не так.

Ми бачили, як з нарадчої кімнати вискочив Андрій Козлов. Після цього вийшла Комісія і головуєча Валентина Устименко повідомила, що стосовно судді Грибан оголошено перерву.

А через декілька хвилин з'явився пост Андрія Козлова, де він пояснив – перерву оголосили виключно тому, що не набиралось 11 голосів, необхідних для протягування судді.

Перед початком засідання я з ще одним представником ГРД Вадимом Вальком мимоволі стали свідками телефонної розмови Сергія Прилипка з головою ВККС Сергієм Козьяковим. Він сказав, що було два голоси проти і що Козлов влаштував демарш, бо замість рішення про звільнення судді Комісія чомусь вирішила зробити перерву.

Тобто було голосування, яке не набрало 11 голосів. Це значить, що рішення про відповідність судді займаній посаді не підтримано і суддя підлягає звільненню. Але очевидно, що ціль Комісії не очищення суддівських кадрів, а залишення на посадах максимальної кількості дискредитованих

суддів. Тому рішення про звільнення замінили рішенням про перерву. Тобто відбулась фальсифікація результату голосування.

Після початку засідання я звернувся до головуючої з вимогою повідомити чи у нарадчій було голосування щодо судді. Я декілька разів повторив питання, але Валентина Устименко не відповіла, а сказала лише, що є рішення про перерву. А Сергій Прилипко сказав, що неетично підслуховувати розмови по телефону. Ну звісно, покривати недоброчесних суддів етично, а мимоволі почути розмову, яка засвідчує цей факт – неетично.

З цього стає очевидним, що саме так все і відбулось.

Тобто якщо раніше Комісія просто ігнорувала факти недоброчесності, то сьогодні пішла фактично на фальсифікацію результатів голосування. Зрозуміло, що після цього залишатись на засіданні не було жодного змісту. Представники ГРД залишили

засідання, а Комісія продовжила одностайно підтверджувати займаній посаді усіх сумнівних суддів. До кінця дня усі, хто з'явився успішно пройшли співбесіди.

Нагадаю, лише за останні 2 місяці Комісія оцінила близько 500 суддів, відкинула понад 180 негативних висновків ГРД і жодного не звільнила. Ось таке "нульове очищення". Тепер ми знаємо як воно досягається.

Кожен додатковий день роботи цієї Комісії означає залишення на посаді десятків недоброчесних суддів. А сама Комісія є уособленням провалу судової реформи.

Тому усі здорові сили, які зараз пропонують справжні реформи судочинства повинні добитись повної перезагрузки Вищої кваліфікаційної комісії та принципів її формування. Без цього будь-які спроби забезпечити чесних суддів та справедливе правосуддя приречені на провал (*Українська правда.Блогу (<https://blogs.pravda.com.ua/authors/maselko/5d01495ce956d/>). – 2019. – 12.06.*)

Л. Волошина, Inforesist: Референдум по НАТО и ЕС приведет к катастрофе

Слова Руслана Стефанчука о необходимости проведения референдума по вступлению Украины в ЕС и НАТО многие восприняли как позицию президента о внешнеполитическом курсе страны.

Мы уже слышали заявление главы Аппарата президента Андрея Богдана по поводу вступления в Альянс через всенародное голосование. Затем были заверения, что референдум будет носить исключительно консультативный характер. Такрий себе соопрос за государственные деньги. Потом мы услышали, что у президента есть мечта – «Государство в смартфоне». Причем речь не только об электронных государственных сервисах, но и о возможности каждого гражданина внести правки в законы, принять участие в плебисците, согласиться или отклонить решение правительства. Стефанчук подчеркнул, что референдум может стать вещью, «которая создаст государство Украина». Более того! Выступил за имплементацию

решения референдума 2000 года. «Это касается важнейших вопросов. У нас будет петиционный механизм, когда люди смогут проголосовать «за» и «против» какой-либо идеи... Референдум – это вещь, которая может привести к Brexit, а может создать государство Украина. И наша задача, изучив весь мировой опыт, предложить украинцам такой механизм, который позволит использовать эту большую силу на благо Украины», – рассказал Стефанчук. Кроме того представитель президента обмолвился, что украинцев необходимо «научить нести ответственность за свой выбор». Вот чего-чего, а этого явно будет достаточно. Можете не сомневаться. Ведь речь идет об охлократии, которую нам пытаются выдать за прямую демократию. Об этом пишет автор на сайте «Эспрессо».

И тут возникает следующий вопрос. Что делать с результатами всенародных голосований дальше? Ведь, согласно выводам Конституционного Суда от

2000 года, любой референдум в Украине носит не консультативный, а обязательный характер. Привет господину Богдану и его обещаниям относительно ознакомительного характера референдума по НАТО! В связи с этим возникает определенная коллизия. Согласно Основному закону государства, как указывается и в решении Конституционного Суда, «внесение изменений в Конституцию Украины относится к полномочиям Верховной Рады Украины». Таким образом, результаты референдума являются обязательными для рассмотрения и реализации парламентом. Но Верховная Рада должна принять изменения голосованием в зале. Причем не менее 300 голосами, если речь идет об изменениях в Конституцию. Во что превращается украинский парламент, если он будет только то и делать, что утверждать принятые не им решения? В канцелярию? В чиновников, которые не имеют права на собственную позицию.

На апрельский референдум 2000 года, на который ссылается господин Стефанчук, тогдашний президент Леонид Кучма пытался вынести 6 вопросов. Два из них были отклонены Конституционным судом. Речь о недоверии Верховной Раде Украины и по этому поводу ее роспуске, а также о принятии Конституции на всеукраинском референдуме. Ничего не напоминает? Привет Юлии Тимошенко и ее предвыборным лозунгам о принятии Основного закона с помощью референдума. А также президенту Зеленскому с роспуском Рады из-за потери ею «доверия народа». Все самое отвратительное в украинской политике придумано до них. Следует отметить, что конституционность процедур является крайне важной для дальнейшей судьбы украинского государства. Напомню, что одним из основных пунктов резолюции Совета Европы о проведении реформ институтов власти в Украине в начале 2000-х были рекомендации приостановить членство Украины в Совете Европы в случае, если результаты референдума будут реализованы неконституционным путем или если Конституция Украины будет изменена неконституционным путем.

Очевидно, что президент пытается уничтожить парламентаризм в Украине,

превратив Раду в «не место для дискуссий». Если это не разрушение государства, то что тогда?

То, что предлагает команда президента Зеленского является демонтажем Верховной Рады как института. А с ней и местных советов. Зачем они, если смартфоны правят миром? Вспомним, как после всенародного голосования 2000 года, Кучма говорил, что референдум был нужен для того, чтобы Верховная Рада не превращалась в «политический орган». Тогда украинский народ услышал президента и согласился, что избрание сокращенного количества депутатов в двухпалатный парламент должно происходить исключительно по мажоритарной системе. В день голосования гарант Конституции заявил прессе, что этот референдум не должен быть последним в народной жизни. А Виктор Медведчук – тогда первый заместитель председателя Верховной Рады Украины – отметил: «Имеет ли право в этом случае государственный орган, которым является Верховная Рада, менять мнение народа или отвечать на позицию избирателей иным образом? Мне кажется, как раз речь идет об узурпации власти». Продолжая эту мысль, он заметил, что: «Даже если парламент примет положительное решение, то не есть ли это дублированием воли тех, кто сегодня является единственным источником власти в Украине?»

От четкого соблюдения конституционных норм зависит будущее пребывания Украины в европейских структурах. То есть, ответственность за присутствие Украины в мире возлагается на парламентариев. Но они беспозвоночны, безголосы, несубъектны.

В Великобритании прошел один референдум. И он имел разрушительную силу. В Украине же собираются проводить Brexit ежедневно, еженедельно, ежемесячно. Между утренним кофе и зачетами в университете. Людям, далеким от политики, предлагается решать «за» или «против» они законов, где каждая запятая стоит миллионов гривен, или даже человеческих жизней. И все это в условиях деградировавших медиа и отсутствия безразличности к популизму. Петиционные механизмы, которые нам обещает команда

президента, являються способом переложити відповідальність на дезорієнтоване сманіпулированне общество. Но не только. Это еще и направление тотального недоверия к власти, обеспечившего господину Зеленскому победу, на соседа – такого же гражданина, который просто поверил телевизору. Вспомним, какое влияние на украинцев имеют предвыборные баталии. А теперь представим, что будет происходить вокруг вопросов языка, войны, отношений с агрессором и направления бюджетных средств – то ли на проедание, то ли

на развитие. Законы, в которые будут вноситься миллионы поправок, никогда не будут приняты.

И так основная проблема референдумов – это сам референдум. Чтобы не случилось так, что Украина, которая добивается изгнания Российской Федерации из международных структур из-за агрессии против себя, сама окажется за пределами международного пространства только потому, что кому-то хочется обратиться к «воле народа» (*Inforesist* (<https://inforesist.org/referendum-po-nato-i-es-privedet-k-katastrofe/>). – 2019. – 14.06).

ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ, ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ, ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Рішення Конституційного Суду про відповідність Основному Закону указу президента про розпуск парламенту «не має нічого спільного ні з законом, ні з Конституцією», – заявив лідер партії «Народний фронт» А. Яценюк.

«Конституційний суд став політичним органом, – наголосив він, нагадавши, що це сталося не тепер. – Це – машина часу. Те саме відбувалося в 2010 році. Тоді під тиском Януковича Конституційний суд, наплювавши на Конституцію, створює так звану коаліцію «тушок», а після того він взагалі без волі українського народу змінює українську Конституцію».

«Сьогодні Конституційний Суд, не читаючи Конституції, пішов на поводу в політичній доцільності», – сказав А. Яценюк.

Він підкреслив, що вибори і так би відбулися – за конституційними нормами вони мали б пройти 27 жовтня, «і народ України мав би право обрати новий склад парламенту»: «Але політика домінує. І політична доцільність отримати найвищі рейтинги – саме вона сьогодні керувала Конституційним Судом».

«Вмайбутнє закладена бомба – для наступного парламенту, для чинного президента. Коли так звана суспільна доцільність, це коли рейтинг падає, – а у політиків рейтинг швидко зростає, а ще набагато швидше падає, – вимагає, щоб замінили ключові державні інституції», – наголосив він.

«Що станеться через рік, коли в новообраного парламенту рейтинг буде недалекий від рейтингу сьогоднішнього? Так само, порушуючи Конституцію, його розпускати? Що станеться з президентом, якщо його рейтинг не буде відповідати суспільним очікуванням? Його також всупереч Конституції відправляти в імпичмент?», – сказав лідер «Народного фронту».

«Це – машина часу. Тільки не нового часу, який ми очікували, а повернення в старий час, старі правила і стару політичну корупцію», – підкреслив він.

Відповідальність за це рішення несе Конституційний Суд, наголосив Арсеній Яценюк: «Добре, що там залишилася частина суддів, для яких Конституція – це не папір із текстом, а Основний закон української держави. Але погано, що домінуюча більшість наплювала на Конституцію і захотіла сподобатися новій українській владі».

«Це буде мати наслідки як для Конституційного Суду, так і для української держави», – наголосив він.

«Наступним рішенням Конституційного Суду повинно би стати скасування Дня Конституції, який ми повинні відзначати за декілька днів. Адже Конституція для них – ніщо», – підкреслив лідер «Народного фронту» (*Главком* (<https://glavcom.ua/country/politics/yacenyuk-pro-rishennya-konstituciynogo->

sudu-pid-nastupniy-parlament-zakladena-bomba-603450.html). – 2019. – 20.06).

Рішення Конституційного Суду, який позбавив Національне антикорупційне бюро України права через суд анулювати незаконні угоди, захищає організаторів корупційних схем. Про це заявляє НАБУ, додаючи: воно фактично узаконює розкрадання коштів державних підприємств через закупівлі товарів, робіт та послуг за завищеними цінами.

Директор бюро Артем Ситник заявив, що КС "продовжує системно наступати" на положення закону про НАБУ – слідом за скасуванням закону про незаконне збагачення.

"Наслідки позавчорашнього рішення суду можуть бути фатальними для ефективної роботи антикорупційних органів. Тому що ми втрачаємо інструмент, який дає можливість швидко реагувати на усунення корупційних схем і ліквідувати наслідки корупційних злочинів" – сказав він..

За словами Ситника, мотивація рішення суду юридично не витримує критики.

НАБУ наголошує, що право подавати позови про визнання угод недійсними бюро мало за законом від початку заснування – і воно стало ефективним інструментом припинення дії корупційних схем на державних підприємствах.

За 4 роки роботи суди задовольнили 35 позовів Національного бюро, анулювавши 97 правочинів. Відповідні рішення набули законної сили, що створило підґрунтя для повернення державі понад 6 млрд грн.

Сторонами цих правочинів були: ПАТ "Укрнафта", ТОВ "Котлас", ПАТ "Азот", ПАТ "Черкасиобленерго", ПАТ "Запоріжжяобленерго", ПАТ "Запорізький завод феросплавів", ПАТ "Електрометалургійний завод "Дніпроспецсталь", ТОВ "Запорізький титано-магнієвий комбінат", ПрАТ "ХК "Енергомережа", Акціонерне товариство "Харківобленерго", Комунальне підприємство "Харківводоканал", ТОВ "Трансфербутік",

Також сторонами у справах були: ПАТ "Укрзалізниця", Філія "Центр забезпечення виробництва" ПАТ "Укрзалізниця", ТОВ "Вог Аеро Джет" (перейменовано в ТОВ "Воленс

Трейд"), ДП "Управління промислових підприємств державної адміністрації залізничного транспорту України", ПрАТ "Коростенський завод залізобетонних шпал", ДП "Адміністрація морських портів", ТОВ "Техморгідрострой", ДП "Вугільна компанія "Краснолиманська", ТОВ "Дантрейд ЛТД", ТОВ "Торгівельний дім-Ресурс".

У всіх цих випадках НАБУ в суді довело, що відповідні договори, укладені держкомпаніями, їм зашкодили: призвели до завдання збитків або недоотримання доходів.

Через рішення КС "лева частка цих кабальних угод може бути знову відновлена у судовому порядку", заявляє НАБУ.

Крім того, рішення судів про незаконність угод та їхнє анулювання є елементами доказової бази у кримінальних провадженнях щодо корупції на державних підприємствах – і через рішення КС ці докази можуть визнати недопустимими у кримінальному процесі.

"За своїми наслідками рішення КС може виявитися фатальним для всієї антикорупційної реформи країни. Воно суттєво посилює позиції організаторів корупційних схем і фактично позбавляє державні підприємства можливості повернути вкрадені в них ресурси", – заявляє НАБУ (*Українська правда* (<https://www.pravda.com.ua/news/2019/06/7/7217424/>). – 2019. – 7.06).

В Адміністрації Президента України готують законопроект про судову реформу, заявив 16 червня в ефірі телеканала "Україна" глава АПУ А. Богдан.

За його словами, в Україні фактично завершилася судова реформа, яку проводила попередня влада. "Що ми бачимо – рівень довіри до судової влади не піднявся. Українці як не вірили, як не бачили результатів, так і не бачать. Недовіра до судової системи і її негативне функціонування – це якраз питання... інвесторів. В Україну ніколи не прийде жоден інвестор, якщо тут не буде чесної судової та правоохоронної системи, некорумпованої системи", – сказав А. Богдан.

Він зазначив, що створено робочу групу для розроблення проекту судової реформи.

"Ця судова реформа буде направлена не для того, щоб підняти якихось людей і попереставляти їх місцями і контролювати судову владу. Вона буде створена для того, щоби це були такі противаги, які б функціонували належним чином, як у нормальній розвинутій країні, які б забезпечували якраз чесність прийняття рішень, і це б відкрило дорогу для великих інвестицій і розвитку держави", – додав глава АПУ (Гордон (<https://gordonua.com/ukr/news/politics/-bogdan-zajaviv-shcho-v-apu-gotujut-zakonoproekt-pro-sudovu-reformu-1047265.html>)). – 2019. – 17.06).

Представник президента України у Верховній Раді Р. Стефанчук заявив про намір зменшити кількість суддів Верховного суду.

Стефанчук вважає ефективною модель Верховного суду США, у якому працює тільки дев'ять суддів, повідомляють «Українські Новини».

Він переконаний, що не кількість суддів, а їхній професіоналізм є найкращим критерієм здійснення правосуддя. Якість судочинства, на думку Стефанчука, необхідно поліпшити під час судової реформи.

Представник Зеленського в парламенті переконує, що невелика кількість суддів у Верховному суді США спричинена високою якістю роботи першої і другої інстанції.

В Україні, на жаль, великі питання ми ставимо якраз до першої та другої інстанції. Правосуддя повинно доходити на самий верх у виняткових випадках, – заявив Стефанчук.

Водночас, на його думку, в Україні все робиться так, щоб правосуддя здійснювалося лише на рівні Верховного суду. Змінити ситуацію може впровадження кваліфікованого підходу до розгляду справ (Ракурс (<https://racurs.ua/ua/n123292-chyselnist-verhovnogu-sudu-mojna-zmenshyty-do-dev-yaty-suddiv-predstavnyk-zelenskogo-v-radi.html>)). – 2019. – 18.06).

В Конституції України імпічмент прив'язаний до злочину. Таке визначення не дієве. Адже імпічмент можуть присудити і за неналежну публічну поведінку. Про це в

кулуарах ВРУ, які транслював телеканал ЗІК, заявила нардеп, заступник голови парламенту О. Сироїд.

«На жаль, процедура імпічменту виписана дуже беззубо в самій Конституції України. Без змін зробити імпічмент дієвим – неможливо», – коментує нардеп.

Процедура імпічменту має бути політичною, а не юридичною. Найбільша проблема полягає у тому, що Конституція прив'язує імпічмент до злочинів, вважає О. Сироїд.

«Насправді імпічмент може статися і в наслідок неприйнятної публічної поведінки президента, наприклад, поїздка на Мальдіви. Сама Конституція створює дуже багато перешкод для того, щоб цей імпічмент був дієвим», – наголошує заступниця голови парламенту.

О. Сироїд зізнається, що попри радість від ухвалення закону про ТСК, у неї залишилися певні застереження щодо його ефективності.

«В мене є багато застережень до закону про ТСК, бо там є інструменти, які можуть заважати ефективній діяльності органу контролю. Тимчасові слідчі і тимчасові спеціальні комісії, перш за все, потрібні опозиції – меншості для того, щоб контролювати більшість. Ми мали правки, які стосувалися рівного, а не пропорційного представництва фракцій у комісіях. Але сам факт ухвалення закону – дуже важливий», – пояснює експерт.

Інструментами контролю за владою є комітети, комісії. Якщо з'явиться підозра у розкраданні коштів, парламент має змогу миттєво відреагувати, каже нардеп.

«Тимчасові слідчі чи тимчасові спеціальні комісії існують для того, щоб швидко реагувати на резонансні речі. Провладна більшість ніколи не буде зацікавлена у тому, щоб неупереджено займатися розслідуванням. На відміну від опозиції», – підкреслює експерт.

О. Сироїд розповіла в чому, на її погляд, найбільша прогалина закону про ТСК.

«В законі ухвалили пропорційне представництво всіх фракцій в комісії. Це означатиме, що більшість все одно за представниками влади. Тому ми і пропонували рівне представництво. Втім, це добрий

початок. Рано чи пізно депутати усвідомлять, що потрібно змінювати квоти представництва заради ефективної роботи», – додає депутатка (ZIK (https://zik.ua/news/2019/06/06/protsedura_impichmentu_maie_buty_politychnoyu_syroid_1588115)). – 2019. – 6.06).

Представник президента у Верховній Раді Р. Стефанчук упевнений, що Конституцію треба змінювати, а конституційну комісію відновити.

"Конституція буде змінена, але чи буде вона змінена в якійсь частині чи ж у цілому, можливо, на референдумі – все це питання дискусії", – сказав він в інтерв'ю "РБК-Україна".

"Ми збираємося відновити конституційну комісію, тому що президент і влада повинні задавати напрямок, а саме професіонали повинні формувати структуру і логіку", – заявив представник Володимир Зеленського в парламенті.

За його словами, "раніше всі зміни вносилися в розділи повноважень Ради і президента, а ми повинні починати з розділу про права і свободи громадян".

"Там маса декларативних прав, які абсолютно не мають ні механізму реалізації, ні механізму захисту цих прав. Це треба міняти", – сказав Стефанчук.

"Наша ідеологія в цілому – залишити за державою сервісні функції, це і є лібертаріанство у нашому розумінні. Наша мета – українська ліберальна економіка", – заявив він.

Р. Стефанчук також заявив: "Ви будете здивовані, але зараз в Україні не існує уніфікованого тексту Конституції".

"У нас є матеріали юридичного аналізу, згідно з яким, після всіх внесених у різні статті змін не існує їх остаточної редакції, необхідної відповідно до правил законотворчої техніки", – сказав він.

Нагадаємо, Р. Стефанчук не виключив запровадження двопалатного парламенту в Україні (*Українська правда* (<https://www.pravda.com.ua/news/2019/06/12/7217908/>)). – 2019. – 12.06).

11 червня у прес-центрі «Паритет» експерти з питань конституційного права розповіли одеським журналістам, чому актуальна

проблема відсутності конкурсного відбору для суддів Конституційного Суду, які її причини та наслідки, а також як захистити конституційні права за допомогою нового інструменту – конституційної скарги.

Раніше, 14 травня 2019 року, Конституційний Суд України (КСУ) звільнив Станіслава Шевчука з посади Голови. Таким чином утворилася вакантна посада.

«Парламент мав би протягом двох місяців дати нового суддю Конституційного Суду. Якщо він буде давати за старою процедурою (тобто за політичною підтримкою), то нічого не зміниться, знову в нас будуть судді, які є залежними і яких, можливо, самому Конституційному Суду доведеться звільняти за вчинення істотного дисциплінарного проступку», – розповідає Юлія Кириченко, керівниця проектів з питань конституційного права, членкиня правління Центру політико-правових реформ.

Єдиний шлях не повторювати помилки, на думку експертки, – це забезпечити виконання нових конституційних вимог для суддів Конституційного Суду: «Ідеться про високі моральні якості та вищий рівень компетенції. Це можна зробити лише за допомогою конкурсного відбору, який треба прописати в законі про Конституційний Суд. На жаль, це скликання Парламенту його «вбило» і встановило неконституційну підтримку майбутніх суддів політичними силами Парламенту».

В результаті конституційної реформи 2016 р., в Україні гарантовано право кожної особи безпосередньо звернутися до КСУ задля захисту своїх конституційних прав і свобод у випадку сумніву щодо відповідності закону України, застосованого в остаточному судовому рішенні справи такої особи Конституції України.

Запроваджена в Україні модель конституційної скарги передбачає обов'язкову наявність конкретної судової справи як передумови звернення до Конституційного Суду України. І лише застосований в остаточному судовому рішенні в такій справі закон України може бути перевірений на відповідність Конституції України.

«За такої моделі особа, яка звертається до Конституційного Суду України, природно

керується прагненням захистити власні права, отримати відшкодування та повернути відносини до попереднього стану, який передував застосуванню неконституційних положень закону України», – зазначає Д. Терлецький, адвокат, доцент НУ «Одеська національна юридична академія».

За його словами, зараз важливо:

– змінити процедуру забезпечення конституційної скарги – для того, аби судові рішення мало незворотні наслідки;

– змінити порядок та умови перегляду судового рішення у справах вже після прийняття відповідного рішення КСУ;

– розширити повноваження КСУ при розгляді конституційних скарг: надати йому повноваження реагувати на виявлену невідповідність Конституції України інших правових актів, що пов'язані з оспорюваними нормами та впливають на вирішення справи по суті;

– визначити на законодавчому рівні порядок відшкодування матеріальної чи моральної шкоди, яка завдана фізичним або юридичним особам актами чи діями, що визнані неконституційними.

Б. Бондаренко наголосив, що для належного забезпечення незалежності Конституційного Суду необхідне існування реальної конкурсної процедури відбору суддів Конституційного Суду.

«Потрібно змінювати процедуру відбору суддів Конституційного Суду для забезпечення незалежного конкурсного відбору суддів щодо критеріїв високих моральних якостей та визнаного рівня компетентності правника. Відбір суддів має бути максимально аполітичним», – переконаний експерт (*ЦППР* (<http://www.pravo.org.ua/ua/news/20873744-hto-i-yak-formue-konstitutsiyniy-sud-ukrayini>). – 2019. – 11.06).

Експертна група з питань мовної політики закликала президента, Кабмін, Раду, місцеві органи державної влади та органи місцевого самоврядування, а також політичні партії та політиків, які беруть участь у передвиборчій кампанії, консолідувати свої зусилля задля успішної імплементації мовного закону та

утриматися від дій, що можуть знівелювати реалізацію закону або призвести до його ревізії. Про це повідомляє Урядовий портал.

Зауважимо, що 18 червня під головуванням віце-прем'єр-міністра України Павла Розенка відбулося засідання Експертної групи з питань мовної політики.

«Сьогодні ми є свідками і учасниками неоднозначних дискусій, які розгортаються у ЗМІ щодо закону України про функціонування української мови як державної. Тривожні заяви та ревізійні заклики щодо цього закону лунають від представників оточення президента. У зв'язку з цим є дуже серйозна небезпека чергового реваншу у цій сфері та «відкату» назад. Тому ми маємо зробити все від нас залежне, щоб норми закону запрацювали в повному обсязі і мали незворотній характер», – сказав Павло Розенко, відкриваючи засідання.

Серед першочергових кроків, які мають бути здійснені вже до 23 липня, Павло Розенко назвав, зокрема, подання пропозицій щодо складу Національної комісії зі стандартів державної мови та кандидатури на посаду Уповноваженого із захисту державної мови.

«Від сьогодні всі члени експертної групи, які представляють відповідні міністерства та центральні органи виконавчої влади, мають ще більш активно включитися у процес реалізації закону, більше того – необхідно пришвидшити реалізацію деяких передбачених ним положень», – наголосив він.

Віце-прем'єр-міністр закликав усі органи державної влади та місцевого самоврядування долучитися до проведення широкої інформаційної кампанії щодо роз'яснення норм закону. «Тільки донесення правдивої інформації щодо норм закону дасть можливість об'єднати усіх громадян України, не допустити реваншу та протидіяти інформаційним маніпуляціям політиканів, які вчергове, штучно роздмухуючи мовне питання, рвуться до влади», – підкреслив він.

Закон «Про забезпечення функціонування української мови як державної» Верховна Рада ухвалила 25 квітня, за нього проголосували 278 народних депутатів. 15 травня закон підписав Президент П. Порошенко (*Львівський портал* (<https://portal.lviv.ua/news/2019/06/19/>)).

ekspertna-grupa-zaklykala-prezydenta-ne-revizuvaty-movnyj-zakon). – 2019. – 19.06).

На всеукраїнський референдум потрібно виносити питання, які будуть об'єднувати, а не роз'єднувати українців, і сприйматися суспільством.

Про це заявив другий номер виборчого списку "Слуги народу", представник президента Володимира Зеленського в парламенті Р. Стефанчук в ефірі програми "Свобода слова" на ICTV.

Стефанчук зазначив, що необхідно на законодавчому рівні максимально правильно сформулювати механізм, щоб дати українцям можливість з певних питань висловити свою думку і позицію.

За його словами, цей механізм стосується, насамперед, запобіжників, зокрема, питань, які не можуть виноситися на референдум, запобіжників щодо кількості кваліфікованої більшості прийняття з окремих питань, коли недостатньо більше половини голосів.

"Важливим буде питання інформаційної кампанії. Тому питання, які стосуються НАТО і ЄС, ми готові виносити на референдум після того, як українське суспільство визнає, що

ми на даний момент в тому стані, що можемо претендувати на членство", – вказав Стефанчук.

Він згадав слова першого президента України Леоніда Кравчука про те, що йому легко було їхати підписувати Біловезьку угоду в грудні 1991 року, тому що "за ним стояла воля українців".

"Ми вважаємо, що з таких доленосних питань, які стосуються взагалі долі всієї країни, нам вкрай необхідно мати розуміння і консенсус в державі", – переконаний представник "Слуги народу".

Стефанчук вказав, що є рішення, які роз'єднують, і, на його думку, такі рішення не потрібно виносити на референдум.

Він навів приклад, що в Англії в 18-му столітті був закон блокуючої меншості, коли в акціонерному товаристві люди збиралися, виносили на голосування питання і голосували не тільки "за", але і "проти".

"Якщо кількість "проти" набирала більше 25%, то це питання поки виносилося за дужки. Тому що це питання роз'єднувало, а не поєднувало. Тому для нас дуже важливо виділити питання, які є першочерговими, і дуже важливо, щоб вони об'єднували нас у майбутньому, а не ділили в минулому", – пояснив Стефанчук (*Українська правда (https://www.pravda.com.ua/news/2019/06/10/7217733/). – 2019. – 10.06).*

ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР

Різник С., доцент кафедри конституційного права Львівського національного університету імені Івана Франка, Голова ГО "Центр конституційних ініціатив"

Указ президента про розпуск парламенту: що скаже Конституційний Суд

Указ

Процес дострокових парламентських виборів, розпочатий сенсаційним указом президента Володимира Зеленського 21 травня цього року, йде повним ходом.

Тож суспільні та політичні дискусії навколо цієї теми не вщухають.

З одного боку, згаданий акт глави держави досі викликає здебільшого позитивну реакцію серед "широких верств населення".

Це й не дивно, враховуючи разючу різницю між сьогоднішніми рейтингами довіри до президента та Верховної Ради.

Реакція політичних сил на ситуацію залишається підпорядкованою іншій, хоча теж передбачуваній, закономірності: чим менше шансів у політичній партії досягти успіху на дочасних виборах, тим критичніша її позиція до указу, і навпаки.

Таким чином, Конституція постійно згадується усіма учасниками дискусій, але використовується здебільшого не як критерій правової оцінки, а як один з численних інструментів для досягнення електоральних цілей і одержання переваг над політичними супротивниками.

Здавалось би, розрядити ситуацію мав би аполітичний, фаховий аналіз питання. Але авторитетні експерти-конституціоналісти теж встигли поділитися з цього приводу на два "непримиренні" табори.

З огляду на це багато хто почав ставити під сумнів саму необхідність аналізу указу на предмет конституційності, виходячи з різних аргументів. Ось деякі з них:

– це виключно політичне, а не юридичне питання, тим більше, що всі партії погодилися брати участь у виборах;

– суспільство, у своїй більшості, підтримало рішення президента;

– парламент не має на сьогодні необхідного авторитету, а тому, незалежно від наявності конституційних підстав, "заслужує якнайшвидшого перезавантаження";

– КС теж позбавлений достатньої суспільної довіри, а тому його рішення не вичерпає дискусії;

– вибори до парламенту все одно відбулися б, всього лише на три місяці пізніше, тому й не варто перейматися скороченням строку повноважень не надто популярних депутатів та інше.

Тобто на сьогодні в різних середовищах на основі різних підходів до змісту і способу аргументації позиції сформувалися три різні оцінки ситуації:

- одні вважають указ цілковито конституційним;

- інші – неконституційним (їх меншість);

- третя оцінка зводиться до того, що конституційна перевірка указу взагалі неважлива (чи то пак – неможлива, недоцільна або недоречна).

Доцільність

Якщо перші дві позиції заслуговують на конструктивну дискусію, то третя, яка повністю виводить питання розпуску парламенту за межі конституційного контролю, не витримує жодної критики. Адже вона не враховує що:

– Рада, як і президент, обрана народом на п'ятирічний строк, який може бути скорочений лише за наявності виняткових і вичерпних конституційних підстав;

– відображена в Конституції стійка воля українського народу не може підмінятися ані волею сильних світу цього, ані короткочасними примхами тимчасової більшості;

– навіть правильні з політичної точки зору державні рішення мають втілюватися в життя лише у правильний (конституційний) спосіб;

– скептичне заперечення ваги і цінності Конституції, її значення для утвердження верховенства права та захисту прав людини, віддаляє Україну від перспектив вступу до ЄС і НАТО не менше, ніж збройна агресія Росії чи економічні негаразди;

– і нарешті: державного успіху та процвітання можна досягти тільки в разі усвідомлення нацією та політикумом цінності Конституції як акту первинної влади народу, що покликана реально обмежувати державну владу, утримуючи її від можливого свавілля.

Відтак видається очевидним, що в умовах парламентсько-президентської форми правління, конституційна підстава для розпуску парламенту – найбільш впливового суб'єкта здійснення державної влади в Україні – має бути безсумнівною і переконливою.

Оскільки в указі цієї безсумнівності не вдалося досягти одразу, то остаточно розвіяти сумніви і поставити крапку в дискусії, яка так гостро виникла, зацікавлені всі сторони.

Про те, чи по силах це завдання КС нинішнього зразка, мова піде трохи пізніше. Спершу – декілька слів про суть проблеми, в основі якої лежить феномен коаліції депутатських фракцій Ради.

Феномен коаліції: світові стандарти та українське ноу-хау

Правова природа парламентської коаліції українцям маловідома. Сама ідея її запровадження на вітчизняних теренах виникла раптово – в умовах гострої політичної кризи та переходу до іншої форми правління під час Помаранчевої Революції 2004 року.

Одним з найбільш серйозних недоліків інституту коаліції в "українському виконанні" є надмірна формалізація її статусу при недостатній увазі на сутнісні аспекти роботи коаліції, а також штучне і непродумане розмежування понять "коаліція" та "парламентська більшість".

У більшості парламентських та парламентсько-президентських демократій розуміння ролі і призначення коаліції формувалося історично, а тому регулюється переважно конституційними звичаями та політичною практикою. Головне – утворити

стійку більшість, яка сформує уряд, та буде гарантією стабільної роботи парламенту, спрямованої, окрім іншого, на законодавче забезпечення урядової діяльності.

Коаліція – не самоціль, а, перш за все, засіб формування і підтримки уряду. Якщо останній працює, має довіру парламенту, про формальне існування коаліції ніхто навіть не запитує.

В Україні ж усе навпаки. Коаліцію дивним чином перетворено ледь не на центральний суб'єкт вітчизняної політики.

Існує чи ні?

Навіть лінивий уже запам'ятав, що відповідно до статті 90 Конституції президент має право достроково припинити повноваження Ради лише з трьох підстав, а саме якщо:

- протягом одного місяця у Раді не сформовано коаліцію депутатських фракцій відповідно до статті 83 Конституції;

- протягом 60 днів після відставки Кабінету міністрів не сформовано персональний склад уряду;

- протягом 30 днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися.

Кожен з цих пунктів передбачає окрему підставу для розпуску парламенту. Причому всі вони підпорядковані єдиній логіці і меті, об'єднані спільним завданням – запобігти "функціональному паралічу" парламенту та/або уряду.

Тому і перша з наведених підстав, на яку послався президент у своєму указі, не може сприйматися буквально, а має розглядатися глибше – у системному взаємозв'язку з іншими конституційними нормами, змістовними, а не формальними, обставинами, на основі аналізу ефективності діяльності коаліції, а також всього парламенту, його співпраці з урядом, президентом тощо.

Шкода, але обговорення конституційності указу щодо розпуску парламенту звелось до з'ясування факту формального існування коаліції.

В центрі уваги опинилися суто процедурні питання:

- чи є вихід фракцій з коаліції свідченням припинення її існування;

- наскільки правомірним є доєднання до коаліції окремих народних депутатів, чи були такі факти та як їх перевірити;

- чи було оголошення голови Ради про припинення існування коаліції тощо.

Сама постановка дискусії – некоректна з багатьох причин. Передусім з огляду на те, що Конституція жодним чином не пов'язує право президента на розпуск парламенту з формальним припиненням існування коаліції.

Цей факт, як ми вже згадували, сам по собі, не має жодного значення та ні на що не впливає.

Варто погодитися з раніше висловленими окремими експертами твердженнями, що припинення діяльності (виконання функцій) коаліції та припинення її формального існування не можна ототожнювати.

У першому випадку йдеться про змістовний аспект розуміння питання, у другому – про суто формальний.

У першому випадку – проблема впливає на здатність ефективної роботи уряду та всієї держави, у другому – є виключно внутрішньопарламентською справою.

Тож для встановлення факту припинення діяльності коаліції потрібно з'ясувати, чи мало місце невиконання нею свого конституційного функціоналу.

Функція коаліції

Відповідно до Конституції, за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій у парламенті формується коаліція депутатських фракцій, до складу якої входить більшість народних депутатів від конституційного складу Ради.

В одному з абзаців статті 83 Конституції передбачено дві функції коаліції:

1) відповідно до Конституції вносити пропозиції президенту щодо кандидатури прем'єр-міністра;

2) відповідно до Конституції вносити пропозиції щодо кандидатур до складу Кабінету міністрів.

Процедура призначення прем'єра парламентом за поданням президента, відповідно до пропозиції коаліції, чітко прописана в Конституції. Однак про інші

"пропозиції коаліції щодо кандидатур до складу Кабінету міністрів" в Основному Законі більше ніде не згадується (ще один приклад неухважності авторів реформи 2004 року).

Тож решту міністрів і президент, і прем'єр вносять до парламенту вже без попередніх пропозицій коаліції.

Таким чином єдиною конституційною функцією коаліції у Верховній Раді, що є обов'язковим елементом парламентських процедур, є внесення пропозиції президенту щодо кандидатури прем'єра.

У жодних інших обов'язкових парламентських процедурах коаліція участі не бере, тобто іншої діяльності не здійснює.

Більше того, посилення на те, що коаліція, крім наведеного, нібито повинна забезпечувати сталу роботу уряду, призначати міністрів і т.д. абсолютно безпідставні. Це вже не її завдання, а повноваження всенародно обраного на визначений строк парламенту – єдиного органу законодавчої влади в Україні.

Саме до повноважень Ради, а не коаліції, належить:

* прийняття законів;

* затвердження державного бюджету та внесення змін до нього, контроль за виконанням держбюджету, прийняття рішення щодо звіту про його виконання;

* розгляд і прийняття рішення щодо схвалення програми діяльності Кабміну;

* здійснення контролю за діяльністю уряду відповідно до цієї Конституції та закону.

Отже, після призначення прем'єра для забезпечення подальшої роботи Кабміну потрібна злагоджена і системна робота Ради. Жодної необхідності, а тим більше обов'язку долучення до цієї роботи коаліції депутатських фракцій, як окремого парламентського утворення, немає.

Тому важко погодитися з тим, що Конституція допускає розпуск парламенту в результаті припинення існування коаліції "на папері", при збереженні реальної парламентської більшості, яка підтримує ініціативи уряду.

Навпаки, штучне існування коаліції при нездатності внести кандидатуру прем'єра президенту є ознакою фактичного припинення

її діяльності, з відповідними правовими наслідками.

День припинення діяльності

Конституція зобов'язує парламент сформувати коаліцію у місячний строк у двох випадках: 1) в разі обрання парламенту нового скликання;

2) в разі припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді.

З першим пунктом все зрозуміло: відсутність сформованої коаліції у новообраному парламенті унеможлиблює внесення кандидатури прем'єра, а відтак і формування уряду. Це й надає президенту не тільки політичне, але й юридичне право на розпуск недієздатного парламенту.

Але й другий випадок має розглядатися виключно через призму здатності коаліції започаткувати процедуру формування уряду, і ніяк інакше.

Бо, відповідно до Конституції, у такому випадку коаліція має один місяць, щоб внести нову кандидатуру прем'єра. Лише невнесення відповідної пропозиції за відведений час

свідчитиме про бездіяльність коаліції з моменту, коли у неї виникло відповідне конституційне зобов'язання.

За цей час ніщо не обмежує парламентарів шукати більшість голосів для утворення іншої коаліції і внесення необхідної кандидатури.

Але якщо і цього не вдалося досягти за відведений місячний строк, у президента виникає право розпуску парламенту.

Відтак, усі процедури формування, розформування, перейменування, переформатування коаліції, які не впливають на здійснення нею єдиної конституційної функції, є внутрішньою справою парламенту та не можуть оцінюватися зовнішніми суб'єктами, в тому числі президентом.

Не можуть вони бути і прямим чи опосередкованим підґрунтям для припинення повноважень парламенту.

Адже розпуск парламенту є не засобом його покарання за формальну відсутність абстрактної коаліції, а способом виходу з парламентської кризи та відкриття можливості формування уряду (*Українська правда* (<https://www.pravda.com.ua/articles/2019/06/10/7217635/>). – 2019. – 10.06).

О. Головін, юрист компанії ILF

Конституційний Суд скасував прив'язування стажу до віку. Що це означає і як домогтися призначення пільгової пенсії

Юрист компанії ILF О. Головін в ексклюзивному матеріалі для видання "ГОРДОН" проаналізував рішення Конституційного Суду України про скасування прив'язування стажу до віку під час виходу на пенсію за вислугою років, а також розповів, які труднощі можуть виникнути під час оформлення пенсії та як захистити свої права.

Незадовго до сьогоднішнього розгляду питання про законність призначення позачергових виборів до Верховної Ради Конституційний Суд виніс рішення щодо ще одного соціально важливого питання – конституційності пенсійної реформи. 4 червня КСУ визнав неконституційними частину нововведень 2015 року, які

стосуються виходу на пільгову пенсію за вислугою років.

Неконституційними у законі України "Про пенсійне забезпечення" визнали:

- вікові обмеження (50 і 55 років для виходу на пенсію через вислугу років для працівників льотного і льотно-випробного складу, освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення, артистів театральних-концертних та інших видовищних закладів (це означає, що такі працівники мають право виходу на пенсію в разі досягнення певного стажу, незалежно від їхнього віку. Тобто не треба чекати досягнення 50 або 55 років, щоб піти на пенсію – це можна зробити в 45 чи навіть 40 років. Це залежить від вимог щодо стажу (наприклад, для працівників

охорони здоров'я з 1 квітня 2018-го до 31 березня 2019 року – щонайменше 27 років);

- зрівняння кількості років для набуття права на пенсію за вислугою років для жінок і чоловіків;

- зрівняння вікового обмеження для виходу на пенсію за вислугою років для жінок і чоловіків, окрім тих, про яких ми зазначали вище (тобто жінки знову зможуть отримувати пільгову пенсію раніше за чоловіків).

На що опирався суд? Пенсії за вислугу років встановлюють категоріям громадян, робота яких призводить до втрати працездатності. Тобто це роботи, які мають безпосередній вплив на здоров'я людини і можуть призвести до неможливості ефективно виконувати обов'язки без шкоди для власного здоров'я і безпеки оточення. Отже, втрата професійної працездатності або придатності не пов'язана з досягненням працівником певного віку, тому не може бути умовою для призначення пенсії за вислугою років.

Що стосується неконституційності зрівнювання вимог до віку і до стажу для жінок і чоловіків – тут усе просто. Встановлення меншого віку одержання пенсії для жінок є спеціальною гарантією законодавства України з охорони праці та здоров'я жінок. Робота на посадах, які дають право на пільгову пенсію, на

думку КСУ, призводить до таких фізіологічних змін, які унеможливають виконання іншої роботи. Під час її виконання стан здоров'я може погіршуватися. А погіршення якості роботи створюватиме небезпеку не тільки цим жінкам, а й іншим людям.

Які наслідки? За законом, положення, визнані КСУ неконституційними, втрачають чинність із дня ухвалення Конституційним Судом відповідного рішення.

Це означає, що з 5 червня 2019 року у громадян, котрі мають необхідний стаж роботи на посадах, про які йшлося вище, є законне право на отримання пенсії за вислугою років, незалежно від їхнього віку. Але не все так просто. З огляду на практику та з урахуванням дефіциту бюджету, органи Пенсійного фонду можуть не відразу виконувати рішення КСУ, чекатимуть законодавчих змін і відмовлятимуть у наданні відповідних пенсій. Якщо так буде, раджу звертатися по захист своїх прав до суду, який, найімовірніше, стане на ваш бік і зобов'яже відповідні органи ухвалити рішення про надання пенсії (*Гордон (<https://gordonua.com/ukr/publications/-konstitutsijnij-sud-skasuvav-priv-jazku-do-stazhu-vikom-shcho-tse-oznachaje-i-jak-domogtisja-priznachennja-pilgovoji-pensiji-1031927.html>). – 2019. – 11.06*).

Ю. Кириченко, експертка з конституційного права ЦППР

Президент тут ні до чого

Згідно з соціологічним опитуванням групи «Рейтинг», 88% українців виступають за те, щоб парламентські вибори відбулися не в жовтні, а таки в липні, як визначив Президент України В. Зеленський у своєму указі про розпуск парламенту. При тім 63% українців – дві третини – вважають, що вибори мають відбутися будь-що 21 липня, навіть якщо Конституційний Суд визнає указ Зеленського неконституційним.

...Отже, на тлі сплеску електоральної підтримки до чинного Президента дві третини українців висловлюють згоду заплющити свої очі на очевидне ігнорування закону. Суспільні настрої готують нам вогнебезпечну суміш із двох інгредієнтів – народної любові та готовності замінити «поганий закон» на «добрі наміри». Наразі це звучить усе ще майже невинно. Але чи не часто ми бачили подібне в історії? Чи не забули, чим воно досить-таки часто закінчується?..

Експертка з конституційного права Юлія Кириченко відповідає Z на питання про перебіг процесу в Конституційному Суді, про юридичні «коніки» В. Зеленського і про загрозу авторитаризму.

– Пані Юліє, як ви оцінюєте заяви українських політиків – а, власне, йдеться про Юлію Тимошенко – про те, що рішення Конституційного Суду щодо указу про розпуск ВР можна не виконувати? Або виконувати якось лише частково?

– Я довго борюся за підвищення правової культури в Україні, у тому числі серед політиків. Коли лідери великих політичних сил дозволяють собі підривати авторитет судової влади, то такі заяви насправді підривають легітимність державності. Насамперед, це є безвідповідально і дуже загрозово для суспільства. Ми бачимо, що в Юлії Тимошенко є підтримка виборців, тому вона як політичний лідер мала би зважати на верховенство права і конституційний порядок в нашій країні та уникати таких політичних заяв, які очевидно

підривають авторитет не лише судової влади, а й держави.

Чесно кажучи, це навіть на межі... Не скажу, що на межі злочину, але точно на грані підриву державності. Рішення Конституційного Суду є обов'язковими і їх мають виконувати всі. Ці положення є рівними Конституції. Юлія Тимошенко мусить це розуміти.

– Як ви оцінюєте якість дискусії у Конституційному Суді? Викликає певний подив, що дебати вийшли далеко за межі коаліції. Судді дебатують не лише про склад коаліції, а й про те, як формується уряд, про виборчу систему, торкаються майже філософських питань про те, яка різниця між «існуванням» і «діяльністю» – словом, зайшли дуже далеко.

– Ні, вони не зайшли далеко. Можливо, це виглядає так з пересічної точки зору: неконституціоналістам здається, що це не зовсім по предмету. Але в сфері конституційного права мають значення всі деталі, зокрема й те, за якою виборчою системою сформовано парламент. Бо це відповідним чином пов'язане з тим, як будувати коаліцію.

Дуже багато питань накопичилося через те, що, на жаль, після 2014 року ми не провели реальної конституційної реформи і, зокрема, не вирішили от цих проблемних моментів. Тому судді, на мій погляд, цілком логічно ставили свої питання, щоб з'ясувати всі обставини справи і розібратися достатнього для того, щоб ухвалити справедливе рішення.

– Дійсно, КС дуже глибоко розбирав обставину із виборчою системою. Але яким чином виборча система пов'язується з суто формальним питанням – чи є 226 голосів?

– У 2004 році на рівні Конституції було закріплено політичний суб'єкт – парламентську більшість. Цей суб'єкт виписаний у нас як коаліція депутатських фракцій. Наголошу: фракцій.

Чому з'явилися фракції? Тому що в перехідних положеннях змін до Конституції було написано, що наступний склад парламенту

обирається за пропорційною системою. Відтак всі народні депутати мали входити у фракції і в нас мали бути лише фракції. Тому було цілком очевидно, що парламентська більшість формується шляхом приєднання фракцій.

У 2014 році, після Революції гідності, ми знову повернулись до редакції Конституції 2004 року, але не повернули виборчої системи [пропорційної]. І пішли на парламентські вибори вже з законом про вибори народних депутатів часів Януковича, який передбачав змішану виборчу систему: половина депутатів обирається до Верховної Ради в багатомандатному окрузі, половина – в одномандатних.

Ось і суть проблеми.

Як вчинити Конституційному Суду, якщо половина парламенту формується за мажоритарною складовою і не має стосунку до фракцій? Невже вони не мають права формувати парламентську більшість? Хіба вони мають різний статус із народними депутатами, які зайшли через фракції? Виходячи з конституційних принципів парламентаризму, так бути не може.

Тому все це треба дослідити і відповідним чином дати відповідь, спираючись на конституційні принципи – і розподілу влади, і вибору.

(Примітка Z: Сторона Зеленського виходить із того, що чисельність коаліції слід обраховувати за актуальною сумою депутатів фракцій, котрі входять у коаліцію. Натомість автори подання до КС відстоюють тезу, що народний депутат залишається членом коаліції, допоки він не подав індивідуальної заяви про вихід із більшості, наприклад, у тому випадку, коли вийшов із власної коаліційної фракції. Голова ВР А. Парубій передав до КС установчі документи коаліції з підписами депутатів-засновників, а також набір заяв про вихід із більшості. Натомість сторона Зеленського вважає, що апарат ВР мав надати актуальний список депутатів коаліції).

– Під час слухань у КС часто згадували одне з попередніх рішень Конституційного Суду на тему коаліції – рішення про так званих «тушок». Саме це рішення дозволило Януковичу вихоплювати із інших фракцій

окремих депутатів і в такий спосіб сформувати коаліцію, яка й допомогла йому узурпувати владу. Чи зараз виправдано покликатися на те рішення? Чи є воно адекватним до реалій?

– Рішення Конституційного Суду є обов'язковим, воно не скасовується. Чи є воно адекватним до реалій? Конституційні положення, які діяли тоді, залишаються чинними і сьогодні.

Дійсно, в той момент рішення Конституційного Суду було вкрай дискусійним. Сьогодні, коли в нас з'являється мажоритарна частина, воно, навпаки, вже більшою мірою враховує конституційну дійсність і є більш виправданим.

Бо, для прикладу, є народні депутати, які могли йти по мажоритарці. А їхня партія до парламенту взагалі не пройшла. Невже для того, щоб створювати більшість, їм обов'язково треба зраджувати свою політичну силу [і входити в іншу фракцію]? Очевидно, ні.

– Яким є найслабкіше місце в аргументах Президента та Адміністрації Президента щодо рішення розпустити Верховну Раду?

– Указ Президента взагалі не містить аргументації. Щодо письмової аргументації, яку вони подали в Конституційний Суд, то ми її ще не бачили: всі матеріали справи опублікують тоді, коли буде рішення.

Я не можу оцінювати аргументацію на підставі виступу Президента в суді, тому що цю промову не можна оцінювати як юридичний виступ сторони в процесі – він таким не був. Треба зазначити, що Президент порушив процедуру розгляду справ в Конституційному Суді. Оскільки він перебував там як відповідач, то, згідно з процесом, мав принаймні висловити свої контраргументи після того, як народні депутати назвали аргументи щодо неконституційності указу. Це був суто політичний виступ, його неможливо аналізувати юридично.

Хотілося б підкреслити, що Президент як голова держави, як гарант Конституції мусить з повагою ставитися до конституційного процесу. І розуміти: якщо він прийшов на процес, то він має виконувати процесуальні норми, зокрема закону України про Конституційний Суд.

Якщо ж узяти аргументи представника Президента, то найслабша, на мій погляд, сторона – це доведення того, що парламент протягом місяця не виявився спроможним сформувавши коаліцію. Зокрема, твердження про те, начебто відсутність коаліції є загальновідомим юридичним фактом. Серйозні рішення не можуть будуватися на конструкції «юридичний загальновідомий факт».

– Як ви оцінюєте той політичний аргумент, який використовує Зеленський, – що парламенту не довіряють люди?

– Це дійсно так – довіра низька. Але в нашого Президента немає повноважень достроково припинити повноваження парламенту з політичних мотивів. Ці повноваження не дискреційні, тобто вони не є такими, що можуть здійснюватися на власний розсуд. Вони виникають у Президента тільки в певні моменти – конституційні випадки.

Буває, у президентських республіках голова держави наділений правом розпустити парламент з політичних мотивів. Натомість у нас парламентсько-президентська республіка, у Президента таких прав немає. Навіть якщо йдеться про 1% довіри.

– Чи суспільні очікування тиснуть на КС?

– Звісно, Конституційний Суд існує в суспільстві. Він відчуває цю позицію.

Скажу, напевне, не дуже популярні речі... Ми мусимо розуміти, що в певний момент народ виходить за межі правового порядку. Можемо згадати собі важкі для людства часи – режим Гітлера, який прийшов до влади на підставі того, що його підтримувало все німецьке суспільство. За допомогою інструменту референдуму він узурпував владу. Він мав дуже високу підтримку, в той час, коли інші інститути переживали низький рівень довіри. І саме завдяки цьому постала кривава диктатура.

Треба розуміти: роль державних інституцій є дуже важлива. Це буває складно, це, буває, не подобається суспільству... Треба проявляти стійкість, треба тримати механізми державної влади в конституційних межах.

– Тобто пріоритетним інтересом суспільства, якщо об'єктивно, передусім є інституції і правила, аніж виконання волі народу?

– Саме так. Верховенство права – найважливіше. Понад те, воля народу – вона завжди за справедливість. Зрештою, верховенство права – це справедливість. Але справедливість у демократіях – це, перш за все, процедура.

Звісно, було б несправедливим, якби ми з такою довірою до Верховної Ради ішли, наприклад, на пролонгацію повноважень парламенту. Але подумати: липень чи жовтень?.. Чергові вибори в жовтні ніяк не забирають і ніяк не впливають на бажання народу змінити своїх представників у парламенті.

– Як ви загалом оцінюєте нормотворчу діяльність Президента Зеленського? Вже було кілька указів, коли він здійснював кадрові ротації шляхом внесення змін до старих указів. Він призначив головою АП особу, котра підлягала люстрації... Зрозуміло, що тут все визначається політичною доцільністю. І сам Зеленський досі перебуває в логіці політичної боротьби, розкрученої маховиком президентських виборів. Але чи легко політику зупинитися і сказати: «Все. Відтепер суто за законом»?

– Президент іще з дня вступу на посаду, 20 травня, мав би зрозуміти, що він уже не кандидат у Президенти, а голова держави, гарант виконання Конституції України.

Наша політична система передбачає, що роль Президента – аполітична. Він має представляти все суспільство. Він виконує свої функції, але не належить до жодної гілки влади. Зокрема, він має повноваження виконати роль crisis-менеджера в тому випадку, коли дійсно є потреба в дострокових виборах, через виникнення політичної кризи.

Ми дійсно бачимо, що Президент цього не усвідомив. Взагалі, дуже загрозово, що багато його указів супроводжуються... не сказати, що порушенням закону, але очевидним нехтуванням закону.

Пояснення його команди, пана Рябошапки, про те, що положення закону «Про очищення влади» можна не враховувати, тому що справа розглядається в Конституційному Суді... Пробачте, це ж очевидні речі: поки КС не визнає закон неконституційним, то закон чинний і діє

презумпція конституційності. Якби не це, то взагалі б не існувало ніякого конституційного порядку. Кожна гілка влади могла б казати: «Це положення перевіряється на конституційність – ми не будемо його виконувати». Очевидна маніпуляція!

Ситуація зі скасуванням указів про призначення – актів індивідуальної дії – це вигадка не цього Президента, а, на жаль, винахід ще з часів президентства Ющенка. Я думала, це вже ніколи не повернеться, а воно повернулося. Насправді це дуже руйнівний підхід для правового порядку. Існує процедура призначення на посаду, існує процедура звільнення – ніде не прописано можливості скасування призначень. Цей акт уже виконався, людина вже працює. Виходить, в той період вона не працювала? Що робити з її діяльністю?.. Юриспруденція цього, звісно, не дозволяє.

– Отже, ми маємо небезпечний мікс із небажання виконувати закон і гігантської підтримки суспільства. Наскільки наша держава стійка для того, щоб не провалитися в авторитаризм? Чи є лінії, які переступати не можна? Здається, що запобіжників нам не вистачає...

– По-перше, зараз дуже сильний запобіжник – це Конституційний Суд України. Почекаємо на його рішення і подивимося, наскільки він справляється з цим завданням.

Чи існує загроза [авторитаризму]? Так, я бачу таку загрозу. Особливо за риторикою

новообраного Президента про те, що вони будуть вирішувати багато питань на референдумі. Я нагадаю, що зараз немає закону про всеукраїнський референдум. У мене є питання, яким чином вони це робитимуть.

Іще й звучать тези, що винести на референдум можуть навіть нову Конституцію... У новій Конституції може бути і авторитаризм, і народ це підтримає...

Чи, для прикладу, питання: «Ви за мир?» Або за певний формат відносин із країною-агресором? За певний формат відносин із окупованими територіями? Це дуже загрозові тези, особливо в умовах, коли використовується інструмент референдуму. Дуже часто якраз диктаторські режими маніпулюють референдумом.

Які запобіжники? Перший запобіжник – це судова гілка влади і Конституційний Суд.

Іще один запобіжник – парламент. Наразі Президент має велику підтримку, і, очевидно, заведе до Верховної Ради велику кількість депутатів. Але це ж не люди, які дійсно перебувають у його політичній силі. Це є люди, які ввійдуть у парламент під певним брендом, черговим швидким політичним проєктом. Чи будуть вони працювати в інтересах Президента, якщо він дійсно захоче авторитаризму? Як на мене, це важливий момент (*ЦППР (<http://www.pravo.org.ua/ua/news/20873750-prezident-tutni-do-chogo>). – 2019. – 19.06*).

Сабліна Є., юрист Ader Haber

Позиваються тільки прокурори

Національне антикорупційне бюро втратило можливість подавати позови до суду про визнання угод недійсними. Адже відповідне положення закону, що передбачало таке право, визнано неконституційним. Що це означає для суб'єктів господарювання?

Неналежний позивач

З відповідною скаргою до Конституційного Суду звернулось акціонерне товариство «Запорізький завод феросплавів», обґрунтовуючи її тим, що відсутність чіткої законодавчої регламентації механізму реалізації повноважень НАБУ, закріплених у п.13 ч.1 ст.17 закону «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14.10.2014 №1698-VII, порушує принцип юридичної визначеності. Отже, це положення не відповідає приписам ч.1 ст.8 та ч.2 ст.19 Конституції.

Як зазначено в рішенні другого сенату КС від 5.06.2019 №4-р(II)/2019 (див. «ЗіБ» – Прим. ред.), згідно з приписами п.3 ч.1 ст.1311 Конституції в Україні діє прокуратура, яка здійснює, зокрема, «представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом». Водночас відповідно до положень п.14 ч.1 ст.92 Конституції організація і діяльність прокуратури визначаються виключно законами України.

Отже, орган законодавчої влади, за ч.2 ст.1311, п.14 ч.1 ст.92 Конституції, окреслює лише організацію та порядок діяльності прокуратури. Тому повноваження останньої, у тому числі щодо представництва інтересів держави в суді, установлені Основним Законом, не можуть бути передані за нормативними актами будь-яким іншим державним органам.

Згідно зі ст.5 закону «Про прокуратуру» від 14.10.2014 №1697-VII функції цього органу здійснюються виключно прокурорами; делегування функцій прокуратури, а також привласнення їх іншими органами чи посадовими особами не допускається.

Стосовно повноваження прокуратури щодо представництва інтересів держави в

суді в Конституції міститься застереження: «у виключних випадках і в порядку, що визначені законом». Про такі випадки говориться, зокрема, в ч.3 ст.23 закону №1697-VII, відповідно до якої «прокурор здійснює представництво в суді законних інтересів держави у разі порушення або загрози порушення інтересів держави, якщо захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу».

До системи органів прокуратури належить, зокрема, і Спеціалізована антикорупційна прокуратура (п.5 ч.1 ст.7 закону №1697-VII). На неї покладаються функції представництва інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених законом «Про прокуратуру», якщо йдеться про пов'язані з корупцією правопорушення.

З огляду на це КС наголосив, що Конституція не наділяє Верховну Раду правом установлювати у своїх актах повноваження конституційно визначених органів державної влади чи делегувати їх іншим державним органам, виходячи за межі тих, що передбачені нормами акта найвищої юридичної сили. Натомість оспорюваним положенням закону №1698-VII НАБУ наділено повноваженнями, які належать прокуратурі відповідно до ст.1311 Конституції.

Отже, ВР, делегувавши конституційні повноваження прокуратури, вийшла за межі повноважень, установлених Конституцією, чим порушила вимоги ст.6, ч.2 ст.8, ч.2 ст.19 Основного Закону. Відповідно, п.13 ч.1 ст.17 закону №1698-VII визнано неконституційним.

Право на перегляд і відшкодування

Зауважимо, що положення втратило чинність із дня ухвалення КС такого рішення, тобто з 5.06.2019. Отже, усі подальші спроби НАБУ

звертатися з новими позовами про визнання угод недійсними, а також продовжувати участь у відкритих провадженнях є незаконними.

Що ж стосується раніше прийнятих рішень, то суб'єктам господарювання варто звернути увагу на приписи ч.3 ст.320 Господарського процесуального кодексу. У них передбачено, що підставами для перегляду судових рішень у зв'язку з виключними обставинами є встановлена КС неконституційність (конституційність) закону, іншого правового акта чи їхнього окремого положення, застосованого (не застосованого) судом при вирішенні справи, якщо рішення суду ще не виконане.

Утім, звернення до суду із заявою про перегляд у зв'язку з виключними обставинами на підставі п.1 ч.3 ст.320 ГПК можливе тільки щодо рішень, які ще не виконані, та у визначений законом строк – протягом 30 днів із дня офіційного оприлюднення відповідного рішення КС.

Механізм оскарження вже виконаних судових рішень – інший. Проте він не позбавляє суб'єктів господарювання права на відшкодування завданої шкоди.

Важливо, що такий інструмент протидії корупції, як право на звернення до суду з позовами про визнання угод недійсними, не зник у цілому. Адже САП наділена функціями представництва інтересів держави або громадянина в суді. Проте здійснення такого представництва можливе лише за наявності певних обставин, визначених у ст.23 закону №1697-VII, які мають обґрунтовуватися прокурором у суді.

Тож із прийняттям цього рішення значно зросла захищеність суб'єкта господарювання від свавільного втручання правоохоронних органів у його підприємницьку діяльність. Адже суд за кожного конкретного випадку досліджуватиме правомірність підстав звернення прокуратури в інтересах держави, доказів неможливості відповідних компетентних органів здійснювати захист інтересів держави самостійно, а також заперечення суб'єктів господарювання (учасників проваджень) з окресленого питання (*Закон і Бізнес (https://zib.com.ua/ua/138086-pidpriemstva_stali_zahischeni_vid_vtruchannya_pravoohoronciv.html). – 2019. – 15-21.06*).

Ахтирська Н., доцент кафедри правосуддя юрфаку КНУ ім. Шевченка, експерт у галузі боротьби з корупційними правопорушеннями

Антикорупційне законодавство: змінити парадигму права

5 вересня має розпочати роботу Вищий антикорупційний суд України, проте вже зараз необхідно розв'язати безліч проблем, пов'язаних з лакунами в антикорупційному законодавстві.

«Ракурс» вже писав про деякі невирішені процесуальні питання, які постануть перед Вищим антикорупційним судом. Але коло проблем набагато ширше: воно стосується і спеціальних методів розслідування корупційних правопорушень, і законності отриманих доказів, і механізмів проведення спецперевірок високопосадовців, і антикорупційного законодавства, і багато чого іншого.

Доцент кафедри правосуддя юрфаку КНУ ім. Шевченка Наталія Ахтирська –

експерт у галузі боротьби з корупційними правопорушеннями. Минулого року Наталія Миколаївна працювала у проекті Ради Європи «Особливості судового розгляду кримінальних проваджень, пов'язаних з легалізацією доходів, отриманих злочинним шляхом».

Чому для успішної боротьби з корупцією Україні треба посилити антикорупційне законодавство? Які «дірки» в законах дозволяють уникнути потрапляння до реєстру антикорупціонерів і фактично легалізувати доходи, отримані злочинним шляхом? Чому корупційні справи можуть «сипатися» в судах? Про це Наталія Ахтирська розповіла на конференції «Єдність судової практики: погляд Європейського суду з прав людини і Верховного суду».

Антикорупційне законодавство: корупційні правопорушення мають бути тільки у Кримінальному кодексі

«Відповідно до ст. 22 Угоди про асоціацію України з ЄС ми повинні застосовувати спеціальні методи розслідування корупційних правопорушень. Експерти Ради Європи свого часу наполегливо радили взагалі скасувати адміністративну відповідальність за правопорушення, пов'язані з корупцією. Треба змінити парадигму права: законодавство має бути жорстким, суворим і безкомпромисним. Корупційні правопорушення мають бути тільки у Кримінальному кодексі, оскільки наявність тих правопорушень, які ми називаємо «корупційними», в Кодексі про адміністративні правопорушення не дадуть необхідного результату».

Проблема в коротких строках притягнення до адміністративної відповідальності. Наведемо трохи статистики.

У 2018 році судами було розглянуто 7979 справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією. Накладено стягнення на 52% порушників, решту справ закрито у зв'язку із закінченням строків притягнення до відповідальності. А ті, по яких суд виніс рішення, було оскаржено в апеляційних інстанціях. 65% скарг повернуто, а з тих, що залишилися, по 48% рішення скасовано.

«Таким чином, діяльність НАЗК і Нацполіції має вкрай низький результат, що і прогнозували експерти Ради Європи. І очевидно, що притягнення до відповідальності у строк, що не перевищує трьох місяців з моменту виявлення і двох років з моменту вчинення, не дає можливості НАЗК зробити відповідні висновки», – каже Наталія Ахтирська.

Протоколи «заднім числом»

Суди можуть закривати антикорупційні справи, оскільки документи за підсумками перевірки декларацій складаються з порушеннями. Однак та ж сама Нацполіція часом просто змушена йти на порушення.

«Відповідно до порядку перевірки декларацій протягом 10 днів після кінцевого терміну подання декларацій НАЗК має вже проводити

перевірку. Очевидно, що у масштабах держави вкластися в ці строки просто неможливо», – зазначає експерт.

Національна поліція, за її словами, виходячи з цієї патової ситуації, складає протоколи, в яких вказує, що днем виявлення порушення є день складання протоколу, що абсолютно суперечить чинному законодавству. Тому коли суди закривають ці справи, вони повністю усвідомлюють, що діють у рамках антикорупційного законодавства. Є питання, що стосуються можливості оскарження прокурором, тому що практика неоднакова в апеляційних інстанціях. Хтось розглядає ці скарги, хтось – ні.

Особи, що звільнилися, і невіїзні

Ще один важливий момент: йдучи з високого поста, чиновник не повинен вважати себе вільним від контролю (написав заяву – і вільний, а в разі проблем можна і за кордоном відсидітися).

«Вже зареєстровано законопроект, в якому передбачається, що спецперевірка чиновників буде проводитися не лише перед прийняттям на роботу, але і після звільнення, – повідомила Наталія Ахтирська. – В день звільнення підприємство повідомляє про це у прикордонну службу, і протягом трьох місяців чиновник, який звільнився, не має права залишати територію держави, доти, доки щодо нього не буде проведено спецперевірку. Протягом 10 днів з моменту звільнення приймається рішення про спецперевірку, сама вона проводиться протягом 60 днів. Якщо за цей період неможливо перевірити обставини, перевірку можна продовжити ще на 20 днів. Загалом виходить три місяці після звільнення, і на цей період чиновник стає невіїзним».

Антикорупційне законодавство: отримав мільйон, заплатив 51 тисячу – і вільний

У Кодексі про адміністративні правопорушення прописана відповідальність за надання недостовірної інформації про доходи, порушення вимог фінансового контролю (ст. 172-6). Ця стаття передбачає штрафи в межах від 100 до 550 прожиткових мінімумів. І якщо

особа вчиняє порушення і на неї накладається таке стягнення, вона потрапляє до реєстру корупціонерів.

Але у Кримінальному кодексі теж є ст. 366-1, в якій ідеться про надання суб'єктом декларації завідомо недостовірних даних, і там передбачено значно більші штрафи – до 3000 неоподатковуваних мінімумів.

«Однак цей злочин не відноситься до корупційних, тому при притягненні до відповідальності особа не потрапляє в реєстр корупціонерів, – пояснює експерт. – Парадоксальна річ. У лютому група депутатів створила платформу для обговорення результативності антикорупційного законодавства. Вони дивувалися, чому не надходять кошти до бюджету у зв'язку з тим, що діє ст. 366-1. Річ у тім, що у статті не передбачено конфіскацію цих прихованих доходів. Так, там є максимальний штраф до 3000 неоподатковуваних мінімумів – це 51 тис. грн. Незалежно від суми, яка була не задекларована. Я цю статтю називаю так – узаконений спосіб легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом. Особа платить 51 тис. грн – і все! Кошти, які вона не задекларувала, залишаються за межею можливого контролю правоохоронних органів».

«Міжнародні» докази

Очевидно, що в рамках боротьби з корупцією потрібна міжнародна співпраця, каже Наталія Ахтирська. Однак докази, отримані від іноземних партнерів, теж можуть бути проблематичними.

«За даними Міжнародної групи з протидії відмиванню брудних грошей (FATF), однією з найрейтинговіших минулого року була одна українська справа, в якій наші підрозділи фінансової розвідки встановили понад 1000 суб'єктів господарювання. 13 країн світу нам допомагали, ми отримали більш як 300 документів, які свідчили про рух коштів на рахунках за кордоном», – розповіла експерт.

Однак, за її словами, є в антикорупційному законодавстві один небезпечний момент. Коли 14 жовтня 2014 року ухвалили закон про НАБУ, було внесено зміни до ст. 545 КПК, де говорилося, що центральним органом міжнародного співробітництва є Генеральна прокуратура, як і було раніше. А по корупційних справах таким органом є НАБУ.

«Але автори, на нашу думку, забули написати про те, що потрібне внесення змін щодо ратифікації угод, конвенцій, – каже Наталія Ахтирська. – А зараз НАБУ звітує про те, що значна кількість країн не надає ці відомості, оскільки в міжнародних документах відповідальною за отримання інформації, як і раніше, позначена Генпрокуратура. І тому докази, отримані за кордоном, можуть бути визнані неналежними».

Одним словом, ефективність судової практики залежить від єдності, узгодженості та логічності чинного антикорупційного законодавства (*Пакурс (<https://racurs.ua/ua/2384-antikorupciyne-zakonodavstvo-zminyty-paradygmu-prava.html>). – 2019. – 25.06*).

Танасевич О., голова Вищого антикорупційного суду України

Вищий антикорупційний суд: невирішені питання

(Фрагменти з виступу на міжнародній конференції «Єдність судової практики: погляд Європейського суду з прав людини та Верховного суду»)

Рік тому, у червні 2018-го в Україні було ухвалено закон «Про Вищий антикорупційний суд». Створення цього органу було однією з вимог МВФ. Восени минулого року відбулися (і доволі важко) вибори до новоствореного органу, що має здійснювати правосуддя як суд першої та апеляційної інстанцій у кримінальних провадженнях щодо злочинів, віднесених до його юрисдикції, та проводити узагальнення судової практики щодо корупційних злочинів.

Можна сперечатися про те, чи потрібен окремий суд, що буде розглядати виключно корупційні злочини, які складають досить незначну частину від загальної кількості кримінальних правопорушень. Прихильники ідеї створення Вищого антикорупційного суду (ВАКС) вважають, що спеціалізований суд, до складу якого увійшли професіонали високого рівня, які добре знаються саме на цій категорії справ, допоможе швидко і якісно розв'язати завдання по боротьбі з корупцією.

Чи стане ВАКС справді ефективним антикорупційним інструментом або буде, як кажуть скептики, зайвою ланкою українського правосуддя? Ми зможемо дізнатися про це вже незабаром: 7 травня збори суддів Вищого антикорупційного суду визначилися з датою початку роботи – 5 вересня 2019 р.

Два з половиною місяці – строк невеликий, а перед новоствореним органом і судовою системою загалом постала проблема невизначеності деяких процесуальних моментів. Про питання, знайти відповіді на які треба буде найближчим часом, розповіла голова Вищого антикорупційного суду України Олена Танасевич, виступаючи на міжнародній конференції «Єдність судової практики: погляд Європейського суду з прав людини та Верховного суду». Наводимо фрагменти з її виступу.

Як передавати кримінальні провадження від місцевих судів до Вищого антикорупційного суду?

На перший погляд, ця норма здається цілком зрозумілою: кримінальні провадження щодо корупційних та пов'язаних з ними злочинів суди повинні передати до Вищого антикорупційного суду. Однак під час обговорення з колегами постало запитання: в який спосіб це має відбутися? Частина колег висловила, що це має бути супровідний лист від суду першої інстанції до ВАКС. Є думка, що якщо справа передається за предметною підсудністю в межах юрисдикції кількох апеляційних судів, то це повинен вирішувати Касаційний кримінальний суд ВС.

Якщо не буде внесено зміни в цю норму, то мені вбачається більш конструктивною така позиція. Згідно зі ст. 369 КПК суд на виконання перехідних положень повинен винести ухвалу про передачу зазначеного провадження. У випадку, наприклад, коли це провадження належить до предмета підсудності Вищого антикорупційного суду, то, зрозуміло, ми розпочинаємо з підготовчого судового засідання. А якщо виявиться, що провадження не підсудне ВАКС? Як він повинен тоді вчиняти?

Вже немає такої норми, яка передбачала б можливість повернення цього провадження до того суду, який його надіслав. Ми вивчили це питання, і нам вбачається, що найбільш розумним рішенням буде передача зазначеного провадження до Апеляційної палати Вищого антикорупційного суду, оскільки юрисдикція ВАКС розповсюджується на територію всієї України. І вже колегія Апеляційної палати визначатиме підсудність вказаного провадження.

Це питання є дуже гострим, і якщо є інші думки, ми будемо вдячні за будь-яку позицію.

Якщо корупція – складова цілого «букету» злочинів?

Ще одне запитання – якщо до Вищого антикорупційного суду надходить провадження, в якому об'єднані і суб'єкт, який належить до підсудності ВАКС, і суб'єкт, який до неї не належить? Або якщо до нас надходить провадження із сукупністю злочинів, частина яких підсудна ВАКС, частина – ні? Як тоді повинен вчиняти суд? Адже є вичерпний перелік тих злочинів, які можуть бути розглянуті ВАКС.

Можна було б виділити в окреме провадження ті злочини, які не підсудні ВАКС, і передати до Апеляційної палати до визначення підсудності. Однак є стаття, яка не дає цього зробити: якщо злочини пов'язані, то вони повинні бути розглянуті в межах одного провадження.

Деякі колеги підтримують позицію, що тут треба йти за аналогією зі старим КПК, де визначалася підсудність невоєнних злочинів. Тобто якщо є хоча б один підсудний суб'єкт, або хоча б один злочин, який підсудний Вищому антикорупційному суду, то суд повинен розглядати це провадження самостійно, не виділяючи «некорупційні» епізоди в окреме провадження.

На теперішній час це ті питання, які залишаються відкритими і потребують законодавчого врегулювання на рівні внесення змін до КПК. Однак було б добре, якби академічна спільнота долучилася до вирішення цих питань до 5 вересня 2019 року (*Ракурс* (<https://racurs.ua/ua/2378-vyschyu-antikorupciynyy-sud-nevyrisheni-pytannya.html>). – 2019. – 19.06).

Мельниченко В., кандидат історичних наук, доцент

Багато галасу даремно: процедура імпічменту Президента України повинна бути передусім конституційною

Внесення главою держави законопроекту про процедуру імпічменту президента України не передбачалося серед невідкладних дій в інавгураційній промові Володимира Зеленського. Однак питання щодо ухвалення такого закону було поставлено перед ним на консультаціях з парламентським керівництвом та головами фракцій щодо дострокового припинення повноважень Верховної Ради VIII скликання. Своєю законодавчою ініціативою президент вельми оперативно продемонстрував, що він не боїться незручних запитань, от тільки певний острах викликає смілива відповідь.

Імпічмент президента України: струс повітря

Процедуру імпічменту вперше було закріплено Конституцією США. І не для приборкання саме президента, а як універсальний засіб відсторонення федеральних посадовців «за державну зраду, хабарництво або за інші серйозні злочини та правопорушення». Ця процедура неодноразово застосовувалась до вищих посадовців, у тому

числі двічі – до президентів Ендрю Джонсона та Вільяма (Білла) Клінтона. Щоправда, стосовно обох очільників американської держави вона закінчилася виправданням: не знайшлося необхідних 2/3 голосів сенаторів.

Ймовірно, саме неможливість практичного використання цього інституту зумовила його активну рецепцію на пострадянському просторі у конституціях президентоцентристських республік. Конституційне закріплення інституту імпічменту створювало ілюзію стримування та противаг у відносинах вищих органів державної влади. Однак дострокове припинення повноважень парламенту зазвичай не обставлялося наявністю значних формальностей.

Натомість надто складно ухвалити обвинувальне рішення щодо глави держави більшістю в ті ж 2/3 від складу парламенту (або його верхньої палати). Може, саме тому президентів у пострадянських державах (Азербайджані, Грузії, Киргизстані, Таджикистані, а тепер вже й Україні) переважно відсторонювали в неконституційний спосіб

(і навіть вбивали), але в жодному випадку не йшлося про реалізацію конституційної процедури.

Певним винятком може розглядатися відсторонення Роландаса Паксаса у Литві. Але й тут інститут імпічменту є нетиповим для пострадянських держав. Процедура, відповідно до ст. 74 Конституції Литви, може застосовуватися до широкого кола посадовців (президент республіки, голова та судді Конституційного суду, голова та судді Верховного суду, голова апеляційного суду, члени сейму). Підставою для імпічменту є не тільки вчинення злочину, але й «грубе порушення Конституції або порушення присяги». Рішення ухвалюється більшістю голосів 3/5 всіх членів сейму. Сам порядок відсторонення встановлюється внутрішнім актом парламенту – статутом.

Формально метою законопроекту №10340 від 29 травня 2019 року, внесеного Володимиром Зеленським, проголошено «створення правових засад для гарантування реалізації народними депутатами України як представниками українського народу парламентського контролю за дотриманням главою держави Конституції та законів України, відновлення системи стримувань та противаг шляхом забезпечення можливості практичної реалізації процедури імпічменту президента України».

Утім, слова «практичної реалізації» годилося б узяти в лапки. Оскільки навіть за умови довершеності регулювання відповідної процедури ухвалення рішення передбачає підтримку його в сесійній залі більшістю у 3/4 від конституційного складу парламенту. Якщо подивитися закордонні конституції, то вимога унікальна. А це надійна гарантія проти імпічменту президента України: знайти не менш як 338 голосів під куполом – марна справа. Окрім того, президент може бути відсторонений тільки за вчинення ним злочину. Ані порушення присяги, ані порушення Конституції не є підставами для притягнення глави держави до конституційної відповідальності.

Практична нездійсненність імпічменту президента України має й ще одну сторону.

Конституцією (ч. 3 ст. 105) встановлено, що звання президента «зберігається за ним довічно, якщо тільки президент України не був усунений з поста в порядку імпічменту». Відтак ухвалений 4 лютого 2015 року закон «Про позбавлення В. Януковича звання президента України», який набув чинності з 18 червня 2015 року, має всі ознаки неконституційного. Недарма гальмується конституційне провадження, відкрите кілька років тому. До речі, суддею-доповідачем у цій справі визначено нинішню очільницю Конституційного суду України.

Тож високі слова з пояснювальної записки до законопроекту мали б сенс винятково за умови внесення змін до Основного Закону, які б забезпечили реальну конституційно-правову відповідальність глави держави. Хоча б так, як це зроблено у братній Литві. А без цього законодавча ініціатива Володимира Зеленського – тільки струс повітря. Нехай і вимушений.

Імпічмент Президента України: новаторство чи плагіат?

В пояснювальній записці щодо необхідності врегулювання процедури імпічменту президента України саме спеціальним законом наголос робиться на тому, що закон від 15 січня 2009 року «Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України», на який «містять посилання окремі статті глави 30 Регламенту Верховної Ради України... втратив чинність на підставі рішення Конституційного суду України у справі №20-рп/2009 про визнання його неконституційним».

У цьому контексті годилося б розібратися з датами. Згадуване рішення КСУ було ухвалено 10 вересня 2009 року, тоді як Регламент ВР затверджено законом від 10 лютого 2010 року. Тож наявність відсильної норми у ч. 1 ст. 173 Регламенту зумовлена винятково тим, що ухвалення відповідного закону є бланкетною нормою Конституції (ч. 5 ст. 89). КСУ визнав неконституційним конкретний акт, але врегулювання відповідних правовідносин саме законом є обов'язком Верховної Ради.

До речі, ухвалення такого закону передбачено коаліційною угодою в українському парламенті VIII скликання. Відповідний законопроект було розроблено і внесено до Верховної Ради, навіть схвалено у першому читанні.

Ще один аргумент із пояснювальної записки: «...зазначений Регламент містить низку прогалин, які об'єктивно унеможливають практичну реалізацію положень Конституції України щодо усунення президента України з поста в порядку імпічменту. Зокрема, не визначений правовий статус спеціального прокурора, спеціальних слідчих, не врегульовані окремі питання щодо їх обрання, а також обрання голови, секретаря та членів спеціальної тимчасової слідчої комісії тощо».

Однак ознайомившись зі змістом визнаного неконституційним у 2009 році закону або схваленого у першому читанні законопроекту №1098, неважко пересвідчитися, що більшість із зазначеного не розглядалася як предмет правового регулювання у Регламенті ВР. Саме виходячи з конституційного положення про регулювання законом створення і порядку діяльності ТСК, у Регламенті обмежено втручання у впорядкування цих відносин введенням до нього лише двох статей (87 і 88).

Власне, новел у поданому законопроекті обмаль. В основному його складають запозичені з Регламенту ВР положення, які викладаються зараз у 18 статтях (171–188). При цьому важко, наприклад, зрозуміти, що автори пояснювальної записки до законопроекту розглядали як «правовий статус спеціального прокурора», бо законопроект саме з цих питань не містить відмінного від Регламенту нормативного матеріалу. Тому й порівняльні таблиці, додані до законопроекту, не співставляють текст законопроекту з текстом чинного Регламенту ВР. Утім, може, розробники неабияке новаторство вбачали в самому ухваленні закону з позначеним предметом правового регулювання?

Вразливість законодавчого регулювання імпічменту президента України

Конституція не передбачає неодмінного впорядкування окремим законом процедури

імпічменту президента України. Це, звісно, не обмежує суб'єктів законодавчої ініціативи у виборі предмету законодавчого регулювання. Важливіше інше: у ст. 111 Основного Закону міститься імперативна вимога щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про імпічмент. Відповідний висновок має бути наданий парламенту Конституційним судом України.

Закон «Про Конституційний суд України» (ч. 5 ст. 53) визначає перелік документів та матеріалів, які додаються до конституційного звернення щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення президента з поста в порядку імпічменту. Тож розробників законопроекту мало б передусім цікавити не те, які елементи процедури більш чи менш детально врегульовані чинним законодавством, а те, наскільки законодавче регулювання процедури буде відповідати Конституції.

Ключові елементи процедури імпічменту президента України викладено у ст. 111 Основного Закону:

- підставою притягнення президента до конституційно-правової відповідальності в порядку імпічменту може бути тільки вчинення ним злочину (ч. 1);

- ініціювати розгляд питання про усунення глави держави з поста в порядку імпічменту може тільки більшість від конституційного складу парламенту (ч. 2);

- парламентом створюється спеціальна тимчасова слідча комісія, до складу якої включаються спеціальний прокурор і спеціальні слідчі (ч. 3);

- спеціальна ТСК проводить розслідування (ч. 3);

- висновки та пропозиції ТСК надаються Верховній Раді (ч. 4);

- висновки та пропозиції ТСК розглядаються на засіданні парламенту, який за наявності підстав ухвалює рішення про звинувачення президента України не менш як 2/3 голосів від конституційного складу (ч. 4, ч. 5);

- парламент звертається до Верховного суду по висновок про те, що діяння, в яких

звинувачується президент України, містять ознаки державної зради або іншого злочину (ч. 6);

- парламент звертається до КСУ про надання висновку щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про імпічмент президента України (ч. 6, ч. 3 ст. 151);

Верховний суд надає парламенту висновки про те, що діяння, в яких звинувачується глава держави, містять ознаки державної зради або іншого злочину, а Конституційний суд – висновок щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про імпічмент президента України (ч. 6, ч. 3 ст. 151);

Верховна Рада ухвалює рішення про усунення президента України з поста в порядку імпічменту не менш як 3/4 від її конституційного складу (ч. 6).

З наслідків, які настають для особи, усунутої з поста президента України в порядку імпічменту, Конституція згадує тільки позбавлення його звання президента України (ч. 3 ст. 105). До речі, у поданому законопроекті №10340 йдеться виключно про процедуру, але зовсім не згадується про наслідки прийняття рішення. Між тим, є питання, наприклад, щодо можливості або обов'язковості подальшого кримінального переслідування особи, усунутої з поста глави держави в порядку імпічменту.

Слід зазначити, що внаслідок вимоги додержання конституційної процедури імпічменту президента України (яка викладена вельми стисло), законодавча деталізація цієї процедури може поставити під сумнів конституційність дій, навіть здійснених у точній відповідності до закону. Зокрема, відповідно до положення ч. 6 ст. 21 законопроекту (дослівно відтворює ч. 6 ст. 186 чинного Регламенту ВР), одержання парламентом висновку КСУ про порушення конституційної процедури передбачає низку можливих дій, серед яких, однак, немає припинення процедури імпічменту. Себто парламент одержує можливість нехтувати конституційною процедурою з розрахунком, що якщо це помітять, то він виправить? Однак у Конституції такий карт-бланш для ВР не передбачено. Це положення, як і деякі інші, скоріше перебуває за межами конституційної процедури імпічменту.

Конституційні положення, які не враховує законопроект про імпічмент президента України

У цьому контексті слід звернутися до окремих конституційних положень, які запропонований законопроект про імпічмент президента України не враховує.

Перше

З глави 30 Регламенту ВР пропонується вилучити 18 статей і замінити їх однією відсилковою нормою. Однак у Конституції сказано: «Порядок роботи Верховної Ради України встановлюється Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України» (ч. 5 ст. 83). Вилучення з Регламенту положень, які регулюють надзвичайно важливі питання діяльності парламенту, суперечить Основному Закону і може розглядатися як порушення визначеної процедури – її регулювання здійснюється всупереч встановленому Конституцією порядку.

Друге

Голова Верховної Ради здійснює повноваження, передбачені Конституцією, у порядку, встановленому Регламентом ВР України (ч. 3 ст. 88). Знову ж таки, виведення регулювання такої складної процедури, як імпічмент президента України, за межі Регламенту провокує питання про додержання конституційної процедури. Особливо з огляду на те, що на спікера парламенту розробники законопроекту поклали низку обов'язків як безпосередньо, так і опосередковано – як ймовірно головуючого на пленарних засіданнях ВР.

Третє

Є конституційна вимога: організація і порядок діяльності тимчасових спеціальних і тимчасових слідчих комісій парламенту встановлюються законом (ч. 5 ст. 89). Йдеться саме про наявність загального регулювання організації та порядку діяльності зазначених комісій. Регулювання, яке здійснюється законом, а не, наприклад, Регламентом ВР. У цьому відношенні знову ж таки виникає запитання: чи узгоджується з конституційною процедурою

імпічменту президента України створення ТСК відповідно до якогось спеціального закону, ухвалення якого Конституцією не передбачене?

Процедурі імпічменту президента України – конституційні межі

Якщо поставитися до питання законодавчого регулювання процедури імпічменту президента України суто практично – чи дозволяє наявне регулювання використати її на практиці, – то відповідь скоріше буде негативна. І не тому, що в Регламенті ВР немає достатньої деталізації. Почасти ця деталізація є надмірною і не зовсім виправданою. Але згідно з Конституцією, Регламент ВР – саме той акт, який визначає порядок діяльності парламенту. Імпічмент – квазісудова парламентська процедура. Тож виклад у Регламенті ВР окремих, навіть спірних елементів процедури імпічменту – зовсім не те, що їх виклад у акті, про який Конституція не згадує.

Найбільшою прогалиною в конституційній процедурі імпічменту президента України є нерегульованість законом організації і порядку діяльності тимчасових спеціальних і тимчасових слідчих комісій парламенту. І така нерегульованість є зовсім не випадковою. Свого часу Віктор Ющенко як глава держави доклав чимало зусиль для того, щоб відповідний закон не було ухвалено. Закон було ветовано, вето подолано, і його було врешті-решт оприлюднено. Але вже за конституційним поданням президента України закон було визнано неконституційним. Підстави, якими керувався КСУ, заслуговують на те, щоб їх назвати.

У рішенні №20-рп/2009 зазначалося: «Закон був офіційно опублікований за датою його першого ухвалення 15 січня 2009 року, а не повторного розгляду – 3 березня 2009 року, та без підпису голови Верховної Ради України. Отже, відсутність під текстом закону, ухваленого за результатами повторного розгляду, належної дати та підпису голови Верховної Ради України є порушенням

встановленої частиною четвертою статті 94 Основного Закону України процедури набрання ним чинності, що відповідно до частини першої статті 152 Конституції України є підставою для визнання закону неконституційним повністю». Можна ще додати, що публікація закону без належного підпису відбулася внаслідок зміни спікера парламенту.

Не дуже пощастило і законопроект про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради (№1068), який було внесено до парламенту VIII скликання. Проект було подано вперше ще в листопаді 2014 року, за кілька місяців, як це зазвичай буває, доопрацьовано. Однак чотири роки суспільна потреба в законі відчувалася так гостро, що він і проект постанови про ухвалення за основу пролежали у парламентських стінах без найменшого руху. І тільки 25 квітня 2019 року, коли всенародний вибір фактично змінив главу держави, законопроект нарешті було схвалено у першому читанні.

Слід зауважити, що змістовно узятий за основу законопроект помітно слабший (принаймні, він у півтора раза менший за обсягом), аніж той, що був визнаний неконституційним за формальними підставами у 2009 році. І важко сказати, чи є у нього які-небудь життєві перспективи.

Внесення законопроект «Про особливу процедуру усунення президента України з поста (імпічмент)» у цьому контексті не сприяє законодавчому регулюванню процедури імпічменту президента України, суттєво погіршуючи її. Не кращий варіант за жорстких вимог щодо додержання конституційності цієї процедури – ухвалювати закон, якого Конституція не вимагає, натомість залишаючи без законодавчого врегулювання те, що безпосередньо передбачене Основним Законом. Та на політичній сцені, як на сцені, багато галасу – даремно (*Ракурс (<https://racurs.ua/ua/2369-bagato-galasu-daremno-procedura-impichmentu-prezydenta-ukrayiny-povynnabuty-peredusim.html>). – 2019. – 4.06*).

Хутор Т., голова аналітичного центру "Інститут законодавчих ідей", експерт в антикорупційному та конституційному законодавстві

Рішення КСУ про конституційність указу щодо розпуску Ради: 3,5 мільйонів і вирішуйте самі

До рішення Конституційного Суду України увесь розгляд справи про визнання незаконним указу президента про розпуск парламенту крутився навколо одного найважливішого правового питання: "Коли коаліція припинила свою діяльність, і чи мав президент конституційне право на розпуск?".

Опублікований 20-го червня опис рішення КСУ у багатьох викликав як мінімум деяке здивування. Чому? Бо КСУ вирішив:

"Конституційний конфлікт" (як Суд назвав ситуацію, яка виникла) є причиною прогалини в законодавстві, яку парламент не "залатав", а положень, які містить Конституція, недостатньо для розкриття питання припинення діяльності коаліції. Тому витлумачити не вдасться.

Влада у нас – народ. Тому нехай цей конфлікт вирішує він. На виборах.

Зважаючи на те, що детальні положення, які регулювали діяльність коаліції, з Регламенту ВРУ було виключено ще в 2010 році, єдиним законодавчим актом, який сьогодні регулює діяльність коаліції, залишилася Конституція.

А єдиним органом, який має право тлумачити положення Конституції, є Конституційний суд України. За виконання цієї важливої функції кожен з чинних 17 суддів отримують заробітну плату в середньому у розмірі 200 000 гривень, що в сукупності ледве не дотягує до 3,5 мільйонів.

До речі, народ, відповідно до Конституції, як єдине джерело влади реалізує цю владу як безпосередньо (наприклад, вибори), так і опосередковано – через органи державної влади. До останніх належить і КСУ.

Але своїм рішенням суд фактично самоусунувся. Бо правового вирішення КСУ чомусь знайти не вдалось. Хоча на засіданні судді ставили дуже точні, правові та незручні для обох сторін питання.

І доки фінального тексту немає, в якому, сподіваємось, буде обґрунтування прийнятого

рішення, пропонуємо проаналізувати головні аргументи сторін і з'ясувати, чи були причини для такого рішення.

Конституція від коаліції вимагає лише 2 речі:

1) Кількість – аби вона складалася з не менш як 226 депутатів;

2) Діяльність – вносити пропозиції щодо кандидатур прем'єра та членів Кабінету міністрів України.

У президента ж з'являється право розпустити парламент, якщо:

1) коаліція припинила свою діяльність, і

2) через 1 місяць коаліція так і не була створена.

Аргумент президента №1.

Коаліція припинила свою діяльність 29 березня 2016 року з виходом фракції Радикальної партії

Датою припинення діяльності коаліції Зеленський вважає 29 травня 2016 року (оголошення про вихід фракції "Радикальної партії"). Депутати – 17 травня 2019 року (оголошення про вихід фракції "Народного фронту").

Тобто сторона президента апелювала саме до кількісної вимоги.

Менше з тим, 29 березня 2016 року в коаліції лишилися лише НФ та БПП, загальна кількість яких дійсно складала менше необхідних 226.

Аналіз стенограми засідання того дня вказує, що БПП (135) і НФ (81) разом налічували 216 депутатів. І хоча цього ж дня ще 3 депутатів долучилися до БПП, чим збільшили загальний склад коаліції до 219, цього все ще було недостатньо.

Але!

Представник президента чомусь не згадує, що:

1) після дати припинення коаліції парламентарям за Конституцією дається 30 днів для формування коаліції,

2) єдиною функцією коаліції за статтею 83 Конституції є пропозиції щодо формування уряду.

Конституція не вимагає, щоб це була "нова" коаліція. Тому БПП законно "добив" свій склад шляхом збільшення членів своєї фракції. І вже напередодні обрання нового складу КМУ 13 квітня 2016 року (дата, яка депутатами та головою ВРУ була озвучена як збори коаліції, на яких прийнято рішення пропонувати новий склад КМУ) БПП вже налічував 145 депутатів, а НФ – 81 депутата, що в сумі дало необхідні 226.

Тому, фактично, напередодні голосування за новий уряд, коаліція у складі БПП і НФ відновила свій кількісний склад. Більше того, надавши пропозиції щодо складу уряду, підтвердила поновлення своєї діяльності протягом місяця, наданого Конституцією.

Вже за місяць необхідна кількість депутатів коаліції у складі БПП і НФ знову зникла:

Травень 2016 = 224

Січень 2017 = 222

Січень 2018 = 219

Проте це не має значення, адже наступною датою, коли коаліція мала виконати свою функцію (надання пропозицій щодо членів уряду) було 22 листопада 2018 року. Йдеться про призначення 2 міністрів – фінансів та у справах ветеранів. На той момент, Прем'єр Гройсман озвучив під стенограму, що ці кандидатури були узгоджені з коаліцією.

Як висновок, кількісно дві фракції, які де-юре у ній залишилися, дійсно втратили необхідну кількість членів (хоч і значно пізніше, ніж заявлено представником президента), проте функціонально коаліція підтвердила своє існування і в 2016, і наприкінці 2018 року.

Аргумент депутатів №1.

У коаліцію входили не лише члени фракцій, а й позафракційні, тому кількість ніколи не була меншою за 226.

Цей аргумент парламентарі обґрунтовують тим, що, по-перше, Конституційний Суд ще у 2010 році висловив свою думку, що позафракційні можуть входити до коаліції. А, по-друге, на день формування коаліції у

2014 році вона налічувала 302 члени, що складає більше, ніж склад усіх 5-ох фракцій. Останній, на думку депутатів, складає 289 членів. З цієї причини, без позафракційних депутатів навіть утворити коаліцію не можна було.

Але!

Це не зовсім так. Адже станом на 27 листопада 2014 року відповідно до стенограми засідань парламенту, фракція БПП налічувала 146 членів, НФ – 83, Самопоміч – 32, партія Олега Ляшка – 22, Батьківщина – 19, що в сумі складає 302 члени.

Крім того, коаліційну угоду підписали усі її члени, серед яких були лише голови фракцій. Та й в тексті угоди чітко зазначено, що "коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України восьмого скликання формується депутатськими фракціями".

Відсутність підписів позафракційних депутатів в тексті коаліційної угоди та підтверджений кількісний склад коаліції станом на дату її формування доводять, що з дня формування коаліції в неї входили лише фракції депутатських партій і жодного позафракційного.

Чому ж парламентарі так наполягають на участі позафракційних?

Чи могли після формування коаліції увійти позафракційні члени? Так, могли. Але жодних змін до коаліційної угоди внесено так і не було.

Чи могли інші фракції входити до коаліції? Так, могли. І, де-факто, входили. Бо 14 травня 2016 року, в день обрання нового уряду голосували з одного боку БПП та НФ, а з іншого – група "Воля народу" та "Відродження". Ті самі партії голосували і за призначення 2-х міністрів наприкінці 2018.

Можливо, відповідь лежить не в юридичній площині, а в репутаційній. Адже дуже довго позиціонуючи себе виборцям як принципові проукраїнські сили, визнання коаліції з групою "Воля народу" та "Відродження" – "колишніми членами Партії регіонів, які сьогодні сформовані в олігархічні групи", як сказав Олег Ляшко, напередодні виборів, припускаю, мали б серйозні електоральні наслідки. Можливо, тому

парламентарі не хочуть визнавати наявність реальної коаліції з колишніми регіоналами, натомість наполягають на позафракційних депутатах.

Аргумент президента №2.

Якщо нова коаліція була створена, мала бути підписана і нова коаліційна угода, а її підписано не було, тому і коаліції не існує. Все б так, але жодна норма закону не вимагає укладати коаліційну угоду. Як вже було сказано, у 2010 було скасовано великий масив статей Регламенту ВРУ, які детально визначали діяльність коаліції.

Небажання протягом останніх років врегулювати цю прогалину пояснюється просто – прекрасна можливість кожному трактувати ці положення на власний розсуд.

Зараз коаліційна угода це політичний, а не юридичний документ. Відповідальність за її невиконання немає. Так само як і її не підписання. Тому підписання коаліційної угоди це вибір її учасників, і аж ніяк не навпаки.

Аргумент депутатів №2.

Не президенту встановлювати факт припинення діяльності коаліції, а голові ВРУ. Парламентарі вважають, що лише оголошення спікером 17 травня 2019 року з трибуни ВРУ про

припинення діяльності коаліції можна вважати достатнім підтвердженням цього факту.

Але

Знову ж таки, у законодавстві ви не знайдете жодної згадки про таку вимогу. Все це містили скасовані норми Регламенту ВРУ. Тому зараз це питання не регулюється жодним чином! Парламент пам'ятає про повноваження, які пам'ятати вигідно, а все інше забуває – наприклад, вести списки членів коаліції та публікувати їх.

Замість висновків

Парламент потрапив у свою ж пастку. Ситуація, яка склалася – прямий наслідок наявності правових прогалин, які 9 років ніхто не вирішував. Погодьтеся, зручно залишати можливість для маневру і залежно від ситуації викручувати закон на свою користь. Зараз цим користуються обидві сторони.

Великі надії покладали на Конституційний суд як на єдиний орган, який уповноважений тлумачити Конституцію. Але, оцінюючи його рішення, і він вирішив не брати на себе цю відповідальність (*Українська правда* (<https://www.pravda.com.ua/columns/2019/06/21/7218747/>). – 2019. – 21.06).

Куйбіда Р., заступник голови правління Центру політико-правових реформ, експерт Реанімаційного пакета реформ

Як зупинити корозію правосуддя

Рейдерство повертається. Останні кілька місяців суди продукують рішення, свавільність яких очевидна навіть неюристові.

Тепер об'єктом рейдерства, крім бізнесу, стали й державні органи.

Баришівський районний суд Київської області, за заявою громадянки, рейс якої нібито відтермінували, зупиняє дію ліцензії нової авіакомпанії-лоукостера SkyUp. Якби рішення виконали, то постраждав би не лише перевізник, – від скасування рейсів постраждали б тисячі пасажирів. Виграли б конкуренти.

Тим часом той-таки Баришівський районний суд забороняє першій заступниці голови Національного банку здійснювати повноваження у справі за позовом про спростування недостовірної інформації.

Суворовський районний суд Одеської області у цивільній (!) справі про спростування недостовірної інформації забороняє Вищій кваліфікаційній комісії суддів проводити кваліфікаційне оцінювання. А раніше Окружний адміністративний суд м. Києва усунув від здійснення повноважень голову

Вищої кваліфікаційної комісії суддів та його заступника. Натомість у політичні ігри з іншого боку включився й новий Верховний Суд, який у першій інстанції заборонив членам комісії ухилятися від здійснення повноважень.

Усі рішення приймалися як ухвали про забезпечення позову. На відміну від рішення за наслідками розгляду всієї справи, така ухвала може прийматися без виклику сторін і має виконуватися негайно й незалежно від факту оскарження. Хоча вона й діє тимчасово – на час розгляду справи, – проте розгляд можна розтягувати на термін, доки від ухвали хтось отримуватиме вигоду.

Як наслідок залежності

Але ці справи об'єднує не лише однаковий почерк. Схоже, юридична команда, яка обслуговувала Віктора Януковича та решту, розправила крила.

Всі такі рішення є наслідком залежності суддів від політиків та олігархів. Ще у 2015 році соціологічні заміри думки населення показали: корупція і залежність суддів – головні проблеми, які викликають зневіру в судах.

Тодішній президент Петро Порошенко ініціював і забезпечив прийняття в парламенті судової реформи, покликаної очистити й оновити суддівський корпус, зробити суддів незалежними.

На перший погляд, реформа прогресивна. Завдяки змінам до Конституції у 2016 р. президента і парламент усунули від вирішення питань кар'єри судді та звільнення суддів з посад. Вдалося звузити обсяг суддівської недоторканності, запровадити конкурси на суддівські посади та кваліфікаційне оцінювання суддів для підтвердження відповідності займаній посаді. До оцінювання залучили Громадську раду доброчесності, щоправда з мізерними повноваженнями, тому помітно вплинути на результат реформи її члени не змогли.

Ілюзія очищення

Що з того вийшло? Схоже, незалежний суд не був у планах команди Порошенка, бо довірив він реалізовувати реформу Вищій

кваліфікаційній комісії суддів та Вищій раді правосуддя. До цих органів входять люди, які робили й продовжують робити все, аби лише імітувати зміни, а насправді зберегти стан справ незмінним. Вони були чутливими до побажань Адміністрації президента, за що почали отримувати найвищі заробітні плати в державних органах. Окремі вибіркові звільнення мали створити ілюзію очищення суддівського корпусу, якою насправді прикривали діяльність з керуванням суддями.

Особлива разова процедура кваліфікаційного оцінювання суддів, яка мала привести до звільнення з посад некомпетентних, корумпованих і непорядних осіб, лише закріпила переважну більшість таких суддів на посадах. В обмін на прислужництво та лояльність політичній владі. Навіть психологічні тести використовувалися для збереження лояльних суддів і відсіву тих, хто міг стати змінотворцем.

З-понад 2 700 суддів, які пройшли оцінювання у Вищій кваліфікаційній комісії суддів (це майже половина всіх чинних суддів, оцінювання решти триває), до звільнення рекомендовано трохи більше півтораєста – 6%. Лише 16 суддів (0,5%) звільнили за результатами оцінювання. Інші "забраковані" або продовжують працювати, бо їх ніхто не поспішає звільняти, або ж пішли в почесну відставку з довічним грошовим забезпеченням.

Адже переважну більшість висновків Громадської ради доброчесності ігнорували. Чверть складу суддів створеного під час реформи нового Верховного Суду – особи з негативними висновками від цієї Ради. Правда, суддями нового Верховного Суду змогли стати і науковці, і адвокати – теж приблизно чверть. Дехто намагається проводити зміни, та через більшість вихідців із суддівського середовища їм це важко дається.

Після змін до Конституції третина всіх суддів самі звільнилися з посад або пішли у відставку. Переконали, що чимало їх повірили в неможливість утримати посаду. Але могли б не переживати, адже Вища кваліфікаційна комісія суддів не планувала займатися реальним очищенням суддівського корпусу. Однак через звільнення утворилося

багато вакансій, деякі суди взагалі зупинили роботу через відсутність повноважних суддів. Через брак суддів громадяни мають справи з судовою тяганиною. Кваліфікомісія не поспішає вирішувати проблему, адже за майже п'ять років діяльності не рекомендувала до призначення жодного нового суддю.

Фактично, Вища кваліфікаційна комісія суддів не розірвала коло кругової поруки і провалила покладені на неї завдання.

Схоже відбувається з Вищою радою правосуддя. Суддів стали частіше притягувати до дисциплінарної відповідальності, бо трохи збільшилася "пропускна спроможність" Вищої ради правосуддя, однак найбільш "зашкварені" судді зазвичай уникали відповідальності. Наприклад, деякі судді, які зараз працюють "судьями" в самопроголошених так званих "ДНР" і "ЛНР", – досі вважаються українськими судьями. Багато їх успішно пішли у відставку й найнялися на службу до окупаційної влади. Голова Апеляційного суду Черкаської області Володимир Бабенко, замість того, щоб бути звільненим за втручання в діяльність суддів, до своєї відставки ще довго протримався на посаді.

Не того карали

До відповідальності притягали тих нечисленних суддів, які свідчили про втручання у правосуддя або проявляли незалежність.

Так були покарані суддя Лариса Гольник, яка стала викривачем корупційних злочинів, суддя Лариса Цокол, яка відмовилася брати під варту Міхеїла Саакашвілі, суддя Віталій Радченко, який дав дозвіл НАБУ на проведення обшуків в Окружному адміністративному суді м. Києва. Згодом покарання були або скасовані, або пом'якшені. А Ларисі Гольник догана перешкодила стати суддею Вищого антикорупційного суду, – хоча згодом її скасували. Крім того, президент, всупереч законів, довго зволікав з відновленням її повноважень.

Довгоочікуваний Вищий антикорупційний суд

Вищий антикорупційний суд створили під тиском міжнародних партнерів України та

громадянського суспільства. Просування цієї ідеї забрало три роки, оскільки політична влада всіляко опиралася – переконуючи, що кожен суд має бути антикорупційним. Але суди, до яких потрапляли справи про топ-корупцію, здебільшого просто затягували розгляд. У результаті, жоден високопосадовець не постраждав.

Щоб сформувати ВАС, до процесу відбору суддів залучили Громадську раду міжнародних експертів, яку створили з кращих фахівців світового масштабу, запропонованих міжнародними організаціями. На відміну від Громадської ради доброчесності, наділили її не номінальним, а реальним впливом на результат. Міжнародні експерти могли заблокувати проходження будь-якого кандидата, якщо вважали його недоброчесним. У результаті, сформовано склад, до якого в громадськості здебільшого претензій не було. Правда, суд почне працювати лише восени 2019 року. Тож чи стане це справжньою історією успіху – побачимо згодом. Ризиком є те, що касаційна інстанція для цього суду – Верховний Суд, судді якого добиралися за звичайними правилами без участі міжнародників.

Світові рейтинги

Завдяки реформам Україна трішки поліпшила результати у світових рейтингах. Порівняно з 2015 роком, на 2% поліпшилася ситуація, згідно з Індексом верховенства права від World Justice Project. На 5% – в Індексі сприйняття корупції від Трансперенсі-Інтернешнл. Але тут здебільшого роль відіграли законодавчі зміни, а не практичні результати.

Довіра до судів підвищилася – але, знову ж таки, на рівні статистичної похибки. Судовий індекс Європейської бізнес асоціації показав незначне зростання довіри до судів через інтегральний показник: з 2,24 до 2,48 за п'ятибальною шкалою. Проте корупція і хабарництво залишаються на першому місці серед негативних чинників, які впливають на довіру до суду з боку інвесторів.

Після останніх свавільних рішень судів ситуація зі ставленням до судів може серйозно погіршитися. Особливо якщо

органи правопорядку і судова влада вкотре підпишуться під неспроможністю боротися з такими явищами.

Чи все так безнадійно? На мій погляд, ні. Але Україна потребує нестандартних рішень для впровадження судової реформи.

Архітектура судової реформи

Органи суддівського врядування, які відповідають за добір суддів та притягнення їх до дисциплінарної відповідальності, слід перезавантажити. Але не просто розформувати чинний склад цих органів і дібрати нових членів за старими процедурами, як пропонують зробити апологети судової реформи часів Януковича.

Потрібно змінювати правила формування цих органів, щоб наявні неформальні практики впливу не призвели до заповнення вакансій у них людьми, котрі слугуватимуть олігархам і політикам.

В умовах трансформації судової системи органи з добору суддів та притягнення їх до дисциплінарної відповідальності мають включати більшість представників громадського сектора, яким довіряє суспільство (правозахисники, журналісти, представники профільних громадських організацій та незалежного правничого середовища), а не самих суддів.

Ідею посилення ролі громадянського суспільства у складі Кваліфікаційної комісії суддів підтримують і експерти Ради Європи та Європейського Союзу. Судді могли б обирати своїх представників електронним голосуванням, а не через представників на з'їзді суддів. Зазвичай їхніми голосами маніпулюють голови судів, до яких надходять прохання підтримати конкретних кандидатів з "центру".

Важливо, щоб до членів таких органів, які, зокрема, оцінюють суддів на доброчесність, теж висувалася вимога щодо доброчесності та бездоганної поведінки. Склад Вищої ради правосуддя без змін до Конституції не переформатувати, але можна запровадити перевірку на доброчесність чинних членів, непроходження якої – підстава для припинення повноважень. Таку перевірку могли б забезпечити міжнародні експерти, делеговані міжнародними організаціями, – наприклад, та ж таки Громадська

рада міжнародних експертів, яка брала участь у формуванні антикорупційного суду.

Доцільно запровадити механізм перегляду результатів кваліфікаційного оцінювання суддів, щодо яких проігноровані негативні висновки Громадської ради доброчесності. Крім того, потрібно створити механізм моніторингу доброчесності суддів, яким на них покладался б обов'язок довести законність походження майна. За невиконання цього обов'язку Конституція передбачає звільнення судді з посади. Наразі зазначена норма залишається мертвою, – її жодного разу не застосували.

Докорінного реформування потребує юридична освіта, що є передумовою професіоналізму суддів, прокурорів, адвокатів. Так, це зміни з відкладеною дією, бо дадуть результат у більш віддаленій перспективі, але починати треба негайно. Крім того, слід реформувати адвокатське самоврядування задля більшої залученості кожного адвоката до вирішення самоврядних питань.

Впровадження електронного суду має сприяти швидкому отриманню якісних судових послуг онлайн. За цим майбутнє. Якщо судовий розгляд зможе відбуватися онлайн без необхідності відвідувати суд в іншому куточку України, це надалі зекономить ресурси для розширення приміщень, ремонтів. Це дало б можливість відмовитися від традиційних правил підсудності в таких справах і рівномірно розподіляти справи між судами та судьями. Тобто сторони у справі й суд могли бути розкидані по всій Україні, але це не завадило б їм зустрітися в судовому засіданні онлайн.

Про реформи в Україні та їх підтримку на найвищому рівні говоритимуть на початку липня в Торонто (Канада), під час третьої Конференції з питань реформ в Україні. Громадянське суспільство підготувало бачення подальших кроків у реформуванні України, зокрема в судовій реформі. Завдяки участі в заході представників української влади та міжнародних партнерів, у Конференції є шанс дати новий імпульс судовій реформі. Підтримка міжнародної спільноти здатна підштовхнути Україну до досягнення очікуваного помітного результату в забезпеченні права на справедливий суд (*Дзеркало тижня* (https://dt.ua/internal/yak-zupiniti-koroziyu-pravosuddya-315254_.html). – 2019. – 21.06).

Жернаков М., голова правління Фондації DEJURE, д.ю.н.

Зеленський встановлює контроль над судами за допомогою людей Порошенка?

Схоже, що Президент Зеленський так само намагається встановити контроль над судовою системою, як і його попередник Порошенко. Причому за допомогою тих самих людей.

Сьогодні Зеленський скасував укази Президента Порошенка про призначення двох членів Вищої ради правосуддя і оголосив добір нових. Для цього Зеленський створив комісію, яка складається... з тих самих людей, які обирали членів ВРП для Порошенка, і представників старої судової системи:

- Олександра Пасенюка, багаторічного голови Вишого адміністративного суду (2004-2011), якого в 2011 році регіонали призначили суддею Конституційного Суду, голови "Асоціації адміністративних суддів", до якої входить скандальний суддя Богдан Санін, який заборонив Майдан, і дядька скандально відомого "фінансиста Порошенка" Макара Пасенюка, який фігурує в "амбарній книзі" ПР;

- Миколи Онищука, чинного ректора школи суддів і колишнього міністра юстиції, члена комісії з обрання членів ВРП при Порошенку;

- Юрія Волошина, декана факультету міжнародних відносин Національного авіаційного (!) університету, який на замовлення Лідії Ізовітової робив висновок про те, що Павло Гречківський і Олексій Маловацький можуть бути обраними на посади членів ВРП вдруге, що прямо забороняє Конституція.

Цікаво, що в лютому 2019 року ще кандидат у президенти Володимир Зеленський підтримав Порядок денний реформи правосуддя від громадськості, який передбачає, зокрема, "довірити оновлення та очищення суддівського

корпусу представникам громадськості і міжнародним експертам, та забезпечити повну прозорість цього процесу".

Тоді ж його прес-служба заявила, що "Серед пріоритетів – перезавантаження Вищої кваліфікаційної комісії суддів і Вищої ради правосуддя, які добирають та звільняють суддів, забезпечення незалежності судової гілки влади".

Хочеться запитати представників команди Президента: ця високоповажна комісія – це представники громадськості? Чи, можливо, факультет міжнародних відносин авіаційного ВНЗ – це достатній ступінь "міжнародності" експерта?

Чи ви дійсно вірите в те, що призначивши тих самих людей до комісії з обрання членів ВРП, що і Порошенко, ви забезпечите "незалежність судової гілки влади"?

Які гарантії прозорості процесу? Чи будуть, наприклад, транслюватися співбесіди онлайн? Чи проведуть кандидати перевірку на доборочесність? Хто таку перевірку проводитиме?

Дуже хотілося б помилятися і побачити "на виході" з комісії дійсно гідних членів ВРП. Але це дуже малоімовірно. Бо, як казав Альберт Айнштайн, робити кожен раз те саме, очікуючи іншого результату – це божевілля.

Сподіваюся, в команді Президиента вистачить мужності визнати помилку, скасувати цей указ і видати новий, який більше відповідає його передвиборчим обіцянкам. Якщо, звісно, це була помилка (*Українська правда. Блогу* (<https://blogs.pravda.com.ua/authors/zhernakov/5cff97b98fef1/>). – 2019. – 11.06).

Грабовський С., політолог, історик, член-засновник ГО «Київське братство», автор понад 20 наукових, кандидат філософських наук, старший науковий співробітник відділу філософських проблем етносу та нації Інституту філософії імені Григорія Сковороди Національної академії наук України

Про «референдум за мир», логіку «95 кварталу» та досвід Гітлера і Лукашенка

Винесення питання про укладення мирних домовленостей із Росією на референдум є способом з'ясувати думку суспільства – це заявив президент України Володимир Зеленський на зустрічі з громадськими активістами. «Ми повинні чути кожну людину. Це не законодавчий референдум, а інформаційний: громадяни, що ви думаєте. Це нормальна розмова з людьми», – сказав Зеленський.

Можливо, й «нормальна», але тільки в межах логіки «95 кварталу», а не політико-правової практики. По-перше, жодні «інформаційні референдуми» у світовій практиці досі не зустрічалися і навряд чи зустрінуться. По-друге, щоб дізнатися – навіть із більш високою точністю, ніж на референдумі, – що саме думають громадяни, достатньо провести соціологічне опитування, охопивши десь так 30 тисяч респондентів, що покаже ситуацію і в загальнодержавному, і в регіональних розрізах. По-третє, на референдум потрібно не менше ніж 2 мільярди гривень, а це означає скорочення витрат чи то на соціальні потреби, чи то на армію, чи на освіту. По-четверте, референдум самим фактом свого проведення викличе суспільну нестабільність і новий відтік капіталу з України (дострокові парламентські вибори вже мають наслідком те, що почали йти деякі західні інвестори – поки що без гучних заяв, просто виводячи кошти).

Але, попри елементарне нерозуміння, що таке референдум і які його різновиди існують, це слово постійно звучить в політичному лексиконі влади. Вона має намір запровадити практику постійних референдумів, як загальнодержавних, так і місцевих, тим самим перетворивши пряме народне волевиявлення на ключовий елемент політичної системи України. Мовляв, оце й буде справжня демократія. Якщо

після парламентських виборів президентська команда здобуде контроль над Верховною Радою й урядом, то ця команда зможе втілити чимало своїх ультра-демократичних ідей, якщо її вчасно не спинять. Бо насправді торжество референдумоманії призведе до краху демократії в Україні та втрату її територіальної цілісності.

Референдум зовсім не є питомою ознакою демократії. Згадаймо лише, що великим любителем усенародних голосувань був Адольф Гітлер. Він у 1934 році на підставі референдуму легітимізував своє всевладдя, об'єднавши посади президента і райхсканцлера. Голосування не було одностайним – проти висловилися понад 10% виборців, і вони не зазнали репресій. А за рік до цього на підставі так само референдуму Німеччина вийшла з Ліги Націй – попередниці ООН, – бо та, мовляв, небезпечна для німців, нав'язуючи їм чужу волю та руйнуючи етичні пріоритети (95% голосів «за»). Надалі Гітлер не раз ініціював референдуми з питань легітимізації територіальної експансії (вони, за звичаями того часу, звалися плебісцитами).

Й аншлюс Австрії був у 1938 році оформлений плебісцитом – через місяць після окупації цієї країни.

То чи дивно, що Конституція нинішньої ФРН забороняє референдуми?

І президент Білорусі Олександр Лукашенко полюбляє референдуми. Перший із них (1995) легітимізував повернення до советської (з незначними змінами) державної символіки та надання російській мові статусу другої (реально – першої) державної (за це проголосувало понад 80% виборців). Крім того, президент отримав право достроково розпустити парламент. Другий референдум (1996) легітимізував суперпрезидентську форму правління

(де-факто – диктатуру) і водночас відкинув скасування смертної кари, вільний продаж землі та виборність місцевих органів влади (ці питання запропонував парламент, після цього розігнаний Лукашенком).

Можуть сказати: та це ж приклади з життя держав, де існує лише фікція демократії! ОК, згадаймо проведений 2016 року референдум у дуже демократичних Нідерландах щодо Угоди про асоціацію між ЄС і Україною. Тоді з 12.862.658 нідерландських виборців «ні» асоціації сказали 2.509.395 – і саме вони виграли референдум в силу специфіки законів цієї країни. Виявляється, щоб унеможливити такий результат, прихильники Асоціації мали б агітувати голландців... зігнорувати референдум, тобто виявити свою громадянську пасивність. Тоді б у голосуванні взяло участь менше, ніж 30% усіх виборців, і результати референдуму були б недійсними, а так на виборчі дільниці прийшли аж 32% громадян, і простої їхньої більшості вистачило...

Єдина, мабуть, країна, де здійснення демократії через референдуми має успіх – це Швейцарія. Проте варто не забувати, як вона до цього йшла, які політичні буревії (іноземна окупація, спроби поділу держави між сусідами, тривалі громадянські війни) трусили її у ХІХ столітті. Та й у ХХ столітті вона мала чимало проблем (скажімо, Гітлер прагнув розколоти швейцарців і був уже готовий віддати наказ на вторгнення – але швейцарська нація довела свою єдність і готовність запекло воювати). Тож чи не варто зачекати з референдумізацією, поки Україна не набуде значний демократичний досвід?

Скажуть: у нас же був міжнародно визнаний референдум на підтримку незалежності! Так, був. А перед цим, теж у 1991 році, був всесоюзний референдум з навмисно нечітко сформульованим запитанням (три питання в одному), який також дав позитивний результат. Був і ганебний референдум 2000 року, фальсифікований на всіх стадіях...

Шлях до капітуляції?

Та повернімося до референдуму про «мирні домовленості з Росією». На думку експертів, остання погодиться лише на фактичну капітуляцію України, тобто на конфедеративний статус «ЛДНР» у складі Української держави та або на визнання анексії Криму, або на винесення питання про Крим «за дужки» міждержавних відносин, – мовляв, будемо потихеньку обговорювати цю проблему, а тим часом нормалізуємо відносини. Україна нехай надасть дніпровську воду для півострова, натомість Росія поверне той металобрухт, на який за ці роки перетворилися захоплені у Криму кораблі та танки ЗСУ...

А окуповані зони Донбасу? Легітимізувати маріонеткову «владу», дати змогу десяткам тисяч амністованих бойовиків розповзтися по всій Україні та вільно їздити до Європи? Ба, ще й повністю взяти на утримання поруйновану економіку цих зон? Такого типу «домовленості» апріорі викличуть глибокий суспільний розкол, причому більш освічена та досвідчена частина українців (яка знає, що домовленості з Росією вартують не більше, ніж папір, на якому вони зафіксовані, якщо вони не підперті військово-політичною силою) може опинитися в меншості. А змучена нестатками більшість проголосує «за мир», не розуміючи, що вона робить. Наслідки стануть для України катастрофічними. Не стану описувати сценарії можливого розвитку подій і перебігу суспільно-політичної конфронтації, зазначу лише, що 2014 рік буде дитячим садочком у порівнянні з тим, що здатен принести «референдум за мир». Адже Росія під час проведення такого референдуму не зупинить «гібридну війну», навпаки, вона її лише посилить, використавши сприятливу ситуацію.

Невже все це не розуміють «референдумомани»? Сумно, якщо так... (*Radio Свобода* (<https://www.radiosvoboda.org/a/29976330.html>). – 2019. – 2.06).

О. Водянніков, Національний радник з юридичних питань, керівник відділу верховенства права Координатора проектів ОБСЄ в Україні.

Конституційне задзеркалля або рефлексії над рішенням Другого сенату КСУ у справі Запорізького заводу феросплавів

5 червня 2019 року Другий сенат Конституційного Суду України прийняв рішення у справі за конституційною скаргою Запорізького заводу феросплавів, яким визнав неконституційним повноваження НАБУ подавати до суду позови про визнання недійсними угод у порядку, встановленому законодавством України. Цим рішенням судді Другого сенату не тільки обмежили повноваження НАБУ, але й створили досить спірний прецедент, який може мати серйозні та далекосяжні наслідки.

Мова йде про два важливі аспекти – процесуальний і матеріальний. Перший стосується питання, чи була дотримана процедура прийняття рішення Сенатом, адже згідно повідомлень ЗМІ за це рішення проголосувало п'ять суддів, які були присутні на засіданні 5 червня, а не шість, як слідує з вимог Закону про КСУ. Інший аспект полягає в тому, що Другий сенат КСУ цим рішенням по суті заборонив всім державним органам, крім прокуратури, представляти інтереси держави в суді, незважаючи на те, що стаття 131-1 Конституції визначає лише субсидіарну роль прокуратури щодо представництва інтересів держави в суді, визнаючи за нею таке право лише у виключних випадках.

Захоплююча арифметика або куди поділи суддю Сліденка

В тексті рішення серед суддів Конституційного Суду, які розглядали справу, вказані лише сім з восьми суддів, які є членами Другого сенату. Немає прізвища судді Сліденка. І наразі невідомо, чому суддя Сліденко не вказаний серед суддів, які розглядали справу в Сенаті.

Виходячи з положень Закону про КСУ суддя, який входить до складу Сенату, не розглядає справу і тому не зазначається у рішенні серед суддів, які розглядали справу, виключно у випадку відводу/самовідводу в порядку

статті 60 Закону про КСУ. У всіх інших випадках суддя зобов'язаний брати участь у розгляді справи під загрозою дисциплінарної відповідальності. Конституційне провадження може тривати місяцями і навіть роками і включати десятки засідань. Відсутність судді на заключному засіданні, на якому приймається остаточне рішення у справі, зовсім не означає, що такий суддя не брав участі у розгляді цієї справи. Суддя може бути у відраженні, на лікарняному або з інших поважних причин бути відсутнім на заключному засіданні – але це не означає, що суддя не брав участі у розгляді справи, і не повинен бути зазначеним в тексті рішення в цій справі. У будь-якому випадку такий суддя є та залишається у складі Сенату, що прийняв рішення, і є суддею, який розглядає справу в Сенаті – тобто він безумовно повинен вказуватись у складі суддів Конституційного Суду, які розглядали справу.

Скажімо, суддя може бути присутнім на трьох засіданнях сенату з умовних семи, на яких розглядається конституційна скарга, надавати свої аргументи чи обговорювати позицію судді-доповідача, але бути відсутнім на заключному засіданні, коли у справі ухвалюється остаточне рішення. Чи може вважатися такий суддя суддею, який розглядав справу в Сенаті? Безумовно так.. Тобто, підкреслюю, відсутність судді під час заключного голосування не виводить його зі складу "суддів, які розглядали справу" – тобто тих суддів, які повинні бути зазначені та перелічені в тексті рішення КСУ.

Але найважливіший момент – кількість суддів, що розглядають справу у складі Сенату, є критичним фактором для визначення кількості голосів, необхідних для прийняття рішення у справі.

Згідно з частиною одинадцятою статті 67 Закону про КСУ, "Рішення Суду у справі за конституційною скаргою є ухваленим, якщо

за це проголосували щонайменше дві третини суддів Конституційного Суду, які розглядають справу в Сенаті". При цьому я додатково звертаю увагу на те, що мова йде не про суддів, присутніх на заключному засіданні у справі, а про всіх тих суддів, які здійснювали її розгляд, тобто були "суддями, які розглядали справу". Кількість присутніх важлива для визначення кворуму, тобто того, чи є достатньою кількістю суддів для проведення засідання і прийняття – під час проведення такого засідання – певного рішення. Однак в тих випадках, коли законодавець мав на увазі кількість голосів від числа суддів присутніх на засіданні, він прямо про це вказує – як наприклад, у частині третій статті 67, в якій йдеться про те, що "Ухвала Сенату є постановленою, якщо за це проголосувала більшість суддів Конституційного Суду, які беруть участь у засіданні". Очевидно пряме та недвозначне правило, чи не так?

Закон каже про те, що "суддями, які розглядали справу" має бути весь чинний склад Сенату, за винятком тих суддів, щодо яких застосований відвід чи які взяли самовідвід, і тому – і лише з цієї причини – їх можна розглядати як таких, що не брали участь у розгляді відповідної справи Сенатом.

В цьому сенсі логіка законодавця у Законі про КСУ є досить чіткою та очевидною. В іншому випадку рішення могли б прийматися чотирма суддями. Наприклад, якщо троє з дев'яти суддів сенату у відрядженні, відпустці чи на лікарняному, решта шість суддів збираються на засідання і приймають рішення чотирма голосами. Задля запобігання такого сценарію Закон про КСУ встановлює імперативну вимогу про дві третини від всіх суддів, що розглядають справу в Сенаті. Тобто якщо шість суддів зібралися, то рішення мають підтримати всі шість.

Як зазначалося, у Другому Сенаті залишилось лише 8 суддів. Дві третини від восьми дають 6 голосів – пропорція $((8/3) \times 2)$ становить 5,33, але оскільки Закон про КСУ оперує критерієм "щонайменше дві третини" від числа "суддів, які розглядають справу в Сенаті", то кількість голосів суддів, необхідних для прийняття рішення у складі Другого Сенату, становить

ті самі 6 голосів. Лише якщо кількість суддів, що входять до складу Сенату, є меншою, то і кількість голосів може бути меншою. Тобто якщо у складі Сенату, скажімо, сім суддів – то для винесення рішення достатньо буде голосів 5 суддів.

Згідно повідомлень у медіа, рішення у справі Запорізького заводу феросплавів було прийняте п'ятьма голосами. Якщо це так, то таке голосування, такою кількістю голосів, відверто порушує імперативну вимогу Закону про КСУ щодо кваліфікованої більшості голосів, необхідних для прийняття рішення Сенатом.

Однак ЗМІ можуть помилятися. КСУ має можливість пояснити скільки суддів насправді віддали свої голоси за це рішення, аби розвіяти всі сумніви щодо того, що воно було прийняте без порушення імперативних вимог Закону про КСУ і Конституції. Так само, не зайвим буде пояснити, чому і на яких підставах суддя Сліденко не був згаданий в тексті рішення КСУ (або був виключений зі складу суддів, які розглядали справу).

Неприйнятна прийнятність

Нажаль, тексту конституційної скарги досі все ще немає у відкритому доступі. Але той опис заявлених в ній аргументів, які наведені в рішенні КСУ, дає підстави поставити під сумнів вже навіть саму обґрунтованість прийняття її до розгляду.

Поясню чому.

Як слідує з тексту рішення, винесеного КСУ, Запорізький завод феросплавів оскаржив положення Закону про НАБУ як таке, що не відповідає статті 8, частині другій статті 19 (Розділ I Конституції), а також частині першій статті 62 (Розділ II), та частинам першій та другій статті 124 (Розділ VIII) Конституції України.

Ідея конституційної скарги полягає в тому, що вона має захищати права і свободи, гарантовані Конституцією. Це конституційне право на конституційну скаргу таке ж саме, як і право на справедливий суд чи, врешті, право звернутись до Європейського Суду з прав Людини (ЄСПЛ).

Отже особа, яка звертається з конституційною скаргою за захистом своїх прав, має в ній

вказати, як саме або яким чином порушені саме ті її права і свободи, які закріплені в Розділі II Конституції (стаття 55 Закону про КСУ).

Коротко кажучи, Закон про КСУ вимагає від скаржника показати та обґрунтувати неконституційність закону України (його окремих положень) із зазначенням того, яке з гарантованих Конституцією України прав людини зазнало порушення внаслідок застосування закону, тобто показати зв'язок стверджуваного порушення з його індивідуальними правами, які гарантовані Розділом II Конституції України.

Відповідно, скарга не може зводитись до оскарження, в абстрактному сенсі, компетенції деяких державних органів чи установ.

Які права і свободи скаржника, гарантовані Конституцією, порушувались правом НАБУ звернутися до суду про визнання правочинів недійсними?

Наразі – без доступу до повного тексту конституційної скарги скаржника – це залишається невідомим.

Як вбачається з стислого викладу вимог скаржника, викладених в тексті рішення КСУ, суб'єкт права на конституційну скаргу висунув досить абстрактні вимоги щодо неконституційності положення Закону про НАБУ. Єдина гіпотетично можлива підстава для подання конституційної скарги (та визнання її прийнятною) – частина перша статті 62 Конституції України, яка вимагає доведення, в порядку судового розгляду справи, винуватості особи у вчиненні кримінально-каранного правопорушення (зі всіма наслідками, які можуть настати для особи після вчинення такого підтвердженого судом порушення) – взагалі не розглядалась Конституційним Судом.

«Тут читаєм, тут не читаєм, тут рибу загортаєм»

Неконституційність положення Закону про НАБУ Другий Сенат вивів з невідповідності положень пункту 13 частини 1 статті 17 Закону про НАБУ (який визнає за НАБУ, в загальному сенсі, повноваження "подавати до суду позови про визнання недійсними угод у порядку, встановленому законодавством України"), положенням статті 131-1 Конституції України.

Ця стаття Конституції стосується повноважень органів прокуратури і вона визнає за ними (у вигляді вичерпного переліку) три такі категорії повноважень: (1) підтримання публічного обвинувачення в суді; (2) організація і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку; та (3) представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом.

З точки зору Конституційного Суду, реалізація НАБУ повноважень щодо «визнання недійсними договорів» становить собою одну з форм представництва держави. І в цьому сенсі повноваження органів прокуратури та НАБУ, вірогідно, можуть перетинатись. З таким підходом КСУ важко не погодитись. Погодитись важко з іншим – а саме з тим, як КСУ інтерпретував повноваження органів прокуратури здійснювати представництво інтересів держави, а також умови та підстави його здійснення.

На думку Другого Сенату, Основний Закон України не наділяє Верховну Раду України як єдиний орган законодавчої влади в Україні, правом делегувати конституційні повноваження прокуратури – як державного органу, права та повноваження якого встановлені на конституційному рівні – іншим державним органам поза межами, встановленими конституційними нормами. Іншими словами, Другий Сенат вважає, що представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом, є виключним повноваженням органів прокуратури.

Давайте розбиратися.

Вже в самому тексті статті 131-1 Конституції йдеться про те, що органи прокуратури здійснюють представництво інтересів держави лише у «виключних випадках». Тобто вже саме це положення розглядає здійснення представництва інтересів держави органами прокуратури як свого роду субсидіарне повноваження, і, тим самим, передбачає можливість того, що інші органи також можуть

представляти інтереси держави в суді. Закон «Про прокуратуру» розвиває це положення і визначає такі виключні випадки: якщо захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу (ст. 23).

Іншими словами, згідно букви і логіки статті 131-1 Конституції, виключні випадки – це ті можливі ситуації, коли ніхто не захищає інтереси держави, або такий захист є неналежним. Більш того, та сама стаття 23 Закону про Прокуратуру окремо вимагає від прокурора – у

разі використання ним повноважень зі здійснення представництва інтересів держави – доведення наявності обставин, з якими Закон пов'язує виникнення в нього такого права. Тобто відсутність компетентного органу або його неефективність. Таким чином це право органів прокуратури аж ніяк не є ані виключним, ані безумовним. Воно виписане в Конституції як субсидіарне, яке має застосовуватись у виключних випадках. Другий сенат КСУ, натомість, розтлумачив це положення так: «виключні випадки» дорівнює «виключні повноваження». Таке прочитання є як мінімум досить дивним (https://lb.ua/blog/oleksandr_vodennikov/429195_konstitutsiyne_zadzerkallya_abo.html). – 2019. – 10.06).

КОНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Великобританія

Історически так сложилось, что таким странам, как США, Франции и Германии необходимо законодательное регулирование, – разделить «черное» от «белого».

Как сообщает www.theuk.one. Британцы же, как пишут аналитики в статье, опубликованной в очередном номере издания, гордятся своей некодифицированной конституцией. В Великобритании, прародительнице парламентаризма, демократия, мол, процветала более 300 лет. Страна и правда не подвергалась серьёзным политическим потрясениям, революциям или гражданским войнам, за одним исключением, – борьбы Ирландии за независимость.

Политика Великобритании регулируется и формируется, как уверенно считают в самой Великобритании, «независимым парламентом», который опирается, дескать, на совершенствующиеся законы, конвенции и традиции. Сумев сохранить стабильность на протяжении столь длительного времени, страна, как считают британцы, продемонстрировала всем миру, что ее стиль правления выработан веками и стоит на прочном фундаменте разумной политической адаптации.

Авторы статьи с горечью отмечают, что данная точка зрения сегодня уже не актуальна. Беспощадная логика Брекзита превратилась в «конституционный динамит», готовый подорвать стабильность Соединенного Королевства. А из-за не прекращающихся внутривластных распрей проведение конституционной реформы становится практически неосуществимой задачей, и шансов обезвредить этот «динамит» всё меньше.

Более того, эксперты опасаются, что британцы очень скоро могут вдруг обнаружить, что их конституция, которая, казалась такой надёжной и гибкой, на самом деле создаст условия дальнейшего усиления хаоса, и дополнительных угроз в отношениях с ЕС. 10 июня, через три дня после того, как Мэй уйдет с поста руководителя партии консерваторов, официально будет дан старт политической борьбе претендентов на эту должность. Некоторые из имеющихся фаворитов, включая Б.Джонсона (Boris Johnson), уже заявили о готовности инициировать «бракоразводный» процесс без сделки, если ЕС не согласится пойти на уступки, которые требует Великобритания. В данных обстоятельствах «жесткий» Брекзит произойдет уже 31 октября 2019 года.

Таким образом, в случае избрания, как выражаются британские эксперты, «неподходящего» премьер-министра, 124 тысячи консерваторов полностью возьмут на себя ответственность за урегулирование вопроса, который уже расколол нацию. Economist пишет, что псевдонезависимый парламент Великобритании уже проголосовал против выхода страны из ЕС без сделки, основываясь на том, что «жесткий» Брекзит нанесет стране фатальный ущерб, поэтому, как считают наблюдатели, нет сомнений, что парламент будет еще неоднократно предпринимать попытки различных махинаций, направленных как на продвижение, так и на препятствование Брекзиту без какого-либо соглашения с ЕС. А Конституция Великобритании не дает четкого толкования, кто обладает приоритетом – исполнительная власть или Парламент. И совершенно неясно, как вообще можно выбирать между ними.

Вся эта неопределенность наглядно демонстрирует, что конституция Великобритании представляет собой не что иное, как смесь противоречивых норм, рассредоточенных в бесчисленных законах, конвенциях и правилах. Народ Великобритании был неоднократно свидетелем того, как легко можно вносить изменения в Конституцию просто голосованием в парламенте или, как показала практика, основываясь лишь на решении спикера Палаты общин.

Эксперты с горечью замечают, что, судя по всему, прошло то время, когда британские законодатели воздерживались от жонглирования законами и правилами, небезосновательно полагая, что это может подорвать демократические устои, что заставляло принимать решения крайне осмотрительно. Но вот в последние десятилетия, видимо, забыв про иллюзорность, кажущейся непоколебимой либеральной демократии, британские лидеры перестали быть осторожными. Не осознавая совершаемых ошибок, они запоем стали переписывать нормы, формирующие Конституцию.

Economist напоминает, как при прежних премьер-министрах, Т. Блэре и Д. Кэмероне

Вестминстер передал властные полномочия собраниям в Шотландии, Уэльсе и Северной Ирландии, а также непосредственно народу, предоставив возможность проводить референдумы. Эти нововведения, безусловно, принимались во благо и, вероятно, шли в ногу со временем, но никто не задумывался об их последствиях для Конституции. Эта правовая неразбериха и привела к Брекзиту, когда в результате референдума британский народ одобрил выход страны из ЕС, при этом важнейшие системообразующие детали остались на потом. Решение запустило бракоразводный процесс Британии с Евросоюзом, при этом не была определена модель самого Брекзита.

Более того, неясно, как в данной ситуации полагается действовать парламентариям: претворять решение референдума в жизнь или же выполнять свой долг – действовать в интересах своих избирателей. Другие страны всячески избегают подобной ошибки. Ирландия также проводит референдумы, но согласно ст. 46 конституции, всеобщее голосование проводится строго после того, как Законопроект прошел через Палату Представителей (верхняя палата парламента) со всеми поправками. Если бы Великобритания была столь же предусмотрительной в прошлом, многих проблем, с которыми она сталкивается сегодня, удалось бы избежать.

Эксперты констатируют: Брекзит уже посеял семена будущего конституционного хаоса и даже угрожает целостности Соединенного Королевства. Так, на последних выборах в Европарламент со значительным перевесом выиграла шотландская национальная партия (ШНП). Более того, Шотландия проголосовала против выхода из ЕС на последнем референдуме, чем, со всей очевидностью, воспользуются лидеры ШНП, и, скорее всего, потребуют солидных отступных за лояльность Лондону. Не исключено, что получив расширенные полномочия, ШНП начнет всерьез агитировать за выход Шотландии из состава Великобритании.

Как считают аналитики, разрушение союза, установленного между государствами

Соединенного Королевства, обернется настоящим кошмаром для страны как минимум потому, что ее конституция даже гипотетически не предусматривает такой вероятности. Проведение второго шотландского референдума может лишь усугубить ситуацию – как известно Б.Джонсон не пользуется популярностью на севере страны. Т.Мэй, в свою очередь, удалось уговорить руководство ШНП дожидаться разрешения ситуации с Брекситом. Однако остается под вопросом, сможет ли Б.Джонсон в качестве премьер-министра каким-либо образом воспрепятствовать решительным действиям шотландцев, в особенности, если в самой Великобритании состоится повторный референдум.

Сама вероятность выхода Великобритании из состава ЕС оказывает негативный эффект на конституцию. Так, положения Хартии Европейского Союза об основных правах, юридически закрепляющие правовой статус европейских граждан, больше не будут иметь законную силу в британских судах. Некоторые потенциальные лидеры тори, например Д.Рааб (Dominic Raab), хотят добиться пересмотра норм внутреннего законодательства, в целях обеспечения прав граждан ЕС на территории Великобритании после Брексита. Данная мера может вызвать негодование британских судов, но не более. Британским избирателям, обеспокоенным перспективой распространения юрисдикции европейских судей, впору всерьез задуматься.

Очередная порция необдуманных конституционных нововведений уже на подходе. Как считают эксперты, наибольшую тревогу вызывает то обстоятельство, что ветхая и легко корректируемая британская Конституция чрезвычайно уязвима в руках выросшего за эти три долгих года под Брекситом числа радикальных политиков в парламенте. Крайне «левые» Д.Корбин и его соратники даже не скрывают амбициозных намерений совершить революцию, и по мнению наблюдателей, было бы наивно полагать, что они займутся исключительно вопросами экономики и государственных расходов, и оставят законодательство без изменений. Лейбористское правительство Д.Корбина,

или же, консервативное правительство возглавляемое популистом-консерватором, ограничены лишь количеством мест в парламенте. Стоит заметить, что лейбористы уже выступили с инициативой созыва Конституционного собрания.

Economist с тревожным пессимизмом заключает: создаётся впечатление, что британцы, кажется, беспечно пребывают в неведении по поводу предстоящего испытания. Возможно, они верят, что их образ жизни является воплощением стабильности? Все это вполне может оказаться правдой, а бесконечно гибкая конституция позволит достичь компромисса и преодолеть Брексит. Однако более реальным представляется то, что на этом пути британцы еще раз успеют заявить, что их окружают сплошные обманщики и предатели. Процесс выхода Великобритании из ЕС уже давно перерос во внутривластический кризис, теперь, похоже, он станет еще и конституционным – Великобритания к этому абсолютно не готова (*Theuk.one (https://theuk.one/britanskaya-konstituciya-cel-sleduyushhego-udara).* – 2019. – 6.06).

Уряд Шотландії опублікував законодавство про проведення другого референдуму про незалежність до 2021 року.

Про це повідомляє "Європейська правда" з посиланням на The Guardian.

Рамковий законопроект опублікований після того, як Національна партія Шотландії (SNP) здобула рекордних три депутатських місця в Європарламенті та найбільшу підтримку на виборах в Європарламент на рівні 38%.

У законопроекті про референдум не вказано дату, питання або період референдуму, які будуть встановлені вторинним законодавством.

Запропонований законопроект має стати законом до кінця цього року, і, як очікується, він буде проходити без особливих труднощів у парламенті.

Лідер SNP Нікола Стерджен заявила, що повторне голосування до 2021 року дасть Шотландії "можливість вибрати незалежну європейську націю, а не нав'язувати нам майбутнє Brexit".

Нагадаємо, перший референдум про незалежність Шотландії від Великої Британії пройшов в 2014 році. Тоді 55% населення виступили проти такого кроку.

Білорусь

В ближайшее время в Беларуси появится новая Конституция или будут вноситься правки в действующую, не исключил А. Лукашенко.

Для чего главе государства понадобились изменения в Основной закон – об этом политолог и методолог В. Мацкевич.

– Когда-то еще глава миссии ОБСЕ в Минске Ханс-Георг Вик сказал, что если следующий президент Беларуси будет руководствоваться той же Конституцией, что и сейчас, то Лукашенко мало не покажется. Лукашенко тогда сказал Вику, что не оставит претенденту эту Конституцию. Конституция должна быть с ограничениями и гарантировать ему безопасность, если он отойдет от дел.

Второй момент – давление России. Некоторые источники сообщают, что Лукашенко уже предъявлен ультиматум. Неизвестно, чем Россия ему сейчас угрожает. Но избежать этих угроз Лукашенко может, только пойдя на интеграцию с Россией, вплоть до присоединения. Для этого тоже нужны изменения в Конституции.

Но Лукашенко не имеет власти и полномочий на изменение Конституции. Изменения в Конституцию, принятые в 1996 году, являются незаконными, точно так же незаконными будут и все остальные изменения.

– Тем не менее мы сейчас живем по тем изменениям, которые вносились в Конституцию в 1995, 1996, 2004 годах.

– Да. Но в праве существуют два понятия – де-факто и де-юре. Де-факто мы живем и руководствуемся теми изменениями Конституции и законодательства, которые были приняты, но де-юре они ничтожны. Более того, даже те законы и Конституция, которые приняты по этим изменениям, самим Лукашенко часто попираются и не выполняются (*Салідарнасць*

У той же час на референдумі про вихід Британії з ЄС 62% шотландців відповіли негативно (*Європейська правда* (<https://www.eurointegration.com.ua/news/2019/05/30/7096746/>). – 2019. – 30.05).

(<https://gazetaby.com/post/zachem-lukashenkovaya-konstituciya/153721/>). – 2019. – 3.06).

Зачем в Беларуси снова решили переписать Конституцию, которая подвергалась изменениям уже трижды: в 1995, 1996 и 2004 годах? Лидер БСДП (Грамада) Игорь Борисов считает, например, что новая Конституция позволит обнулить президентские сроки Лукашенко.

Своей версией с Белорусской праўдай поделился директор Центра стратегических и внешнеполитических исследований Арсений Сивицкий.

«Перестройка всей политической системы»

- Почему Лукашенко все чаще и чаще говорит об изменении Конституции?

- Заявления Лукашенко следует расценивать как вхождение Беларуси в процесс транзита власти. Лукашенко не только говорит про конституционную реформу, про новую Конституцию, но и не рассматривает конституционные преобразования как способ продления своей власти. Исходя из этого мы можем сделать косвенный вывод, что Лукашенко, как минимум, задумывается о создании инфраструктуры транзита власти, а реформа Конституции должна стать фундаментом передачи власти.

Уже прозвучали несколько сигналов о том, что разговор идет о перестройке всей политической системы. Из заявлений Александра Лукашенко можно понять, что речь идет о перераспределении функций – от президента в пользу исполнительной и законодательной властей. А по сути – об усилении роли правительства и парламента, особенно при формулировании и продвижении экономической политики.

Безусловно, Александр Лукашенко не может не следить за транзитами власти, которые происходили в последнее десятилетие на постсоветском пространстве. Моделью для белорусского транзита может служить передача власти в Казахстане. По крайней мере, позиция белорусского руководства (я бы акцентировал внимание не только на заявлениях Александра Лукашенко, но и публичных выступлениях Лидии Ермошиной) напоминают про конституционные реформы, которые Казахстан прошел в 2007 и 2017 годах.

Напомню, что в 2007 году речь шла о переходе Казахстана на пропорциональную избирательную систему; прошлогодние заявления Ермошиной свидетельствуют о том, что и в Беларуси рассматривают варианты перехода если не сразу на пропорциональную, то для начала на смешанную систему выборов. Сегодня власти видят необходимость создания и развития партийной системы, потому что иначе усилить роль парламента невозможно.

В результате двух реформ Назарбаев существенно перераспределит полномочия – от президента к правительству и парламенту, особенно в сфере экономической политики.

Кроме того, в Казахстане конституционный статус получил Совет безопасности. Думаю, вполне возможно, что белорусский Совет безопасности тоже перестанет быть только координирующим органом силовых структур, а станет параллельным правительством, создавая баланс наряду с парламентом и правительством.

Если следовать выбранной логике, то речь идет о переходе от суперпрезидентской системы правления с элементами ручного арбитража к президентско-парламентской системе, в которой значительную роль будет отыгрывать не только президент, но и парламент с правительством.

В последнее время мы слышим предложения, особенно от Михаила Мясниковича и Лидии Ермошиной, заложить в Конституцию принципы децентрализации власти и дать больше самостоятельности органам местного самоуправления. Я бы не исключал, что и этот аспект может стать одним из элементов конституционной реформы.

Речь идет о перестройке всей политической системы. Иначе непонятно: зачем вообще менять Конституцию?

Конституционная реформа как ответ на геополитический вызов России

- Хотя сегодня только идет дискуссия, и, по признанию самого главы государства, нет даже четкой концепции конституционной реформы. Мне кажется, главным является вопрос: для чего мы ее проводим? В определенном смысле конституционная реформа может стать способом преодоления как внутренних, так и внешних проблем.

Поясню свою мысль. Белорусская социально-экономическая модель, которую Александр Лукашенко выстраивал последние 25 лет, полагаясь на нефтяную и геополитическую ренту от союза с Россией, сегодня находится в глубоком кризисе. В том числе и по причине резкой смены стратегии России в отношении Беларуси – перехода от равноправного партнерства к асимметричному доминированию. Система власти, которая поддерживала стабильность и воспроизводство этой социально-экономической модели, больше уже не может выполнять свои базовые функции. Наконец, разрушается общественный договор между властью и обществом: государство больше не способно гарантировать достаточно высокие жизненные стандарты в обмен на лояльность, что происходило в предыдущие десятилетия. По замыслу, конституционная реформа должна дать ответ на два вызова: кризис социально-экономической модели и денонсация общественного договора. По сути, новая Конституция должна базироваться на новом видении социально-экономической модели и нового общественного договора.

Конституционная реформа может иметь не только внутривнутриполитические, но и внешнеполитические последствия. Реформа может серьезно перезагрузить отношения Беларуси с внешним миром, в том числе – с Россией, с США, Китаем, Евросоюзом. Беларусь достигла тупика во взаимоотношениях с основными внешнеполитическими факторами: мы не знаем, чего хотим, и куда

собираемся двигаться дальше. Соответственно, внешнеполитические факторы не понимают стратегию Республики Беларусь.

Александр Лукашенко изучил опыт транзита власти в других странах, в том числе и на постсоветском пространстве (один из последних примеров – Узбекистан). Приоритетная задача, я думаю, – сохранение стабильности и управляемости в переходный период, когда старое поколение управленцев уйдет, а новое придет. Лукашенко в нынешних условиях можно по праву назвать отцом-основателем независимого суверенного государства – Республики Беларусь.

Кстати, проведу интересную параллель между Лукашенко и Назарбаевым: оба начинали как главные интеграторы на постсоветском пространстве, а закончили тем, что попытались построить суверенные независимые государства.

Лукашенко безусловно хотел бы передать свое детище новому поколению белорусской элиты. С этой точки зрения транзит власти может стать ответом на возрастающее давление со стороны России и стремление Кремля влиять на внутривнутриполитические процессы в Беларуси и задавать свои параметры транзиту власти.

Одна из главных опасностей состоит в том, что подготовка к транзитным процессам в Беларуси и России совпадает по времени. Россия пытается навязывать Беларуси свою

игру, свой сценарий транзита власти, который подчинен одной цели – инкорпорации Беларуси в состав Российской Федерации к 2024 году под ширмой союзного государства.

Поэтому главный вызов, который стоит перед Минском, – борьба с внешним влиянием. Нурсултан Назарбаев последние 2-3 года занимался именно тем, чтобы ограничить внешнее влияние в Казахстане, особенно со стороны западного соседа. Для примера можно вспомнить «дело Майлыбаева» – заместителя руководителя Администрации президента Республики Казахстан, который якобы работал в интересах России. Если официальный Минск намерен сохранить независимость страны, ему придется решать и эту проблему.

- Реанимация союзного договора подстегнула конституционную реформу?

- Определенные параллели можно провести, но я бы не увязывал конституционную реформу в Беларуси с «проблемой 2024» в самой России. В РФ достаточно других механизмов для решения «проблемы 2024», причем гораздо более удобных. Я бы назвал конституционную реформу белорусским ответом на геополитический вызов, который генерирует Россия (*UDF.by* (https://udf.by/news/main_news/193581-lukashenko-zatejal-perestrojku-novaja-konstitucija-dolzna-stat-fundamentom-tranzita-vlasti.html)). – 2019. – 4.06).

**КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС
В УКРАЇНІ:**

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

№ 6 (62) 2019

(25 травня - 25 червня)

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

Редактор
Л. Сісіна

Комп'ютерна верстка:
А. Берегельська

Підп. до друку 2.07.2019.
Формат 60x90/8. Обл.-вид. арк. 8,1.
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.