



КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ:

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

У НОМЕРІ:

- **АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС**

- ∨ *Скорочення конституційного складу
Верховної Ради України*

- **СУСПІЛЬНА ДУМКА**

- ∨ *Як працюватиме закон про імпичмент*

- ∨ *Як підвищити довіру до суддів*

- ∨ *Законопроект про Столицю*

- **ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР**

- ∨ *Реформа прокуратури:
що сховане за статтями
президентського законопроекту*

- ∨ *Судова реформа:
які зміни очікують
на стратегію реформування*

№ 8-9 серпень-вересень 2019

**КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС
В УКРАЇНІ:**

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

№ 8-9 (64-65) 2019

(25 липня - 25 вересня)

Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів

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

Редакційна колегія:

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

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

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

Ю. Половинчак, заввідділу обслуговування інформаційними ресурсами НЮБ;

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

Заснований у 2014 році
Видається один раз на місяць

Передрук – тільки з дозволу редакції

З повнотекстовою версією видання
можна ознайомитись на сайті

Центру досліджень соціальних комунікацій
nbuviar.gov.ua

ЗМІСТ

АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

Закірова С.

Законопроект про скорочення конституційного складу Верховної Ради України.....3

Миськевич Т.

Законодавче врегулювання процедури усунення Президента України з поста (імпічмент).....10

НОВИНИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ.....13

КОНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ УКРАЇНИ.....17

ОКРЕМА ДУМКА.

Судді Конституційного Суду України

Шаптали Н.К. стосовно Рішення

Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності

Конституції України (конституційності)

Закону України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки».....19

Невядомский Д., судья в отставке, советник председателя Конституционного Суда Украины «Двоевластие» в Киеве: имеет ли Президент право уволить главу КГГА.....21

СУСПІЛЬНА ДУМКА

В. Фарапонов, Слово і Діло:

Три «конституційні борги» Верховної Ради перед українцями.....23

Українська правда: Зелена книга.

Що хоче змінити Зеленський в Конституції.....26

Л. Ржеутська, Deutsche Welle: Як Верховна Рада намагається нашвидкуруч змінити Конституцію України.....32

У. Безпалько, *М. Леліч*, РБК-Україна:

Зе!Конституція: як Президент В. Зеленський хоче змінювати Основний закон34

О. Иванческул, Українська правда: Позбутися президента. Як працюватиме закон про імпічмент.....38

В. Уколов, Українська правда.Блоги:

Закон про імпічмент має бути реально діючим.....41

Л. Заглада: Закон про імпічмент: апофеоз популізму.....41

Р. Кравець, Обозреватель.Блоги:

Судебная реформа – «свежий взгляд».....43

О. Громовий, НВ.Погляди: Як підвищити довіру до суддів.....44

О. Примаченко, Ракурс:

Судебная реформа Зеленского. Начало.....46

Ракурс: Реформу правової системи проводитимуть фігуранти антикорупційних розслідувань.....47

С. Лукашова, Українська правда: Рябошапка пообіцяв Україні Римський статут і перехідне правосуддя. Що це таке.....48

Л. Заглада, Ракурс:

Зняття депутатської недоторканності: суєта навколо закону.....53

Т. Воліна, Закон і Бізнес: Забагато не буває.....54

В. Хрипун, Судебно-юридическая газета: Пленум Верховного Суда выступил против законопроекта №1008.....56

С. Ярош, Ракурс: Реформа судової влади України: 2010–2014 роки.....58

Л. Заглада, Ракурс: Нові законопроекти: повзучий путч і дорога до абсолютизму.....62

Главком: Зміни до закону про Київ: кінець децентралізації чи її поступ?.....64

І. Луценко, Українська правда:

По законопроекту про Столицю.....66

В. Ільченко, Конфлікти і Закони: Ісландська революція: Конституція, написана народом.....67

ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ, ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ, ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ.....70

ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР

Хутор Т.

Реформа прокуратури: що сховане за статтями президентського законопроекту?.....80

<i>Безсмертний Р.</i>	
Про які ризики свідчать перші засідання Ради.....	82
<i>Експертна думка ЦППР: Парламентська більшість пропонує встановити абсолютний імперативний мандат.....</i>	83
<i>Фазекош О.</i>	
Останній бастион демократії. Поступатися адвокатською монополією – це поступатися правами людини.....	85
<i>Колесник Г.</i>	
Уявна економія.....	89
<i>Кулик В.</i>	
Робесп'єри прокуратури.....	91
<i>Чебаненко О.</i>	
Ліпше хай дванадцяттеро судять, ніж шестеро несуть.....	93
<i>Шкелебей О.</i>	
Судова реформа: які зміни очікують на стратегію реформування. Як вплине нове бачення реформи на довіру до судової системи.....	96
<i>Жернаков М.</i>	
Закликаємо ВРУ внести зміни до законопроекту № 1008 щодо перезапуску судової реформи.....	98
<i>Ткачук А.</i>	
Зараз не можна змінювати Конституцію. Посилимо регіони – втратимо країну (<i>Інтерв'ю</i>).....	99
<i>Панасюк С.</i>	
Або КСУ, враховуючи ігнорування Радою його зауважень, змінить власний підхід, або з «конституційного контролера» перетвориться на «мовчазного статиста».....	106
КОНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН	
Японія.....	107
Литва.....	107
Білорусь.....	108
Північна Корея.....	109
Російська Федерація.....	110

АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

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

Законопроект про скорочення конституційного складу Верховної Ради України

Початок нового політичного сезону відзначився активними змінами законодавчого поля України, серед яких, нова влада, особливу увагу приділила внесенню змін до Основного закону держави. Вже у перший день роботи Верховної Ради України ІХ скликання Президент України В. Зеленський вніс до парламенту ряд відповідних законопроектів: № 1013 – про внесення змін до Конституції України (щодо скасування адвокатської монополії); № 1014 – про внесення змін до ст. 106 Конституції України (щодо закріплення повноважень Президента України утворювати незалежні регуляторні органи, Національне антикорупційне бюро України, призначати на посади та звільняти з посад Директора Національного антикорупційного бюро України і Директора Державного бюро розслідувань); № 1015 – про внесення змін до ст. 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу); № 1016 – про внесення змін до ст. 85 та 101 Конституції України (щодо уповноважених Верховної Ради України); № 1017 – про внесення змін до ст. 76 та ст. 77 Конституції України (щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради України та закріплення пропорційної виборчої системи).

Серед зазначених документів, громадськість найактивніше відреагувала на проект закону про зменшення чисельного складу народних депутатів України і встановлення пропорційної виборчої системи.

Відповідно до юридичної процедури внесення змін до Конституції України проект такого закону має набрати просту більшість (226) голосів парламентарів, після чого його текст подається на розгляд Конституційного Суду. Наступний крок щодо законодавчої зміни Основного закону держави можливий лише після позитивного висновку Конституційного Суду, отримання якого дозволяє знову винести

законопроект на розгляд Верховної Ради України. Але вдруге для його остаточного затвердження необхідна вже конституційна більшість (300) голосів народних депутатів.

Спираючись на зазначену процедуру, 3 вересня 2019 р. парламентарі внесли до порядку денного сесії проект закону № 1017 «Про внесення змін до статей 76 та 77 Конституції України (щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради України та закріплення пропорційної виборчої системи)» і 258 голосами прийняли постанову № 1017/П про направлення його тексту для отримання висновку від Конституційного Суду України.

За своїм змістом зазначений законопроект спрямований на дві важливі речі: скорочення кількості парламентарів та обрання Верховної Ради України за пропорційною виборчою системою. І перше і друге положення не можна вважати абсолютною несподіванкою для українського суспільства, оскільки ці питання не один десяток років знаходяться у фокусі політичного життя України, і час від часу піднімаються на поверхню з різних причин.

Як зазначається у пояснювальній записці законопроекту, метою його прийняття є реалізація заходів парламентської реформи в частині оптимізації загальних засад статусу єдиного органу законодавчої влади. Для цього, на думку нової партії влади «Слуга народу», варто скоротити чисельність обраних народних депутатів з 450 до 300.

Варто зазначити, що ця зміна, за умов прийняття законопроекту, буде стосуватися наступного складу парламенту. Залишаючи частину вимог до кандидатів у народні депутати, ініціатори документу додали новий ценз, відповідно до якого громадянин України, що не володіє державною українською мовою, не може бути обраний до ВРУ. Парламент, як і раніше, обирається терміном на п'ять років.

Норма документу про зменшення кількісного складу Верховної Ради України розділила громадськість на прихильників і противників цієї ідеї. І перші, і другі активно висловлюють власну точку зору, пояснюючи її різними аргументами. Так, представники партії «Слуга народу» вважають, що ця ініціатива є логічним виконанням рішення всеукраїнського референдуму 2000 р. Зокрема, перший віце-спікер Верховної Ради України Р. Стефанчук 23 травня 2019 р., ще на посаді представника президента у парламенті заявляв про можливість імплементації підсумків цього волевиявлення.

Доречно буде нагадати, що 16 квітня 2000 р. на референдумі, в якому взяли участь 29 728 575 громадян, що становило 81,15 % від загальної кількості громадян, які мали право брати участь у голосуванні, на питання про скорочення загальної кількості народних депутатів з 450 до 300 осіб позитивну відповідь дали 91,1 % громадян, а проти висловилися тільки 8,9 % виборців. Тобто, на думку представників політичної сили «Слуга народу», ініціатива скорочення чисельності депутатів є послідовним кроком української влади.

Про те, що ставлення українців до цієї проблеми зовсім не змінилося, яскраво свідчать цифри результатів опитування, проведеного Соціологічною групою «Рейтинг» протягом 6–10 вересня 2019 р. Абсолютна більшість опитаних (понад 90 % респондентів) підтримують ініціативи стосовно дострокового припинення повноважень народного депутата за кнопкодавство та прогули, зменшення кількості народних депутатів з 450 до 300 та зняття депутатської недоторканності.

Політолог П. Олещук погоджується з можливістю скорочення кількості депутатів, утім вважає, що проблема полягає не у кількості, а в «якості» народних обранців та їх бажанням займатися законотворчою роботою.

Варто зазначити, що ідея зменшення кількості депутатів Верховної Ради України обговорювалася і попередньою владою. Так, у 2015 р. ще на посаді голови законодавчого органу В. Гройсман наголошував, що скорочення кількості депутатів Верховної Ради України може позитивно вплинути на підвищення якості роботи українського парламенту. Вже у травні 2019 р.

прем'єр-міністр України В. Гройсман заявляв, що 250 народних депутатів достатньо для ухвалення ефективних рішень, і в скороченні парламенту він не бачить великої загрози. За словами В. Гройсмана, коли українців було 52 млн, 450 депутатів було достатньо, але якщо після перепису населення з'ясується, що нас 30 млн, то такої кількості народних обранців стане забагато.

Лідер Радикальної партії України О. Ляшко у 2018 р. також висловлював ідею скорочення кількості депутатів з 450 до 250, і це було включено до його політичної програми під час останніх виборчих перегонів.

У суспільстві лунали й інші пропозиції щодо скорочення чисельності народних депутатів України. Зокрема, 1 липня 2019 р. народний депутат України VIII скликання С. Міщенко подав до Верховної Ради України проект постанови № 10410 з ініціативою скорочення кількості народних депутатів України до 150 осіб. У пояснювальній записці зазначається, що видатки на фінансування парламенту складають 1 млрд 964 млн грн, тож зменшення парламенту на дві третини допоможе державі заощадити та направити на соціальні потреби, науку, освіту, охорону здоров'я тощо понад мільярд гривень.

Утім, експерт Я. Журба зауважила, що головна стаття парламентських витрат пов'язана не із зарплатами депутатів, а з утримання апарату, адміністративних будівель і санаторіїв, а ці витрати не залежать від кількості депутатів.

Загалом про важливість означеної проблеми для українського суспільства свідчить той факт, що на сайт Верховної Ради України з 2016 р. подано 4 відповідні петиції. А на сайті Президента України з 2015 р. зареєстровано аж 60 петицій відповідного змісту. Громадяни України висловлюють різні пропозиції щодо зменшення кількості народних депутатів: від 25 до 350 обранців, утім, за нашими підрахунками, найбільше українці підтримують ідею конституційного складу Верховної Ради України у 100 (14 петицій) і 300 народних обранців (11 петицій). Дві з 60 петицій про зменшення кількості депутатів Верховної Ради України набрали необхідну кількість голосів: обидві стосуються скорочення

конституційного складу парламенту до 100 осіб і були зареєстровані у 2015 р. (автор – Т. Челепіс), та у 2019 р. (автор – К. Сокурєнко). У відповіді на петицію Т. Челепіса, що набрала 29 005 підписів, президент України П. Порошенко зазначив, що ідея зміни чисельності депутатського корпусу не перестає бути актуальною і донині.

Президент України В. Зеленський, відповідаючи на петицію К. Сокурєнка, яку підтримали 25 932 громадян, відзначив, що скорочення кількості народних депутатів України має як позитивні, так і негативні наслідки, і вирішення цього питання потребує виваженого, ґрунтовного аналізу та наукового підходу.

Отже, ідея зменшення кількості народних депутатів України не є новою для українського суспільства.

До того ж в Україні історично чисельність парламентарів не була постійною. Як зазначає у своїй авторській колонці Я. Гирич, норма «один депутат від 100 тис. населення» була встановлена Конституцією УРСР 1937 р. Верховна Рада УРСР І скликання у 1938 р. складалася зі 304 депутатів, згодом чисельність зросла до 570 у 1975 р. Конституція УРСР 1978 р. скасувала прив'язку до чисельності населення і встановила норму про 650 народних депутатів. У 1989 р. парламент скоротили до 450 депутатів, і саме цю норму

закріпили у Конституції незалежної України 1996 р. На сьогодні залежність кількості депутатів від чисельності населення зберігається лише для органів місцевого самоврядування.

У експертному і політичному середовищі існує думка, що скорочення чисельності народних депутатів – це прояв популізму. Зокрема, ек-директор Лабораторії законодавчих ініціатив, який зараз керує програмою допомоги парламенту USAID ПАДА, І. Когут, наголошував, що такими заявами політики підіграють очікуванням суспільства. На його думку, чим менше депутатів, тим меншою буде демократії, оскільки зменшиться кількість представництва у парламенті.

Аналогічну точку зору висловлює і народний депутат України II скликання, член Конституційної комісії ВРУ С. Селіфонтьєв. Він вважає, що ця популістична ініціатива не має під собою великого економічного підґрунтя, утім призведе до ускладнення комунікації парламентарів із виборцями.

Разом з тим, у світі відсутня єдина норма представництва у законодавчих органах влади, що відповідно позначається на кількісному складі парламентів у різних державах. Політолог П. Олещук підкреслює, що говорити про єдині визнані світові стандарти того, скільки народних депутатів має бути, не можна.



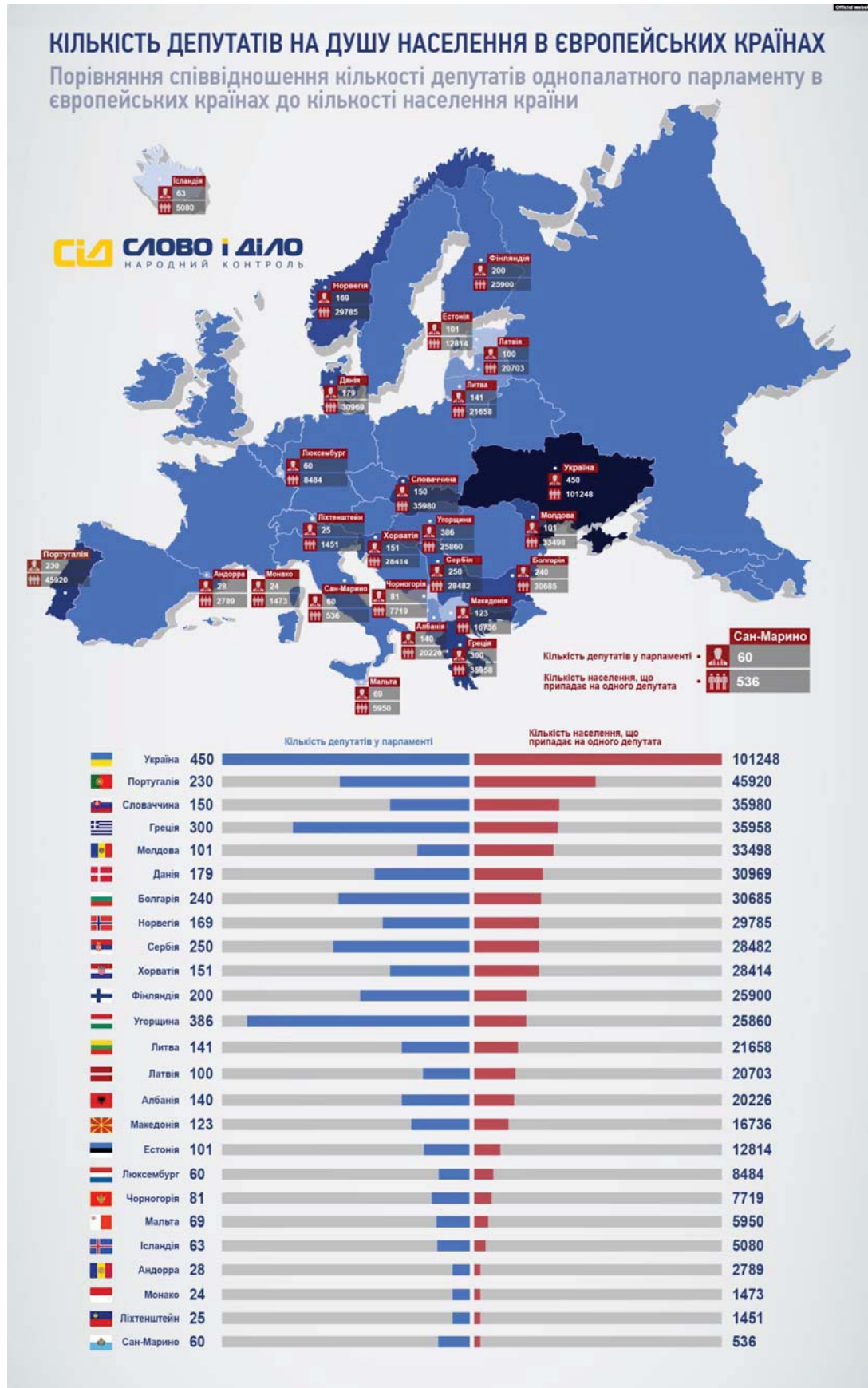
Експерти наводять різні відомості щодо співвідношення кількості населення з чисельним складом парламентів. М. Поживанов, голова Фонду муніципальних реформ «Магдебурзьке право», народний депутат Верховної Ради України II, IV, V, VI скликань, який ще у 2014 р. пропонував зменшити чисельність українських парламентарів до 300 осіб, вважає, що у міжнародній практиці існують різні приклади кількості депутатів. За його словами, найбільший в Європі парламент має Велика Британія, де проживає понад 65 млн осіб. Чисельність британського парламенту дещо варіюється (оскільки палата лордів не є виборним органом), а загалом перевищує 1 400 осіб. Після виборів 2010 р. парламент Сполученого Королівства нараховує 779 членів Палати лордів та 650 – Палати громад.

Найбільш приближеною до українських реалій є сусідня Польща, де кількість населення за відомостями на 2018 р. склала 38,4 млн громадян, а у двопалатному парламенті засідають 460 депутатів Сейму і 100 членів Сенату. Натомість у сусідній Білорусі, чисельність населення якої складає біля 9,5 млн громадян, до складу Національних зборів входить 174 парламентарів: 64 – у Раді Республіки і 110 – у Палаті представників.

Фахівці зазначають, що зміни чисельного складу законодавчого органу держави є доволі поширеною практикою у світі. Збільшення або зменшення кількості народних обранців можуть відбуватися як на тлі суттєвих і важливих трансформацій державного ладу, так і під час реформування органів управління. Так, як відмічають автори збірника «Система державного управління Федеративної Республіки Німеччина: досвід для України», до об'єднання Німеччини у Бундестазі засідало 520 депутатів. На виборах у грудні 1990 р. з входженням до складу ФРН нових земель кількість депутатських мандатів було збільшено до 662, на виборах 1994 р. – до 672, а на виборах 1998 р. ця кількість зменшилася до 669.

За результатами виборів 2017 р. у Німеччині працює 778 депутатів (69 членів Бундесрату і 709 парламентарів Бундестагу).

Наслідком масштабної інституційної реформи органів державного управління, яку ініціював у 2018 р. президент Франції Е. Макрон, має стати суттєве скорочення конституційного складу французького парламенту. Кількість депутатів у Національній асамблеї Франції (нижній палаті парламенту) на виборах 2022 р. становитиме 404 депутати замість 577, а французьких сенаторів буде зменшено з 348 до 244.



Джерело: Радіо Свобода <https://www.radiosvoboda.org/a/26719646.html>

Другим важливим аспектом нового законопроекту є пропозиція закріплення у Конституції України пропорційної виборчої системи. Автори конституційних змін вважають це завершенням зміни виборчої системи у державі, яка була встановлена новим Виборчим Кодексом України, що в останній день роботи прийняла Верховна Рада України попереднього скликання.

Кодекс встановлює пропорційну систему з відкритими регіональними списками, яку ще у 2010 р. рекомендувала Україні Парламентська асамблея Ради Європи. На сьогодні в Україні діє змішана пропорційно-мажоритарна система виборів, за якої половина депутатів обираються за списками партій, інша половина – у мажоритарних округах.

Частина політикуму та експерти одразу звернули увагу на те, що у зазначеному законопроекті відсутнє положення про відкриті партійні списки. Так, член комітету антикорупційної політики від фракції політичної партії «Європейська солідарність» І. Фрізнаголосила, що скорочення депутатського корпусу при нормі закону закритих списків пропорційної виборчої системи створює загальні корупційні ризики, тому що дає можливість узурпувати владу окремими групами, які будуть мати можливість впливати на діяльність підконтрольних депутатів.

Натомість представники провладної партії наголошують на тому, що все відбувається за логікою законодавчого процесу, і тому, оскільки є спеціальний Виборчий Кодекс, де ці зміни вже прописані, у новому законопроекті достатньо фрази – «порядок проведення виборів народних депутатів України встановлюється законом».

Встановлена новим Виборчим Кодексом України пропорційна система з відкритими списками передбачає, що вибори до парламенту будуть проходити у 27 виборчих регіонах. Виборчі регіони у Кодексі практично збігаються з територіями областей України, за винятком густонаселених Києва та Дніпропетровської обл., де встановлюється два округи. Південний виборчий регіон буде складатися з території окупованого Криму і Севастополя і Херсонської обл. Політичні сили, що будуть брати участь у

виборах, мають сформувані два види списків кандидатів: загальнонаціональний партійний список, однаковий для всієї країни, і окремі списки для кожного виборчого регіону.

У регіональні списки політичні сили включають від п'яти кандидатів зі свого загальнонаціонального списку. Українці будуть голосувати за партію з її затвердженим списком і за бажанням за одного з кандидатів, яких ця ж партія висуває в конкретно взятому регіоні. Тож кожен кандидат обов'язково буде як у загальному списку, так і в одному з регіональних партійних списків.

Замість звичних позначок у бюлетені, виборець повинен буде власноруч вказати порядковий номер партії, затверджений ЦВК у ході спеціального жеребкування, так і порядковий номер кандидата, який встановлює політична партія.

Як зазначають оглядачі медіакорпорації «Радіо Свобода» Д. Джулай і М. Набока, нова виборча система має змусити кандидатів реально працювати на округах, стимулювати політичну конкуренцію і зробити не вигідною торгівлю місцями у списках, бо ніхто не зможе гарантувати голоси виборців за конкретну людину.

Особливістю голосування за відкритими списками є також те, що чим більше голосів набрав конкретний кандидат у регіональному партійному списку, тим вище його шанс пройти до парламенту. Утім може статися ситуація, коли кандидат, який отримав більшу або навіть найбільшу підтримку в регіоні, може і не стати народним депутатом, якщо його партія не пройшла до Верховної Ради України.

Важливою новацією виборів за цим Кодексом є неможливість безпартійних кандидатів стати депутатами Верховної Ради України, оскільки вони не будуть включені до жодних списків.

Проте «багатостраждальний» Виборчий Кодекс поки не підписаний Президентом України В. Зеленським, і експерти зазначають, що можливе й ветовання кодексу. Глава Комітету виборців України О. Кошель, аналізуючи ситуацію, вважає серйозною проблемою те, що команда президента не має сталого бачення виборчої реформи. Саме в цьому, на його

погляд, причина тривалої паузи у підписанні закону. О. Кошель, визнаючи недосконалість прийнятого попередніми парламентарями Виборчого Кодексу, наголошує, що президенту варто підписати готову редакцію документу, і потім вже новий парламент буде його доопрацьовувати. На думку експерта, це набагато простіше, ніж починати все з нуля, оскільки на підготовку такого ґрунтового закону як Виборчий Кодекс пішов не один рік.

Глава Комітету виборців України акцентує увагу на тому, що за умов підписання Кодексу, чергові місцеві вибори, які мають пройти 25 жовтня 2020 р., вже зможуть відбутися за новою виборчою системою.

Підсумовуючи, варто зазначити, що законопроект № 1017 «Про внесення змін до статей 76 та 77 Конституції України (щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради України та закріплення пропорційної виборчої системи)» поки ще залишається проектом, оскільки для його подальшої долі вельми важливим є отримання позитивного висновку Конституційного Суду України. Крім того, цей законопроект тісно пов'язаний з іншими законами і зокрема, з Виборчим Кодексом України. Тож, на думку аналітиків, важлива системна робота з реформування парламенту, яка має створити умови для того, щоб народні обранці, незалежно від їх кількісного складу, стали не підзвітними олігархам політиками, а свідомими творцями сильної демократичної незалежної української держави (*Статтю підготовлено з використанням інформації таких джерел: офіційний веб-портал Верховної Ради України (http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66257, https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66121, <https://itd.rada.gov.ua/services/Petitions>); офіційне інтернет-представництво Президента України (<https://petition.president.gov.ua/search>); офіційне інтернет-представництво Німецького Бундестагу (<https://www.bundestag.de/abstimmung>); офіційне інтернет-представництво Німецького Бундесрату ([*node.html*\); веб-сайт видання «Тиждень.ua» \(<https://m.tyzhden.ua/Column/233648>\); веб-портал громадської організації «Інститут політики» \(<https://polityka.in.ua/info/13.htm>\); аналітичний портал «Слово і Діло» \(<https://www.slovoidilo.ua/2019/05/23/pogljad/polityka/skorochennya-kilkosti-deputativ-chy-stane-czohorada-krashhe-pracyuvaty>\); веб-сайт німецької міжнародної телерадіокомпанії Deutsche Welle \(<https://p.dw.com/p/1GyEg>\); сайт інтернет-видання «ГОРДОН» \(<https://gordonua.com/ukr/news/politics/-grojsman-pro-skorochennja-kilkosti-deputativ-radi-ne-bachu-v-tsomuzagrozi-1000172.html>, <https://gordonua.com/ukr/news/politics/-koshel-logichno-shchob-prezident-pidpisav-viborchij-kodeks-a-novij-parlament-jogodopratsjuvav-tse-bude-nabagato-prostishe-nizh-pochinati-vse-z-nulja-1226454.html>\); веб-портал медіакомпанії «Радіо Свобода» \(\[https://www.radiosvoboda.org/a/vyborchuj_kodeks_m_plus/29984821.html\]\(https://www.radiosvoboda.org/a/vyborchuj_kodeks_m_plus/29984821.html\)\); веб-порталі «РБК-Україна» \(<https://www.rbc.ua/ukr/news/vybirat-po-novomu-primet-rada-izbiratelnny-1560790606.html>\); веб-сайт Соціологічної групи «Рейтинг» \(Rating Group Ukraine\) \(\[http://ratinggroup.ua/research/ukraine/monitoring_obschestvennyh_nastroeniy_ukraincev_6-10_sentyabrya_2019.html?fbclid=IwAR0MBILLHsLzKtkzGhaYQs8XkrUjykNU54snOw3h_PBkIF6XIRTybKUuylA\]\(http://ratinggroup.ua/research/ukraine/monitoring_obschestvennyh_nastroeniy_ukraincev_6-10_sentyabrya_2019.html?fbclid=IwAR0MBILLHsLzKtkzGhaYQs8XkrUjykNU54snOw3h_PBkIF6XIRTybKUuylA\)\); веб-сайт «Західної інформаційної корпорації» \(\[https://zik.ua/news/2018/10/12/lyashko_kilkist_deputativ_neobhidno_skorotyty_a_posadu_premiera_prybraty_1426059\]\(https://zik.ua/news/2018/10/12/lyashko_kilkist_deputativ_neobhidno_skorotyty_a_posadu_premiera_prybraty_1426059\), \[https://zik.ua/news/2019/08/26/skorochennya_kilkosti_deputativ_eksparlamentar_zasterig_vid_negatyvnyh_1634389\]\(https://zik.ua/news/2019/08/26/skorochennya_kilkosti_deputativ_eksparlamentar_zasterig_vid_negatyvnyh_1634389\)\); веб-сайт видання «Судово-юридична газета» \(<https://sud.ua/ru/news/publication/144986-150-deputativ-tapovna-mazhoritarka-v-radi-proponuyut-radikalnizmini>\); веб-сайт «Новое время» \(<https://nv.ua/opinion/parlament-u-300-bagnetv-te-shcho-potrбно-ukran-6853.htm>\); інтернет-портал газети «СЬОГОДНІ» \(<https://ukr.segodnya.ua/world/europe/vo-francii-uvolyat-tret-deputatov--1128194.html>\); веб-сайт «5 канал» \(<https://www.5.ua/polityka/prezidentskyi-proiekt-zmin-do-konstytutsiimisty-koruptsiini-ryzky-komitet-198486.html>\).](https://www.bundesrat.de/DE/homepage/homepage-</i></p>
</div>
<div data-bbox=)*

Т. Миськевич, мол. наук. співроб. НЮБ НБУВ

Законодавче врегулювання процедури усунення Президента України з поста (імпічмент)

10 вересня Верховна Рада України IX скликання ухвалила законопроект «Про особливу процедуру усунення Президента України з поста (імпічмент)» № 1012 від 29.08.2019 р. Відповідне рішення підтримали 245 народних депутатів при мінімально необхідних 226 (244 депутати від фракції «Слуга народу» та один позафракційний). Нагадаємо, що законопроект був внесений на розгляд до ВРУ Президентом В. Зеленським.

Згідно з прийнятим документом, процедуру імпічменту може ініціювати тільки конституційна більшість народних депутатів: вони повинні подати до парламенту постанову з правовим обґрунтуванням необхідності утворення спеціальної тимчасової слідчої комісії, після чого ВРУ приймає рішення про ініціювання імпічменту та включення його до порядку денного як невідкладного. Далі парламент створює спеціальну тимчасову слідчу комісію для проведення розслідування факту та обставин вчинення Президентом державної зради або іншого злочину.

Законопроектом передбачено, що в процедурі імпічменту Президент може користуватися послугами адвокатів у кількості від одного до п'яти, які забезпечують захист його прав, свобод та інтересів. Пленарне засідання ВРУ, на якому розглядаються висновки і пропозиції комісії, має бути відкритим (за винятком випадків, коли озвучувана інформація становить державну або іншу охоронювану законом таємницю).

Після прийняття ВРУ рішення про звинувачення Президента парламент повинен звернутися до Конституційного і Верховного судів України. Якщо дані суди

визнають рішення ВРУ правовим, парламент приймає рішення про імпічмент Президента. Постанова вважається прийнятою, якщо за неї проголосувало не менш, як 3/4 народних депутатів від конституційного складу ВРУ.

Як вже зазначалось, закон передбачає створення спеціальної тимчасової слідчої комісії (далі – ТСК), до складу якої входитимуть народні депутати (з урахуванням принципу пропорційного представництва депутатських фракцій та груп), спеціальний прокурор і спеціальні слідчі. ТСК готуватиме висновки і пропозиції за дослідженими обставинами щодо вчинення Президентом державної зради або іншого злочину. Нагадаємо, що парламентарі попереднього скликання вже встигли схвалити законопроект «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» № 1098¹. За словами його розробників, саме цей фундаментальний документ заповнював низку прогалин, що унеможлилювали практичну реалізацію процедури імпічменту згідно з конституційними нормами, зокрема, він законодавчо визначав правовий статус та повноваження тимчасових слідчих комісій (ТСК), порядок їх створення та організаційні засади діяльності, а також посилював парламентський контроль. Тоді парламентська фракція «Європейська солідарність» наголошувала на важливості ухвалення даного закону до подання законопроекту про імпічмент Президента України, проте Президент В. Зеленський його так і не підписав.

Утім, у пояснювальній записці до прийнятого Закону України «Про особливу процедуру усунення Президента України з поста (імпічмент)» прописано, що документ враховує невизначеності та недоліки чинного законодавства у відповідній сфері, без усунення яких положення щодо порядку імпічменту Президента України мають суто декларативний характер та передбачає відновлення системи

¹ Законопроект № 1098 «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» було зареєстровано у ВРУ в листопаді 2014 р. Документ був ухвалений депутатами у першому читанні 25 квітня 2019 р. та підписаний спікером парламенту А. Парубієм 12 червня 2019 р.

стримувань та противаг шляхом забезпечення можливості практичної реалізації процедури.

Конституцією України визначено, що імпічмент є особливою процедурою притягнення до відповідальності Президента України, що входить до повноважень ВРУ. Вона поєднує політичну, кримінальну і конституційну відповідальність, які реалізуються шляхом осуду Президента, дострокового припинення його повноважень і усунення з посади. Примітно, що Основний Закон визначає і порядок імпічменту та не вимагає ухвалення для цього спеціального закону. Що ж до діяльності ТСК Верховної Ради України, то згідно з Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» для імпічменту потрібен окремий закон про спеціальні тимчасові слідчі комісії (ухвалений закон цю вимогу з Регламенту ВРУ прибирає).

Експерти одразу ж почали говорити про невинуватене дублювання норм діючого законодавства у законі про імпічмент (зокрема, відмічається, що до Закону України № 1012 увійшло близько 80 % норм з Регламенту ВРУ) та відсутність практичної користі від його прийняття. Документ називають піар-акцією, необхідною лише для виконання передвиборних обіцянок

В. Зеленського, покликаних задовольнити відповідний запит у суспільстві.

За словами юриста, економіста, представника України у Венеційській комісії в 2013–2017 рр. В. Пилипенка, в останні роки поняття «імпічмент» перенесене політиками з правового поля в поле передвиборчих програм з метою захопити електорат і сподобатись виборцям. Юрист наголошує, що процедура імпічменту регулюється лише Конституцією України, а тому жодних законодавчих ініціатив ухвалювати не потрібно.

Народний депутат від фракції «Голос» Р. Лозинський назвав ухвалений закон про імпічмент «фасадною реформою, що не змінює абсолютно нічого» та зазначив, що цим алгоритмом ніколи не вийде скористатися.

Один з авторів першої Конституції України, суддя Конституційного Суду України С. Головатий вказує на те, що конституційну

норму про імпічмент свого часу було прописано так, щоб її не можна було реалізувати – це, за його словами, було компромісом між парламентом і другим президентом Л. Кучмою в 1996 р.

Ю. Кириченко, юрист-конституціоналіст, член правління Центру політико-правових реформ на громадських засадах, керівник проєктів з питань конституційного права, член Ради Реанімаційного Пакета Реформ пояснює, що основною перешкодою усунення з посади Президента є конституційна процедура, яка передбачає завищений поріг результативного голосування – 3/4 голосів народних депутатів від конституційного складу ВРУ.

Однак экс-віце-спікерка ВРУ О. Сироїд вважає, що ключовою проблемою є стаття в Конституції України, в якій імпічмент прописаний як кримінальна відповідальність, а не як політична: «Тобто саме проведення імпічменту можливе лише після вчинення тяжкого злочину. По-перше, це неправильно. А по-друге, неможливо реалізувати. Адже Президент України залишився недоторканою особою, отже, розслідувати ймовірний злочин із його боку не вийде. І це замкнуте коло», – пояснює вона, наголошуючи, що потрібна нова редакція ст. 111 Основного Закону, де імпічмент буде прописано як політичну, а не кримінальну відповідальність. Окрім того, экс-віце-спікерка ВРУ наголошує і на проблемі «колективної безвідповідальності» в прописаному порядку імпічменту: «В цій процедурі обов'язково має бути видно, хто її ініціював, хто довів, хто ухвалив рішення, щоб кожен відчував персональну відповідальність», – додає О. Сироїд.

Експерт аналітичного центру «Інститут законодавчих ідей» звертає увагу на той факт, що ст. 111 Конституції України передбачено лише одну підставу для проведення імпічменту Президента України – у разі вчинення ним державної зради або іншого злочину тоді, як про порушення Президентом норм самої Конституції України стаття не згадує. Як наслідок, присвоєння Президентом повноважень, не передбачених Основним Законом, не розглядається як окрема підстава

для імпічменту (варто хоча б пригадати такі порушення з боку екс-президента, як призначення ним керівників ДБР і НАБУ, адже, згідно з Конституцією України, такі призначення не є компетенцією Президента).

Таким чином, стає зрозумілим, що без зміни відповідної конституційної процедури будь-які закони про імпічмент сенсу не матимуть. Проте існує ще один важливий момент. Згідно ст. 23 ухваленого закону, відставка Президента за власним бажанням є підставою для припинення процедури імпічменту на будь-якій стадії, а також для закриття відповідних проваджень у Конституційному та Верховному судах України. При цьому матеріали щодо ініціювання імпічменту, висновки і пропозиції спеціальної тимчасової слідчої комісії, документи, матеріали, результати експертиз та інші відомості, що стосуються розслідування, головою або заступником голови спеціальної тимчасової слідчої комісії направляються до органів досудового розслідування для здійснення досудового розслідування.

До слова, «легкої» процедури імпічменту немає в жодній демократичній державі, за виключенням хіба що Північної Кореї, Індонезії та В'єтнаму, де інститут імпічменту відсутній взагалі. У зарубіжному конституційному досвіді правового регулювання усунення з президентської посади частіше всього згадуються такі підстави, як державна зрада, порушення конституції, порушення законів та вчинення тяжкого злочину. Так, в Австрії, Молдові та Хорватії підставою імпічменту є порушення конституції; у Німеччині, Угорщині та Македонії – порушення конституції або закону; в Азербайджані та Румунії – вчинення тяжкого злочину; в Албанії – серйозне порушення конституції або вчинення тяжкого злочину; у Чехії та Туреччині – державна зрада; в Італії та Болгарії – державна зрада або порушення конституції; на Філіппінах – порушення конституції, державна зрада, хабарництво та інші тяжкі злочини; в Фінляндії – державна зрада, вчинення тяжкого злочину або злочину проти людства; у Литві – грубе порушення конституції, порушення присяги, вчинення злочину.

В окремих країнах підстави імпічменту формулюються дещо неоднозначно. Наприклад, згідно з конституцією Мальти, президент може бути усунутий з посади «за негідну поведінку» (ч. 3 ст. 48); в Аргентині – за «неналежне виконання своїх професійних обов'язків» (ст. 53); в Єгипті – за «невірність конституції»; на Кіпрі – за «вчинок, що безчестить та ганьбить главу держави». У Латвії взагалі президент може бути усунений з посади практично на будь-якій підставі, яку ухвалено органами, що застосовують покарання.

Показово, що в ряді країн, наприклад, в Угорщині, Німеччині, Греції та Словенії, на час імпічменту президент відсторонюється від виконання своїх службових обов'язків, що попереджає його втручання в процес. Однак подібний порядок стає можливим в парламентарних країнах, де глава держави виконує переважно церемоніальні функції і його тимчасове відсторонення мало позначається на перебігу державного життя.

У США, де президент відсторонюється від посади в порядку імпічменту за зраду, хабарництво або інші серйозні злочини та проступки, даний процес здійснюється за правилами кримінального судочинства. Слід зазначити, що єдиної процедури імпічменту в США не існує, а тому палати встановлюють відповідні процесуальні правила, виходячи з конкретного випадку.

Водночас у конституціях деяких країн поряд з імпічментом президента передбачено й усунення з посади інших посадових осіб високого рангу. До прикладу, у Болгарії разом з президентом з посади йде віце-президент; у Румунії під імпічмент підпадають як глава держави, так і особа, яка його заміщає (ст. 98 конституції); у Литві долю президента розділяють голова та судді Конституційного суду, голова та судді Верховного суду, голова Апеляційного суду та члени Сейму (ст. 74 конституції); У Болівії – міністри та дипломатичні представники (п. 12 ст. 60 конституції), у Данії – міністри (ст. 16 конституції).

У багатьох зарубіжних країнах у випадку імпічменту законодавчо передбачена посадова дискваліфікація, заборона в майбутньому

балотуватися та займати державницьку посаду, користуватися привілеями експрезидента тощо. Так, згідно з конституцією Португалії імпічмент веде до втрати посади та неможливості переобрання (ч. 3 ст. 130), в Чехії мірою покарання є позбавлення права бути обраним президентом Республіки (ч. 2 ст. 65 конституції), в США вирок вимагає усунення з посади та позбавлення права займати та «виконувати будь-яку почесну, відповідальну або оплачувану посаду на службі Сполучених Штатів» (п. 7 розд. 3 ст. 1).

Важливо, що в конституціях таких держав, як США, Білорусь, Філіппіни та Єгипет прописане подальше кримінальне переслідування відстороненого від посади в порядку імпічменту глави держави, оскільки імпічмент є мірою конституційної відповідальності, що не вирішує питань відповідальності кримінальної.

Отже, процедура імпічменту є надзвичайним заходом, що впроваджується в екстремальних випадках та, як правило, рідко доходить до свого завершення, адже президенти воліють радше самі піти у відставку, ніж увійти в історію як такі, що були усунені з посади (*Статтю підготовлено з використанням інформації*

таких джерел: веб-сайт BBC (<https://www.bbc.com/ukrainian/features-49646919>); веб-сайт «Главком» (<https://glavcom.ua/news/zakon-pro-impichment-nepotribniy-sirojid-589013.html>); аналітичний портал «Слово і діло» (<https://www.slovoidilo.ua/2019/09/03/statija/polityka/try-konstytucijni-borhy-verxovnoyi-rady-pered-ukrayincyamy>); веб-сайт «24» (https://24tv.ua/ukrayina_tag1119/); веб-сайт інтернет-видання «ГОРДОН» (<https://gordonua.com/ukr/publications/-usunuti-abo-vibachitisja-shcho-peredbachaje-novij-zakon-pro-impichment-i-chomu-eksperti-vvazhajut-shcho-vin-ne-bude-pratsjuvati-126-4296.html>); веб-сайт Podrobnosti.ua (<https://podrobnosti.ua/2316907-zakon-pro-mpchment-robit-nemozhljivoju-vdstavku-prezidenta-eksperti.html>); веб-сайт «Українська правда» (<https://www.pravda.com.ua/articles/2019/09/10/7225837/>); веб-сайт ZIK.ua (https://zik.ua/news/2019/06/05/zakon_pro_impichment_vygidnyy_tym_hto_ne_hoche_prytyagnennya_prezydenta_do_1586681); М. Кумышева «Институт отрешения от государственной должности в зарубежных странах» (<https://cyberleninka.ru/article/n/institut-otresheniya-ot-gosudarstvennoy-dolzhnosti-v-zarubezhnyh-stranah>)).

НОВИНИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ

Голова Конституційного суду Н. Шаптала, а також судді М. Гультай і М. Запорожець звільнені з КСУ у зв'язку із завершенням строку їх суддівських повноважень. Рішення про звільнення трьох суддів було прийнято на спеціальному пленарному засіданні КСУ у вівторок, 17 вересня.

Термін повноважень Н. Шаптала, яка стала головою КСУ у травні, а також Гультай і Запорожця спливає 22 вересня. Вони були призначені судьями КСУ у вересні 2010 року за квотою З'їзду суддів України строком на дев'ять років. Усі троє голосували за фактичне розширення президентських повноважень Януковича, підтримавши скасування змін, внесених до Конституції у 2004 році.

Наступний з'їзд суддів, який обере трьох нових суддів КСУ замість звільнених, має відбутися у вересні цього року.

Крім того, судді КСУ обрали головою суду О. Тупицького, а його заступником – Сергія Головатого.

Суддею КСУ Тупицького призначив президент В. Янукович у травні 2013 р. У березні 2018 р. судді обрали Тупицького заступником голови суду.

Головатого суддею КСУ у лютому 2018 р. назначив президент Петро Порошенко за результатами конкурсу (*Дзеркало тижня* (https://dt.ua/POLITICS/z-ksu-zvilneni-suddiyaki-golosovali-za-rozshirennya-povnovazhenyanukovicha-323829_.html)). – 2019. – 17.09).

Судді Конституційного суду України на спеціальному пленарному засіданні у вівторок, 17 вересня, обрали головою суду О. Тупицького, повідомляють джерела DT.UA. Суддею КСУ

його призначив президент В. Янукович у травні 2013 р. У березні 2018 р. судді обрали Тулицького заступником голови суду.

Заступником голови КСУ обрано С. Головатого (*Дзеркало тижня* (https://dt.ua/POLITICS/konstituciyniy-sud-ocholiv-kolishniy-zastupnik-golovi-sudu-323824_.html). – 2019. – 17.09).

Верховна Рада має намір скасувати депутатську недоторканність з 2020 р.

За ухвалення проекту постанови №1095 про прийняття законопроекту Ради 8-го скликання №7203 за основу проголосували 363 депутати при мінімально необхідних 226, передають Українські Новини.

У відповідності зі ст. 159 Конституції законопроект про внесення змін в Основний закон розглядається Радою за наявності висновку КС про відповідність проекту вимогам ст. 157 і 158 Конституції.

Згідно зі ст. 157 Конституція не може бути змінена, якщо зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина або якщо вони спрямовані на ліквідацію незалежності чи порушення територіальної цілісності України.

Також, відповідно до цієї статті, Конституція не може бути змінена в умовах воєнного або надзвичайного стану.

Згідно зі ст. 158, законопроект про внесення змін до Конституції, який розглядався Верховною Радою і не був прийнятий, може бути поданий до парламенту не раніше ніж через рік з дня прийняття рішення щодо цього законопроекту.

Крім того, відповідно до цієї статті, Рада протягом строку своїх повноважень не може двічі змінювати одні й ті самі положення Конституції.

Законопроектом №7203 пропонується внести зміни до ст. 80 Конституції, яка говорить, що парламентаріям гарантується депутатська недоторканність: вони не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання в Раді та її органах (крім відповідальності за образу чи наклеп), а також не можуть бути без згоди парламенту

притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані.

Зокрема, пропонується залишити в Конституції лише ту частину цієї статті, яка стосується відповідальності за висловлювання і голосування, прибравши згадки про гарантії недоторканності та неможливість притягнення до відповідальності, затримання і арешту без згоди Ради.

При цьому законопроектом передбачається, що дані зміни набудуть чинності з 1 січня 2020 р.

У разі позитивного висновку КС зміни до Конституції приймаються шляхом голосування за відповідний законопроект 226 голосами в першому читанні і 300 голосами на наступній черговій сесії Ради – у другому.

Перша сесія Ради 9-го скликання триватиме до лютого, друга відкриється 4 лютого.

У березні 2016 року КС розтлумачив, що парламент може голосувати в цілому за проект змін до Конституції на будь-якій наступній черговій сесії після тієї, на якій цей документ був прийнятий у першому читанні.

Як повідомляли Українські Новини, у лютому 2015 року Рада направила до КС законопроект №1776 про скасування депутатської недоторканності і обмеження недоторканності суддів.

КС визнав, що скасування депутатської недоторканності не обмежує прав і свобод людини, закріплені Конституцією, а сам законопроект відповідає основному закону (*Українські новини* (<https://ukranews.com/ua/news/650701-deputatsku-nedotorkannist-rada-maye-namir-skasuvaty>). – 2019. – 30.08).

Президент В. Зеленський підписав законопроект про зняття недоторканності із народних депутатів.

Деталі: На сторінці законопроекту вказується, що 11 вересня його повернули із підписом президента.

Закон прибрав з 80 статті Конституції два абзаци про те, що депутатам гарантується недоторканність і без згоди Верховної Ради їх не можна притягнути до кримінальної відповідальності.

Недоторканність буде скасована з 1 січня 2020 року (*Українська правда* (<https://www>

pravda.com.ua/news/2019/09/11/7225960/). – 2019. – 11.09).

Президент В. Зеленський запропонував надати народу право законодавчої ініціативи. Згідно зі ст. 93 Конституції, право законодавчої ініціативи у Верховній Раді належить президенту, народним депутатам та Кабінету міністрів.

Законопроект пропонує до списку «законодавців» додати «народ», а саму статтю доповнити формулюванням: «Закон приймається відповідно до вимог законодавчої процедури, визначеної Конституцією України та законами України».

У пояснювальній записці до законопроекту зазначено, що внести зміни до Конституції необхідно тому, що нинішній перелік суб'єктів законодавчої ініціативи «є звуженим та позбавляє можливості виступати таким суб'єктом безпосередньо народ України як єдине джерело влади».

29 серпня Зеленський подав у Раду законопроект «про внесення змін до ст. 93 Конституції (щодо законодавчої ініціативи народу)». Текст закону оприлюднили на сайті парламенту в п'ятницю, 30 серпня (*Українська правда (https://www.pravda.com.ua/news/2019/08/30/7224911/)*). – 2019. – 30.08).

Верховна Рада прийняла у цілому законопроект президента В. Зеленського про імпічмент.

Деталі. Закон підтримали 244 нардепи від «Слуги народу» і один позафракційний.

Це голосування викликало обурення частини депутатів. Дві фракції просили час на заяви, однак Разумков оголосив перерву на 30 хв.

Після прийняття закону у першому читанні частина депутатів просили дати час на ознайомлення з прийнятим законопроектом і внесення поправок і наполягали, щоб у другому читанні і в цілому закон розглядали на наступному засіданні.

Однак Д. Разумков таке прохання проігнорував. Він попросив висловитися з цього питання представника профільного комітету, нардепа від «Слуги народу» А. Ключка.

Пряма мова А. Ключка: «Усі зауваження були розглянуті на комітеті. Ті з них, що вартували уваги, були враховані, у зв'язку з чим пропоную визнати законопроект таким, що не потребує доопрацювання, підтримати та проголосувати».

Фракція «Батьківщина» просила дати хоча б 5 днів на внесення поправок. Однак Разумков поставив на голосування пропозицію комітету, а не «Батьківщини».

Це рішення, попри обурення частини залу, підтримали 245 народних обранців (243 – від «Слуги народу» та 2 позафракційні).

Пряма мова депутата від «Європейської солідарності» І. Геращенко: «Ви порушили дуже грубо регламент. Ви просто принижуете саму роль парламенту. Ви перекреслили право кожного депутата подати поправки. Якщо ви і далі сьогодні так голосуватимете, то парламенту просто не існує. Це не просто зелений принтер і ксерокс – це просто приставки до зеленої кнопки мікрофона».

Однак фракція «Слуги народу» закликала голосувати за законопроект 10 вересня і без поправок.

Після цього, попри зауваження і викрики у залі, Разумков поставив на голосування прийняття законопроекту у цілому, і депутати «Слуги народу» його підтримали (*Українська правда (https://www.pravda.com.ua/news/2019/09/10/7225832/)*). – 2019. – 10.09).

Президент В. Зеленський підписав закон про імпічмент президента.

Про це свідчать дані на сайті Верховної Ради.

Верховна Рада України ухвалила закон «Про особливу процедуру усунення президента України з поста (імпічмент)» в першому читанні і в цілому 10 вересня.

Документ ухвалений винятково силами депутатів від «Слуги народу». В інших фракціях законодавчу ініціативу голови держави назвали недостатньою й заскладною, а також наголосили на порушенні регламенту Верховної Ради під час розгляду проекту закону.

Згідно з документом, процедура імпічменту має ініціюватися більшістю народних депутатів України від конституційного складу Верховної

Ради України. Для цього парламент має створити спеціальну тимчасову слідчу комісію, до складу якої повинні входити народні депутати України (з урахуванням принципу пропорційного представництва депутатських фракцій та груп), спеціальний прокурор і спеціальні слідчі. Ця ТСК готуватиме висновки і пропозиції за дослідженими обставинами щодо вчинення президентом державної зради або іншого злочину.

Після ухвалення Верховною Радою рішення про обвинувачення президента парламент повинен звернутися до Конституційного суду України для отримання висновку щодо додержання процедури розслідування і розгляду справи і до Верховного суду для одержання висновку про те, що діяння, в яких звинувачується президент України, містять ознаки державної зради або іншого злочину.

Рішення про усунення президента України з поста в порядку імпічменту вважатиметься ухваленим, якщо за нього проголосує не менше ніж три чверті народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради. У разі неухвалення постанови про імпічмент президента головуєчий від імені парламенту має вибачитися перед президентом (*Главком (<https://glavcom.ua/country/society/zelenskiy-pidpisav-zakon-pro-impichment-prezidenta-627249.html>). – 2019. – 23.09*).

Президент України В. Зеленський затвердив положення та склад Комісії з питань правової реформи. Відповідний указ глави держави №584/2019 від 7 серпня оприлюднений на сайті Офісу президента.

Згідно з документом, співголовами комісії призначені професор кафедри міжнародного права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету ім. Тараса Шевченка, член-кореспондент Національної академії правових наук України, доктор юридичних наук, професор М. Буроменський (за згодою) та заступник керівника Офісу президента України Р. Рябошапка.

У положенні про комісію зазначається, що вона створюється в складі двох співголів та

інших членів комісії, які беруть участь в її роботі на громадських засадах і на безоплатній основі.

У складі комісії з правової реформи створені робочі групи з питань підготовки пропозицій щодо внесення змін до Конституції України (її очолив завідувач кафедри загальнотеоретичного правознавства та публічного права Національного університету «Києво-Могилянська академія», доктор юридичних наук, професор А. Заєць); з питань розвитку законодавства про організацію судової влади і здійснення правосуддя (голова – ректор Національної школи суддів М. Оніщук); з розвитку кримінального права (голова – професор кафедри кримінального права №1 Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого Ю. Баулін); з реформування кримінальної юстиції (голова – колишній заступник генерального прокурора України Віталій Касько).

Крім того, створено робочі групи з питань розвитку юридичної освіти (голова – віце-президент Національної академії правових наук України – керівник Київського регіонального центру Н. Кузнєцова) і з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій (голова – постійний представник президента України в Автономній Республіці Крим Антон Кориневич).

Указом також затверджено склад консультантів і спостерігачів від міжнародних організацій, що беруть участь в роботі комісії з питань правової реформи. Серед них: політичний радник Програми розвитку ООН в Україні, голова Донецького і Луганського зонального офісу представництва Дитячого Фонду ООН (ЮНІСЕФ) в Україні Г. Бергман, член Офісу демократичного правління Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) Гарт Вілліс, національний радник з юридичних питань, керівник відділу верховенства права координатора проектів ОБСЄ в Україні О. Водяников, керівник департаменту з політичних питань, аналізу та звітності Представництва Європейського Союзу в Україні Артур Гебаль (всі – за згодою) та ін. (*Сьогодні (<https://ukr.segodnya.ua/politics/>*

zelenskiy-utverdil-sostav-komissii-po-pravovoy-reforme-podrobnosti-1313528.html). – 2019. – 7.08).

Верховна Рада (ВР) у четвер, 12 вересня, підтримала за основу в першому читанні законопроект Президента В. Зеленського «Про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності органів суддівського управління». Документ підтримали 238 депутатів ВР.

Отже, проектом пропонується упорядкувати діяльність Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (ВККС) і Вищої ради правосуддя (ВРП), зокрема ввести новий порядок формування ВККС. Згідно з документом, призначення на посади 12 членів комісії буде здійснюватися Вищою радою правосуддя за результатами конкурсу. При цьому ВРП створюватиме конкурсну комісію, до складу якої входитимуть: троє осіб, обраних Радою

суддів України з числа її членів; троє осіб з числа міжнародних експертів, запропонованих міжнародними організаціями.

Також законопроектом передбачається створення ВРП комісії з питань доброчесності і етики, яка забезпечить дотримання членами Вищої ради правосуддя і ВККС України високих критеріїв доброчесності і професійної етики.

Планується визначити, що суддівська винагорода встановлюється за єдиними правилами для всіх суддів, незалежно від умов проходження ними кваліфікаційного оцінювання, оскільки всі судді судової системи мають єдиний правовий статус і є рівними перед законом.

Крім того пропонується розширити категорії посад, у яких здійснюється люстрація (*Кореспондент (<https://ua.korrespondent.net/ukraine/4139203-vr-skhvalyla-zakonoproiekt-zelenskoho-po-sudovii-reformi>). – 2019. – 12.09).*

КОНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ УКРАЇНИ

До Конституційного суду надійшло конституційне подання 51 народного депутата з проханням офіційно розтлумачити Основний Закон України у частині місцевого самоврядування та державної влади в столиці.

Дослівно: «До Конституційного суду України надійшло конституційне подання 51 народного депутата щодо офіційного тлумачення статті 7, частини сьомої статті 20, пунктів 12, 15, 16 частини першої статті 92, частин першої – п'ятої статті 118, частини другої статті 133, частин першої – четвертої статті 140, частин другої, четвертої статті 141 Конституції України у їх взаємозв'язку».

Деталі: За словами мера Києва і голови КМДА В. Кличка, подання покликане раз і назавжди врегулювати низку питань, які безпосередньо впливають із приписів Конституції.

Пряма мова: «Ситуація, яка склалася в столиці, коли киян намагаються позбавити права обирати владу міста, є неконституційною, недемократичною та суперечить суті самоврядування»

«Йдеться про згорання реформи децентралізації, про позбавлення столиці самоврядування. Конституція України передбачає, що особливості здійснення місцевого самоврядування врегульовані окремим законом – «Законом про столицю». І ще в 2003 р. Конституційний суд, аналізуючи положення Конституції та «Закону про столицю», чітко сказав, що головою КМДА може бути призначена тільки особа, обрана київським міським головою. Тобто людина, яку обрали мешканці столиці».

Передісторія:

Офіс президента В. Зеленського домагається звільнення Віталія Кличка з посади голови Київської міської держадміністрації – чи через подання Кабінету міністрів, чи через відставку самого Кличка, який одночасно очолює Київраду.

За даними «Української правди», у команди Зеленського є дві кандидатури на посаду голови КМДА: О. Ткаченко (гендиректор холдингу «1+1 Media» І. Коломойського) і А. Холодов

(бізнесмен і кум дружини В. Медведчука О. Марченко).

Кличко заявляв, що Богдан намагався підпорядкувати його своїм людям – або А. Вавришу, або О. Ткаченку (*Українська правда* (<https://www.pravda.com.ua/news/2019/08/28/7224663/>). – 2019. – 28.08).

В Конституційний суд України (КСУ) надійшло звернення Верховної ради про надання висновку щодо семи законопроектів, які передбачають внесення змін до Конституції України. Про це повідомляє РБК-Україна з посиланням на прес-службу КСУ.

Таким чином, Конституційний суд просять дати висновок щодо:

- відповідності законопроекту №1013 про внесення змін до Конституції України (щодо скасування адвокатської монополії) вимогам статей 157 і 158 Конституції України;

- відповідності законопроекту №1014 про внесення змін до статті 106 Конституції України (щодо закріплення повноважень президента України утворювати незалежні регуляторні органи, Національне антикорупційне бюро України, призначати на посади та звільняти з посад директора Національного антикорупційного бюро України та директора Державного бюро розслідувань) вимогам статей 157 і 158 Конституції України;

- відповідності законопроекту №1015 про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу) вимогам статей 157 і 158 Конституції України;

- відповідності законопроекту №1016 про внесення змін до статті 85, 101 Конституції України (щодо уповноважених Верховної ради України) вимогам статей 157 і 158 Конституції України;

- відповідності законопроекту №1017 про внесення змін до статей 76, 77 Конституції України (щодо зменшення конституційного складу Верховної ради України і закріплення пропорційної виборчої системи) вимогам статей 157 і 158 Конституції України;

- відповідності законопроекту №1017 про внесення змін до статті 81 Конституції України (щодо додаткових підстав дострокового припинення повноважень народного депутата

України вимогам статей 157 і 158 Конституції України;

- відповідності законопроекту №1017 про внесення змін до статті 85 Конституції України (щодо консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів Верховної ради України) вимогам статей 157 і 158 Конституції України (*РБК-Україна* (<https://www.rbc.ua/ukr/news/ksu-postupili-obrashcheniya-rady-semi-zakonoproektam-1568026378.html>). – 2019. – 9.09).

Конституційний суд України зняв розгляд закону про люстрацію з порядку денного 17 вересня. Відповідну інформацію РБК-Україна підтвердили в Конституційному суді.

В КСУ повідомили, що з проекту порядку денного на 17 вересня виключили питання, яке стосувалося закону про очищення влади.

«Проект порядку денного затверджується вранці щодня. Сьогодні його не затвердили, тому він змінений. Перше питання, ви можете зараз подивитися, його немає. Питання знято. Далі – стежте за порядком дня. Точно так само, як сьогодні зняли, можуть поставити питання на завтра. Ця інформація є на сайті, вона офіційна», – пояснили в КСУ.

Нагадаємо, 3 вересня КСУ теж зняв з порядку денного розгляд закону про люстрацію. За даними джерел РБК Україна, за проект даного рішення не було достатньої кількості голосів (*РБК-Україна* (<https://www.rbc.ua/ukr/news/ksu-snyal-zakon-lyustratsii-povestki-dnya-1568716265.html>). – 2019. – 17.09).

Президент України В. Зеленський повернув на повторний розгляд Верховній Раді Виборчий кодекс зі своїми пропозиціями.

Деталі: У пропозиціях президента до Виборчого кодексу України, які повернуто на розгляд ВР 13 вересня, зазначено, що кодекс «містить положення, які не відповідають Конституції України».

У документі зазначено, що положення Кодексу, «не враховують останні позитивні зміни до виборчого законодавства, спрямовані на його удосконалення, не узгоджуються із законодавчими актами, які є базовими у відповідній сфері, не забезпечують належної

регламентації й організації виборчого процесу, ефективного контролю за здійсненням виборчих процедур».

«Аналіз положень Кодексу ... дає підстави для висновку про фактичне збереження складової, характерною для пропорційної виборчої системи із закритими списками», – йдеться у поданні.

Також вказується, що принцип гендерної рівності, закріплений у Кодексі, «на практиці може бути знівельований», на відсутність у Кодексі достатнього механізму забезпечення реалізації виборчих прав окремими категоріями осіб, на дискримінаційне і непропорційне обмеження прав кандидатів у нардепи порівняно з кандидатами на пост президента, а положення

про необхідність проживання в Україні кандидата та безперервного перебування поза її межами (не більше 183 днів) «необґрунтовано обтяжують дотримання вимог цензу осілості».

«Пропоную доопрацювати з урахуванням наведених зауважень з метою забезпечення належної регламентації виборчого процесу, створення умов для вільного волевиявлення громадян України на основі конституційних принципів й демократичних стандартів організації та проведення виборів, унеможливлення будь-яких зловживань та маніпуляцій під час проведення виборів», – йдеться у поданні глави держави (*Українська правда* (<https://www.pravda.com.ua/news/2019/09/14/7226293/>). – 2019. – 14.09).

ОКРЕМА ДУМКА

Судді Конституційного Суду України Шаптали Н.К. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки»

Конституційний Суд України 16 липня 2019 року ухвалив Рішення № 9-р/2019 (далі – Рішення), у якому визнав таким, що відповідає Конституції України (є конституційним), Закон України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки» від 9 квітня 2015 року № 317-VIII зі змінами (далі – Закон).

На підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» висловлюю окрему думку стосовно Рішення.

Виходячи з важливості порушених у конституційному поданні питань та потреби їх вирішення, вважаю за доцільне висловити певні міркування щодо деяких аспектів мотивувальної частини Рішення.

1. Конституційний Суд України, вирішуючи питання конституційності законів та інших

актів, покликаний забезпечувати верховенство Конституції України та здійснювати свою діяльність на засадах, зокрема, верховенства права, повного і всебічного розгляду справ, обґрунтованості ухвалених ним рішень і висновків, як того вимагають приписи статей 1, 2 Закону України «Про Конституційний Суд України».

Здійснення діяльності на засадах повного і всебічного розгляду справ передбачає насамперед здійснення аналізу змісту Закону та приписів Конституції України, яким, на думку суб'єкта права на конституційне подання, він суперечить.

2. Народні депутати України, звертаючись до Конституційного Суду України, стверджували, що положення Закону не відповідають статтям 8, 9, 15, 21, 23, 24, 34, 36, 37, 38, 55, 58, 62, 71 Конституції України та порушують приписи

Конституції України, зокрема, щодо: заборони цензури (частина третя статті 15); гарантування кожному права на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань (частина перша статті 34); права кожного вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір (частина друга статті 34), а також, що Закон «не відповідає статті 8 Основного Закону України, оскільки порушує конституційний принцип правової визначеності».

Проте Конституційний Суд України, розглядаючи цю справу, зосередив свою увагу лише на дослідженні легітимної мети Закону, і мотивувальна частина Рішення присвячена виключно цьому дослідженню, здійсненому на підставі історичних дописів, зокрема і в засобах масової інформації, без аналізу відповідності положень Закону конкретним конституційним приписам, на які вказував суб'єкт права на конституційне подання.

3. У мотивувальній частині Рішення міститься посилання лише на декілька положень Закону, зокрема пункт 2 статті 1, абзац сьомий преамбули Закону, які слугували поштовхом для дослідження легітимної мети Закону. Інші положення Закону, у тому числі щодо кола суб'єктів, на яких поширюється його дія, форм використання та пропаганди символіки комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів, які забороняються Законом, у Рішенні не досліджувались.

Так само поза увагою Конституційного Суду України залишився аналіз Закону у світлі статей Основного Закону України, перевірка на відповідність яким мала бути здійснена в аспекті вимог конституційного подання, що є ключовим завданням Конституційного Суду України виходячи з приписів статей 147, 150 Конституції України, статей 1, 2, 7 Закону України «Про Конституційний Суд України».

Так, вирішуючи питання конституційності Закону, у Рішенні зазначено, що «Конституційний Суд України враховує, насамперед, закріплені в Конституції України принципи верховенства права (частина перша

статті 8) та свободи політичної діяльності (частина четверта статті 15), засади політичної та ідеологічної багатоманітності, на яких ґрунтується суспільне життя в Україні (частина перша статті 15); ... наголошує, що право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань не є абсолютним, а його здійснення може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам та в інших випадках, передбачених частиною третьою статті 34 Конституції України» (пункт 2 мотивувальної частини). Проте подальшого розкриття змісту вказаних конституційних приписів та їх взаємозв'язку з положеннями Закону в Рішенні не було здійснено.

Означене дає підстави стверджувати, що Конституційний Суд України фактично не здійснив повного та всебічного розгляду справи.

Крім того, лєвова частка висновків, які зробив Конституційний Суд України у цій справі, носить оціночний, а здебільшого й політичний характер і ґрунтується не на юридичному аналізі, а виключно на історичному контексті без дослідження таких аспектів легітимної мети Закону, як пропорційність та справедливість засобів її досягнення.

Такий підхід до побудови мотивувальної частини Рішення призвів до того, що суто політичні та історичні висновки Конституційного Суду України без достатнього їх юридичного обґрунтування набули статусу юридичних позицій Конституційного Суду України, що не дає можливості визнати їх такими, що відповідають завданням Конституційного Суду України.

За таких обставин вважаю, що ухвалене Рішення не відповідає вимогам частини другої статті 147 Конституції України, статей 1, 2, 89 Закону України «Про Конституційний Суд України» (*Офіційний сайт Верховної Ради України* (https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/nc09d710-19?fbclid=IwAR0UYT0O6VI3eETSHQTKmbe0xNqDB0Xw3gVaw_qtdtt6gBEc0QFEodRFF8Q). – 2019. – 16.07).

Невядомский Д., судья в отставке, советник председателя Конституционного Суда Украины

«Двоевластие» в Киеве: имеет ли Президент право уволить главу КГГА

Актуальным является обсуждение компетенции президента Украины назначать и увольнять председателя Киевской городской государственной администрации. Сейчас Виталий Кличко занимает две должности: Киевского городского головы (мэра) и председателя КГГА. Первая – выборная, вторая – по назначению.

Согласно статьи 10 Закона Украины «О столице Украины – городе-герое Киев», председателем КГГА становился только избранный городской голова.

Противники права президента на назначение и увольнение главы КГГА аргументируют свою позицию решением Конституционного Суда Украины (Дело об особенностях осуществления исполнительной власти и местного самоуправления в городе Киеве) от 25 декабря 2003-го года.

В нем КСУ разъяснил, что КГГА является единственным в организационном отношении органом, который выполняет функции исполнительного органа Киевского городского совета и параллельно функции местного органа исполнительной власти.

По вопросам, отнесенным к ведению местного самоуправления, этот орган подотчетен и подконтролен Киевскому городскому совету, а по вопросам осуществления полномочий в сфере исполнительной власти – Кабинету министров Украины.

И только голова Киевского горсовета может быть назначен президентом председателем КГГА.

Противники данной концепции утверждают, что законом Украины от 07 сентября 2010 года «О внесении изменений в Закон Украины «О столице Украины – городе-герое Киев» (о порядке образования районных советов), законодателем был вновь урегулирован этот вопрос. В частности, Закон Украины «О столице Украины – городе-герое Киев» был дополнен статьей 10-1.

Согласно последней исполнительным органом Киевского горсовета является КГГА, которая параллельно выполняет функции государственной исполнительной власти, что является особенностью осуществления исполнительной власти в Киеве.

Также говорится о том, что председатель Киевской городской государственной администрации назначается и увольняется президентом Украины.

Рассмотрим данную коллизию в двух аспектах.

1. Обоснованность юридической позиции Конституционного Суда Украины.
2. Право президента уволить городского голову с должности председателя КГГА с учетом решения КСУ и изменений в закон Украины «О столице Украины – городе-герое Киев».

Обоснованность юридической позиции Конституционного Суда Украины

Итак, согласно действовавшему тогда закона «О КСУ», к компетенции КСУ относилось официальное толкование Конституции и законов Украины. При этом, согласно статье 8 Конституции Украины, в Украине признается и действует принцип верховенства права, а Конституция Украины имеет высшую юридическую силу по отношению ко всем иным законам нормативно-правовым актам.

Таким образом, Конституция является юридическим мерилем всех остальных нормативных и подзаконных актов. Следовательно, осуществляя толкование конституционных норм, КСУ обязан придерживаться указанного принципа и не допускать толкования Конституции и подзаконных актов. Это основа основ конституционной юстиции.

В данном же решении, в КСУ сославшись на то, что Конституция уполномочила определить

законом, какими должны быть особенности осуществления исполнительной власти и местного самоуправления в городе Киеве, фактически истолковал конституционную норму через закон.

Напомню, что решения КСУ, принятые в порядке конституционного производства, являются окончательными и обжалованию не подлежат, поэтому впоследствии законодатель урегулировал данную проблему через принятие в 2010 году нового закона.

Право Президента уволить городского голову с должности председателя КГГА

Согласно пояснительной записки к данному законопроекту, его целью явилось усовершенствование правового статуса местного самоуправления в городе Киеве путем предоставления территориальной громаде города Киева и Киевскому городскому совету права принимать решения о создании районных советов в городе.

Основой нормативно-правовой базы законопроекта являются законы, регулирующие самоуправление.

Таким образом, позиция противников президентской компетенции на назначение и увольнение главы КГГА, относительно обхода парламентом решения КСУ от 25 декабря 2003, являются несостоятельными.

7 сентября 2010-го года был принят закон Украины «О внесении изменений в Закон Украины «О столице Украины – городе-герое Киеве», согласно которому городской голова Киева должен возглавлять Киевсовет, а председатель КГГА – управлять всеми коммунальными предприятиями, а также департаментами, которые отвечают за город.

По сути, с 2010 года именно с главой КГГА мэр обязан согласовывать большинство своих решений.

Самостоятельно мэр и депутаты могут только осваивать средства, выделенные на их деятельность, и голосовать на сессиях, определяя на какие городские нужды их потратить. Кстати, Киев – единственный город в Украине, где законодательная норма позволяет такое двоевластие.

После принятия указанных изменений в закон «О столице Украины – городе-герое Киеве», которыми закон был дополнен статьей 10-1, главой КГГА Виктор Янукович назначил Александра Попова, который и получил исполнительные полномочия. При этом городским головой остался избранный Л. Черновецкий.

Таким образом, следует вывод о том, то разделение должности мэра и главы администрации не только законно, но и обоснованно с точки зрения функциональности и соблюдения конституционного принципа разделения властей, поскольку нельзя совмещать функции государственной исполнительной власти и местного самоуправления.

Председатель КГГА должен следить за соблюдением законов и Конституции органами местного самоуправления.

Однако сегодня председатель КГГА и городской голова Киева в одном лице фактически контролирует (а значит, НЕ контролирует) сам себя, а значит, администрация как орган исполнительной власти не работает.

Следовательно, такое «двоевластие» нарушает Конституцию и должно быть устранено (*Українська правда* (<https://www.pravda.com.ua/rus/columns/2019/08/7/7222941/>). – 2019. – 7.08).

СУСПІЛЬНА ДУМКА

В. Фарапонов, Слово і Діло: Три «конституційні борги» Верховної Ради перед українцями

VIII скликання Верховної ради України пішло в небуття, так і не ухваливши ряд критично важливих рішень, більшість із яких мала би бути виражена у вигляді спеціальних законів. Проте певний спадок із корисних напрацювань колишні члени українського парламенту таки залишили. Варто сподіватися, що Верховна Рада нового, IX, скликання зрозуміє рівень відповідальності насамперед перед народом, перед собою, а також перед міжнародним співтовариством і якнайшвидше трансформує ці напрацювання в успішні рішення перших сесій оновленого парламенту. Спробуємо розібратися, які саме «конституційні борги» мають віддати українцям народні депутати.

Ad referendum: популізм як ключ до успіху

Вже майже півтора року український народ позбавлений свого права на участь у референдумі внаслідок рішення Конституційного Суду від 26 квітня 2018 року. Суд постановив, що у 2012 році цей Закон ухвалили з порушенням Регламенту Верховної Ради.

Відверто кажучи, сам факт можливості проведення референдуму на національному рівні більшою мірою свідчить про демократичність інституцій держави, ніж про реальність швидкої організації цього процесу, хоча б її запуску. Неможливо проводити всенародне голосування занадто часто в державі з населенням більше, ніж 40 млн громадян. Проте, романтичні порівняння зі Швейцарією, де проводять референдуми ще від початку XIX століття, не покидають український медіапростір.

Замість недемократичного закону українці отримали величезну правову прогалину в сфері конституційного права. Раніше на референдум за народною ініціативою можна було винести ухвалення нової редакції Конституції. Світова практика свідчить, що має бути винесено питання, на яке можна дати однозначну відповідь: «Так» або «Ні». Приклад такого

всенародного голосування, де питання було сформульовано недостатньо зрозуміло та неоднозначно, вже був, коли на закаті СРСР у березні 1991 пройшов нині малозгадуваний всесоюзний референдум.

Цілком аргументовано КСУ визнав закон 2012 року таким, що не відповідає Конституції. Адже питання було не лише в порушенні процедури голосування, що саме по собі є підставою для його скасування, а й щодо самої процедури можливого проголошення маніпулятивного референдуму. Неконституційним також було визначено затвердження ЦВК спільно з президентом результатів цього референдуму в обхід парламенту. Адже, відповідно до рішення Конституційного Суду від 16 квітня 2008 року, референдум – це один із способів реалізації влади шляхом голосування виборчого корпусу або його визначеної частини.

Після того, як КСУ скасував закон 2012 року, попередній закон, який стосувався процедур проведення місцевого та всеукраїнського референдуму, не набуває чинності. Отже, станом на сьогодні можливість проведення референдуму з будь-якого питання, крім законопроектів щодо бюджету, податків та амністії, як передбачає III розділ Конституції, дорівнює нулю. Поки така тенденція зберігається, українська безпосередня (пряма) демократія стоїть на місці.

Якщо закон 1991 року регламентував проведення всеукраїнського та місцевих референдумів, то з 2012 року стаття 38 Конституції, де згадується право на участь у місцевому референдумі, є фактично мертвою. Саме ця стаття гарантує нашим громадянам право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах. На жаль, сподіватися, що ця норма «виживе», наразі не доводиться. Місцеві референдуми зараз значно допомогли б ліквідувати прогалини у процесі децентралізації.

Адже є ряд проблем у населених пунктах, які територіальна громада не може вирішити без застосування прямої демократії на місцях.

З огляду на це залишається кілька варіантів:

– тривалий процес зі змінами до Конституції, на що потрібно щонайменше дві сесії, а це, як показує практика, більш вірогідно реалізувати на початку роботи парламенту;

– тривала робота над новим проектом закону.

Здавалося б, що в цьому законі мали би бути зацікавлені всі. Його ухвалення продемонструвало б демократичність державних інституцій. З яких причин цього досі не сталося, можна лише здогадуватись. Зважаючи на те, що профільний комітет ухвалив висновок, у якому запропонував Раді ухвалити цей законопроект хоча б у першому читанні, незрозуміло чому його так і не винесли на голосування.

Оскільки зареєстровані, але не ухвалені, законопроекти залишаються в історії разом із 8 скликанням Рад, то цей процес необхідно починати з самого початку. Що скоріше, то краще.

До речі, Україна – єдина держава, яка закріплює в Основному Законі бажання приєднатися до перманентних блоків та союзів, хоча статутні документи цих організацій не містять такого формулювання членства, що закріпив парламент у Конституції. До того ж усе це робилося в обхід процедури референдуму, яку пройшли більшість членів ЄС та НАТО. Парламент мав ухвалити закон про Всеукраїнський референдум, взявши за основу проект закону 2145-а, що відповідає Конституції та міжнародним стандартам, та що найголовніше – має чітко визначений предмет референдуму. І як свідчить практика держав членів цих організацій, всенародні голосування відбуваються безпосередньо перед вступом до блоку чи союзу. Схвалення рішення про вступ до організації дозволяє уникнути внутрішніх суперечностей серед політиків та громадян, а також є прямим проявом народного суверенітету та прямої демократії.

Депутатам нового скликання законодавство, яке закріплює можливість проведення референдуму, також потрібне, адже якщо

будуть ухвалені зміни до 1, 3, 13 розділів Конституції, то ці зміни мають бути затверджені на національному референдумі. Тобто, всі спекуляції навколо референдуму щодо вступу до НАТО, референдуму про відносини з РФ, чи пропозиція “Опозиційного блоку” винести питання щодо скасування мораторію на продаж землі сільськогосподарського призначення є нічим іншим, ніж черговим популізмом.

Імпічмент та слідчі комісії у парламенті: шлях всліпу

Ще одна правова прогалина, яка має бути негайно усунена, стосується популярного нині слова «імпічмент», тобто усунення президента з його посади в особливому порядку. І партія «Слуга народу», яка сьогодні складає більшість у парламенті, і чинний президент обіцяли українцям Закон про цей самий імпічмент. У перший день роботи парламенту Володимир Зеленський, власне, зареєстрував однойменний законопроект. Така ініціатива здається щонайменше дивною, оскільки майже однаковий закон досі очікує на підпису глави держави.

У спеціальному законі про імпічмент банально немає потреби, адже є стаття 111 Конституції, яка регламентує процедуру усунення президента з його посади в особливому порядку. І будь-який закон, який набере чинності, має відповідати саме цій статті Основного Закону. Інакше такий закон згодом буде визнаний неконституційним. Також цей процес прописаний у Регламенті ВРУ. Але юридична сила закону про Регламент ВРУ та Конституції не однакова, адже перевагу мають норми Конституції. Перед ухваленням закону, або підписанням вже ухваленого, слід у першу чергу уникнути подвійного чи потрійного правового регулювання. Адже неузгодженість норм, що стосуються однакових питань, але закріплених у різних нормативно-правових актах, можуть спричинити неоднозначність тлумачення. А в разі повторення правових норм, буде застосовуватися закон, який ухвалений пізніше.

У разі імпічменту мають бути задіяні різні інституції, зокрема, й парламентського контролю.

Ініціювати процес імпічменту має проста більшість від конституційного складу, тобто 226 голосів. Далі, згідно з Конституцією, має бути створена спеціальна тимчасова слідча комісія. Але в цьому і полягає найбільш серйозна проблема: не визначено, яким чином, у якій кількості депутатів вона має бути створена, і взагалі, чи має вона складатися саме з депутатів. Прописано лише те, що до її складу обов'язково мають входити спеціальний прокурор і спеціальні слідчі.

Але без конкретних вимог до цих посад складно уявити, хто може бути обраний чи призначений на цю посаду в разі створення тимчасової слідчої комісії. На засіданні Верховної Ради ця комісія оприлюднює свій висновок. Після цього, якщо є достатні підстави для звинувачення президента, парламент голосує за початок процедури, якщо є 300 голосів.

До процесу імпічменту також має бути залучений висновок Конституційного Суду про дотримання процедури. Верховний Суд, у свою чергу, розслідує, чи мав місце злочин «державної зради» або будь-який інший злочин. І лише потім Верховна Рада оголошує імпічмент шляхом голосування вже у разі наявності 338 голосів від конституційного складу, тобто від 450 депутатів.

Уже після оприлюднення рішення президента про розпуск Верховної Ради нардепи встигли ухвалити 6 червня закон «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України». Президент досі не підписав його, не повернув на доопрацювання, не застосував свого права вето. Останній варіант дозволив би Верховній Раді розглядати проект закону знову.

Відповідно до ухваленого законопроекту, до складу слідчої комісії мають входити нардепи, спецпрокурор та спецслідчі. Вимоги, прописані у цьому законопроекті до таких посад у слідчих комісіях та законопроекті про імпічмент, який подав до Ради президент Зеленський, однакові. Тому жодної потреби у новому законопроекті про імпічмент насправді не було.

Загалом, інститути парламентського контролю в Україні мають дуже широке

поле для подальшого розвитку. Такі комісії створюються не дуже часто. Наприклад, за останні два роки така комісія була створена через обурення громадськості відсутністю розслідування вбивства активістки Катерини Гандзюк. Проте, приміром, у США саме парламентські комітети відіграють величезну роль в установленні результатів розслідування. Наприклад, щодо втручання Росії у вибори президента США 2016 року.

Конституційний маятник знову хитається не в бік народу України

Цього року, як ніколи раніше, ЗМІ згадували Конституційний Суд чи не найчастіше з-поміж усіх органів судової влади. І хоча Конституція визначає КСУ окремим судом поміж судів загальної юрисдикції, скандали навколо КСУ вбивають і не без того невисокий рівень довіри до судової влади в цілому. КСУ вже другий рік працює відповідно до нового закону про КСУ.

Цей закон був ухвалений парламентом, який уже вичерпав свої повноваження, але він став справжнім «ковтком свіжого повітря» для деяких суддів єдиного органу конституційної юрисдикції. По-перше, він дозволив призначити нових суддів, по-друге, цим законом було запроваджено інститут конституційної скарги.

Утім, протягом останнього часу Конституційний Суд проявив себе як орган, який, на жаль, не здатний захистити навіть себе, не кажучи вже про обов'язок стояти на захисті Конституції від посягань політиків. Особливо це було помітно під час скасування судом статті Кримінального кодексу про незаконне збагачення. Внаслідок такого резонансного рішення суд отримав нову очільницю, адже колишній голова занадто політизував роботу Суду.

Обрання на посаду судді КСУ через єдину конкурсну комісію

Суддею Конституційного Суду може бути громадянин України, який володіє державною мовою, на день призначення досяг сорока років, має вищу юридичну освіту і стаж професійної діяльності у сфері права більше, ніж п'ятнадцять років, високі моральні якості, є правником із визнаним рівнем компетентності.

Останні дві вимоги є занадто не конкретними для такого важливого органу, як КСУ. Не зрозуміло, як під час співбесід мають виявляти високі моральні якості, наприклад. Ця законодавча новація також потребує негайного доопрацювання.

Якщо законодавчий орган ухвалює закони, які дають можливість шукати «обхідні шляхи» усім суб'єктам призначення суддів, то таке законодавство треба змінювати та ухвалювати нове.

Суд складається з 18 суддів, з них по 6 призначають три суб'єкти: Верховна рада, президент та з'їзд суддів України.

Ні для кого не секрет, наскільки кулуарно проходять співбесіди з кандидатами на посаду судді КСУ від парламенту та президента. Де-факто, майже неможливо відстежити прозорість проведення цих співбесід у таких конкурсних комісіях.

Для того, щоб виправити ситуацію, треба зробити декілька негайних кроків: у першу чергу скасувати ст. 208-4 Регламенту ВРУ, що політизує відбір суддів парламентом,

а потім – внести зміни до Закону України «Про Конституційний Суд України» для формування єдиної комісії. Ця комісія мала би спочатку відбирати кандидатів та вирішувати, чи відповідають вони цим двом доволі суб'єктивним критеріям: високим моральним якостям та визнаним рівнем компетентності. Мають бути чітко прописані вимоги не тільки до суддів, а й до членів такої комісії, аби уникнути зловживань та конфлікту інтересів.

Це лише частина з тих, рішень, які необхідно ухвалити якнайшвидше, адже деякі з них вимагають ретельної підготовки, а деякі – змін до Конституції.

Отже, перед Верховною Радою IX скликання стоїть завдання виплатити всі «конституційні борги» та підпорядкувати Основному Закону всі сфери суспільного життя. Лише в такому разі спекуляції навколо слів «зміни до Конституції» чи згадок про повагу до неї лише на державні свята вдасться уникнути (*Слово і Діло* (<https://www.slovoidilo.ua/2019/09/03/statija/polityka/try-konstytuczijni-borhy-verhovnoyi-rady-pered-ukrayincyamy>). – 2019. – 3.09).

Українська правда: Зелена книга. Що хоче змінити Зеленський в Конституції

Після активного початку парламентського скликання «Слуга народу» і її фактичний лідер президент Володимир Зеленський вирішили не збавляти темп, за який цей склад вже встигли прозвати «шаленим принтером».

На другому засіданні сезону черга дійшла до змін у Конституцію, які вирішили швидко провести через Раду і КС.

Настільки швидко, що про нюанси новацій не можуть розповісти більшість «зелених» депутатів.

У самих законопроектах та пояснювальних записках до них конкретика і справді часто відсутня як така.

В документах, які направляються до Конституційного суду, переважно вживаються абстрактні формулювання на кшталт реформування, оптимізація, структуризація, забезпечення, врегулювання чи удосконалення.

Всі закони подані як першочергові та невідкладні. Проте нагальність жодного з них не аргументована. Немає також пакету відповідних законів, які продовжували б логіку конституційних змін.

Є одна досить бентежна тенденція, яка ледь помітно проглядається за більшістю запропонованих Зеленським змін – поступова, непомітна спроба обмежити роль парламенту.

З одного боку, президент намагається закріпити за собою спірні повноваження, які встиг захопити його попередник, з іншого – депутатів частково починають обмежувати. Починаючи з права одноосібно подавати закони.

«Українська правда» вирішила розібратися, які новації для Конституції пропонує Зеленський і як аргументує їх ухвалення.

Законопроект: Скасування депутатської недоторканності

Аргументація: «Скасування недоторканності народних депутатів України досі залишається невирішеним і за час, що минув від внесення на розгляд парламенту названого законопроекту, не втратило актуальності.

Суспільна думка свідчить, що гарантії недоторканності народних обранців в існуючому обсязі є не виправданими та по суті перетворилися в гарантії безкарності», – йдеться у пояснювальній записці до законопроекту.

Президент Зеленський, коли звернувся до народних депутатів із закликом підтримати законопроект заявив, що «недоторканності зараз вимагає 90% громадян України».

Історія зняття недоторканності: Ще у 2000 році на всеукраїнському референдумі близько 90% українців підтримали думку, що імунітет у нардепів потрібно забрати. Але частина 80 Конституції так і залишилася без змін.

У 2007 році экс-генпрокурор Юрій Луценко, будучи у першій п'ятірці блоку «Наша Україна – Народна самооборона», обіцяв скасувати депутатську недоторканність.

Тоді ж таку саму обіцянку партія Віктора Ющенка «Наша Україна» зробила передвиборчим гаслом, коли брала участь у парламентських виборах.

Ухвалений 3 серпня законопроект був поданий в Раду президентом Петром Порошенком і пізніше схвалений Конституційним судом.

Зняття недоторканності з депутатів було передвиборчою обіцянкою і президента Зеленського. І вже під час другого засідання парламент повністю схвалив документ.

В кого з нардепів забирали імунітет: Незважаючи на непросту процедуру, за останні декілька років депутатську недоторканність зняли з десятка депутатів.

Імунітет втратили Борислав Розенблат, Максим Поляков, але для того, щоб їх затримати, голосів у Раді не знайшлося. Позбавили недоторканності Ігора Мосейчука, Михайла Добкіна, Вадима Новинського, Сергія Ключова, Олександра Онищенка.

Єдиним депутатом, який отримав реальний тюремний строк, був представник фракції

блоку Юлії Тимошенко Віктор Лозінський. Його звинуватили у вбивстві та засудили до 15 років тюрми, пізніше скоротивши термін ув'язнення до 10 років. У 2016 році Лозінський вийшов на волю за «законом Савченко».

З самої Савченко також знімали недоторканність. Їй інкримінували підготовку теракту у Верховній Раді, экс-нардепка навіть відсиділа у СІЗО близько року.

Суть змін: Повністю були виключені два положення статті 80 основного закону України, а саме:

«Народним депутатам України гарантується депутатська недоторканність»;

«Народні депутати України не можуть бути без згоди Верховної Ради України притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані».

Без змін залишилась частина, у якій йдеться, що «народні депутати України не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образу чи наклеп».

Ризики: Скасування депутатської недоторканності може бути використане як важіль для тиску на парламентарів.

На думку голови громадянської мережі ОПОРА О. Айвазовської, Зеленський вирішив «рубати Гордіїв вузол сокирою, а не розв'язати проблему, зберігаючи баланс»:

«Європейські практики все ж передбачають переважно обмежений імунітет, а не повну його відсутність. Зокрема, парламентар може бути затриманий на місці злочину або протягом наступного дня після його вчинення без дозволу парламенту, але щоб його прослуховувати, вчиняти слідчі дії, вручати підозру за вчинення злочину в межах кримінального провадження, все ж потрібно звертатись до парламенту».

«Уявіть, що через демократичний інститут виборів приходять до влади партія, що не має жодного інтересу просувати верховенство права, поважати меншість. «Червоні папочки» будуть лежати на кожного для тримання на короткому повідку. Краще ж мати зашкварених, але слухняних депутатів, ніж самодостатніх

політиків, які дійсно представляють весь народ, а не обслуговують інтереси третіх сторін.

Про загрози від зняття депутатської недоторканності для вразливих демократій йдеться і у висновку Венеціанської комісії.

У документі наголосили, що «повне скасування недоторканності може становити загрозу для незалежності функціонування парламенту».

Зняття недоторканності також несе певні позитивні моменти.

По-перше, це повинно допомогти притягнути до відповідальності чинних народних депутатів, які мають гріхи перед законом.

По-друге, може стати таким собі запобіжником для депутатів майбутніх скликань, які йдуть до Ради з метою збагачення чи інших корупційних мотивів.

Законопроект: Зменшення кількості депутатів Ради до 300 та закріплення пропорційної виборчої системи

Аргументація: Діюча кількість Ради у 450 депутатів була доцільною, коли населення України становило 52 мільйони осіб, а зараз, після нового перепису населення, становитиме значно менше (30 млн осіб), тому й кількість депутатів має бути меншою.

Саме так аргументував скорочення кількості депутатів перший віце-спікер, представник президента в Раді Руслан Стефанчук.

Напередодні розпуску Ради у травні президент Зеленський вносив в парламент законопроект про скасування змішаної системи на виборах, аргументуючи тим, що мажоритарна система на виборах себе дискредитувала.

Суть змін: Пропонується зменшення кількості нардепів з 450 до 300 і закріплення в Конституції пропорційної виборчої системи.

Крім цього, документ уточнює, що народним депутатом може бути громадянин України, який на день виборів досяг 21 року, постійно проживає в Україні не менше останніх 5 років (зараз в Конституції протягом останніх 5 років – УП) і володіє державною мовою.

«Які обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років»

скорочено до «які обираються строком на п'ять років».

Окремо виділено, що після набрання чинності вказаних змін діючий склад Ради продовжує свою роботу до наступних виборів.

Скільки депутатів має бути: В європейській практиці кількість нардепів розраховується по-різному, тож якоїсь єдиної формули в цьому питанні немає.

Більше того, скорочення кількості депутатів – ідея далеко не нова й для України. Ще на референдумі 2000 року 91% українців підтримали скорочення кількості депутатів якраз до 300. Щоправда, після референдуму ініціатива заглохла.

Втім, якщо брати за основу логіку Стефанчука про прогнозовані цифри нового перепису в 30 млн українців, то й кількість депутатів має бути ще меншою, оскільки до 300 їх пропонували скоротити напередодні останнього перепису населення 2001 року, на якому нарахували 48 млн українців.

Якими мають бути вибори: Незрозуміло, чому як еталон обирається саме пропорційна система виборів без чіткої згадки про відкриті списки, які раніше підтримував президент Володимир Зеленський.

Відповідний закон про вибори з відкритими списками наразі перебуває на розгляді в Офісі президента.

Законопроект: Додаткові підстави дострокового припинення повноважень народного депутата України

Аргументація: Верховна Рада має бути ефективною. Народні депутати мають працювати у парламенті, а не займатись своїми справами. Прогули і кнопкодавство були незмінними супутниками українського парламентаризму впродовж довгих років.

Президент пропонує покласти край і першій, і другій проблемі – забирати мандат за прогули чи неперсональне голосування.

Суть змін: Вводиться новий перелік підстав для дострокового припинення повноважень народних депутатів.

Фактично смерть депутата як причина дострокового припинення повноважень

дорівнюється неособистому голосуванню або відсутності депутата без поважних причин на третині засідань Ради або комітетів.

До статті 81 Конституції додано такі нові підстави дострокового припинення повноважень народного депутата України, як:

- оголошення померлим;
- встановлення судом факту неособистого голосування нардепом (голосування замість іншого депутата або надання можливості проголосувати замість нього іншому депутату);
- відсутність без поважних причин на третині пленарних засідань Ради чи засідань комітету, членом якого він є, протягом однієї чергової сесії.

(Якби ця норма діяла в Раді 8 скликання, понад 40 відомих депутатів могли б втратити свої мандати. Серед них Вадим Рабінович, Костянтин Жеваго, Сергій Львовичкін, Андрій Білецький, Дмитро Ярош, Олександр Онищенко, Віталій Чепинога та інші.)

Якщо депутат не виконує вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, а також відсутності депутата без поважних причин на третині засідань Ради чи засідань комітету протягом однієї сесії, повноваження депутата припиняються достроково за рішенням Верховного Суду.

У разі смерті депутата його повноваження припиняються з дня смерті, без ухвалення рішення Верховною Радою України. А якщо нардепа оголошують померлим, його повноваження припиняються з дня набрання законної сили відповідним рішенням суду.

Ризики: Закріплення умов і процедури позбавлення мандата не в Конституції, а в звичайному законі, створює можливість для постійної зміни «правил гри» за нинішньої чи будь-якої іншої більшості.

Крім того, у комплексі із позбавленням недоторканності, обмеженням права законодавчої ініціативи та тотальної концентрації впливу на силові органи в руках президента, ці зміни можуть стати інструментом тиску на депутатів.

Законопроект: Скасування адвокатської монополії

Аргументація: президент пропонує забрати із Конституції норму, за якою лише адвокат

може представляти інтереси людини в суді. Президент пропонує надати це право й іншим юристам чи представникам особи, у яких немає адвокатської ліцензії.

Крім того, з 1 січня 2020 року усі органи влади та місцевого самоврядування так само не матимуть право самі представляти свої інтереси в судах, а муситимуть делегувати це право виключно адвокатам.

Президент пропонує скасувати цю норму і дати можливість представництва, наприклад, штатним працівникам таких органів.

Суть змін: Законопроект вилучає дві норми із Конституції, якими передбачено, що представництво інтересів людей та органів влади у судах може здійснювати виключно адвокат. Таким чином пропонується надати право представництва будь-якому спеціалісту з галузі права.

Ризики: Навіть якщо депутати ефективно йтимуть по процедурі прийняття цього законопроекту, остаточне голосування за нього можливе тільки на наступній сесії, яка розпочнеться у лютому 2020 року.

Отже, з 1 січня 2020 року всі органи влади вимушені будуть укладати угоди з адвокатами на представництво інтересів у судах. Відповідно, гроші на це мусять бути передбачені у бюджеті.

Законопроект: Про НАБУ, ДБР і регулятори

Аргументація: Профільний закон про Національне антикорупційне бюро встановлює, що НАБУ є незалежним органом, який створюється президентом.

Крім того, чинне законодавство передбачає, що президент призначає керівника НАБУ, а також керівника Державного бюро розслідувань.

Втім, у Конституції такі повноваження глави держави відсутні, що, на думку Офісу президента та експертів, може поставити під сумнів саме їх існування. Тобто існує ризик скасування цих органів Конституційним судом.

Наприклад, у червні Конституційний суд визнав неконституційним створення президентом Порошенком Національної комісії, що здійснює державне регулювання

у сферах енергетики та комунальних послуг і призначення її глави. Аргументація КС полягала у тому, що у Конституції у президента немає таких повноважень.

Така ж ситуація і з правом президента призначати главу НАБУ чи ДБР: закон це право передбачає, але в Конституції його немає.

Суть змін: Пропонується зафіксувати у Конституції повноваження президента, які Рада йому по факту надала іншими законами:

– утворювати НАБУ, призначати та звільняти з посад директорів НАБУ і Державного бюро розслідувань;

– утворювати будь-які незалежні регуляторні органи в окремих сферах, призначати на посади та звільняти з посад їхніх членів.

Ризики: Логіка дій президента суперечить його основній функції – гаранта Конституції.

Замість того, щоб домогтися приведення прийнятих раніше законів про НАБУ і ДБР у відповідність до Конституції, президент навпаки пропонує змінити Конституцію під ці закони.

Тобто замість того, щоб відмовитись від непередбачених Конституцією повноважень, президент навпаки намагається їх легалізувати.

Крім того, небезпека ситуації з НАБУ і ДБР полягає у тому, що в Конституції буде зафіксовано лише пункт, що призначення/звільнення глав цих відомств є повноваженнями президента. Процедура призначення/звільнення в Конституції не прописується. Вона регулюється законом, який в умовах монобільшості можна змінити будь-якого дня.

Зараз призначення, наприклад, глави НАБУ – дуже складна процедура із залученням різних гілок влади. Але простим голосуванням у 226 голосів «Слуга народу» може віддати це питання у відання президента: мовляв, це «його конституційні повноваження», хай він сам і призначає.

Крім того, якщо процедура і підстави звільнення директора НАБУ визначені законом чітко, то щодо директора ДБР закон каже лише про припинення його повноважень. А це може дати право президенту звільнити керівника ДБР.

Дуже важливе і питання створення регуляторів. Конституційний суд визнав неконституційним створення НКРЕКП

рішенням президента, хоч така норма і записана у профільному законі. Пропонований законопроект – це спроба Зеленського зберегти за собою право утворювати регулятори типу НКРЕКП.

Більше того, відсутність чіткого переліку регуляторів може свідчити про потенційне бажання Зеленського навпаки здійснити ще більшу інвазію в царину економічних питань.

Законопроект: Законодавча ініціатива для народу

Аргументація президента: Законодавча ініціатива – це право вносити у Верховну Раду проекти законів, постанов, інших актів, пропозиції і поправки до законопроектів.

Наразі, згідно з Конституцією, таке право мають нардепи, президент і Кабінет міністрів.

На думку президента, право ініціювати законопроекти потрібно надати також «народу», адже Конституція називає його «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади».

Суть змін: Якщо нардепи ухваллять законпроект, то разом із ними, урядом і главою держави, вносити до Верховної Ради свої ініціативи зможе «народ».

Як саме це має відбуватись і хто діятиме від імені «народу», команда Зеленського не прописала. Для цього потрібен буде окремий закон.

Представник президента у Конституційному суді і нардеп від «Слуги народу» Федір Веніславський пояснив, що деталі «народовладдя» не потрібно прописувати у Конституції, бо вона регулює лише «найбільш важливі речі»:

«Порядок реалізації права народу ініціювати у парламенті розгляд законопроекту, кількість підписів, які необхідно зібрати під таким законопроектом, – це питання виключно законодавчого регулювання (тобто має визначатись окремими законами, а не Конституцією – УП)».

Крім слова «народ» в основний закон хочуть додати абзац про те, що «закон приймається відповідно до вимог законодавчої процедури, визначеної Конституцією України та законами України».

Ризики: Проти ініціативи президента голосували дві фракції – «Європейська солідарність» та «Голос». Їхні представники заявили, що зміни можуть призвести до звуження прав нардепів.

Таку загрозу обранці побачили в абзаці про те, що «закон приймається відповідно до вимог законодавчої процедури, визначеної Конституцією України та законами України». Депутати від «ЄС» і «Голосу» вважають, що влада новими законами може обмежити їхні права.

Приміром, наводили ініціативу «Слуги народу», яка вирішила боротись із депутатським «спамом» та хоче заборонити подавати законопроекти, якщо кількість нардепів-ініціаторів менша за найменшу фракцію (нині це 20 осіб).

Законопроект: Уповноважені Верховної Ради

Аргументація: Президент мотивує необхідність введення інституту уповноважених тим, що наразі є одна посадова особа – Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, на яку на сьогодні покладена ця функція. На думку президента, одна особа не може ефективно виконувати належні їй повноваження у всіх сферах.

Суть змін: Президент пропонує створити нові посади уповноважених Верховної Ради.

Вводяться парламентські уповноважені за додержанням Конституції України і законів в окремих сферах, а також уповноважений Верховної Ради з прав людини.

Призначення та звільнення уповноважених Верховної Ради належить до компетенції Ради. Депутати щорічно заслуховують їхні доповіді про стан дотримання Конституції і законів у цих сферах. Сфера відповідальності та права парламентських омбудсменів будуть прописані у відповідних законах.

Законопроект: Консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи Верховної Ради України

Аргументація: Для оптимізації роботи парламенту слід реформувати систему органів, які забезпечують функціонування Ради.

Президент припускає, що для того, аби парламент зміг вийти на якісно інший рівень роботи, слід створити певні консультативні та дорадчі органи.

Які саме органи, в законопроекті не йдеться, як не означена і їхня кількість, повноваження чи процедура створення. Усе це буде регулюватись іншими законами.

Зараз президент пропонує записати в Конституції, що Рада має право створювати такі органи, адже поки що Основний закон такої можливості парламенту не дає.

Суть змін: До частини першої статті 85 Конституції додають пункт, що до повноважень ВР входить «створення у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів».

По суті запропоновані зміни є формальною рамкою, яка створює можливість. Жодної конкретної згадки будь-якого дорадчого органу в текст Конституції вносити не пропонується.

Ризики: Комітет з питань євроінтеграції вважає за доцільне звернутися до Венеційської комісії щодо цього проекту.

Законопроект по суті передає частину повноважень від комітетів і офіційних юридичних та експертних установ Ради якимось поки неописаним органам, які невідомо як і кому будуть підпорядковуватись.

Єдина озвучена командою президента більш-менш конкретна ідея щодо можливого дорадчого органу – комісія з кодифікації законодавства. Певний орган, який має провести «ревізію» уже прийнятих законів та кодифікувати законодавчі ініціативи депутатів, які вони будуть подавати.

Така комісія начебто може бути використана як певний фільтр від того ж законодавчого «спама», коли депутати подають абсурдні проекти, чи дуже схожі на ті, які уже були прийняті.

Дехто із парламентських старожилів вказує, що цей «світлий» механізм може бути застосований для блокування законопроектів опозиції уже на стадії реєстрації (*Українська правда* (<https://www.pravda.com.ua/articles/2019/09/4/7225247/>). – 2019. – 4.09).

Л. Ржеутська, Deutsche Welle: Як Верховна Рада намагається нашвидкуруч змінити Конституцію України

У перший день нової сесії Верховна Рада взялася швидко і кардинально змінювати Конституцію України на ініціативу президента Володимира Зеленського. На першому етапі у неї це вийшло.

Сім законопроектів, якими мають бути внесені суттєві зміни до Конституції України, новій Верховній Раді вдалося підтримати протягом одного дня у вівторок, 3 вересня. Усі їх передав на розгляд парламенту президент В. Зеленський як невідкладні.

Першим у порядку денному Верховної Ради стояв законопроект про зняття недоторканості з депутатів. З ним народні обранці напрочуд швидко впоралися, підтримавши у другому читанні 373 голосами. Не голосувала за нього лише фракція «Опозиційна платформа – За життя». Чи то від радості, чи від остраху перед майбутнім, депутати були настільки емоційними, що довелося зробити паузу в роботі. «Я вже майже три роки без депутатської недоторканості. Це не страшно. Треба завжди жити по закону, і совість буде чиста, і добре себе будеш почувати», – ділився досвідом з колегами по парламенту позафракційний депутат Вадим Новинський, з якого у Верховній Раді минулого скликання зняли депутатську недоторканість через розслідування кримінальної справи.

Для чистої совісті

Також парламентарі погодилися значно обмежити склад Верховної Ради наступного скликання, відбирати мандати у тих колег, які прогулюють роботу в парламенті або голосують неособисто. Підтримала Верховна Рада і закріплення в Конституції право президента призначати керівника Національного антикорупційного бюро (НАБУ) та Державного бюро розслідування (ДБР), надати право українцям висувати свої законодавчі ініціативи тощо.

За процедурою зміни до Конституції розглядаються в три етапи: спочатку депутати ухвалюють рішення про направлення законопроекту до Конституційного суду, аби

він дав висновок, чи не суперечить ініціатива Конституції, потім на одній сесії депутати голосують за нього у першому читанні не менше, аніж 226 голосами, і потім на наступній сесії голосують за законопроект конституційною більшістю у 300 голосів. Тож у вівторок депутати змогли зробити лише перший крок – направити законопроекти до Конституційного суду.

Безсистемні ініціативи

Цього разу усі сім законопроектів про внесення змін до Конституції депутати розглянули швидше, аніж будь-коли раніше. Більшість народних обранців від пропрезидентської фракції «Слуга народу» не вступали у дискусії з представниками інших фракцій, мовчки слухали їхню критику і дружно натискали кнопку «за», підтримуючи всі президентські ініціативи.

При цьому депутати фракцій «Європейська солідарність», «Батьківщина» та «Голос» дорікали, що всі законопроекти виписані формально, абстрактними словами без конкретики. Окрім цього, були зауваження, що нагальність жодного з них не аргументована. Також депутатів з опозиційних фракцій обурило те, що ще на першому засіданні 29 серпня більшість «Слуги народу» проголосувала про скорочення строків подання альтернативних законопроектів, тому ніхто з депутатів не зміг підготувати альтернативного варіанту для президентських ініціатив. «Величезна кількість законопроектів, не пов'язаних між собою, безсистемних, почасти безглузвих, почасти незрозумілих, почасти шкідливих. Ви знаєте, не можна запхати все, Конституція існує для цього. В мене пропозиція до тих, хто в принципі підтримує ці законопроекти: ще раз перечитайте. Я не впевнений, що ви навіть розумієте, про що йдеться, а якщо розумієте, то поставте собі питання: чи варто робити з Біблії комікс, це трохи інший жанр», – апелював до депутатів від «Слуги народу» голова фракції «Голос» Сергій Рахманін.

За його словами, були недотримані процедури подання альтернативних законопроектів, немає

висновків головних комітетів та висновків науково-експертного управління, хоча це є обов'язковою вимогою для конституційних законопроектів. Натомість ні «Голос», ні депутатів з інших фракцій пропрезидентська більшість не почула.

«Адекватизація» процесу?

На критику в правлячій фракції реагують спокійно. «Депутати представляють народ України. Якщо населення Україн, на жаль, не збільшувалося, то чисельність депутатського корпусу має на це адекватно реагувати. Тому те, що зараз, – це адекватизація процесу», – пояснив журналістам наймолодший парламентар Верховної Ради, 23-річний депутат фракції «Слуга народу» Святослав Юраш логіку конституційних змін від президента. Натомість пояснити, чому саме 300 депутатів має бути у Верховній Раді і чому перед цим не проводився всеукраїнський перепис населення, представники цієї фракції так і не змогли. «Ми хочемо Україні миру і спокою, а коли ми бачимо, що серед 450 нинішніх депутатів виникає жохливий деструктив, і замість того, щоб приймати ефективні рішення, відбуваються інсинуації і перекручування фактів, цього допускати не можна. Тому ми пропонуємо зменшити кількість депутатів», – наголошує ще один депутат з фракції «Слуга народу» Микола Стефанчук, брат віцеспікера Руслана Стефанчука.

Не голосував – віддай мандат

Окрім цього, депутати підтримали пропозицію президента відбирати мандат у народного обранця за неперсональне голосування та прогули. Відсутність без поважних причин на третині пленарних засідань Ради чи засідань комітету, членом якого він є, протягом однієї чергової сесії може стати причиною дострокового припинення повноважень народного депутата України. «Мені здається, що найкраща запорука для особистого голосування – це введення сенсорної кнопки. І попередня Верховна Рада все зробила для того, щоб ми могли вже з вересня її запровадити. Коли ви це зробите?» – допитувалася співголова фракції «Європейської солідарності» Ірина Геращенко перед голосуванням за цю ініціативу, однак її не почули.

«Минула Верховна Рада ввійшла в історію, бо прославилася тим, що тупо не ходила на роботу. Ми всі пам'ятаємо ці чудесні кадри цього залу, особливо в п'ятницю, депутатів просто не було, чим, власне, вони і вбили довіру українського народу до інституції, до українського парламенту. Так само депутати минулого скликання, власне, як і попереднього, зловживали кнопкодавством. Це треба виправляти», – сказав депутат з фракції «Голос» Андрій Осадчук. 279 голосами парламент підтримав відправку цієї ініціативи Володимира Зеленського до Конституційного суду. «Європейська солідарність» голосувала проти (*Deutsche Welle* (<https://p.dw.com/p/3OyWq>). – 2019. – 4.09).

У. Безпалько, М. Леліч, РБК-Україна: Зе!Конституція: як Президент В. Зеленський хоче змінювати Основний закон

Уже в перший день роботи нового парламенту Володимир Зеленський вніс кілька законопроектів зі змінами до Конституції. Деякі з них носять суто технічний характер, тоді як інші можуть серйозно вплинути на політичну картину країни, як, наприклад, скорочення кількості депутатів до 300 осіб.

Усі ці законопроекти будуть проголосовані на другій сесії Ради у першому читанні, а остаточно трьомастами голосів можуть бути затверджені вже з лютого наступного року. Поки що парламент у першому читанні прийняв один законопроект – про скасування депутатської недоторканності, який дістався Зеленському в спадок від минулої влади. Детальніше про плани президента і його партії – в матеріалі РБК-Україна.

Під час обох передвиборчих кампаній цього року через риторику Володимира Зеленського та його команди червоною ниткою проходила ідея народовладдя й необхідності постійно «запитувати народу».

В інтерв'ю РБК-Україна ідеолог владної команди та новообраний перший віцепікер Руслан Стефанчук розповідав про ідею активніше застосовувати референдуми, реформувати механізм петицій, ввести інструмент відкликання народного депутата та «народного вето» на законопроекти.

Поки ж у внесених президентом у Раду «конституційних» законопроектах є лише ідея надати народу право законодавчої ініціативи. Пропонується наділити таким правом громадян – вносити законопроекти до Ради, разом із президентом, Кабміном і народними депутатами. Детальна процедура того, як це буде відбуватися, очевидно, буде прописано в окремому законі.

Проти «кнопкодавства» і прогулів

Іншим законопроектом (№1014) пропонується закріпити в Конституції право президента створювати Національне антикорупційне бюро, призначати керівників НАБУ і Держбюро розслідувань.

Зараз ці норми закріплені в профільних законопроектах, але їхня відсутність у Конституції протягом останніх років давала опозиції привід для критики: мовляв, повноваження глави держави вичерпно описані в Основному законі і жодних згадок про НАБУ та ДБР там немає. Тепер це протиріччя пропонується усунути.

Також у Конституції, відповідно до запропонованого проекту, закріплюється право президента створювати незалежні регулюючі органи, призначати і звільняти їхніх членів, як, приміром, у випадку з Радою НБУ.

Ще один законопроект (№1028) пропонує закріпити в повноваженнях парламенту норму про створення інших органів, що забезпечують роботу Ради, за рахунок держбюджету.

Також Зеленський запропонував парламенту закріпити в Конституції додаткові підстави для припинення депутатських повноважень. Внесений президентом законопроект (№1027) передбачає, що депутати можуть втратити мандати за неперсональне голосування і прогули.

Ввести відповідальність за «кнопкодавство» президент Зеленський запропонував ще два місяці тому, зареєструвавши в Раді восьмого скликання відповідний проект закону. Ним передбачалося штрафувати депутатів, викритих у натискання кнопок за колеґ. Тепер же в Офісі президента вирішили прописати більш радикальні заходи.

Згідно з новим законопроектом, якщо суд встановить факт «кнопкодавства» з боку того чи іншого депутата, в такому випадку його повноваження можуть бути припинені. Як і в тому випадку, якщо суд встановить, що депутат дозволив своєму колезі проголосувати замість нього.

Також Верховний суд може залишити без мандата депутата, якщо без поважних причин він пропустить третину засідань Ради та/або комітету, у якому працює, протягом однієї сесії. Про цю ініціативу у «Слузі народу» заговорили відразу після перемоги на парламентських

виборах. Паралельно в політсилі думали над тим, щоб закріпити механізм відкликання народного депутата на референдумі.

Ще одна зміна, прописана в проекті закону, передбачає, що депутат може скласти мандат після своєї заяви на засіданні парламенту. Зараз же депутат може добровільно припинити свою роботу в Раді тільки після того, як за це проголосують його колеги в залі. Нерідко нардепи, які заявляли про добровільне складання повноважень, ще пару років мали мандат, оскільки Рада з тих чи інших міркуванням не голосувала за їхні заяви. Насамперед, це стосувалося мажоритарників, оскільки тоді довелося б проводити довибори на його окрузі.

Траплялося таке й зі списочниками – наприклад, з новопризначеним міністром з питань розвитку громад і територій Альоною Бабак. В парламент вона пройшла по списках «Самопоміч», ще в 2017 році вирішила відмовитися від мандата, але так і пробула депутатом до самого кінця минулої каденції, тому що голосів, щоби відпустити її, в сесійній залі так і не знайшлося.

Відкриті списки і менше депутатів

Нова влада ініціює скорочення кількості депутатів з 450 до 300, закріпивши цю цифру в Основному законі. І президент, і його партія «Слуга народу» обіцяли зменшити чисельність депутатського корпусу ще раніше.

Уже в перший пленарний день Зеленський вніс законопроект (№1017), яким пропонується не тільки встановити чисельність Ради до 300 депутатів, але і закріпити пропорційну виборчу систему в Конституції.

Зараз в Україні діє змішана пропорційно-мажоритарна система виборів: половина депутатів обираються за списками партій, ще половина – у мажоритарних округах. Наприкінці своєї каденції Рада восьмого скликання ухвалила Виборчий кодекс, що передбачатиме проведення парламентських виборів за пропорційною системою з відкритими списками. РБК-Україна докладно розповідало про норми кодексу і принцип відкритих списків.

Щоби він набув чинності, свій підпис під ним має поставити президент Зеленський, якому передали документ минулого тижня.

Щоправда, про відкриті списки в проекті змін до Конституції, запропонованих Офісом президента, не згадується. Проте уточнюється, що сам порядок проведення виборів народних депутатів України встановлюється окремим законом.

Як пояснили РБК-Україна парламентарі зі «Слуги народу», закріплена в Основному законі пропорційна система буде включати вибори тільки за відкритими списками. Також у законопроекті йдеться, що народним депутатом може стати громадянин, який володіє державною мовою.

Це не перша спроба в історії незалежної України скоротити кількість депутатів. Другий президент Леонід Кучма навіть виносив це питання на всеукраїнський референдум. За результатами голосування 16 квітня 2000 року 89,91% громадян висловилися на підтримку цієї ідеї.

Тоді ж народ проголосував за обмеження депутатської недоторканності та запровадження двопалатного парламенту. Але в підсумку нардепи внесли до Конституції тільки право президента розпустити Раду, проігнорувавши інші рішення, прийняті на референдумі. До речі, в інтерв'ю РБК-Україна Руслан Стефанчук міркував про необхідність імплементувати результати референдуму 2000 року.

Зеленський хоче закріпити в Основному законі і право Верховної ради призначати уповноважених (омбудсменів) з дотримання Конституції і законів у різних сферах. Один Уповноважений Верховної ради з прав людини, на якого покладено всі ці функції, не може ефективно виконувати належні йому повноваження, йдеться в пояснювальній записці до президентського документу №1016. Крім призначення та звільнення, парламент має право заслуховувати щорічні звіти омбудсменів про дотримання законодавства.

Ще один законопроект Зеленського (№1013) пропонує скасувати адвокатську монополію, закріплену в статті 131-2 Конституції. Це положення з'явилося в Основному законі в

рамках судової реформи, яка стартувала в період президентства Петра Порошенка в 2016 році.

Адвокатська монополія, яка викликала суперечки в юридичних колах, передбачає, що представляти в судах інтереси третіх осіб можуть виключно адвокати, тобто особи, що мають адвокатські посвідчення.

З проекту Зеленського випливає, що виключне право адвокатів зберігається лише під час здійснення захисту особи від кримінального обвинувачення.

Майже недоторканні

У перший день роботи Верховної ради 9-го скликання депутати ближче до півночі встигли попередньо (в першому читанні) схвалити проект закону, що скасовує депутатську недоторканність (№7203).

Цей законопроект ще восени 2017 року зареєстрував Петро Порошенко, запропонувавши скасувати імунітет з 2020 року. Тоді ж парламентарі направили цей документ разом з альтернативним проектом, внесеним групою депутатів, на оцінку Конституційного суду. Обидва документи були визнані КСУ такими, що не суперечать Основному закону, однак висловили свої зауваження щодо можливого втручання в діяльність депутатів після скасування імунітету.

«Приймаючи рішення про скасування депутатської недоторканності, необхідно враховувати стан політичної і правової системи України – її здатність у разі повної відсутності інституту депутатської недоторканності забезпечити безперешкодне та ефективне здійснення народними депутатами України своїх повноважень, функціонування парламенту, а також реалізацію конституційного принципу поділу державної влади», – зазначив суд.

Саме до цих зауважень апелювали опозиційні фракції під час голосування за документ минулого тижня, заявляючи, що ці зауваження слід врахувати під час прийняття законопроекту. Тим не менше, і нова більшість, і нова опозиція підтримали проект Порошенка 363 голосами «за».

В. Зеленський ще в день дострокових виборів Верховної ради заявив, що зняття депутатської

недоторканності стане одним із перших рішень нового парламенту. Водночас у Зеленського вирішили скасовувати недоторканність на базі законопроекту, внесеного п'ятим президентом, тому що його прийняття – найшвидший механізм, адже до документу вже є висновок КСУ.

Законопроект передбачає, що парламентарі позбудуться імунітету вже з 1 січня 2020 року. Його суть зводиться до вилучення зі статті 80 Конституції двох частин, у яких йдеться про гарантії депутатської недоторканності й неможливість затримати, заарештувати і притягнути нардепів до кримінальної відповідальності без згоди Верховної ради.

Фактично в нардепів залишиться гарантія безпеки від переслідування за результати голосування або висловлювання у парламенті (хоча за образу й наклеп усе ж доведеться відповісти за законом). В інших же випадках, з точки зору Кримінального кодексу, народні депутати не будуть нічим відрізнятися від інших українських громадян.

У сучасній українській історії парламент позбавив недоторканності тільки 19 народних депутатів, і лише один з них – Віктор Лозинський – сів у в'язницю за звинуваченням у вбивстві. У більшості випадків у справах проти народних депутатів суди не доходили до обвинувальних вердиктів.

Бувало й так, що поки Генпрокуратура добивалася в Ради дозволу на арешт нардепа, він без перешкод залишав межі країни. Яскравий приклад: втеча Олександра Онищенка – між клопотанням про зняття недоторканності і підписанням повідомлення про підозру минув понад місяць.

Тепер до зняття з депутатів недоторканності залишилося провести лише одне голосування, цілком ймовірно – уже 3 вересня.

Зе!Імпічмент

Запропонований Зеленським законопроект про імпічмент хоч і не передбачає внесення змін у Конституцію, але все одно стосується важливого демократичного інструменту – можливості мирним шляхом усунути президента з посади за вчинення державної зради або іншого злочину.

Ще перед другим туром президентських виборів Володимир Зеленський публічно обіцяв, що однією з перших його ініціатив на посаді глави держави якраз і буде закон про імпічмент. Відповідний документ він і справді вніс у Раду незадовго після вступу на посаду. Однак депутати минулого скликання відмовилися навіть включити його до порядку денного.

Тоді в правлячій коаліції пояснили, що порядок імпічменту вже прописаний в Конституції та законі про регламент. Однак передбачається, що один з етапів у цій процедурі – розслідування та висновок спеціальної слідчої комісії парламенту. Проте чіткий порядок її роботи та повноваження у чинних законах не вказаний. Тому в червні Рада прийняла законопроект про тимчасові слідчі і спеціальні комісії.

Слід зазначити, що документ визначає не тільки формування спеціальної комісії, необхідної для розслідування злочинів президента. Він також дає реальні повноваження тимчасовим слідчим комісіям, на зразок тієї, що розслідувала вбивство Катерини Гандзюк і нападу на інших активістів. За офіційною інформацією, Зеленський цей документ не підписав, але й не ветоував, водночас термін підписання законопроекту закінчився 27 червня.

«Буде закон, і він був, ми подавали закон про імпічмент. Буде закон про імпічмент, один із перших законів, який внесе «Слуга народу». Не доповнення, а закон про імпічмент президента», – заявив президент вже в день дострокових парламентських виборів.

І справді, президентський законопроект про імпічмент став однією з перших внесених в Раду законодавчих ініціатив. Він фактично повторює положення травневого законопроекту, відхиленого минулим скликанням ВР, і чинних норм регламенту.

Процедура усунення глави держави з посади залишається вкрай складною і багатоетапною. Спершу за заявою більшості депутатів створюється спеціальна слідча комісія, яка розглядає всі підозри на адресу президента, допитує свідків і експертів, вивчає фактичні обставини справи і таке інше. Її обвинувальний висновок, якщо такий буде складено, Рада затверджує таємним голосуванням двома третинами голосів.

Далі ВР звертається до Верховного і Конституційного суду. Перший повинен підтвердити, що в діях президента дійсно є склад злочину. Другий – що розслідування цієї справи йшло без порушень конституційної процедури. Якщо обидві умови виконані, Рада повинна ухвалити остаточне рішення про усунення президента з посади таємним голосуванням, трьома чвертями свого складу, тобто 338 голосами.

Цілком очевидно, що пройти всі ці етапи й набрати необхідну кількість голосів вкрай складно, а в нинішньому парламенті з монобільшістю «Слуги народу» можливо лише теоретично. Для того, щоби зробити цей механізм більш реальним, без змін до Конституції не обійтися (*РБК-Україна (<https://www.rbc.ua/ukr/news/zekonsitutsiya-prezident-zelenskiy-hochet-1567286349.html>). – 2019. – 2.09).*

О. Іванческул, Українська правда: Позбутися президента. Як працюватиме закон про імпічмент

Верховна Рада ухвалила законопроект «Про особливу процедуру усунення президента України з поста (імпічмент)».

За документ, запропонований Володимиром Зеленським, проголосували 244 депутати від «Слуги народу» та один позафракційний.

Закон було прийнято з порушенням регламенту, оскільки прийняття в цілому відразу після першого читання допускається лише у тому разі, якщо законопроект визнано таким, що не потребує доопрацювання, та якщо не надійшло зауважень щодо його змісту від народних депутатів.

Перед голосуванням за законопроект про імпічмент зауваження щодо його змісту висловлювали представники фракцій «Батьківщини» та «Європейської солідарності».

На необхідності доопрацювання документа наголошувало і Головне науково-експертне управління Ради.

Розповідаємо, що зміниться для президента України і за що його можуть прибрати з посади.

Що таке імпічмент?

Це процедура усунення з посади вищих посадових осіб держави, як правило, президента.

У різних країнах світу процедура імпічменту регулюється відповідно до власного законодавства і є однією зі складових системи стримувань і противаг.

Що говорить про імпічмент Конституція?

Імпічмент президента оголошують у двох випадках: вчинення ним державної зради або іншого злочину. Про це пише стаття 111 Конституції України.

Перелік «інших злочинів», за скоєння яких главу держави можуть позбавити посади, в Основному законі не наводиться.

В коментарі «Українській правді» народний депутат від фракції «Слуга народу», адвокат О. Качура пояснив, що в законопроекті йде мова про кримінальні злочини.

«Інші – це кримінальні злочини. Всі статті Кримінального кодексу вписати неможливо.

Все не кримінальне – це не злочин, а проступок і правопорушення. Відповідно інша кваліфікація», – сказав він.

Процедура усунення президента з поста входить до одного з 37 повноважень Верховної Ради, які визначені Конституцією.

Щоб оголосити імпічмент президента, це питання спершу має бути ініційоване парламентською більшістю та підтримане мінімум 226 голосами нардепів.

Для проведення розслідування Рада створює спеціальну тимчасову слідчу комісію, до складу якої включаються спеціальний прокурор і спеціальні слідчі. Згодом висновки і пропозиції ТСК розглядаються на засіданні парламенту.

Рішення про звинувачення президента України ВР приймає за наявності підстав і не менш ніж 300 голосами.

Після цього справу перевіряє Конституційний Суд. Він надасть Раді висновок щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про імпічмент.

У свою чергу, Верховний Суд передає парламенту висновок про те, що діяння, в яких звинувачується президент України, містять ознаки державної зради або іншого злочину.

Далі рішення про усунення глави держави з поста в порядку імпічменту своїми голосами мають підтримати як мінімум 338 народних депутатів – три чверті від конституційного складу.

У разі дострокового припинення повноважень президента виконання його обов'язків покладається на голову Верховної Ради.

Ухвалення законопроекту має забезпечити фактичну реалізацію Конституції щодо імпічменту. Документ визначить склад тимчасової слідчої комісії, статус спеціального прокурора та спеціальних слідчих, які будуть вести розслідування.

Так було з Януковичем?

Процедуру імпічменту президента в Україні жодного разу не застосовували. Після втечі

Януковича з Києва парламент підтримав постанову про усунення його з посади президента України.

В ній йшлося про те, що Янукович самоусунувся від виконання своїх конституційних обов'язків, «поставивши під загрозу керованість держави територіальну цілісність і суверенітет України».

«Виходячи з обставин крайньої необхідності, Верховна Рада України, виражаючи суверенну волю українського народу, постановляє: встановити, що президент України Віктор Янукович у неконституційний спосіб самоусунувся від здійснення конституційних повноважень та є таким, що не виконує своїх обов'язків», – зачитав тоді текст постанови з президії парламенту О. Турчинов.

Захисники Януковича наполягають, що його усунення з посади президента було незаконним та неконституційним. Статті Конституції України пояснюють, що припинення повноважень президента можливо лише у разі:

- відставки;
- неможливості виконувати повноваження за станом здоров'я;
- усунення з поста в порядку імпічменту;
- смерті.

Чому зараз?

Прийняття закону про імпічмент президента було однією з обіцянок в передвиборчій програмі В. Зеленського.

Згодом після інавгурації президент подав до Верховної Ради VIII скликання проект закону про імпічмент глави держави, але його не внесли в порядок денний.

Ба більше, народні обранці на прощання ухвалили законопроект «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України», який був зареєстрований в парламенті ще наприкінці 2014 року.

В документі вказується, що спеціальна тимчасова слідча комісія Верховної Ради України (ТСК) – це колегіальний тимчасовий орган парламенту, до якого входять нардепи, спецпрокурор та спецслідчі.

Завданням комісії, зокрема є проведення розслідування обставин щодо вчинення

президентом України державної зради або іншого злочину, викладених у підписаному більшістю народних депутатів поданні про усунення глави держави з поста в порядку імпічменту.

Також комісія матиме доступ до будь-яких документів будь-яких посадових осіб, у тому числі, до таємних.

Закон був підписаний спікером парламенту Андрієм Парубієм ще 12 червня, проте автограф Зеленського під документом так і не з'явився.

«Українська правда» намагалась з'ясувати причини цього в Офіса президента, але відповіді не отримала.

Після голосування на парламентських виборах 21 липня Зеленський запевнив, що новим скликанням Верховної Ради буде прийнятий закон про імпічмент.

«Буде закон про імпічмент, один з перших законів, який внесе «Слуга народу». Це – рішення всієї партії, кожного з нас. Ми обіцяли, і ви у порядку денному нової Верховної Ради обов'язково побачите цей закон. Не доповнення, а закон про імпічмент президента», – пообіцяв глава держави.

Як можна буде усунути президента в Україні?

Процедуру імпічменту мають ініціювати письмовим поданням з підписами мінімум 226 парламентарів. Законопроект зазначає, що підписи не відкликаються.

Далі з «метою повного, всебічного та неупередженого розслідування» створюється тимчасова слідча комісія. Вона готуватиме висновки і пропозиції щодо вчинення президентом державної зради або іншого злочину.

До складу ТСК за принципом пропорційного представництва фракцій та груп увійдуть народні депутати, а також спеціальний прокурор і спеціальні слідчі.

Спецпрокурором і спецслідчими можуть бути не лише члени парламенту. Пункт 5 четвертої статті законопроекту визначає такі вимоги до кандидатів на посади:

- є громадянином України, який проживає на її території не менше десяти років;
- вільно володіє державною мовою;

- має вищу юридичну освіту;
- має не менш як десятирічний стаж роботи на посаді прокурора та/або слідчого;
- не має судимості.

В свою чергу, права, свободи і законні інтереси президента у процедурі імпічменту забезпечуватимуть його захисники. Їх може бути не більше п'яти. На відміну від кандидатів на посади спецпрокурора та спецслідчих, у законі немає додаткових вимог до захисників глави держави.

Висновки і пропозиції тимчасової слідчої комісії розглядаються на відкритому пленарному засіданні Ради. Але якщо у матеріалах ТСК є інформація, що становить державну або іншу охоронювану законом таємницю, то засідання парламенту проходить у закритому режимі.

Після цього Верховна Рада таємно голосує бюлетенями за постанову про звинувачення президента. Рішення буде прийняте, якщо «за» проголосують як мінімум 300 депутатів.

У разі прийняття постанови ВР звертається до Конституційного Суду та Верховного Суду.

У КС – для перевірки справи та отримання висновку щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про імпічмент.

У ВС – для отримання висновку про те, що діяння, в яких звинувачується президент, містять ознаки державної зради або іншого злочину.

Якщо висновки КС та ВС засвідчать дотримання вимог Конституції та законів, відбувається таємне голосування за постанову про імпічмент президента.

Рішення вважається ухваленим, якщо за нього проголосують три чверті народних депутатів від конституційного складу Ради, тобто як мінімум 338.

У разі неприйняття постанови спікер парламенту оголошує про припинення процедури імпічменту, припиняє повноваження спеціальної тимчасової слідчої комісії, а також від імені Верховної Ради у письмовій формі вибачається перед президентом.

У законопроекті також сказано, що відставка президента за власним бажанням є підставою для припинення процедури імпічменту, а також для закриття відповідних проваджень в Конституційному і Верховному судах.

Водночас матеріали щодо ініціювання імпічменту, висновки і пропозиції ТСК, а також документи та результати експертиз направляються для здійснення досудового розслідування відносно глави держави (*Українська правда* (<https://www.pravda.com.ua/articles/2019/09/10/7225837/>). – 2019. – 10.09).

В. Уколов, Українська правда.Блоги: Закон про імпічмент має бути реально діючим

Інакше, якщо його буде скасовано у Конституційному суді, що проілюструє лише піар-казочку про нібито «хорошого» президента і начебто «поганих» суддів...

Насправді для того, щоб монобільшості повернутись до закону і доопрацювати його причин є більш, ніж досить:

1. Під час прийняття закону були порушені норми Регламенту. Можливо в іншому випадку на це закрили би очі, але закон про імпічмент точно оскаржать в Конституційному суді. Суддям КС просто не залишать вибору, як скасувати зміни до Конституції, що приймалися з порушенням.

2. Прийнятий закон про імпічмент не спрощує, а значно ускладнює процедуру, захищаючи будь-якого діючого президента. Якщо раніше 337 голосів були потрібні лише на фінальній стадії процедури, то за прийнятим законом вони потрібні також на старті та ще й у письмовому вигляді.

Зібрати 337 підписів ще до початку роботи Спеціальної ТСК лише на підставі підозри у злочині президента – погодьтеся це неможливо.

Тим більше після скасування недоторканності умовити депутатів поставити підпис за початок процедури імпічменту буде ой же як складно.

3. В законі про імпічмент не регламентовано кількісний склад Спеціальної ТСК, а це може призвести до затягування рішення. Наприклад, якщо число членів комісії буде парним і голоси «за» та «проти» зможуть розділитись порівну.

4. Затягуванням розгляду загрожує обов'язок ВР у випадку зауважень КС проголосувати за новий склад Спеціальної ТСК, яка знову має подати свій висновок до КС, бо потім цикл може повторюватись багато разів.

5. Як на мене, принизливим є обов'язок спікера вибачитись перед президентом, якщо наприкінці не знайдеться 337 голосів. Знаєте – це нагадує монархію, а не парламентсько-президентську республіку.

Я б дуже радив Дмитру Разумкову не поспішати під час прийняття конституційних змін. Можна швидко вирішувати кадрові питання, але неможливо в такому ж темпі якісно змінювати Основний Закон. Які б приховані бажання не ховалися за цим рішенням (*Українська правда. Блоги* (<https://blogs.pravda.com.ua/authors/ukolov/5d78ed8ce4526/>). – 2019. – 11.09).

Л. Заглада: Закон про імпічмент: апофеоз популізму

Рада свіженького дев'ятого скликання б'є рекорди за швидкістю ухвалення законопроектів. ... Закон про імпічмент, наприклад, було ухвалено за 10 хвилин – і не в першому читанні, а в цілому.

Однак хочеться поставити просте запитання: навіщо? Для чого взагалі ця свистопляска навколо закону про імпічмент? Тобто зрозуміло, звичайно, що це черговий популістський залп, розрахований на середнього зе-виборця, на якому тримається рейтинг і президента, і його партії. Мовляв, дивіться: наш он який молодець, не боїться відповідальності!

І мало хто з «простих людей» пам'ятає, що закон про імпічмент... вже було проголосовано три місяці тому.

Закон про імпічмент: хрін вам, а не імпічмент

Процедура судового звинувачення державних чиновників високого рангу з'явилася в середньовічній Англії, потім її запозичили в США, і нарешті імпічмент як механізм контролю – насамперед глави держави – поширився по всьому світу. Однак на практиці процедура імпічменту дуже рідко призводить до зміщення президента. За останню чверть століття позбулися своїх постів лише шестеро президентів, з них троє з Південної Америки – Перу, Бразилії, Еквадору.

В Європі процедура імпічменту застосовується туго. Відомий лише один випадок: у 2004 році своїх повноважень

позбувся президент Литви Роландас Паксас – його звинуватили в необ'єктивності і лобізмі інтересів третіх осіб. І, власне, в Європі – все. У 1996 році депутати Верховної Ради Білорусі задумали було розпочати процедуру імпічменту президента, але бацька вже тоді показав, що таке справжній диктатор в авторитарній державі: хрін вам, а не імпічмент!

Янукович обійшовся без закону про імпічмент

Цікаво, що наш вітчизняний четвертий президент Віктор Янукович був позбавлений повноважень не за процедурою імпічменту. 22 лютого 2014 року Верховна Рада проголосувала за постанову «Про самоусунення президента України від виконання конституційних повноважень і призначення позачергових виборів президента України». У нас політична доцільність, на жаль, завжди йде попереду правової. І хоч Віктор Федорович ще той тип, накосячив неабияк і сам втік з країни, з правової точки зору його відсторонення від влади було не зовсім правильним юридично.

Отже, щодо закону про імпічмент президента України. Чи така вже це новація? Ні. У Конституції, яка є законом прямої дії, про імпічмент сказано, зокрема, у ст. 111: «Президент України може бути усунений з поста Верховною Радою України в порядку імпічменту у разі вчинення ним державної зради або іншого злочину».

Далі у статті описується процедура в найзагальніших рисах: Рада більшістю ініціює процедуру імпічменту, створює спеціальну тимчасову слідчу комісію, висновки якої розглядаються знову-таки на засіданні парламенту. Після чого рішення має бути ухвалено трьома чвертями від конституційного складу Ради після перевірки справи в Конституційному суді.

До речі, Конституційний суд у грудні 2003 року виніс рішення про те, що президент України під час виконання повноважень не несе кримінальної відповідальності, і проти нього не може бути порушено кримінальну справу.

Закон про імпічмент: перегони популістів

Дійсно, процедура прописана в Конституції в найзагальніших рисах, тому потрібен закон

про імпічмент, що чітко її регламентує: як формуються тимчасові слідчі комісії, хто може до них увійти, і безліч інших деталей. Але річ у тім, що такий закон вже є!

Взагалі смішна вийшла історія: спрощено кажучи, партія Порошенка і партія Зеленського перед парламентськими виборами наввипередки намагалися застовпити тему імпічменту. 8 квітня Порошенко заявив, що закон про імпічмент ох як потрібен. Десять днів по тому уже Зеленський сказав, що в разі перемоги на виборах неодмінно подасть відповідний законопроект. Він переміг, і 21 травня Андрій Богдан сказав, що проект вже практично готовий.

Тим часом 6 червня Верховна Рада восьмого скликання ухвалює законопроект №1098 «Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України», в якому детально прописана процедура імпічменту президента.

Закон підписує тодішній спікер ВР Андрій Парубій, потім документ відправляється на підпис до свіжообраного президента Зеленського, і... і все. «Потрібні лише дві хвилини, щоби підписати закон», – сказав на засіданні Ради Андрій Парубій. Замість цього Рада ухвалює новий закон, «від Зеленського». В цілому і за десять хвилин.

Не будемо зараз займатися порівнянням текстів законопроектів, скажемо тільки, що в загальних рисах вони передбачають одну й ту ж саму процедуру імпічменту. Але річ тут не у процедурі, а в епічному популістському батлі.

Закон про імпічмент: а як же регламент?

29 травня на брифінгу тодішній представник президента у ВР і нинішній віце-спікер Руслан Стефанчук сказав, що президент не підписуватиме закони, які ухвалювались із порушенням процедури.

Що ж сталося 10 вересня, коли ухвалювався закон про імпічмент новою Радою? Спікер Разумков стверджує, що закон ухвалено без порушення регламенту: «З цим питанням не можна було затягувати. Саме тому ми його ухвалювали в межах регламенту і тих повноважень, які нам

делегує народ України». Тим часом «Європейська солідарність» і «Голос» заявили, що регламент було порушено: адже згідно з ним не можна ухвалювати законопроект за основу і в цілому, якщо є заперечення народних депутатів.

Але чесно кажучи, не так уже й важливо, що буде далі. Тому що закон про імпичмент – це черговий популістський вихлоп: багато тріску, толку мало (*Ракурс (<https://racurs.ua/ua/2444-zakon-pro-impichment-apofeoz-populizmu.html>). – 2019. – 10.09*).

Р. Кравець, Обозреватель.Блоги: Судебная реформа – «свежий взгляд»

Глядя на то, что сейчас происходит вокруг судебной и правоохранительной системы, вспоминаются строки из стихотворения Тютчева: «Чему бы жизнь нас ни учила, Но сердце верит в чудеса».

Я долго думал писать или не писать. В начале это должен был быть просто пост в ФБ, на который может быть обратят, а может и не обратят внимание, но потом по объему это переросло в небольшой блог.

Итак, прочитав и просмотрев заявление заместителей главы администрации, вернее офиса Президента о то, что судебной системой руководят несколько семей, о том, что до занятия должности генпрокурора планы никто раскрывать не будет, чтобы их не перехватили конкуренты, становится довольно грустно.

На мой взгляд, подобная риторика и заявления свидетельствуют о полном непонимании происходящего в судебной системе и отсутствии государственного мышления, а также бездумном повторении мантры грантососов всеми силами пытающимися усугубить созданный ими же кризис, для получения новых грантов и полного контроля над украинскими судами иностранных правительств.

Что касается реформы судов, то на сегодня уже настолько дореформировались, что миллионы граждан просто остались без возможности обратиться в суд из-за физического отсутствия судей. Имеющие такую привилегию, максимально ограничены правительством Яценюка-Гройсмана в защите своих прав путем космического увеличения судебного сбора и введением Порошенко адвокатской монополии, а также бездумного внесения изменений в процессуальные кодексы

путем введения так называемых малозначных дел.

Очень похоже, что новые-старые реформаторы об этом просто не думают, а вероятнее всего даже понятия не имеют о реальном состоянии вещей. Конкурсы, квалифценвания для судей превратились в банальный отбор лояльных и максимально пассивных. Установленные несоразмерные с украинскими реалиями зарплаты судьям Верховного суда делают их, в большинстве своем, послушными и не строптивыми.

То же происходит и с органами, формирующими суды. По поводу последних событий вокруг ВККСУ и ОАСК в очередной раз проявилась полная заангажированность НАБУ и попытка сохранить полностью дискредитировавший себя состав ВККСУ, чтобы и далее, вероятнее всего, иметь возможность прямо влиять на назначения судей и принятие нужных решений.

Злоупотребления правами и подавление какого-то бы ни было инакомыслия, перекинулось и на адвокатуру. Под видом повышения квалификации и диджитализации, строптивых адвокатов просто лишают доступа к профессии.

На всем этом фоне очередные заявления, касающиеся судебной реформы и высказывания из серии, а я знаю, но не скажу, напоминают ребячество и полностью незрелый подход к столь жизненно важному для всей страны вопросу.

Не скрою, порадовал немного пришедший в себя Высший совет правосудия, после значительного обновления состава. Заметно, что в вопросе квалифценвания постепенно

проходить возникшее и набравшее за последние пять лет «головокружение от успехов». Но на этом пока все.

На сегодня, уже ЕСПЧ принято несколько жалоб, касающихся именно квалифценивания. Все с нетерпением ждуть по этому поводу решения Конституционного суда Украины, которое надеюсь появиться в ближайшем времени и решит один из наиболее важных вопросов – конституционность всей процедуры квалифценивания.

До сих пор не решен вопрос с конституционным органом – Верховный суд Украины, параллельное существование двух Верховных судов, и судя по ответам из офиса Президента в этом вопросе также нет понимания.

Молчать и прятаться не выход, не видя и не понимая перспектив, закрадывается очень не приятная мысль о том, что как решить данную проблему и с какой стороны к ней подойти понимание полностью отсутствует у тех лиц, которые могут и обязаны это решать.

Кроме того, последние заявления об объединении судов, к которым есть вопросы, свидетельствует не о построении независимой судебной системы, а об очередной сознательной или подсознательной попытке сделать судебную систему ручной и управляемой.

Но возвращаясь к началу, хочу сказать – а сердце верит в чудеса и конечно же, каждый в силах изменить мир к лучшему (*Обозреватель. Блогу* (<https://www.obozrevatel.com/politics/rostislav-kravets-sudebnaya-reforma-svezhij-vzglyad.htm>). – 2019. – 6.08).

О. Громовий, НВ.Погляди: Як підвищити довіру до суддів

Низька довіра до судів – одна з ключових проблем української правової системи. Щоразу на початку судового засідання суддя ставить одне і те ж запитання – чи довіряєте ви суду. Суддя не може його не поставити, адже це пряма вимога закону. У більшості випадків звучить відповідь – довіряю, після чого суддя починає розгляд справи. Але наскільки ця відповідь «довіряю» відображає справжнє ставлення учасника справи до складу суду? Він довіряє абсолютно? Чи більше довіряє, ніж не довіряє?

Згідно з дослідженням USAID, проведеним у вересні-жовтні 2018 року, довіра українців до судів, які були учасниками судових засідань, становить 34%. При такому невисокому рівні довіри більшість судових засідань мало б закінчуватися заявленим судді відведенням в зв'язку з недовірою. Але на практиці це не так. Висловлена недовіра судді – частіше виняток, ніж правило. Значить, якщо вірити згаданій вище статистиці, 66% учасників справ не довіряє суду, але чомусь у судовому засіданні про це не заявляє. Може тому що немає іншого суду і доводиться умовно довіряти тому, що є? Або навпаки, реальний рівень довіри

вище, ніж за статистикою, яка базується на опитуванні рядових українців, чиє уявлення про судову систему спотворене маніпуляціями з інформаційного простору. Як би там не було, низька довіра до судів – одна з ключових проблем української правової системи.

Від судових реформ втомилися всі, крім реформаторів

То як же бути з довірою до українських судів? Його необхідно виховувати. Практично кожна нова влада заявляє про необхідність реформувати судову систему. Від судових реформ втомилися всі, крім реформаторів. Але чи принесли ці реформи довіру людей до українського правосуддя? Відповідь очевидна. А все тому, що жодна реформа не займалася підвищенням якості відносин між громадянином і судом. Суть реформ, як правило, зводилася до перейменування судів, вирішення кадрових питань та перерозподілу сфер впливу, але ніколи не приділяла достатньої уваги якості взаємодії між громадянином – споживачем правосуддя і судом – провайдером такого правосуддя. Цілком може бути, що люди анітрохи не довіряють, як не задоволені

якістю взаємодії з судом. Тут мова йде навіть не про дотримання закону, а про те, наскільки шанобливо суддя і його команда ставиться до людини. Чи починає суддя вчасно судові засідання, чи виявляє повагу до особистого часу учасника справи, чи дає можливість суддя висловитися в судовому засіданні, чи виявляє повагу до його точки зору і процесуальних прав, чи розглядає суддя заявлені клопотання і саму справу в розумні терміни. Всі ці обставини впливають на рівень задоволеності людини судом, а згодом і на довіру. Саме тому доцільним могло б бути отримання якогось зворотного зв'язку від учасника справи про якість роботи судді та його команди у вигляді виставлення оцінки. Оцінюється не законність дій судді, а комфорт взаємодії учасника справи з суддею і його командою з питань організації судового процесу. На базі оцінок за підсумками півроку або року можна було б сформулювати рейтинг довіри конкретного судді, який би впливав на рівень винагороди судді і його команди, а також подальше кар'єрне зростання. Вже знаю, що скажуть скептики – в судах немає кому працювати, судді не встигають, рейтинги загрожують незалежності судді, в судах батареї холодні – не до рейтингів. Дозволю заперечити. Кадрова проблема – питання часу, бажаючих працювати в суді більш, ніж достатньо. Високий рейтинг судді не загрожують, а навпаки створює додатковий імунітет від безпідставної критики. Деталі про те, в яких судах застосовувати, чи за всіма категоріями справ, які критерії оцінювати – предмет професійної дискусії. Ключовим є необхідність зміни філософії взаємодії громадянина з судом і виховання довіри.

Сьогодні люди обмежені в можливостях впливати на якість розгляду їх судових справ. Все що вони можуть – це писати скарги. При чому Вища рада правосуддя, будучи єдиним органом, який має право застосовувати дисциплінарні санкції до судді, не розгляне скаргу без підпису адвоката. Учасники справи, як правило, залишаються непочутими, що в свою чергу породжує упередженість до судової системи, незадоволеність і пригнічує довіру.

Ще одна проблема – це різна мотивація суддів. Під вивіскою «судова система» працюють дуже різні люди з діаметрально протилежним уявленням про мораль і те, що таке правосуддя. У судовій системі є судді, які сумлінно виконують свою роботу. А є особи, що займають посаду судді, які зі здійсненням правосуддя не мають нічого спільного. Це різні люди, але ярлики навішені на всіх без винятків. Рейтинг довіри до судді дозволяє відобразити індивідуальний підхід до оцінки роботи судді. Суддя старається, пише мотивоване і зрозуміле рішення – отримай суддя високий бал. Суддя поважає сторони, дає висловитися, дотримується процесу – високий бал від учасників справи. Суддя з високим рейтингом – це заслужена працею повага і довіра суспільства.

Запитайте, чому я так за суддів переживаю? Я адвокат. Мій прямий інтерес, щоб у суддів була мотивація працювати добре. Щоб мої клієнти зверталися до судів і вирішували свої юридичні проблеми цивілізовано. Щоб до судді була повага і довіра. Ось тоді і я, адвокат, буду задоволений (*НВ Погляди (<https://nv.ua/ukr/opinion/sudova-reforma-navishcho-potriben-reyting-suddiv-50036137.html>). – 2019. – 6.08*).

О. Примаченко, Ракурс: Судебная реформа Зеленского. Начало

Президент зарегистрировал законопроект о внесении изменений в некоторые законы Украины относительно деятельности органов судейского самоуправления.

Какая ирония судьбы! Мы помним, как судей Верховного суда Украины, свысока поглядывавших на упоительное перепаживание предыдущей властью остальных судов, снесло реформаторским цунами в самую последнюю очередь. Уже тогда, когда им казалось, что небо над головой чистое и вроде бы ничто не предвещало неприятностей. Они же соблюли принцип молчания и закономерно рассчитывали на бонусы.

Также никто из судей нового Верховного суда словом не обмолвился о творящихся в отношении их коллег безобразиях, «милых» особенностях проведения конкурса и о том, что их незаконно выброшенные на улицу предшественники, уныло кучкующиеся у памятника Пилипу Орлику и вопиющие в пустыне, – это вовсе не забавно, это плохой знак для государства и системы. Так вот судей последнего Верховного суда решено сократить таким образом, чтобы их было не более 100 человек (то есть в два раза). И грядущие танцы по кругу с прерываемой музыкой и фатальной нехваткой стульев станут зрелищем посильнее «Лебединого озера», который, как утверждают некоторые горячие головы языками без костей, готовит «путчист Порошенко» к декабрю.

Жаль только, что вместе с теми, кто штамповал в новом Верховном суде материалы не просто качества «попередников», а гораздо ниже по юридическому исполнению, возможно, будут «выплеснуты» именно те 10 или 15 процентов судей, которые старались выдавать на-гора иные образцы решений, хоть отдаленно напоминающие уровень высшей судебной инстанции европейского государства.

Не говоря уж о том, что с каждым новым «перетряхиванием» все меньше вменяемых людей захотят и смогут оставаться в судебной

системе. Тот режим, в котором живут суды последние годы, создает благоприятную почву лишь для желающих хапнуть, а не кропотливо и последовательно строить карьеру судьи, будучи уверенным в своей защищенности.

Из законопроекта следует, что снова грядет люстрация. На сей раз – руководства Высшей квалифкомиссии судей и Государственной судебной администрации. Вот понравилось слово, и все, пока не затаскают до потери смысла, не отцепятся. Из исключительной меры люстрацию скоро превратят в ежедневную процедуру.

Нарушали они закон – привлекайте по закону. Судей или так и не ставших судьями кандидатов, жаждущих добиться возмездия и (или) бонусов от новой власти – пруд пруди, только свисни, дадут показания. При чем здесь люстрация?

Что касается иных грядущих новшеств. Веселый адвокатский серпентарий, который очень устраивала собственная монополия («это же качество адвокатских услуг»), теперь сильно распереживался о правах человека в связи с очередной искрометной идеей президента – отменить оную. Адвокатское сообщество, не способное договориться о минимальных профессиональных стандартах, с выплескивающимися наружу склоками, захватами, отжимами и прочими межуособицами, почему-то уверовало, что при монополии сможет гарантировать качество адвокатских услуг, если не члены клуба перестанут путаться под ногами, посягая на толику их корма.

Кстати, профи адвокатуры, которых уважаю безмерно и доверяю как себе, к идее адвокатской монополии относились без энтузиазма, прекрасно понимая разницу между декларируемым и тем, как это будет исполнено. А еще – реальное положение наших сограждан в контексте доступности суда, который год от года становится все менее доступным для все большего количества людей.

Так же безумно, як вводилась адвокатська монополія, її і скасують, не вникаючи, на потреби толпи. На гарантії якості юридических послуг всі ці рухи, зрозуміло, не впливають ніяк.

Представлені законопроекти реформування судової влади і прокуратури (останній заслуговує окремої репліки), залишають звичне відчуття повної відсутності стратегії. Звичайно, якщо не називати

стратегією чергове жорстке переподпорядкування судам чергової правильної влади. Але це не стратегія, це – традиційна тактика.

Є сподівання, що не це має в виду президент Зеленський.

Але немає сподівання, що не це має в виду адвокат Богдан (*Ракурс* (<https://racurs.ua/ua/b124-sudebnaya-reforma-zelenskogo-nachalo.html>). – 2019. – 30.08).

Ракурс: Реформу правової системи проводитимуть фігуранти антикорупційних розслідувань

Президент В. Зеленський призначив у Комісію з реформи правової системи фігурантів антикорупційних розслідувань.

Про це 7 серпня повідомили у Bihus.Info, аналізуючи персональний склад комісії, який сьогодні затвердив Зеленський в своєму указі.

Журналісти стверджують, що частина людей з переліку – фігуранти розслідувань, більшість з них пов'язані з керівником Офісу президента А. Богданом.

У списку новопризначених членів є колишній бізнес-партнер Богдана І. Пукшин – власник адвокатського об'єднання «Адвокатська фірма «Пукшин і Партнери». До переїзду на Банкову Богдан користувався автомобілем фірми Пукшина, а зустрічі з журналістами проводив у його офісі. Пукшин відтепер у складі робочої групи з питань підготовки пропозицій щодо внесення змін до Конституції України.

У групі з питань розвитку законодавства про організацію судової влади та здійснення правосуддя працюватиме Р. Бойко з Господарського суду Києва. Раніше він очолював «Юридичну фірму «Статус», співвласником якої нині є брат А. Богдана Ігор.

У цій же групі працюватиме Андрій Нижний. Він брат Сергія Нижного, який засвітився у листуваннях працівників передвиборчого штабу Володимира Зеленського. Юридична компанія Нижного «Хіллмонт Партнерс» співпрацювала з «Кварталом». Цього правника вважають керівником неформального напрямку в передвиборчому штабі Зеленського.

Bihus.Info з'ясував, що житло, в якому мешкає нардеп та соратник міністра внутрішніх справ А. Геращенко розділили на дві квартири. Власником однієї з них став саме С. Нижний.

Реформуватиме судову владу будуть й заступник голови Верховного суду Богдан Львов та член Вищої ради правосуддя С. Шелест. Раніше в Bihus.Info оприлюднювали аудіозаписи, на яких Львов у 2015 році давав вказівки суддям Верховного суду, пояснюючи, за кого вони мають голосувати на з'їзді суддів. Наступного дня усі кандидати, схвалені Львовим, отримали нові посади.

С. Шелест фігурувала в розслідуваннях, коли працювала в Київському адміністративному апеляційному суді. Тоді вона отримала у подарунок дорогу квартиру в урядовому кварталі. Суддя пояснила, що це був подарунок матері.

Головою робочої групи з питань розвитку кримінального права буде Ю. Баулін, колишній голова Конституційного суду. У 2010 році він голосував за зміни до Конституції, що дозволили Віктору Януковичу узурпувати владу. Син екс-голови КСУ О. Баулін – колишній партнер А. Богдана у кількох юридичних та агрокомпаніях.

Нагадаємо, що Комісія з питань правової реформи – це консультативно-дорадчий орган, який розроблятиме та узгоджуватиме пропозиції з реформування правової системи. Співголовами комісії призначено М. Буроменського та Р. Рябошапку (*Ракурс* (<https://racurs.ua/ua/n125302-reformu-pravovoyi-systemy-provodytymut-figuranty-antikorupciynyh-rozsliduvan-zmi.html>). – 2019. – 7.08).

С. Лукашова, Українська правда: Рябошапка пообіцяв Україні Римський статут і перехідне правосуддя. Що це таке

15 серпня заступник голови Офісу президента Руслан Рябошапка пообіцяв, що нова влада «нарешті» ратифікує Римський статут та підготує концепцію перехідного правосуддя.

Такий намір у Зеленського декларують не вперше. Ще під час парламентських виборів «Європейська правда» дізналась позицію «Слуги народу» з цього питання. Майбутні парламентарі, як і більшість їхніх колег з інших політсил, пообіцяли нарешті взятись за Римський статут.

В українській політиці ратифікацію Римського статуту супроводжують кілька абсолютно протилежних точок зору. А про перехідне правосуддя взагалі не згадують у виступах на широкий загал. «Українська правда» розібралась і з першим, і з другим та розповідає, що це таке і навіщо воно Україні.

Що таке перехідне правосуддя і Римський статут

У контексті подолання військових конфліктів часто згадують про перехідне правосуддя. Під цим поняттям об'єднують механізми, які мають повернути країну до мирного життя, відновити роботу державних структур на територіях, де тривав конфлікт.

Перехідне правосуддя має відповідати як за юридичні аспекти життя, так і гуманітарні.

Традиційно виділяють 4 елементи:

- відшкодування збитків для постраждалих;
- інституційні реформи;
- «право на правду», тобто необхідність розповідати населенню правду про конфлікт;
- покарання злочинців.

Тобто перехідне правосуддя стосується не лише судів чи правоохоронної системи, а й інших суспільно-політичних інститутів і норм.

Наприклад, угода, якої дійшла влада Колумбії з бойовиками революційних збройних сил, також відомих під назвою ФАРК. Після 50 років конфлікту угода винесла на передній план права жертв, компенсації та встановлення правди.

Одним з етапів перехідного правосуддя був спеціальний закон, який скоротив бойовикам термін ув'язнення в обмін на зізнання та участь у відшкодуванні збитків. Інший закон встановлював механізми цих відшкодувань, пошук істини та створення нових інституцій для допомоги жертвам.

ФАРК також пустили на парламентські вибори 2018 року. Заснована бойовиками партія не набрала навіть одного відсотка, однак їй все одно мають віддати по 5 місць у верхній та нижній палатах. Ця квота була гарантована мирною угодою.

Коли йдеться про покарання злочинців, перш за все маються на увазі тяжкі злочини. У найрезонансніших або найскладніших випадках такими справами може займатися Міжнародний кримінальний суд (МКС).

Він уже 17 років діє у Гаазі, де переслідує винуватців найтяжчих злочинів, таких як геноцид, злочини проти людяності, воєнні та злочини агресії. При цьому повноваження МКС не обмежують посади та політичні імунітети: відповідальність можуть понести глави держав чи урядів, військові командири, які керували злочинними операціями.

МКС має право діяти на території будь-якої зі 123 країн (у переліку, серед інших, крім України, немає США, Росії, Китаю, Ізраїлю, Ірану, Зімбабве), що ратифікували його статут, а за додатковими договорами – в інших державах.

Роботу суду регулює ухвалений у 1998 році Римський статут. У цьому договорі – і визначення злочинів, за які береться МКС, і види покарання, і функції Асамблеї держав-учасників.

Вибір покарань у Гаазі достатньо обмежений: здебільшого тюремний термін може сягати не більше ніж 30 років, в окремих випадках – пожиттєва в'язниця. Серед інших видів – штраф або конфіскація злочинних активів.

Чому в Україні роками не ратифікували Римський статут

Україна підписала Римський статут ще 2000 року. Однак перед тим, як віддати договір

на ратифікацію в Раду, тодішній президент Леонід Кучма звернувся за його перевіркою на законність до Конституційного суду.

Судді відхилили сумніви Кучми, однак у них виникли свої претензії. Служителі Феміди забракували речення на самому початку договору. У цьому реченні йдеться про те, що Міжнародний суд доповнює національні правові органи.

Український закон не передбачав такого доповнення, і Римський статут визнали неконституційним. З того часу Україна довго не поверталась до питання його ратифікації. Через це МКС роками не мав права розслідувати злочини, вчинені в Україні.

Після Революції Гідності Україна зобов'язалась ратифікувати статут – це було однією з умов Асоціації з ЄС.

Однак влада знову не поспішала.

За законом, просити парламент ратифікувати міжнародний договір може або Кабмін, або президент. Ані Петро Порошенко, ані уряд так і не подали потрібний проект закону.

Соратники Порошенка пояснювали затримку кількома причинами. По-перше, кивали на неузгодженість українського законодавства, адже все ще залишались розбіжності з Конституцією.

За два роки після Революції Гідності Верховна Рада таки ухвалила запропоновані Порошенком зміни до основного закону. У Конституцію внесли пункт про те, що Україна може визнати юрисдикцію Римського статуту. Щоправда, ці зміни відстрочили на 3 роки – вони набули чинності лише менше двох місяців тому.

Віце-спікерка Ради Оксана Сироїд тоді пояснювала, що за три роки Україна може підготувати свої закони, внести до них поняття про воєнні злочини та злочини проти людяності.

Другим поясненням пасивності була загроза з боку Росії, яка нібито почне скаржитись у МКС на українців. У 2015 році саме так Юрій Луценко виправдовував відмову очолюваної ним фракції БПП підтримати ратифікацію:

«[Римський статут] може бути використаний проти нас же в цій військовій ситуації, відволікати військових держслужбовців,

взагалі всю державу на абсолютно прогнозовані російські звернення щодо нас в цьому суді в той момент, коли Російська Федерація туди не збирається вступати».

Згодом заступник голови Адміністрації президента Олексій Філатов теж апелював до ризиків для українських військових. Схожої думки дотримувались в РНБО і навіть переконували в цьому народних обранців.

Водночас, попри те, що протягом двох десятків років Україна так і не ратифікувала Римський статут, парламент двічі визнавав дію Міжнародного кримінального суду на території України.

Перше таке звернення стосувалось подій часів Євромайдану, друге – злочинів російських посадовців та керівників терористичних «Л/ДНР» з 20 лютого 2014 року.

Нещодавно призначений постпред Зеленського у Криму Антон Кориневич пояснює, що таким чином Міжнародний суд вже може розбиратись з подіями в Україні:

«Друга заява (про визнання юрисдикції МКС – УП) має відкриту фінальну дату. По суті, на все, що відбувається на території України з початку Євромайдану, вже зважає Міжнародний кримінальний суд і вже може відкривати повноцінне розслідування без ратифікації Римського статуту».

Чому Римський статут потрібен Україні

«Зараз виходить, що ми не маємо ніяких повноважень, а маємо тільки зобов'язання».

Так Кориневич пояснює необхідність затвердити Римський статут. Міжнародний кримінальний суд вже зараз може розслідувати злочини, вчинені в Україні.

Ратифікація дала би нам офіційний статус члена Асамблеї держав-учасників, а з ним – додаткові права. Наприклад, ставити питання на порядок денний Асамблеї, мати свого суддю, організаційно брати участь у роботі суду.

Правозахисниця з Української гельсінської спілки (УГС) Дар'я Свиридова говорить також про можливість обміну досвідом:

«Ми зможемо поділитись своїм досвідом щодо різних підходів. Не треба себе недооцінювати, в нас теж є фахівці і бачення.

Ми отримаємо експертну допомогу під час національних розслідувань. Ратифікація Римського статуту задасть певного стандарту розслідуванню».

Правозахисниця вважає, що МКС буде стримувати злочинців, а ратифікація продемонструє готовність України їх карати. Адже Гаага повністю не візьме на себе всі українські проблеми. Відповідальними, у будь-якому випадку, залишатимуться наші слідчі та суди.

Міжнародний кримінальний суд буде розслідувати найтяжчі злочини і тоді, коли Україна не матиме бажання або змоги робити це самостійно. Наприклад, у випадку з топ-посадовцями Росії. Адже багато хто очікуватиме від МКС саме покарання росіян та допомоги у деокупації.

Навіщо Україні перехідне правосуддя

Однак саме лише переслідування злочинців – не порятунок. Відновлення контролю над Донбасом і Кримом, повернення до мирного життя потребує особливого підходу – концепції перехідного правосуддя. Вона має моделювати поведінку української влади після повернення окупованих територій.

Перехідне правосуддя дасть зрозуміти, за що та як карати, як донести це місцевим, як запобігти конфліктам у майбутньому, і хто має платити за зруйновані будинки чи «віджятий» бізнес.

Розібратись з цими та багатьма іншими питаннями Україна має до того, як доведеться втілювати їх у життя. На цьому сходяться і правоохоронці, і влада.

Для тих, хто спеціалізується на проблемах окупованих територій, формування власної української концепції перехідного правосуддя – пріоритетне питання. Скопіювати вже випробувані іншими країнами схеми не вийде, зазначає правоохоронця Свиридова:

«Безумовно, в першу чергу Україні треба напрацювати свою індивідуальну модель перехідного правосуддя. Є певний досвід інших країн. Але універсальних прикладів, які б можна було взяти і перенести на Україну, не існує».

Українська гельсінська спілка опікується цим питанням вже не перший рік. Нині в організації навіть розроблений проект закону, із яким планують ознайомити нову владу. При цьому, за словами Свиридової, за деякі етапи було б доцільно братись вже сьогодні:

«Як сніжний ком, наростає кількість проблем, які треба вирішувати. Збільшується і кількість питань, на які треба давати відповіді населенню окупованих територій».

Зокрема, деокупація вимагає підготовки законодавства, інституцій і кадрів, що будуть повертатись на території. Все це потребує часу, якого з кожним роком стає все менше.

Тюрма чи амністія

Серед усього, що розуміють під перехідним правосуддям, найпопулярнішою в суспільстві є тема покарання.

Нині за сприяння окупантам «злочинцями» може стати значна кількість місцевих на Донбасі чи в Криму. Тому постає питання, де саме можна провести межу злочину і за які дії справедливою буде амністія.

У Гельсінській спілці, наприклад, пропонують не карати за сам факт співпраці з окупаційною владою. Такі речі можна документувати, вдаватись до люстрації, але не відправляти людей під суд без поважних причин. Поважна причина в цьому випадку – жорстоке порушення прав людей.

Як приклад тих, кого не варто вважати злісними порушниками, правоохоронці наводять лікарів, пожежників, працівників ЖКГ тощо.

Про те, що «ідеального рецепту» немає і над ним потрібно працювати вже зараз, кажуть і у владі. Там бачення наразі менш конкретне.

Антон Кориневич, якому Зеленський довірив очолювати робочу групу з питань реінтеграції, поки не дає чітких відповідей на питання, які інституції треба реформувати або яких порушників можна амністувати. Він здебільшого уникає власної думки, бо «це треба опрацювати».

Серед того, про що постійний представник Зеленського все ж каже – максимальна відповідальність Росії за збитки у Криму,

безумовне покарання за найтяжчі злочини і можливість дискусії щодо дрібніших порушень.

Ця дискусія не стосуватиметься воєнних злочинців, винних у геноциді чи злочинах проти людяності. Тут позиція однозначна – і у громадськості, і у влади, і у законодавства. Такі злочини на мають строку давності, за них найчастіше дають більше 10 років ув'язнення, а винуватці не можуть бути амністовані або помилувані.

Ще одне питання, яке потребує вирішення – готовність української правоохоронної системи до навантаження, яке різко зросте після деокупації.

Минулого року у Гельсінській групі називали приблизні підрахунки осіб-потенційних фігурантів майбутніх кримінальних справ.

У силових та «правоохоронних» структурах окупантів працює близько 63 тисяч осіб. При цьому українські тюрми розраховані приблизно на 44 тисячі засуджених.

Крім того, треба враховувати навантаженість судів, які і нині не завжди оперативно виконують роботу, слідчих органів тощо.

Тобто правоохоронна система потребує підготовки резервних кадрів, навчання роботі з новими для України злочинами. Хоча і серед правозахисників, і в команді Зеленського звертають увагу, як за роки окупації трансформувалась прокуратура Автономної республіки Крим. Тамтешні прокурори навчилися вести розслідування воєнних злочинів, з якими раніше не доводилось стикатися.

Чи загрожує Римський статут судами з Росією

Серед противників ратифікації російська загроза є популярним аргументом. Ймовірно, це було аргументом і для попередніх керівників держави, які роками відкладали у довгий ящик співпрацю з Міжнародним судом.

Як приклад часто проводять паралелі з окупацією Грузії, коли Росія вирішила скаржитись у Гаагу на «злочини» грузин.

Проте, як уже згадувалось раніше, Україна двічі «впустила» до себе Міжнародний кримінальний суд. Тобто теоретично

скаржитись на «злочини» українського керівництва можна вже.

Інший важливий момент – у Міжнародному суді сидять не московські прокурори, звиклі до фальсифікацій і політичних переслідувань. Звернення до них може направляти будь-хто, але це не зобов'язує починати розслідувань чи тим більше передавати справу до суду.

І постпред Зеленського, і правозахисники, з якими розмовляла УП, відверто називають «російську загрозу» непрофесійною думкою або результатом необізнаності.

«Російська Федерація не співпрацює з Міжнародним кримінальним судом, це їхня офіційна позиція. Ця позиція не міняється незалежно від того, що робить Україна. Усі ритуальні танці навколо того, що нам не можна його ратифікувати, не мають жодного правового сенсу», – підкреслює Кориневич.

«Міфами» називає членкиня УГС Дар'я Свиридова острах, що судити почнуть українських воїнів.

Тут теж є кілька застережень.

По-перше, Міжнародний суд переважно береться за військове начальство або тих, під чийм безпосереднім керівництвом здійснювались злочини.

По-друге, звертають увагу на систематичні, а не поодинокі порушення.

І, по-третє, суд у Гаазі створили для того, аби виконувати функції правосуддя, якщо від цього відмовляється та чи інша держава. Україну не просто звинуватити у переховуванні своїх громадян від суду: під вартою та з тюремними термінами вже неодноразово опинялись колишні АТОвці, наприклад, бійці роти міліції «Торнадо».

Тобто потреби у міжнародних прокурорах не буде, якщо українські правоохоронці виконуватимуть свою роботу. А в цьому зацікавлена і сама Україна, пояснює правозахисниця Свиридова:

«Хто б не був винний у вчиненні злочину, він має понести відповідальність. Ми зацікавлені, якщо можемо, розслідувати ці злочини, а не чекати на якийсь там страшний Міжнародний кримінальний суд і плодити міфи, які під собою мають нуль реальних підстав і загроз».

Чи зможе Україна засудити росіян

Інше, пов'язане з Росією, питання – чи може Міжнародний кримінальний суд допомогти Україні у покаранні росіян? Адже Москва так само роками не ратифікувала Римський статут.

У 2016 році Володимир Путін взагалі підписав розпорядження про відмову Росії бути учасником договору. Та й всім давно відомо, як РФ реагує на неугідні їй рішення міжнародних інстанцій, ігноруючи, наприклад, рішення судів.

Передбачуваною буде і реакція Кремля на спроби притягнути до відповідальності посадовців, винних у злочинах в Україні. Це не означає, що до цих спроб не варто вдаватись. Україна зацікавлена домагатись розслідувань, адже йдеться про злочини на українській території, де визнаний МКС.

Можна домагатись і видачі росіян Міжнародному суду. Так, їхня батьківщина «своїх не здає». Але правозахисниця Свиридова звертає увагу: міжнародні розслідування можуть принаймні ускладнити росіянам життя, обмеживши їхнє пересування кордонами батьківщини:

«Для нас Міжнародний кримінальний суд – це інструмент в досягненні такого важливого принципу як притягнення до реальної відповідальності винних у найтяжчих злочинах. Для цього не важливо, щоб Росія ратифікувала Римський статут».

Суд вже веде попереднє розслідування по Україні, досліджуючи порушення у Криму та на Донбасі. Розслідування триває з 25 квітня 2019 року. У грудні минулого року прокурор МКС звітував, що отримав 86 звернень від прокуратури АРК та українських громадських організацій щодо порушень за період з початку Євромайдану.

У звіті щодо розслідування, оприлюдненому наприкінці 2018 року, МКС фіксував можливі злочини у Криму: зникнення та незаконне позбавлення волі людей, захоплення майже трьохсот майнових об'єктів, утиски за політичними, релігійними ознаками тощо. Стосовно Донбасу прокурор МКС зареєстрував більше тисячі ймовірних злочинів, зокрема, вбивств, катувань, використання дітей у війську, сексуальні злочини.

У правоохоронних чи громадських колах про перехідне правосуддя кажуть давно. Європа і правозахисники неодноразово закликали Україну ратифікувати Римський статут. Для влади це питання постійно було «не на часі».

Якщо нинішні обіцянки команди Зеленського перетворяться на дії, це буде і важливим кроком у розвитку української правоохоронної системи, і сильною політичною позицією (*Українська правда* (<https://www.pravda.com.ua/articles/2019/09/2/7224129/>). – 2019. – 2.09).

Л. Заглада, Ракурс: Зняття депутатської недоторканності: суєта навколо закону

«Ура, ура! – кричать у соцмережах прихильники чинного президента і його політсили. – Ми зробили те, на що ці лузери ніяк не могли сподобитися за 28 років незалежності! Ми домоглися зняття депутатської недоторканності!»

Народ у захваті: у нього і справді склалося враження, що а) депутати з учорашнього дня дуже навіть доторканні, і б) це цілком і повністю заслуга переможців. Однак насправді із законом про зняття депутатської недоторканності все не так просто. Почнімо з того, що це поки тільки законопроект, і на своєму першому засіданні 29 серпня ВР підтримала його в першому читанні – при тому, що тексту законопроекту не було на парламентському сайті. Як, втім, і текстів кількох інших голосно анонсованих законопроектів, наприклад, про імпічмент президента.

Дві парламентські фракції – ЄС і «Голос» – навіть залишили зал засідань, не бажаючи брати участь у голосуваннях, що відбуваються поза правовим полем. «Вони голосують за неіснуючі законопроекти. Документів ніхто не бачив, до порядку денного вони не включені. Голосування відбувається без дотримання процедур», – так прокоментував ситуацію голова фракції «Голос» Сергій Рахманін.

У п'ятницю вранці законопроект №7203 про зняття депутатської недоторканності благополучно був на сайті Верховної Ради, і дуже цікаво було почитати про пригоди цього документа в парламенті. Отже, «невідкладним» він був визнаний ще в жовтні 2017 року президентом Порошенком. Тоді ж, у жовтні 2017-го, він пройшов комітети і був переданий на розгляд до Конституційного суду. У липні минулого року КС зробив свої висновки і пропозиції, законопроект передали на доопрацювання у відповідний парламентський комітет.

29 травня нинішнього року свіжообраний президент Зеленський знову-таки позначив цей законопроект про зняття депутатської недоторканності як невідкладний. Останній запис на сайті ВР від 29 серпня 2019 року говорить: «Проект відкликано».

Відзначимо також, що у 2017 році до парламенту надійшло два законопроекти про зняття депутатської недоторканності. Документ №6773 (в якому процедура було максимально спрощено) було знято з розгляду ще у вересні 2018-го.

Може, вчора 363 депутати проголосували за якийсь третій, таємничий і закритий документ? Та ні, начебто всюди згадується законопроект №7203 про зняття депутатської недоторканності, який станом на 9 ранку п'ятниці, 30 серпня, на парламентському сайті позначено як «відкликаний» і «знятий з розгляду».

Та й саме голосування відбувалося якимось незрозуміло: спікер Дмитро Разумков, щось, мабуть, переплутавши, оголосив, що за закон про зняття депутатської недоторканності голосують у цілому. Представники ЄС вказали йому на помилку. Присутній в залі президент Зеленський нервово відреагував на це: «Ну і сказали, і що ви кричите весь час?»

...Одним словом, ми продовжуємо стежити за загадковими пригодами голосно анонсованих законопроектів – і про зняття депутатської недоторканності, і про імпічмент, і про введення прямого народовладдя, і інших.

Ще буде час докладно розібратися в їхньому змісті, адже попри гучні заяви про «зняття депутатської недоторканності в один клік», до реального скасування цієї недоторканності довгий шлях. Внесення змін до Конституції одним махом не робиться – для цього відповідні законопроекти повинні розглядатися протягом двох парламентських сесій.

А може, зім'ята процедура голосування за законопроект про зняття депутатської недоторканності, тексту якого в момент голосування, як заявляють окремі депутати, не було на сайті парламенту, для того і задумана, щоби згодом оголосити ці результати незаконними і затягнути процедуру ухвалення законів, що утискають права народних обранців, якомога довше? *(Ракурс (<https://racurs.ua/ua/2432-znyattya-deputatskoyi-nedotorkannosti-suieta-navkolo-zakonu.html>). – 2019. – 30.08).*

Т. Воліна, Закон і Бізнес: Забагато не буває

Адвокати застерегли новообраних парламентарів від помилок, що можуть залишитися незрозумілими для європейських партнерів

Нова влада демонструє зацікавленість у завершенні правової реформи. Проте воно не має відбуватися за рахунок посягання на права, гарантовані Конституцією. В іншому разі про європейський вектор розвитку держави годі й говорити.

Актуальне питання

Перед початком роботи нової Верховної Ради адвокати вирішили нагадати народним обранцям про роль адвокатури в демократичному суспільстві та про важливість рівності сторін у процесі. Це й не дивно, адже не встигли нардепи розібратись із розташуванням кнопок для голосування в системі «Рада», як Президент уніс проект змін до Конституції, в якому серед іншого пропонує позбавити адвокатів виключного права на представництво інтересів сторін у всіх судових справах, окрім кримінальних.

Експерти в галузі права оцінили таку ініціативу досить обережно: закріплення так званої адвокатської монополії на конституційному рівні свого часу стало величезним демократичним досягненням; відмова від неї не лише відкине українську демократію на кілька років назад, а й буде незрозумілою іноземним партнерам.

Нагадування від правничої спільноти відбулось у формі круглого столу на тему «Чи не забагато прав у адвоката?». За задумом організаторів заходу, зазначене питання передбачало іронічний відтінок, адже, крім ризику втратити монополію, адвокатура, зокрема й у кримінальному процесі, досі потерпає від низки інших проблем.

Так, захисники продовжують скаржитися на нерівність зі стороною обвинувачення у формуванні доказової бази, а також на відверто дискримінаційні законодавчі приписи, як, скажімо, ті, що обмежують кількість одночасної участі адвокатів у судовому засіданні 5 особами

й не обмежують кількості прокурорів. І хоч інші експерти, з якими спілкувався «ЗіБ», переконані, що більшості негараздів можна уникнути шляхом уважнішого читання кодексів і застосування механізмів, запропонованих у них, правники переконані: обговорення проблематики обсягу адвокатських прав і гарантій залишається актуальним.

Тож не дивно, що, крім самих адвокатів, зокрема представників Національної асоціації адвокатів України, Комітету захисту прав адвокатів та гарантій адвокатської діяльності при НААУ, Вищої кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатів та регіональних рад адвокатів, до дискусії долучилися міжнародні та національні експерти, науковці, представники громадськості.

Позиції більшості запрошених вийшли за межі неможливості звуження адвокатських прав. Промовці наголошували на необхідності їх розширення та гарантування дотримання принаймні іншими учасниками процесу. Як аргументи на захист зазначеного лунали посилання на конвенції, в яких задекларовані права людини, що їх мусить захищати адвокат у демократичній державі, на чинні нормативно-правові акти та практичні аспекти діяльності правників.

Небезпечна професія

Так, голова ВКДКА Сергій Вилков наголосив, що згідно з Кримінальним процесуальним кодексом адвокат користується процесуальними правами підозрюваного, обвинуваченого, захист якого він здійснює. Тому обмеження на законодавчому рівні можливостей адвокатів, аби зробити кримінальний процес більш ефективним, насправді негативно вплине на рівень захисту прав громадян.

Представниця Міжнародної комісії юристів Марія Рудько підкреслила, що сьогодні адвокатська діяльність є однією з найбільш ризикованих. Під час міжнародної місії в Україні комісія дійшла висновку, що стан адвокатури в нашій державі незадовільний, він перебуває на рівні країн Середньої Азії.

«Незважаючи на те що адвокатура в Україні є незалежною, що є відмінністю від таких країн, як Азербайджан, Казахстан, Пакистан та багатьох інших, вона на одному рівні з ними. А це відсутність поваги до закону, нерозуміння прав людини й важливості їх у кримінальному процесі. Є перекис у бік обвинувачення, де прокурор ототожнений з державою, а адвокат – сторона, яку треба максимально придавити. Ця тенденція є в усіх країнах Центральної Азії. І, на жаль, і в Україні», – зазначила М.Рудько.

Чиїм коштом?

Учасники круглого столу з розумінням поставилися до прагнення нової влади вдосконалити правову систему. Однак, на їхню думку, робити це потрібно аж ніяк не за рахунок адвокатури.

Зокрема, С.Вилков звернув увагу на те, що можновладці неодноразово декларували безперервність судового процесу. Проте чи можна говорити про неї, коли слухання справ відкладаються або оголошується перерва на 2–3 місяці? Чи може особа своєчасно діставати судовий захист? На ці запитання є проста відповідь. У судах першої інстанції немає кому працювати. Це реформування, яке йшло останні 5 років, настільки затяглося, що судова реформа, про яку багато говорили, просто не відбувалася. Тож, очевидно, новому керівництву країни варто зосередитися саме на цьому моменті й завершити почате, а не чіпати правників, яким і без того несолодко.

«Адвокат сам на сам зі своїм клієнтом стоїть проти добре фінансованої, інформаційно підготовленої обвинувальної машини. Ми не повинні зменшувати наші права, оскільки це права людини. Навпаки, треба їх посилювати. І, звичайно, ці питання мають бути першими в нової влади, яка буде приймати відповідні рішення», – підсумував С.Вилков.

Два висновки

У підсумку учасники заходу дійшли двох основних висновків. По-перше, установлені законодавчі гарантії адвокатської діяльності та наявність механізмів для їх реалізації – це індикатор демократичності, що утверджує

розвиток України як правової держави. А те, що задекларовано, звужуватися не може.

По-друге, у кримінальному процесуальному законодавстві встановлено, що права адвоката ідентичні з правами особи, якій він надає юридичну допомогу, за винятком особистих прав цієї особи. Тому спроба звужити процесуальні права сторони захисту неодмінно призведе до обмеження не заборонених законом дієвих інструментів захисту конституційних прав і свобод громадян, унаслідок чого нівелюється принцип рівності сторін у процесі, що спричинить превалювання сторони обвинувачення.

Зазначені висновки були відображені в резолюції. Учасники круглого столу, а також підписанти документа сподіваються, що думки адвокатів не тільки доведуть до відома нового керівництва країни, а й не залишаться проігнорованими. Резолюцію буде скеровано до Ради адвокатів України.

«Ми сподіваємося, що в нової влади є розуміння ролі адвокатури як незалежного правозахисного інституту в Україні, як одного з бастионів демократії. В адвокатів не забагато, а замало прав, адже ми задекларували курс на європейський вектор розвитку, а це передбачає таке фундаментальне поняття, як гуманізація правосуддя. Якщо ми гуманізуємо правосуддя, то не можемо звужувати права адвокатів. Адвокати мають бути рівноцінними учасниками процесу», – наголосив голова Ради адвокатів Закарпатської області О. Фазекош.

ПРЯМА МОВА

С. Вилков, голова Вищої кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатів:

– Кримінальний процесуальний кодекс із часу ухвалення у 2012 р. зазнав більше ніж 60 змін. Вони не зачіпали питань оптимізації, покращення чи звуження можливостей сторони захисту. Можливо, тому, що в законі було вдало обрано загальний підхід, за яким захисник користувався правами клієнта. Тож спроби обмежити права адвоката на законодавчому рівні, аби пришвидшити кримінальний процес або збільшити кількість справ, доведених стороною обвинувачення

до суду, є хибним шляхом. У такому випадку фактично звуються можливості використання обвинуваченим юридичної допомоги, що є одним з елементів права на справедливий суд, гарантованого Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод.

М. Рудько, представниця Міжнародної комісії юристів:

– В Україні зараз більше відбувається реактивна форма реакції на правопорушення. Тобто ідуть розслідування, коли вже стались

якісь трагічні випадки. Наприклад, як убивство адвоката Олександра Іванова. І для всіх не секрет, що ці розслідування не завжди є ефективними та продуктивними. Зі свого боку ми би хотіли, щоб у майбутньому держава разом з адвокатурою та міжнародними організаціями більше працювала над превентивними заходами й розвивала саме систему запобігання таким випадкам (*Закон і Бізнес* (https://zib.com.ua/ua/139145-advokati_zasteregli_parlamentariv_vid_reformatorskih_pomilok.html)). – 2019. – 7-13.09).

В. Хрипун, Судебно-юридическая газета: Пленум Верховного Суда выступил против законопроекта №1008

Пленум Верховного Суда 16 сентября выступил против президентского законопроекта №1008, усмотрев в нем риски не только для Верховного Суда, но и всей судебной власти. При этом ВС поддержал предложение уравнивать в выплате вознаграждения судей первой и апелляционной инстанций, как прошедших успешно квалификационное оценивание, так и еще не завершивших его.

Первой взяла слово председатель Верховного Суда Валентина Данишевская. Она сообщила, что президентский законопроект №1008 никак не обосновывает необходимости сокращения Верховного Суда. В нем констатируются преимущественно проблемы ВККС, Высшего совета правосудия, проблемы квалификационного оценивания, неравенство в оплате труда судей и отсутствие их достаточного количества. В. Данишевская отметила, что не вызывает вопроса необходимость выплаты судьям, которые еще не прошли оценивания, вознаграждения на уровне их коллег, уже успешно прошедших оценивание.

В. Данишевская сообщила, что встречи с руководством Верховной Рады и профильного Комитета ВРУ не дали понимания необходимости сокращения ВС вдвое. «Нам ничего не смогли объяснить, говорили лишь о том, что когда-то потом ограничат доступ дел в ВС», – отметила глава ВС.

Также В. Данишевская отметила, что сейчас в ВС находится на рассмотрении около 66 тыс.

дел, в том числе еще дел 2014 года. Сокращение числа судей ВС не позволит Суду рассматривать их в разумные сроки, а граждане будут ждать решений по своим делам еще очень долго.

Она добавила, что международные институты (ЕС, Совет Европы, ОБСЕ, иностранные посольства и проекты) и экспертная среда в настоящее время не поддерживают идею сокращения ВС.

«Они обеспокоены, почему происходит все так быстро. Ведь судебная реформа (2015-2016 гг., – прим. авт.) перед запуском прошла долгий процесс обсуждений», – отметила глава ВС.

Не нашла понимания и идея устроить судьям ВС новую внутреннюю переквалификацию с учетом того, что они и так уже проходили конкурсы на свои должности.

Кроме того, по словам В. Данишевской, сокращение ВС ударит и по т.н. антикоррупционной палате Кассационного уголовного суда в составе ВС, которая будет ставить точку в делах с коррупционной составляющей.

Вызвало вопросы и предложенная законопроектом №1008 люстрация руководителей ВККС с учетом того, что после перезагрузки ВККС ее состав и руководство и так изменятся.

«Мы надеемся увидеть четкое обоснование предложенного сокращения Верховного Суда», – отметила В. Данишевская, добавив, что

мнение ВС по данному вопросу даже не было запрошено.

Валентина Данишевская предложила руководству страны и парламента подождать с мероприятиями в отношении Верховного Суда и учесть консультативный вывод ВСП. Также она заявила о необходимости получить вывод Венецианской комиссии относительно законопроекта №1008.

В обсуждениях В. Данишевскую поддержал председатель Кассационного гражданского суда ВС Борис Гулько. Он подчеркнул, что хотя и нужно думать о введении процессуальных фильтров для ограничения доступа дел в ВС, однако в настоящее время КГС ВС нередко пересматривает решения апелляционных судов и исправляет допускаемые ошибки.

Судья Большой Палаты ВС Елена Сытник также отметила, что законопроект №1008 несет ряд угроз судебной власти в целом. В частности, она отметила, что судьи первой и апелляционной инстанций могут и не получить того, что им обещано в плане вознаграждения.

Председатель Кассационного уголовного суда ВС Станислав Кравченко поддержал предыдущих выступающих.

Глава КАС ВС Михаил Смокович отметил, что ему не понятна спешка с принятием законопроекта №1008.

«В нем не очень много того, что способно улучшить качество правосудия. А если уже речь идет об ограничении доступа дел в ВС, то, возможно, сначала надо было бы разработать процессуальные фильтры, а потом сокращать Верховный Суд», – отметил М. Смокович.

Также он добавил, что сейчас идет наступление на судебную власть, которую остальные ветви власти даже не соизволили ознакомить со своими планами.

Также М. Смокович отметил, что сокращение числа судей КАС ВС фактически будет означать катастрофу, тем более что сотни дел суд рассматривает еще и как суд первой инстанции.

М. Смокович подчеркнул, что Комиссия по вопросам судебной реформы, созданная президентом В. Зеленским, не работает. На ее заседания его, как члена Комиссии, не приглашали.

В. Данишевская уточнила: пока все ограничилось только тем, что в Комиссию (одному из ее руководителей Николаю Онищуку) ВС направил свои предложения.

Выступающих поддержал секретарь Большой Палаты Верховного Суда Всеволод Князев, отметивший, что многие положения законопроекта носят крайне сомнительный характер. В. Князев добавил, что никакой работы над изменениями в процессуальное законодательство пока вообще не ведется, и когда они будут, не известно. Он также отметил, что законопроект №1026, касающийся доступа дел в БП ВС, не учитывает предложений Верховного Суда.

Также с критическими замечаниями в адрес законопроекта выступили судья Большой Палаты Верховного Суда Александра Яновская, отметившая, что нужно привлечь внимание европейского сообщества к происходящему в Украине, а также зампреда ВС и глава Кассационного хозяйственного суда ВС Богдан Львов. Он уточнил, что законопроект №1008 не приведет к какому-либо качественному улучшению дел с правосудием в Украине.

Судья КАС ВС Ирина Желтобрюх добавила, что недопустима ситуация, когда судей ВС будут фактически сравнивать друг с другом в рамках предложенной законопроектом переаттестации судей ВС. Кроме того, она отметила, что, если проект закона №1008 будет принят, исполнительная и законодательная власти смогут регулировать деятельность судебной власти на свое усмотрение разными законодательными изменениями.

Против инициатив Президента и парламента по отношению к ВС и судебной власти в целом, выступили также судьи КАС ВС Татьяна Анцупова и Наталия Коваленко и судья КХС ВС Анна Вронская. Судья КГС ВС Алла Лесько обратила внимание на угрозу анонимных жалоб в ВСП. Она рассказала, что попытки давления на судей путем подачи анонимных жалоб уже неоднократно предпринимались в недавнем прошлом. А сокращение срока рассмотрения жалоб на судей ухудшит их возможность для защиты своих прав. «Жизнь судьи можно будет превратить в кошмар», – отметила А. Лесько.

Глава КАС ВС Михаил Смокович заявил, что законопроект Президент должен отозвать из парламента и внести на рассмотрение Комиссии по вопросам судебной реформы, которую В. Зеленский создал еще 7 августа.

В завершение Валентина Данишевская отметила, что Верховная Рада за все три недели своей работы не проявила интереса к мнению ВС ни по одному из вопросов, касающихся судебной власти. Глава ВС подчеркнула, что сокращение судей ВС можно было бы обсудить только после того, как суды первой и апелляционной инстанций будут укомплектованы судьями, будут внесены процессуальные изменения, завершено рассмотрение остатков дел и т.д.

В итоге, пленум ВС высказался в поддержку консультативного вывода ВСП, отметил необходимость обратиться к международным организациям (КМЕС, Венецианской комиссии и пр.), обратиться в связи с недопустимостью принятия большинства норм законопроекта №1008 к Президенту Владимиру Зеленскому и Верховной Раде. Поддержку в законопроекте

№1008 получило только предложение устранить разницу в оплате труда судей, как уже прошедших квалификацию, так и его не завершивших. Также Верховный Суд может подготовить свой отдельный вывод относительно законопроекта №1008. За соответствующие предложения высказались 168 присутствующих судей Верховного Суда.

Отметим, что утром 16 сентября состоялось заседание Рады судей Украины. РСУ высказалась в поддержку предложения уравнивать судей, прошедших оценку и еще не завершивших его, в судебском вознаграждении, но выступила против идеи сократить количество судей ВС и уровень их вознаграждения. Также РСУ выступила против предложенных в законопроекте №1008 нововведений в дисциплинарных процедурах, которые, например, позволят рассматривать анонимные жалобы (*Судебно-юридическая газета* (<https://sud.ua/ru/news/publication/150203-plenum-verkhovnogo-suda-vystupil-protiv-zakonoproekta-no1008>). – 2019. – 16.09).

С. Ярош, Ракурс: Реформа судової влади України: 2010–2014 роки

Ця частина нашої оповіді присвячена реформі судової влади в Україні у період з 2010 по 2014 рік.

Судова влада України в період 2010–2014 років, або Реформа Портнова

Після перемоги Віктора Януковича на виборах 2010 року його команда одразу розпочала відновлювати контроль президента за судовою владою. Рішенням Конституційного суду від 30 серпня 2010 року було повернуто повноваження президента за Конституцією 1996 року. Вказане рішення спричинило загострення соціально-політичного конфлікту в українському суспільстві і викликало значний резонанс у юридичній спільноті, частина якої не визнала його обґрунтованість і легітимність.

В липні 2010 року було ухвалено нову редакцію закону «Про судоустрій та статус суддів» і внесено зміни до основних процесуальних кодексів. Першою великою

зміною стало повернення до чотириланкової системи судової влади: місцеві суди – апеляційні суди – Вищі спеціалізовані суди (касаційна інстанція) – Верховний суд України (перегляд справ за винятковими обставинами).

Було ліквідовано військові суди та створено Вищий спеціалізований суд з розгляду цивільних та кримінальних справ України, якому були передані повноваження Верховного суду України щодо касаційного розгляду відповідних справ. Значна частина суддів Верховного суду України перейшла на роботу в новостворений суд. Процесуальні можливості Верховного суду України були максимально обмежені: питання допуску справ до розгляду їх Верховним судом України вирішувалося вищими спеціалізованими судами.

Вирішуючи спір за результатами президентських виборів у 2004 році, Верховний

суд України продемонстрував, що може вийти за межі, встановлені для нього іншими гілками влади, і винести політичне рішення навіть у разі відсутності відповідного законодавства. Чинна влада була зацікавлена в тому, щоб Верховний суд України більше не мав навіть шансів почати розгляд подібної справи. Крім того, створення Вищого спеціалізованого суду з розгляду цивільних та кримінальних справ дозволяло провести певну фільтрацію суддів при їх переведенні в новий суд: неугодні діючій владі судді не мали шансу на таке переведення.

Остаточно певну опозиційність Верховного суду України до новообраного президента було придушено шляхом показових репресій: голову Військової колегії Верховного суду було звільнено і позбавлено статусу судді (ЄСПЛ у 2013 році зобов'язав державу Україна поновити його на посаді судді), а щодо зятя і доньки голови Верховного суду України Василя Онопенка було відкрито кримінальну справу, і врешті-решт його було звільнено з посади.

Замість децентралізованої системи кваліфікаційних комісій було створено Вищу кваліфікаційну комісію суддів України як постійно діючий орган, що централізовано здійснював діяльність з добору кандидатів у судді, переведення їх із суду в суд та притягнення до дисциплінарної відповідальності. Було запроваджено дуже жорсткі і начебто прозорі механізми відбору кандидатів на посаду судді вперше.

У процесуальному законодавстві новелою стало запровадження автоматизованої системи розподілу справ, яка в порівнянні з раніше існуючою системою розподілу справ головами судів виглядала значно більш справедливою та прогресивною.

Істотні зміни в судовій владі викликало ухвалення нового КПК України. Цей кодекс декларував рівність та змагальність сторін та передбачав досить широкі гарантії прав для підозрюваних та обвинувачених, однак містив у собі й системні недоліки. Зокрема, було запроваджено жорсткий судовий та прокурорський контроль за діяльністю слідчих органів, що трохи зменшило кількість зловживань з боку слідчих, але в разі збільшило

документообіг і фактично позбавило слідчі органи самостійності. Було запроваджено повідомчу процедуру відкриття кримінальних проваджень, але водночас позбавлено можливості оскаржувати дії слідчих на цьому етапі досудового слідства.

Результатом таких змін у судовій владі стало значне збільшення навантаження на слідчі органи та, як наслідок, вибірковість правосуддя: належним чином провести досудове розслідування, повідомити про підозру та спрямувати обвинувальний акт до суду слідчий мав можливість лише у випадку, якщо такі дії були узгоджені з його керівництвом, прокурором, який здійснював процесуальне керівництво, та слідчими суддями, які санкціювали ті чи інші слідчі (розшукові) дії.

Відбулися зміни і в системі адвокатури. Було ухвалено закон «Про адвокатуру і адвокатську діяльність», який певною мірою розширив процесуальні права адвокатів і передбачив їх повне виведення з-під впливу держави, а також передачу органам адвокатського самоврядування повноважень надавати особі право на зайняття адвокатською діяльністю та позбавляти її такого права в порядку дисциплінарної відповідальності. Внаслідок цього виникли нові конфлікти і проблеми уже всередині адвокатської спільноти, але це виходить за межі досліджуваної теми.

З формального боку майже всі зміни, які відбувалися в законодавстві, були прогресивними і демократичними. Однак саме в цей період рівень довіри суспільства до судової влади став мінімальним. Для цього існували об'єктивні причини.

Влада в країні була зосереджена в руках однієї політичної сили, яку очолював президент Янукович. Лояльні до нього особи обіймали більшість ключових посад в органах прокуратури, СБУ, МВС, у Вищій раді юстиції, Вищій кваліфікаційній комісії суддів, Державній судовій адміністрації, органах суддівського та адвокатського самоврядування та становили більшість серед суддів Конституційного суду, Верховного та вищих спеціалізованих судів, серед голів апеляційних та найбільш важливих

місцевих судів (Окружного адміністративного суду м. Києва, Печерського та Шевченківського районних судів м. Києва тощо).

Якщо за часів президента Кучми уособленням впливу влади на суддів була фігура Медведчука, то за часів Януковича таких фігур стало вже декілька. Зокрема, такими вважалися Сергій Ківалов (керівник Одеської юридичної академії, член Вищої ради юстиції України з 1997 року, голова парламентського комітету з питань правосуддя), Андрій Портнов (юрист, член ВРЮ з 2009 року, заступник голови Адміністрації президента, який був куратором судової реформи), Віктор Татьков (голова Вищого господарського суду України, член ВРЮ з 2010 року, близький друг Януковича), Ігор Темкіжев (голова Вищого адміністративного суду, член ВРЮ), Ігор Самсін (голова Вищої кваліфікаційної комісії суддів, колишній суддя Верховного суду України), за кожним з яких стояли певні групи суддів. Попри певну конкуренцію між ними загалом їхні дії координувалися і не суперечили «генеральній лінії партії влади».

Розглядаючи справу за позовом судді Олександра Волкова до України, ЄСПЛ визнав, що одночасне перебування Ківалова на посаді члена Вищої ради юстиції та голови комітету ВР з питань правосуддя призводило до монополізації контролю за судовою владою. За аналогію такі самі висновки можна зробити і щодо інших членів ВРЮ, які одночасно обіймали високі посади в судовій системі.

Аналізуючи тогочасні можливості політичного впливу на судову владу, слід зазначити, що судді перестали перебувати у прямій залежності від інших гілок влади та отримали формальну юридичну незалежність. Водночас політичний вплив на судову систему не просто залишився, а навіть посилювався. Змінилися лише способи впливу – вони стали більш прихованими й опосередкованими. Янукович, на відміну від Кучми, не дозволяв собі публічно давати вказівки чи погрожувати суддям, однак його команда жорстко контролювала всі резонансні судові справи.

Теоретично автоматизована система розподілу судових справ мала забезпечувати

випадковий їх розподіл між суддями, однак одразу після її впровадження з'явилися як легальні, так і нелегальні способи втручання в її роботу. В кожній гілці судів з'являлися свої вертикалі з довірених суддів, на яких розподілялися всі важливі справи. Таким чином, була створена система контролю за розглядом важливих справ у судах всіх інстанцій. Суддівська спільнота розділилася на суддів, які входили до «вертикалі», та всіх інших. Ті судді, які були лояльні до влади, отримували певну індульгенцію та мали можливість лобювати вирішення справ, де вони мали особисту зацікавленість. Решта суддів розглядали лише малозначні справи й постійно перебували під загрозою бути притягненими до дисциплінарної відповідальності чи стати жертвою провокації правоохоронців.

Таким чином, було зроблено спробу монополізувати вплив на всі корупційні відносини в судовій владі: справи, які потенційно могли становити корупційний інтерес, перебували під неофіційним контролем – вони розподілялися на лояльних суддів і мали вирішуватися відповідно до вказівок. Суддям у цій системі відводилася роль мовчазних виконавців.

Перевантаженість українських судів у той період реформування судової влади призводила до постійної затримки у вирішенні спорів та, відповідно, до порушення процесуальних строків розгляду справ. Починаючи з 2010 року це порушення стало однією з тих підстав для дисциплінарної відповідальності, яка могла мати наслідком звільнення судді. Таким чином, було створено ситуацію, коли існувала можливість на розсуд членів ВККС чи ВРЮ абсолютно легально притягнути до відповідальності і звільнити будь-якого нелояльного суддю та прикрити порушення, допущені лояльними. Для цього треба було лише не поспішати з розглядом скарг: строк притягнення судді до дисциплінарної відповідальності становив шість місяців, і після його закінчення провадження за скаргою цілком законно закривалося.

Якщо додати до цього пресинг з боку правоохоронних органів, які почали

використовувати у своїй практиці методи провокації, та право вирішального впливу, який органи прокуратури мали при розгляді кримінальних проваджень, то стає очевидним, що владою було створено цілком дієві неофіційні механізми контролю за лояльністю суддів.

Судові процеси проти лідерів опозиції Юлії Тимошенко та Юрія Луценка стали яскравими прикладами нового явища в українській правовій системі – вибіркового правосуддя. З цього приводу в той час особливої популярності набув відомий вислів «Друзям – усе, а ворогам – закон».

Прогалини і колізії в українському законодавстві та часта зміна правових позицій у практиці вищих спеціалізованих судів надавали суддям можливість маніпулювати відповідними нормами. Зокрема, процесуальне законодавство вимагає, щоб судові рішення було належним чином мотивоване. Цьому є логічне пояснення: сторони мають розуміти, чому суд вирішив спір так, а не інакше. Однак характерною судовою практикою України є замовчування судом доказів та доводів, які заважають йому обґрунтувати рішення потрібним чином. Для того щоб не мотивувати причини відхилення таких доказів, судді воліли просто не згадувати про них у тексті судового рішення або обмежувалися формальними відписками на кшталт «інші доводи не знайшли підтвердження».

Автомайдан – квінтесенція несправедливості судової влади

Квінтесенцією несправедливості судової системи того періоду стали справи проти активістів Автомайдану. Справи про адмінвідповідальність серед більшості юридичної спільноти завжди вважалися

дрібними і другорядними, і більша їх частина стосувалася порушень правил дорожнього руху. Через величезну кількість таких справ їх розгляд рідко відбувався з жорстким дотриманням всіх формальних процедур, тим більше, що в багатьох випадках сторони не з'являлися або порушник не заперечував свою провину.

Під час акцій протесту 2013–2014 років працівники ДАІ отримали негласну вказівку скласти на активістів протоколи за нібито вчинені ними адміністративні правопорушення, санкція яких передбачала позбавлення права керування автомобілем, а головам відповідних судів було рекомендовано застосовувати такий вид покарання. Загалом працівниками ДАІ було складено близько 600 подібних адмінпротоколів, значна частина яких була просто сфальсифікована. За вказаними протоколами різними судами було постановлено близько 300 рішень про визнання активістів винними та позбавлення їх права керування транспортними засобами.

Це викликало хвилю суспільного обурення. Авторитет судової влади та рівень довіри до системи правосуддя зменшилися до критично низьких показників. Фабрикуючи справи проти активістів Автомайдану, інспектори ДАІ поспішали та часто робили юридичні і фактологічні помилки, але в багатьох випадках судді закривали на це очі. За таких умов складалося враження, що суди замість правосуддя здійснювали лише оформлення матеріалів, які їм передавали органи МВС. Це мало наслідком різку десакралізацію статусу суду як інституції.

(Далі буде) *(Ракурс (<https://racurs.ua/ua/2418-reforma-sudovoyi-vlady-ukrayiny-2010-2019-roky.html>). – 2019. – 11.09).*

Л. Заглада, Ракурс: Нові законопроекти: повзучий путч і дорога до абсолютизму

Поки новообрані депутати від правлячої партії лякають обивателів якимось примарним майбутнім «путчем», країну вже щосили путчить: в Україні створилися всі передумови для того, щоб зосередити всю владу в одному командному пункті, і процес цей триває повним ходом, про що свідчить побіжний аналіз нових законопроектів.

Коли всі важелі управління будуть під рукою в однієї людини, хто персонально нею виявиться – питання другорядне. Звичайно, ті, хто довірив долю України пану Зеленському та його віртуальній партії, досі вірять, що, отримавши всю повноту влади, їхній обранець як почне творити добро направо і наліво – тільки іскри полетять. Що ж, ми незабаром переконаємося, як це виглядатиме на практиці. Парламент уже, вважайте, взято, Кабмін, слухняно проголосований Радою, теж «свій». Залишилося ухвалити деякі нові законопроекти.

Наступні завдання (і це зрозуміє будь-який кандидат у Наполеони) – прибрати до рук Закон і Силу. Тому не дивно, що одними з перших президентських ініціатив, скерованих у парламент, стали нові законопроекти про прокуратуру, судову реформу і реорганізацію МВС. І будьмо чесними – там таки є що реформувати. Однією з передумов успіху на виборах Зеленського і його партії стала зокрема і криза судової та правоохоронної систем. Інше питання, в який бік підуть реформи.

Нові законопроекти: 5000 безробітних прокурорів

Почнемо з прокуратури. 29 серпня президент подав у ВР новий законопроект №1032 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури». У пояснювальній записці сказано, що після набуття чинності редакцією закону «Про прокуратуру» від 2014 року ця структура стала закритою корпоративною лавкою, і такий стан справ треба змінювати.

А для цього пропонується... ліквідувати Генпрокуратуру і військову прокуратуру.

Замість Генеральної прокуратури створити Офіс генерального прокурора і підлеглі йому обласні та окружні прокуратури, які генпрокурор має право ліквідувати і реорганізовувати як завгодно. Військові прокуратури автори нового законопроекту хочуть ліквідувати зовсім. Однак генпрокурор за необхідності може створювати спеціалізовані прокуратури на правах структурного підрозділу Офісу генерального прокурора, обласних та окружних прокуратур.

Таким чином, замість жорсткого кістяка створюється така собі пластична структура, вносити зміни до якої зможе легко і просто одна людина на власний розсуд. А щоби пересічні прокурорські працівники зрозуміли, хто у них тепер цар і бог, їх чисельність планується відразу скоротити на третину – з 15 до 10 тис. осіб.

Щодо вливання в закостенілу структуру свіжої крові, то в новому законопроекті передбачається на два роки, до вересня 2021-го, зупинити повноваження Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів. В цей період кадрові питання будуть практично цілком зосереджені в руках генерального прокурора (нагадаємо, що 29 серпня Рада проголосувала за призначення на цю посаду Руслана Рябошапки, колишнього заступника глави Офісу президента).

Суд у нових законопроектах: люстрація, тільки люстрація!

Відразу кілька внесених до парламенту президентських законопроектів стосуються судової системи, але, напевно, ключовий з них – №1008 «Про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування», в якому зазіхають на святе – на Верховний суд! І його склад, на відміну від прокуратур, планується урізати вдвічі, залишивши всього 100 осіб.

Люстрація, згідно з новим законопроектом, чекає і на керівництво Вищої кваліфікаційної комісії суддів і Державної судової адміністрації. Однак за якими критеріями проводитимуться

кадрові чистки? Чи не за принципом лояльності до ініціатив нової влади? Детальніше про ймовірну судову реформу «від Зеленського» читайте тут.

Імператор і преторіанська гвардія

Від законників переходимо до «мужів сили»: новий законопроект №1007 «Про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності Національної гвардії України» пропонує вивести НГУ з підпорядкування МВС і віддати її безпосередньо президенту, виключивши із закону навіть згадки про Міністерство внутрішніх справ. «Діяльність Національної гвардії України спрямовується президентом України через командувача Національної гвардії України, який здійснює безпосереднє керівництво Національною гвардією України, – йдеться у законопроекті. – Командувач Національної гвардії України призначається на посаду та звільняється з посади президентом України».

Хоч пан Аваков досі залишається міністром внутрішніх справ, але одну здоровенну ломаку – Нацгвардію – новим законопроектом у нього відберуть. Втім, в його розпорядженні залишилася Нацполіція, та плюс ще різномасті «добровольчі» і «патріотичні» формування на зразок нацдружин, які сьогодні сидять тихо немов миша під віником і, зрозуміло, в питанні організації та підготовки в жодне порівняння не можуть йти з профі-нацгвардійцями. І між іншим, Нацгвардія – це не лише колишні внутрішні війська, але й ті, що перебувають на Донбасі, добровольчі об'єднання, які входять до складу НГУ. Зокрема, «Азов», який користувався особливою прихильністю Авакова.

Ухвалять новий законопроект – Національна гвардія стане свого роду гвардією преторіанською. Втім, не варто забувати, що в римській історії особисті охоронці глави держави неодноразово вирішували, що настав час імператора і поміняти.

Але в розкладі силових структур, що забезпечують внутрішній порядок (чи безлад – це вже як вийде), є і третя сила.

Майже новий законопроект про муніципальну варту: дружини удільних князів

29 серпня до парламенту знову надійшов ще один раніше відкликаний, зовсім не новий законопроект №2890, підготовлений і ухвалений в першому читанні чотири роки тому, – «Про муніципальну варту». В рамках реформи децентралізації за рішенням органів місцевого самоврядування створюється правоохоронна структура в системі місцевого самоврядування. Її керівництво і чисельність визначають органи місцевого самоврядування, утримується структура теж на кошти місцевого бюджету. Ліквідувати муніципальну варту може тільки місцева рада на законних підставах (наприклад, через убогість місцевого бюджету). Якщо рішення про створення муніципальної варті ухвалено, протягом десяти днів про нього інформують територіальну поліцію – і все.

Повноваження ж у стражників доволі широкі: вони можуть, наприклад, перевіряти документи, оглядати та вилучати речі, проводити адміністративні затримання, доставляючи затриманих в органи внутрішніх справ, реєструвати заяви, займатися «профілактикою правопорушень» (вельми розпливчате формулювання), охороняти комунальне майно, носити і застосовувати спецзасоби, складати протоколи і багато іншого. Фактично це така «поліція лайт», повністю підпорядкована місцевій владі.

Тому дуже цікаво, коли у парламенту дійдуть руки до цього «нового» законопроекту і як за нього проголосує пропрезидентська монобільшість. Адже формування на території України удільних князівств зі своїми дружинами навряд чи може сподобатися майбутньому одноосібному правителю країни. Який неминуче з'явиться, коли процедуру зосередження всіх важелів влади в одних руках буде завершено. І зовсім не факт, що цим одноосібним правителем стане пан Зеленський.

Р. С. Говорячи про силовиків, не можна забувати ще одну потужну силу, яку навряд чи вдасться перетворити на кишенькову, – армію. Але це тема окремої розмови (*Ракурс* (<https://racurs.ua/ua/2435-novi-zakonoproekty-povzuchyy-putch-i-doroga-do-absolutyzmu.html>). – 2019. – 3.09).

Главком: Зміни до закону про Київ: кінець децентралізації чи її поступ?

Форсінг «Слуги народу» на Київ триває – вже у грудні тут можуть відбутись позачергові вибори мера та депутатів міськради. Мер Києва Кличко тримає удари і попереджає, що місцеве самоврядування в столиці зруйнується.

Після проведення дочасних виборів до Верховної Ради команда Володимира Зеленського вирішила не зупинятись і провести позачергові вибори в столиці України. Група народних депутатів фракції «Слуга народу» внесла до парламенту законопроект, який забороняє міському голові Києва суміщати виборну посаду з посадою в органі виконавчої влади – Київській державній адміністрації (КМДА), повертає в столицю райради та призначає на 8 грудня цього року дострокові вибори київського мера та депутатів Київської міськради.

Централізація влади: скоро в Києві

Звичайно, це зовсім не сподобалось меру Києва Віталію Кличку. Він вже заявив, що цей законопроект посилює централізацію владної вертикалі в українській столиці, адже у ньому передбачено, що голову КМДА призначатиме та звільнятиме президент за поданням уряду, і ця посада не є сумісною з будь-якою іншою посадою.

Якщо законопроект буде проголосований у Верховній Раді, очільник КМДА отримає владні повноваження, яких буде позбавлений обраний киянами мер: він даватиме згоду на призначення та звільнення керівників держпідприємств та територіальних органів міністерств у Києві, братиме участь у засіданнях Кабміну з правом дорадчого голосу в питаннях, що стосуються столиці, погоджуватиме питання щодо створення, перепрофілювання або ліквідації державних установ, підприємств чи організацій. А головне – матиме право оскаржувати документи органів та посадових осіб місцевого самоврядування Києва та районів, а за підсумками перевірки цих документів на відповідність «публічним

інтересам територіальної громади» може вимагати від органів чи посадової особи місцевого самоврядування негайно їх усунути.

«Попередньо можу сказати, що цей законопроект взагалі руйнує місцеве самоврядування, можливість киян обирати владу. Такого немає в жодному європейському місті, і я переконаний, що такі кроки робляться не для децентралізації. Навпаки, це – централізація влади», – сказав Кличко у відповідь на запитання DW під час інвестиційного форуму у Києві у вівторок, 17 вересня.

Пряме президентське управління небезпечне

В Асоціації міст України вважають, що Віталій Кличко має рацію. Адже Конституційний суд України ще у 2003 році своїм рішенням роз'яснив, що Київський міський голова, обраний громадою, має бути призначений і головою Київської міської державної адміністрації. Тобто призначення виключно міського голови на посаду голови КМДА президентом України є не суміщенням посад, а формою виконання Київським міським головою ex officio своїх повноважень, передбачених Конституцією та законами України.

«Якщо у міського голови не буде незалежності в ухваленні рішень і він не матиме виконавчих органів для втілення в життя рішень Київської міської ради, то він буде лише весільним генералом. Тоді ця виборна посада взагалі втрачає сенс», – пояснює виконавчий директор Асоціації міст України Олександр Слобожан. За його словами, президентська партія «Слуга народу» хоче наділити голову КМДА надмірними наглядово-контрольними функціями, зокрема завдяки ухваленню чи скасуванню кадрових призначень. А це, за словами Слобожана, є прямим президентським керуванням органом місцевого управління.

В Асоціації міст України занепокоєні тим, що подібна схема управління може бути поширена на всі міста країни. «Ми отримали

чіткий сигнал, що це буде поширено на інші міста. Питання не у прізвищах мерів, а чи збережеться інститут місцевого самоврядування в принципі. Чи ми запровадимо білоруську або азербайджанську модель з призначенням президентом представників органів місцевого самоврядування, а мери будуть виконувати декоративні функції?» – обурюється Слобожан.

Чому суміщення посад треба прибрати?

Натомість експерт місцевого самоврядування та адміністративної реформи Швейцарсько-українського проекту «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO Юрій Ганущак навпаки вважає, що законопроект нарешті зробить реформу децентралізації реальною – зокрема, в Києві. На його думку, розділення повноважень голови КМДА та міського голови Києва є маркером, що децентралізація в столиці відбулася. «Децентралізація передбачає відділення держави від місцевого самоврядування. Бо суміщення посад – це форма шизофренії. Вранці як орган самоврядування Кличко ухвалює рішення, а після обіду надягає кашкет державного чиновника і перевіряє на законність те, що він ухвалив зранку», – переконаний Ганущак.

Багато років він відстоює ідею розділення цих посад, саме його концепція проведення реформи у Києві лягла в основу законопроекту, який зареєстрували у Верховній Раді «Слуги народу». Ганущак задоволений, адже окрім ідеї розділення посад голови КМДА і мера столиці, ця політична сила взяла його пропозицію про повернення в Київ районних рад. «Після створення райрад 60 відсотків бюджету Києва опиниться поза розпорядженням мера, бо

повноваження райрад в законопроекті чітко розписані, і на них треба буде виділяти гроші. Якщо гроші розподілятимуть райради, то в Київраді цих грошей і контролю стає менше», – пояснює Ганущак. Він припускає, що що нинішній очільник Києва, виступаючи проти законопроекту, боїться нагляду за своєю діяльністю та втрати контролю за розподіленням бюджету столиці.

В очікуванні виборів

Однак не схоже, що Віталій Кличко боїться. Він вже заявив, що балотуватиметься на дострокових виборах мера Києва, планує перемогти і продовжити працювати навіть у нових умовах. Він звернувся до Державної аудиторської служби України з проханням провести фінансову перевірку діяльності структур КМДА, комунальних підприємств та інших підрозділів за 2015-2019 роки. У той же день про фінперевірку заявив депутат від партії «Слуга народу», колишній генеральний директор медіахолдингу «1+1 Медіа» Олександр Ткаченко. Українські ЗМІ називають Ткаченка майбутнім конкурентом Кличка на виборах мера, якщо Верховна Рада проголосує за зміни до закону про столицю та призначить вибори на 8 грудня.

Асоціація міст України підготувала звернення до президента та прем'єр-міністра щодо цього законопроекту. Мери міст вимагають провести консультації щодо цього документа та висновку Венеціанської комісії на зміни, які «Слуги народу» прагнуть запровадити в Києві (*Главком* (<https://glavcom.ua/digest/zmini-do-zakonu-pro-kijiv-kinec-decentralizaciji-chi-jiji-postup-626306.html>). – 2019. – 19.09).

I. Луценко, Українська правда: По законопроекті про Столицю

Пробігся по свіжому законопроекті. Очевидно, що такий великий документ писали не (тільки) депутати нинішнього скликання – явно до цього в Офісі президента долучили фахівців, котрі не один рік мають справу з правовим полем місцевого самоврядування. Отже, перший побіжний аналіз виявив наступні цікавинки.

Банкова вважає посаду мера з сильними повноваженнями небезпечною для себе, тому пропонує вилучити у нього максимум повноважень. Це досягається двома способами. По-перше, запровадженням так званого загального нагляду з боку очільника КМДА за рішеннями усіх органів місцевого самоврядування – від мера і до виконкомів.

Використовується стаття 144 Конституції України, котра передбачає, що можуть зупиняти рішення органів місцевого самоврядування – щоправда, невідомо хто, і у переліку вичерпних повноважень місцевих адміністрацій це у Основному Законі прямо не прописано.

Утім, на це авторам законопроекту байдуже – і я б не сказав, що така байдужість не є обґрунтованою, тому що я поки що не бачу Конституційного суду, котрий би був настільки суворим буквоїдом, щоб вимагати такої скрупульозності від законодавців.

Друге – це «розбазарювання» повноважень мера, а також Київради, на яку той має вплив, і виконкому, котрий мер очолює, на користь районних рад і їх виконкомів. Тобто мера Києва збираються насильно «децентралізувати».

Утім, децентралізація ніяк не обійдеться без центральної влади. Доходить до парадоксів – кількість районів, приміром, будуть визначати не самими киянами, Кабінетом Міністрів України за пропозиціями Київської міської ради, погодженими з районними в місті Києві радами.

Очевидно, що це законсервує абсолютно недолугу і нелогічну радянську систему поділу Києва на дюжину районів. Нині район є зайвою ланкою – сучасні технології дозволяють керувати містом з Хрещатика, та й не існує в

реальності ніякої територіальної спільноти громадян у вигляді «район», щоб у неї були відчуття спільності.

Є варіант розділити Київ щонайменше на 50 «масивів» – от у таких території них є спільність, але цей законопроект такого не передбачає.

І взагалі, для масивів слід було б прописати нішу структуру повноважень місцевих рад і їх виконкомів, трохи їх полегшивши.

Де-факто, таке відновлення райрад не призведе до покращення контролю громадян за місцевим самоврядуванням. Район – не набагато ближча до виборця структура, і при цьому, політична відповідальність районних начальників (депутатів і виконкомівців) буде нижче. Бо порівняно з депутатами парламенту і меншою мірою – депутатами міськради, мало кого цікавить, хто там з районних депутатів під яким політичним брендом що робить.

Нечітко прописані розподіли повноважень між «київською» та районними владами в частині забудови. І ті, і ті формують певні правила,

Райради – встановлюють єдині умови та обмеження забудови земельних ділянок; а Київрада – правила забудови. Очевидно, що у такому чутливому питанні, де крутяться сотні мільйонів, назріває бардак, вигідний забудовникам.

Законопроект, в певних моментах достатньо докладний, усе ж залишає ряд питань відкритими. Приміром, як формуються виконкоми райрад? Адже всюди написано, що голова підписує їх рішення – то хто ці люди і як вони рішення свої прийматимуть? Чим, власне, керуватимуть райради – звідки, крім як з барського плеча Київради, у них з'явиться комунальне майно? Звідки, крім милостивого рішення Київради, вони отримають бюджети? І т.д.

Загалом, законопроект – радше пробний шар, аніж завершена законодавча пропозиція. Позитив у ньому однозначно у тому, що

з'являється інстанція, котра потенційно може захищати права киян, якщо вони порушуються місцевою владою (як було десятки років у Києві). Негатив – усе ж це не ті повноваження, котрі мала прокуратура, бо, приміром, від порушень прав мешканців забудовником голова

КМДА їх не захистить. І головне – ми розуміємо, що за нинішньої судової системи керувати столицею буде той, хто, по давній українській традиції, керує суддями (*Українська правда. Блогу* (<https://blogs.pravda.com.ua/authors/lutsenko/5d7ffc2ac8c3/>). – 2019. – 17.09).

В. Ільченко, Конфлікти і Закони: Ісландська революція: Конституція, написана народом

Одним із основних здобутків ісландської революції стала нова Конституція, написана практично всім ісландським суспільством. Це була унікальна синергія всіх прошарків населення, які об'єднали свої зусилля в написанні нового, кращого Основного Закону. Тим сумніше дізнаватись, що насправді вона так і не була прийнята. Однак досвід ісландської народної Конституції необхідно вивчати, аби наступного разу добитись успіху.

У це важко повірити, але Ісландія і по сьогодні живе за тимчасовою Конституцією, прийнятою поспіхом в 1944 р. під час проголошення незалежності від Данії. Базою її була конституція, дарована Ісландії датським королем Христіаном IX ще в 1874 р., і передбачалось, що зрештою її змінять на більш досконалу.

Однак немає нічого більш постійного, ніж тимчасові закони. Визнаючи недосконалість та проблемність цієї Конституції, жоден Альтинг не квапився її змінювати – за 64 роки було внесено всього сім поправок.

Світова фінансова криза 2008 року поставила остаточну крапку: ісландська конституція більше не відповідає вимогам часу і повинна бути якомога швидше змінена. Це було однією із основних вимог протестуючих у січні 2009 р., і парламент пішов їм назустріч. Як ми уже знаємо, утворений у листопаді 2009 р. Національний Форум повинен був створити закон про Національну Асамблею. А та, в свою чергу, напрацювати нову Конституцію.

До складу цього національного Форуму увійшло 1500 представників. 1200 з них було обрано за випадковою вибіркою з Національного Реєстру (так називається ісландське Бюро Перепису Населення), а 300 чоловік делегували

компанії, державні інституції та громадські організації – вони правили за експертну раду.

Всі організації, які брали участь в Національному Форумі, пізніше об'єднались в єдину асоціацію «Мурашник» (ісландською *Murafúfan*) – метою якої стало обговорення проблем, які стоять перед ісландським суспільством. Неофіційно її звали «Міністерством ідей».

Це, власне, і не дивно – адже спектр тем, які були винесені на Форум, зачіпали майже кожен аспект ісландського суспільства. Там були не лише питання економіки, екології та добробуту. Ісландські представники також обговорювали подальший розвиток демократії, чесність та відповідальність політиків перед народом і навіть цілісність країни – що, на перший погляд, зовсім не стосується крихітної Ісландії.

Звісно ж, закон про Національну Асамблею вони написали і подали в парламент вчасно. Він був успішно проголосований 16 червня 2010 року.

Здавалось, цього цілком вистачить – уже можна скликати Асамблею. Однак аналітики «Міністерства ідей» думали інакше. Конституційний процес – справа нелегка, і щоб правильно написати новий Основний Закон, треба точно знати, що відбувається в країні, і який саме курс потрібен Ісландії для того, щоб знову посісти належне місце в світі. І далеко не факт, що до Асамблеї увійдуть люди, що мають достатньо ґрунтовне бачення.

Тому в листопаді 2010 р. було скликано іще один Національний Форум, який склався із 950 учасників, також випадково вибраних з Національного Реєстру – для рівного представництва всіх прошарків ісландського

суспільства. Очолював цей форум особливий Конституційний Комітет, із семи парламентарів – модераторів та ведучих дискусії в численних робочих групах.

Перед учасниками цього Форуму ставилась значно складніша задача аналізу поточного стану ісландської економіки та створення базового документу, який став би у нагоді членам Асамблеї. У цьому їм допомогло те, що Ісландія на той момент мала розвинену інформаційну інфраструктуру, і практично будь-яка статистична чи фактажна інформація була доступна в електронному вигляді.

Результатом роботи Національного Форуму став 700-сторінковий документ, в якому було діагностовано проблеми Ісландії, накреслено чіткі шляхи їх вирішення і сформульовано бачення майбутнього країни.

Замість того, щоб просто «взяти і написати» Конституцію, ісландці спершу склали для країни ґрунтовний Новий Курс. Якщо виокремити основні його постулати, вони в цілому будуть актуальні і для України.

Запровадження нового виборчого принципу, який усував дисбаланс представництва громадян в парламенті;

Встановлення обмеження на термін перебування президента та прем'єр-міністра;

Право парламенту оголосити недовіру уряду, якщо є новий, компетентніший претендент на посаду прем'єр-міністра із чіткою програмою;

Право громадської законодавчої ініціативи. Громадськість отримувала право подати проєкт безпосередньо в парламент, якщо змогла зібрати 15% підтримки виборців через петицію чи аналогічний механізм;

Зменшення уряду до 10 міністрів і повна заборона суміщення посад для них;

Запровадження «цифрових прав» населення, в першу чергу на вільний доступ до Інтернету;

Оголошення всіх природних ресурсів Ісландії власністю громадян.

Як бачите, Новий Курс України, створений Юлією Тимошенко, формувався саме за ісландським досвідом. Він, правда, вийшов більш стислим і компактним, ніж ісландський – в НКУ всього 400 сторінок – і більш концептуальним.

Повернімося, втім, до Ісландії.

У листопаді 2010 року була скликана Національна Асамблея. У виборах взяли участь 522 кандидати – рекорд для маленької Ісландії, і майже вдвічі проти очікувань. Тому для цих виборів використали особливу систему голосування – STV (Single Transferrable Vote).

Ця система використовується у випадку, коли в органи влади балотується дуже багато кандидатів. Відповідно, виникає ризик дуже сильного розпорошення голосів, а відтак із дуже великою вірогідністю будуть обрані люди, яким довіряє лише меншість.

У виборчій системі STV виборець насправді не голосує, а визначає, наскільки і кому з кандидатів він довіряє. Він вибирає одразу декількох та перелічує їх в бюлетені – від найбільш довірного до найменш. Вважається, що реально голос віддається за першого в списку. Але якщо він не набере голосів, то голос виборця буде «переданий» наступному за довірою кандидату – і так далі.

Завдяки такій системі можна одразу вибрати кількох кандидатів – дуже корисно на виборах колегіальних органів. А оскільки виборець рейтингує кандидатів за довірою, одразу можна дізнатись, кому із обранців люди реально довіряють найбільше.

Таким чином, було обрано 25 конституційників – 15 чоловіків і 10 жінок. Найбільшу довіру отримав Торвальдур Гильфассон, професор економіки Ісландського Університету. Він і очолив Асамблею як людина, яка є авторитетом для всього ісландського суспільства.

Ісландський істеблїшмент почав активно опиратись роботі Асамблеї. Навіть попри те, що він все-таки стояв на сторожі інтересів народу – як показала фінансова криза – йому не дуже хотілось змінювати таку зручну тимчасову Конституцію. Верховний Суд Ісландії через надто малу явку (всього 36%) оголосив результати виборів Асамблеї недійсними. Як зауважував Торвальдур Гильфассон, більшість аргументів були швидше причіпками. Саме тому ісландський парламент прийняв рішення визнати вибори дійсними – і призначив Асамблею саме в тому складі, якою вона була обрана.

Виборців своїх Асамблея не підвела: її робота була дійсно монументальною. Написаний нею Основний Закон був повністю підтриманий на референдумі майже по всіх основних постулатах – причому деякі позиції набрали навіть 70-80% підтримки.

Нова Конституція в багатьох аспектах була дійсно новаторською.

Наприклад, у ній був передбачений окремий розділ «Основи держави», де вводилось поняття мети держави, основні архітектурні елементи системи влади та їх взаємодія.

Вона також мала окремий розділ, присвячений правам людини, які були поділені на три великі категорії – базові громадянські (такі, як свобода слова, релігії та ін.), економічні (такі як право на достойний дохід, освіту та працевлаштування – відповідно рузвельтівському біллю про економічні) та цифрові права (перш за все право на доступ до Інтернету та доступ до державної інформації). Це була перша в Європі реалізація моделі «трьох поколінь прав людини», запропонованої в 1979 р. чеським конституційником Карелом Васаком. А в частині цифрових прав нова ісландська Конституція взагалі стала першою в світі.

А іще в ній суттєво було розширене «горизонтальне право» – способи, якими громадяни можуть впливати на державну політику. Наприклад, окремо вводилось право на відкриті дебати зі соціально значущих тем за участю представників влади.

Але побоювання «Міністерства Ідей» виправдались – переважна більшість обранців не тільки не були професійними політиками, а й не цікавились політикою до виборів – серед них були фермери, менеджери, священики і навіть спеціалісти з етики. 700-сторінковий документ, складений Національний Форумом 2010 року, став для багатьох із них не лише дороговказом, а й підручником. Більшість учасників Асамблеї були змушені вчитись буквально «на ходу».

Тож не дивно, що Венеціанська Комісія дала на цю Конституцію в цілому негативний відклик. Що й дозволило ісландському істеблішменту зрештою відхилити конституційні зміни і залишити в дії стару тимчасову Конституцію 1944 р.

Ісландський дослідник Йон Олафссон, аналізуючи провал нової Конституції Ісландії, наводить наступні причини.

Перш за все, вона була погано сформульована. Справа в тому, що Конституція є законом прямої дії, жодна його норма не повинна тлумачитись двозначно. А як уже говорилося вище, переважна більшість членів Асамблеї політиками не були. Політичні ж експерти до аналізу тексту допущені не були, через страх заангажованості. Тому поряд із дійсно інноваційними ідеями подибувались туманні норми, які потім могли стати джерелом схем і конфліктів.

По-друге, не дивлячись на те, що Національний Форум підготував комплексний аналіз економіки, базові засади будови суспільства він не сформулював. Конституція розглядалась швидше як перелік базових законодавчих норм. У результаті точились постійні дискусії, що саме слід брати за базу – існуючий Основний Закон, чи створювати цілковито нову Конституцію як Новий Суспільний Договір. Результат і вийшов половинчастим.

Нарешті, Асамблея повинна була вкласти в дуже жорсткий термін – всього три місяці відводилось на підготовку проекту Конституції. Тому багато важливих для ісландського суспільства питань просто не встигли навіть проговорити.

Таким чином, унікальний експеримент з написання дійсно народної Конституції методом масової співпраці провалився не стільки через опір істеблішменту, скільки через серйозні організаційні та методологічні проблеми.

Чи стосується це Нового Курсу України, який надивовижу схожий на ісландський?

Якщо ми уважно подивимось на організаційну структуру Нового Курсу, то побачимо, що Юлія Тимошенко глибоко пропрацювала досвід ісландської революції і побудувала роботу свого Форуму так, щоб уникнути тих проблем, про які пише Олафссон.

Перш за все, вона розпочала роботу над ним достатньо рано, щоб встигнути обговорити всі важливі для суспільства проблеми. Зробила

вона це задовго до виборів, аби найважливіше не загубилось на тлі запеклих передвиборчих баталій.

В основу свого Форуму вона поклала не тільки багатосторінковий документ, який точно описує українську економіку та політику, а й проект Нового Суспільного Договору, який мали скласти експерти-конституційники – щоб уникнути туманних і неконкретних норм.

Конституанта – спеціальний колегіальний орган, який повинен буде напрацювати нову Конституцію – отримає зразу два ключових документи. Першим, як і в Ісландії, стане економічний компендіум-підручник, а другим – документ, в якому буде викладено мету держави, її архітектуру та принципи суспільної злагоди, на яких уже будуть стояти норми нового

Основного Закону. До того ж Конституанта – згідно пропозицій Тимошенко – буде постійно діючим органом, без усяких обмежень у часі.

Таким чином, якщо ми дійсно хочемо у себе впровадити ісландський досвід, нам просто треба дотримуватись Нового Курсу України, запропонованого Юлією Тимошенко. Він якраз і є подальшим розвитком ідей, які привнесла в світ унікальна ісландська революція. Якщо ми їх реалізуємо, саме Україна матиме шанс бути першою в світі країною, де буде написана дійсно народна Конституція із найкращою системою державного управління.

Ми просто цього варті (*Конфлікти у Законі* (<https://k-z.com.ua/populiarnyety/51522-islandska-revoljuciya-konstituciya-napisana-narodom>). – 2019. – 21.08).

ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ, ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ, ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Президент В. Зеленський назвав першочерговими завданнями у сфері децентралізації внесення змін до Конституції щодо передачі фінансів та повноважень на місця, завершення секторальної децентралізації та процесу об'єднання територіальних громад.

Про це він заявив під час зустрічі з керівництвом Верховної Ради, Кабінету міністрів та правоохоронних органів, повідомляє пресслужба глави держави.

«Невідкладне завершення процесу децентралізації, зокрема внесення змін до Конституції України, – передача реальної влади, фінансів та ресурсів на місця, завершення секторальної децентралізації, наближення послуг до кожного мешканця громади, забезпечення їхньої якості», – сказав Президент.

Також він наголосив на необхідності визначити остаточні правила формування державного адміністративно-територіального устрою, закріпити межі кожної адміністративно-територіальної одиниці, завершити об'єднання територіальних громад.

«Реформувати місцеві органи виконавчої влади, які, серед іншого, контролюватимуть

законність рішень новоутворених органів місцевого самоврядування. Провести місцеві вибори на новій адміністративно-територіальній основі», – зазначив Зеленський.

За його словами, термін виконання цих завдань – 2019-2020 роки.

Глава держави також доручив затвердити нову державну стратегію регіонального розвитку на наступні 6 років (2021-2027-й).

Крім того, він відзначив, що до кінця 2019 року має бути забезпечено ефективне використання коштів Державного фонду регіонального розвитку та інших бюджетних програм розвитку регіонів, а також підвищення спроможності Агенції регіонального розвитку.

Також Зеленський доручив до 1 грудня 2019 року розробити інформаційну кампанію для роз'яснення реформи ЖКГ (*Укрінформ* (<https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/2771798-decentralizacia-zelenskij-rozpoziv-pro-osnovni-zavdanna-u-sferi-regionalnoi-politiki.html>). – 2019. – 2.09).

Президент В. Зеленський на зустрічі з представниками Кабміну, Верховної Ради та силових відомств у понеділок, 2 вересня, вимагав оновити склад судів першої інстанції.

«Через недолугу судову реформу ми не отримали переважанню судової влади і поновлення – навпаки, попередня влада робила все, щоб судді залежали тільки від неї. Тільки рішучими заходами можливо змусити виконувати закон. Такими рішучими заходами є щотижневе позбавлення суддівських мантий, недостойних високого звання судді. Причому, чистка повинна стосуватися всіх – і в першу чергу, суддів вищих інстанцій», – сказав він.

Президент заявив, що більше двох тисяч вакансій у судах першої інстанції повинні бути заповнені ще до кінця року. «Але це повинна зробити вже нова Вища кваліфікаційна комісія суддів, яку буде перезапущено найближчим часом, згідно з поданим мною законопроектом», – додав він.

В. Зеленський вважає, що більшість економічних невдач у державі – «на совісті нечесних суддів» (*Кореспондент (https://ua.korrespondent.net/ukraine/politics/4135346-zelenskyi-pryhozyv-suddiam-zvinniamu)*. – 2019. – 2.09).

Спікер Верховної Ради 9 скликання Д. Разумков пояснив, чому 3 вересня народні депутати голосували за законопроект про скасування недоторканності авторства п'ятого президента П. Порошенка.

Пряма мова: «Ми могли піти іншим шляхом, але це зайняло б рік, а може й більше.

Тут принципово не стільки хто є творцем цього закону, хто його написав і подав, а тут принципово, хто його прийняв.

Нам було важливо, щоб ми не затягували з цією подією і ми доклали максимум зусиль, щоб це зробити швидко» (*Українська правда (https://www.pravda.com.ua/news/2019/09/3/7225236/)*. – 2019. – 3.09).

Спікер Верховної Ради Д. Разумков в ефірі програми Свобода слова на ICTV заявив, що децентралізація в Україні продовжується і її потрібно буде провести на окупованих територіях після їх повернення.

Він також розповів про особливий статус Донбасу.

– Питання пов'язане з тимчасово окупованими територіями і не лише Донбасу,

а й Криму. Це зовсім інша дискусія, до якої потрібно підходити окремо і дуже виважено, – сказав спікер парламенту.

Разумков додав, що вибори на окупованих територіях Донбасу можуть провести лише за законами України (*Факти (https://fakty.com.ua/ua/ukraine/20190916-detsentralizatsiyna-okupovanyh-terytoriyah-bude-pislya-yih-zvinnennya-razumkov/)*. – 2019. – 16.09).

Голова Верховної Ради Д. Разумков згоден направити до Венеційської комісії законопроекти щодо внесення змін до Конституції України, ініційовані президентом.

Д. Разумков у програмі «Право на владу» на «1+1» зазначив, що «якщо ми говоримо про Венеційську комісію, то одне іншому не заважає: ми направляємо це (законопроекти – ред.) до Конституційного Суду, але після цього ми теж готові направити до комісії, щоб вона дала своє заключення. Це нормальна практика. Я не бачу в цьому проблеми» (*Українська правда (https://www.pravda.com.ua/news/2019/09/6/7225488/)*. – 2019. – 6.09).

Посаду голови облдержадміністрації замінять посадою префекта, у Києві створять райвиконкоми, а місцеві вибори проведуть після закінчення реформи децентралізації. Про це заявив заступник голови фракції Слуга народу О. Корнієнко в інтерв'ю LB.ua у неділю, 15 вересня.

«Можливо, в новій редакції закону «Про столицю» такої позиції, як глава КМДА, взагалі не буде. Зрозуміло, що зараз вона є в Конституції, але в тих змінах, які ми плануємо загалом щодо децентралізації, не буде глав ОДА», – заявив Корнієнко.

Зайого словами, замість голів ОДА планується ввести посаду префекта. Також Корнієнко повідомив, що в Києві з'являться районні ради і районні виконкоми, обговорюється питання про те, щоб наділити їх правом залишати собі частину місцевих податків.

О. Корнієнко розповів, що в Слуги народу планують закінчити децентралізацію до весни, після чого провести місцеві вибори. Також у планах прийняття закону про адміністративно-

територіальний устрій країни, в якому буде прописаний склад кожної громади.

Раніше О. Корнієнко заявив, що є кілька моделей завершення реформи децентралізації, й одна з них передбачає прийняття змін до Конституції (*Кореспондент (https://ua.korrespondent.net/ukraine/4140071-detsentralizatsiia-scho-planuuit-u-zelenskoho). – 2019. – 15.09).*

Посли Євросоюзу і Канади розкритикували законопроект президента В. Зеленського, який передбачає реформу судової системи. Про це йдеться в спільному листі послів.

На їхню думку, законопроект 1008, який був схвалений комітетом з питань правової політики, містить ряд спірних положень.

Так, у зверненні послів до нардепів вказується на безпідставність скорочення кількості суддів Верховного суду і застосування люстрації до членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів.

Також наголошується, що роль міжнародних експертів у процесі оцінювання суддів не повинна бути формальною, а обмеження вибору експертів тільки вже призначеними членами Громадської ради міжнародних експертів може бути неприйнятним для міжнародних організацій.

Посли закликають доопрацювати законопроект за участю міжнародних експертів, представників громадянського суспільства і професійної юридичної спільноти (*Кореспондент (https://ua.korrespondent.net/ukraine/4138795-sudova-reforma-zakhidni-dyplomaty-rozkrytkuvaly-initsiatyvu-zelenskoho). – 2019. – 12.09).*

Міністр закордонних справ В. Пристайко наголошує, що зобов'язання, взяті Україною відповідно до Мінських угод, не передбачають особливого статусу для Донбасу.

Джерело: виступ Пристайка на прес-конференції під час щорічного форуму «Ялтинської європейської стратегії» (YES), пише «Європейська правда», інтерфакс-Україна

Пряма мова: Теза, яку постійно просувають у Росії зводиться до того, що Україна мусить

внести зміну до Конституції, зробивши спеціальний статус. Ми звертаємо увагу росіян і готові їм ще раз прочитати цю норму – до речі, вона записана російською мовою, що Україна взяла зобов'язання по створенню статусу для цих регіонів на основі децентралізації. Це той процес децентралізації, який наразі вже впроваджується в Україні.

Ми хочемо донести цю тезу стороні, яка за лінією дотику, дати зрозуміти, що шанс їх розвитку, – децентралізація. Цей процес дасть їм реальні можливості та шанси на розвиток. Натомість ми не вносимо в Конституцію ніяких особливих статусів.

...Особливого статусу для Донбасу у Конституції не буде (*Українська правда (https://www.pravda.com.ua/news/2019/09/14/7226309/). – 2019. – 14.09).*

Нардеп із фракції «Голос» С. Рахманін заявив на засіданні Верховної Ради 3 вересня, що президент України В. Зеленський намагається змінити Конституцію України «в зухвалий спосіб», передає кореспондент «ГОРДОН».

«Я не пам'ятаю жодного суб'єкта конституційного подання, точніше суб'єкта законодавчої ініціативи, який би робив спроби змінити Конституцію в такий дуже дивний, дещо зухвалий спосіб. Величезна кількість законопроектів, не пов'язаних між собою – безсистемних, почасти безглузвих, почасти незрозумілих, почасти шкідливих. Знаєте, не можна запхати все. Конституція існує не для цього. У мене пропозиція для тих, хто в принципі підтримує ці законопроекти, – ще раз перечитайте. Я не впевнений, що ви навіть зрозумієте, про що йдеться», – заявив С. Рахманін.

За його словами, порушено термін подання альтернативних законопроектів, немає висновків комітетів і експертизи щодо проектів змін до Конституції.

С. Рахманін також розкритикував законопроект Зеленського про процедуру імпичменту. «Законопроект має таке ж відношення до процедури відсторонення президента від влади, як жуйка «Орбіт» – до боротьби з карієсом», – сказав депутат.

Він додав, що якщо парламентарії не бояться скасування недоторканності, то і президент не має боятися системи противаг (Гордон (<https://gordonua.com/ukr/news/politics/-rahmanin-ja-ne-pam-jataju-zhodnogo-sub-jekta-zakonodavchoji-initsiativi-jakij-bi-namagavsja-zminiti-konstitutsiju-takim-nahabnim-chinom-1243240.html>). – 2019. – 3.09).

Друга за розміром фракція Верховної Ради України, «Опозиційна платформа – За життя», не підтримала голосування у Верховній Раді за зняття депутатської недоторканності. Процедура відбувалася з порушенням регламенту та Конституції України, підкреслив голова «Опозиційної платформи – За життя» В. Медведчук.

По-перше, те, що зараз відбувається, те, що сьогодні відбулося з приводу скасування недоторканності і голосування, в так званому другому читанні і в остаточному затвердженні, воно відбулося з порушенням процедури, передбаченої законом і регламентом, воно відбулося з порушенням Конституції. Ми про це неодноразово говорили, наші представники, в тому числі в Комітеті з питань правової політики, вчора на так званому засіданні Комітету (чому так званому – тому що це засідання не мало правового статусу) акцентували на цьому увагу. Ми говорили, що цього робити не можна з однієї простої причини: поки ми не дамо відповідь (я маю на увазі Верховну Раду) перед тим як голосувати, як в першому, так і в другому читанні на ті зауваження, які були висловлені Конституційним судом в своєму висновку. І це звернення, ці зауваження не можуть бути проігноровані жодним чином

Раніше партія наполягала – вона готова підтримати даний законопроект, але за умови, що недоторканність знімається не лише з народних депутатів, а й з президента та суддів. Отже, в «Опозиційній платформі – За життя» підготували законопроект про внесення змін до Конституції України щодо недоторканності президента України і суддів. Зазначимо, партія підтримала законопроект у першому читанні, розраховуючи на те, недоторканність буде знято

з усіх осіб, які сьогодні її мають, а не лише з депутатів і не лише вибірково.

Звичайно, приємно, коли знімають недоторканність, я вважаю, що це правильно. Але коли вона знята з усіх. Коли з когось не знята – виходить, що це вже перекіс в країні, і тоді, якщо ви всі живете зі мною в одній країні і розумієте так само, як і я, ви прекрасно знаєте, що будь-яка людина, яка скаже сьогодні слово, яке не подобається владі, при нашій чесній правоохоронній системі не захищена нічим.

«Опозиційна платформа – За життя» наполягає на тому, що будь-які зміни до Конституції України повинні прийматися в повній відповідності з чинним законодавством та регламентом. Про це наголосив голова політради партії В. Медведчук.

Основний закон і Конституція України – це те, що є непорушним. Так, в нього можна вносити зміни, але строго і в повній відповідності з чинним законодавством і, зокрема, до закону про регламент. Тому ми не підтримали ці зміни, як і не будемо підтримувати багато інших, хоча, по суті, з ними згодні, в тому числі і ті, які включені до порядку денного. Багато питань, які зараз розглядаються і розглядатимуться, ми вважаємо, їх необхідно регулювати і їх необхідно через зміни до Конституції вносити в окремі частини, але робити це треба в повній відповідності з регламентом

Голова політради «Опозиційної платформи – За життя» В. Медведчук підкреслює: недотримання конституційних процедур та порушення регламенту є загрозою демократії в країні.

Коли «Слуга народу», якщо не дай боже, вони спростять нашу Конституцію і закон про регламент до того, що це не буде вимогою закону, то тоді, безумовно, ніхто не буде, як вони кажуть, затягувати, а як ми кажемо, виконувати процедури, що, безперечно, зв'язані з демократичними процесами. Тому що демократія – це і є процедура. Не буде процедур – не буде демократії. Не буде демократії – не буде процедури. Хочуть спростити (якщо у них це вийде) – це негативний момент для парламентаризму, для держави, для законотворення.

Нагадаємо, єдина опозиційна партія в парламенті, яка отримала підтримку двох мільйонів українців, – «Опозиційна платформа – За життя» (112. ua. (<https://video-ua.112.ua/medvedchuk-protsedura-zniattia-deputatskoi-nedotorkannosti-vidbuvalasia-z-porushenniam-rehlamentu-ta-konstytutsii-ukrainy-303845.html>)). – 4.09).

За словами депутата від «Слуги народу» Р. Стефанчука, його фракція розробила законопроект, згідно з яким корпус депутатів в українському парламенті буде скорочено до 300 осіб.

Всього фракція «Слуга народу» підготувала 465 законопроектів на розгляд нового парламенту, серед яких вісім пропонують внести зміни до Основного Закону, сказав Стефанчук в кулуарах ВР сьогодні, повідомляя «РБК-Україна».

За його словами, також «Слуга народу» пропонує ухвалити законопроекти, які запровадять додаткові підстави для позбавлення статусу нардепа. Зокрема, йдеться про кнопкодавство та прогули засідань Ради.

Р. Стефанчук додав, що його фракція підготувала низку змін до регламенту парламенту, а також великі блоки економічних законопроектів. Окрім того, «Слуга народу» запропонує низку документів щодо перезапуску судової системи, Генеральної прокуратури та антикорупційних органів країни (Ракурс (<https://racurs.ua/ua/n126065-zminy-do-konstytuciyi-stefanchuk-rozpoviv-pro-propozyciyi-slugy-narodu.html>)). – 2019. – 29.08).

Українці масово підтримують зменшення кількості народних депутатів з 450 до 300, зняття з них недоторканності та інші ініціативи президента В. Зеленського.

Джерело: Дослідження Соціологічної групи «Рейтинг» проведене 6-10 вересня 2019 р.

Дослівно: «Абсолютна більшість опитаних (понад 90%) підтримують ініціативи стосовно дострокового припинення повноважень народного депутата за кнопкодавство та прогули, зменшення кількості народних депутатів з 450 до 300 та зняття депутатської недоторканності».

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

«Близько двох третин виступають за закріплення в Конституції норми про вибори народних депутатів за пропорційною виборчою системою та скасування адвокатської монополії» (Українська правда (<https://www.pravda.com.ua/news/2019/09/12/7226073/>)). – 2019. – 12.09).

У В. Зеленського вже розглянули законопроект, який передбачає припинення повноважень усіх членів ВККС як органу, який не впорався зі своїми завданнями. Нові члени будуть обрані протягом дуже швидкого терміну.

Про це журналісту 24 каналу заявив заступник керівника ОП Р. Рябошапка, передає Цензор.НЕТ.

«Щойно я закінчив ознайомлюватися з першим варіантом законопроекту, який незабаром ми обговоримо з експертами. Ці зміни стосуються органів, які відповідають за добір суддів, їхнє кваліфікаційне оцінювання, та органів, які відповідають за дисциплінарну відповідальність суддів», – повідомив він.

За словами Рябошапки, закон передбачає припинення повноважень усіх членів Вищої кваліфікаційної комісії «як органу, який не впорався зі своїми завданнями».

«Нові члени будуть обрані протягом дуже швидкого терміну. Ми плануємо, що це – 30 днів. Що цих 30 днів вистачить для всіх процедур, щоб обрати нових представників органу, який відбиратиме суддів.

І кардинально зміниться процедура притягнення до відповідальності. Ми занадто слідували, можливо, найкращим світовим стандартам щодо захисту прав суддів, і врешті-решт, це призвело до того, що ми їх захистили абсолютно від усього, окрім якогось неформального впливу з-поза меж правової системи. Строки притягнення будуть скорочені,

сама процедура буде спрощена», – повідомив заступник керівника ОП.

За його словами, це буде призначення за результатами конкурсу.

«Ми бачимо, що Вища рада правосуддя має провести цей конкурс. Під час конкурсу обов'язково мають брати участь експерти. Процедура може бути схожа до обрання суддів до Вищого антикорупційного суду. Там обов'язково мають бути люди, відібрані з Громадською радою міжнародних експертів», – зазначив чиновник.

Рябошапка впевнений, що документ розглянуть у перші дні роботи нового парламенту.

«Насправді, не все так складно. Мають бути порядні, добросовісні, професійні люди в кваліфікаційній комісії, яка добирає суддів. І такі ж самі люди мають бути у Вищій раді правосуддя, які мають чесно і неупереджено застосовувати закон. Не вигороджувати, не захищати суддів там де, для цього немає підстав, а підходити безсторонньо до процесу притягнення суддів до відповідальності», – заявив Рябошапка.

Він також заявив, що повної переатестації всіх суддів не буде: «Я не думаю, що це реально і потрібно. Чому громадські експерти говорять про те, що необхідно повторно переоцінити чи переатестувати суддів Верховного Суду і не тільки. Тому що існує тотальна недовіра до органів, які здійснювали добір суддів до того ж самого Верховного Суду, і до органів, які притягували їх до відповідальності. Якщо ми змінимо формат роботи цих двох органів, і до них з'явиться довіра, то можна точково реагувати. Тільки з'явилося незаконне рішення – негайна реакція, 30-45 днів – і суддя має бути позбавлений посади. Декілька таких жорстких швидких рішень, і побачите: судді дуже швидко відреагують і відмовляться від своєї порочної практики» (**ЦЕНЗОР.НЕТ** <https://censor.net.ua/ua/v3141619>). – 2019. – 7.08).

На думку колишнього члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів А. Козлова, судова реформа в Україні не була провалена. Про це він заявив у прямому ефірі програми «Он воно як».

Він зауважив, що провал означає остаточну поразку і відсутність будь-яких позитивних змін.

У той момент, коли шанси на позитивні зміни ще існують, говорити про провал – це займатися самобичуванням. Якщо нам вдалося нормально зробити, наприклад Вищий антикорупційний суд, то значить ми маємо механізми та інструменти, які дозволяють повторити це в інших випадках, – сказав А. Козлов.

Експерт також підкреслив, що экс-заступник глави Адміністрації П. Порошенка О. Філатов, який керував судовою реформою, досяг успіху у частині створення каркасу нової судової системи, однак щодо кадрової політики залишається ряд питань. Щодо впливу О. Філатова на призначення суддів, то экс-член ВККС пояснив, що не помічав такого (**24 канал** (https://24tv.ua/ukrayina_tag1119/). – 2019. – 31.07).

Партія «Слуга народу» має намір прискорити завершення децентралізації, щоб провести дострокові місцеві вибори. Про це повідомив голова виборчого штабу партії О. Корнієнко в інтерв'ю РБК-Україна.

«Я дуже підтримую Андрія Богдана в цій позиції, і це також позиція нашої групи в комітеті з питань державного будівництва, що потрібно завершити реформу децентралізації, а потім проводити місцеві вибори. Якщо нам вдасться завершити реформу децентралізації трохи швидше, відповідно, із завершеною реформою зволікати до термінових виборів, можливо, немає сенсу», – сказав О. Корнієнко.

Політик нагадав кілька моделей, як можна завершити реформу децентралізації, одна з моделей передбачає внесення змін до Конституції.

«Ми це зараз вивчаємо, бо там не обов'язково по всіх позиціях робити зміни в Конституції. У Конституції досить широко це все виписано, і кілька моделей, які можна врегулювати законами, під це підходять», – сказав він.

«Ми зараз дискутуємо, на якому рівні повинні бути префекти, скільки їх повинно бути і які повинні бути їх повноваження – контролюючи законність рішень, вони повинні

зупиняти або не зупиняти їх, передавати до суду. Можливо, їх потрібно наділити ще так званими стратегічними повноваженнями, щоб вони фактично продовжували лінію президента, наприклад, могли впливати на стратегію соціально-економічного розвитку регіону, якщо ми говоримо про обласний рівень», – сказав О. Корнієнко (*Lb.Ua* (https://ukr.lb.ua/news/2019/08/12/434480_sluga_narodu_maie_namir_priskoriti.html)). – 2019. – 12.08).

Мэр Киева В. Кличко намерен обратиться в Конституционный суд относительно разделения должностей мэра Киева и главы КГГА. Об этом он заявил в интервью LB.ua.

Одной из причин, по которым Зеленский пошел на такой шаг, по его мнению, является недостаточная информированность в этом вопросе.

«Он [Зеленский] озвучивал информацию, которую давали ему юристы. В том числе Богдан, как я понимаю. Информацию относительно того, что при новом Президенте все главы ОГА должны написать заявления, после чего глава государства уже решит – переназначить их или поставить новых. Свой же аргументы я приводил исходя из закона «О столице» и решения Конституционного суда. Насколько я понимаю, у президента не было возможности самостоятельно изучить эти юридические документы», – рассказал Кличко о встрече с Зеленским.

При этом он отметил, что будет обращаться в Конституционный суд, если разделение все-таки произойдет.

«Еще буду обращаться к депутатам: чтобы был доведен до конца процесс, начатый в 2014-м году, когда были созданы, но не заработали исполкомы. Исполкомы – это демократический механизм управления. Словом, я буду бороться. Уверен: предлагаемый новой командой дуализм власти, на пользу городу не пойдет. Подобное будет глупо выглядеть – и в глазах граждан, и перед нашими западными партнерами. А главное – не будет эффективным. Особенно, если помнить, как много у нас вызовов, связанных с обеспечением жизнедеятельности столицы: подготовка к отопительному сезону, например, к учебному году и т.д.», – резюмировал Кличко.

Напомним, в начале июля появилась информация о том, что Офис президента намерен разделить должности мэра Киева и главы КГГА и уволить Виталия Кличко с последней. После чего Андрей Богдан заявил о предложении ему \$20 млн взятки за то, чтобы Кличко на этой должности остался. Мэр Киева инициировал открытие уголовного дела по факту подкупа Богдана, теперь НАБУ вызывает обоих на допрос (*LB.ua* (https://lb.ua/news/2019/08/08/434282_klichko_obratitsya_konstitutsionniy.html)). – 2019. – 8.08).

75% українців не довіряють судовій системі країни. Трішки зросла довіра до конституційного суду – з 13% до 23%.

57% опитаних заявили, що нічого або майже нічого не знають про судову реформу в Україні.

Негативну оцінку судовій реформі дали 60% опитаних, а майже половина (44%) вважає, що судову реформу варто розпочинати з самого початку.

62% опитаних вважають негативним в судовій реформі вважають корупцію. Далі йде залежність судів від політиків і олігархів: 49% та 50% відповідно.

А на третій сходинці провалу реформи українці назвали наявність замовних судових рішень та низьку моральність суддів (*24 канал* (https://24tv.ua/ukrayina_tag1119/)). – 2019. – 8.08).

Вищий антикорупційний суд почав роботу. Дата початку функціонування установи була визначена на зборах суддів Антикорупційного суду 7 травня поточного року. Про це повідомляє Цензор.НЕТ із посиланням на «Українські Новини».

Із дня початку роботи суду корупційні кримінальні провадження, як нові, так і ті, що вже слухаються в інших судах, мають бути передані в Антикорупційний суд.

Суд, крім того, буде розглядати клопотання Національного антикорупційного бюро (НАБУ) і Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (САП).

Приміщення Антикорсуду розташовуються в Києві за адресою: проспект Перемоги, 41 і

Хрещатик, 42А (колишня будівля Печерського райсуду Києва).

Склад суду – 38 суддів.

З них 11 працюють в Апеляційній палаті суду.

Очолює установу суддя Олена Танасевич.

Згідно із законом, Антикорупційному суду підсудні кримінальні провадження щодо корупційних злочинів, у випадку якщо розмір предмета злочину або завданої шкоди у 500 і більше разів перевищує прожитковий мінімум для працездатних осіб (нині – 968 тис. гривень).

Суддям, а за необхідності і членам їхніх сімей надається цілодобова охорона, а житло оснащується охоронною сигналізацією та тривожними кнопками сигналізації.

Вищий антикорупційний суд був створений у червні 2018 року.

Відкритий конкурс на посади суддів Антикорупційного суду завершено 6 березня поточного року.

Як повідомлялося, в Антикорупційний суд призначили 38 суддів (*Цензор.net* (https://censor.net.ua/ua/news/3146559/v_ukrayini_pochay_robotu_antykoruptsiynyyi_sud). – 2019. – 5.09).

Реформа судов першої інстанції була сорвана из-за саботажа изнутри. По закону, Высшая квалификационная комиссия судей должна следить за процессом очистки судебной ветви власти и отстранять от судопроизводства всех, кто игнорирует требования реформы. Когда Комиссия попыталась это сделать, нынешняя власть начала расправу над действующим составом ВККС для сохранения ручных судов, обеспечивающих нужные решения в резонансных вопросах.

Об этом заявил пятый президент Украины П. Порошенко, передает пресс-служба партии «Европейская солидарность».

«Суды первой инстанции, включая Соломенский, Печерский, Окружной административный, – они вообще не реформированы. Они избегали реформ, потому что они отказывались ходить на тестирование, отказывались посещать реформу. Есть закон,

и Высшая квалификационная комиссия судей должна их отстранить от судопроизводства. Что она и попыталась сделать. И сегодня, сейчас, с этой Высшей квалификационной комиссией судей эта власть расправляется», – подчеркнул Порошенко.

Лидер «Европейской солидарности» подчеркнул, что все скандальные судебные решения выходят как раз из неформированных судов первой инстанции. Для правоохранителей достаточно просто установить выгодоприобретателя таких решений, в частности по резонансному делу о Приватбанке, однако они не спешат с расследованием случаев коррупционного давления на судей.

«Жалоба по Приватбанку была подана судьями печально известного Окружного киевского административного суда. На пресс-конференции, которую провели директор НАБУ господин Сытник и прокурор Генеральной прокуратуры господин Горбатюк, они отметили, что давление на судей было многократно зафиксировано, в том числе и руководителями Офиса Президента, не исключая, что и господином Портновым, о влиянии на решение. В том числе и по Приватбанку, где они являются заинтересованными лицами. Этот прямой факт коррупции почему-то не расследуется правоохранительными органами», – отметил Порошенко.

Пятый президент отметил, что инициированная им реформа доказала свою эффективность в тех судах, где придерживались заложенной законодательством стратегии. Если бы судьи первой инстанции так же добросовестно придерживались требований реформы, то их решения вызвали бы гораздо меньше претензий среди украинцев.

«Судебная реформа позволила сформировать два суда. Это Верховный Суд, к которому нет сейчас претензий. И Высший антикоррупционный суд, имеющий две инстанции, и к которому также нет претензий», – отметил Порошенко (*Lb.ua* (https://lb.ua/news/2019/09/22/437969_vlast_raspravlyaetsya_vkks.html). – 2019. – 22.09).

Мінрегіон оприлюднив Transition Book (маршрутну карту реформ), яку підготував для наступників. Матеріал містить цілі, досягнення та наступні кроки по 6 напрямках діяльності міністерства.

Для чого реформа

Нове керівництво країни, хоча поки лише на словах, підтримує реформу місцевого самоврядування та територіальної організації влади (децентралізацію) і висловлює готовність завершити її. Отже, зі зміною влади підтримка реформи не зникла. Головне, щоб не змінилося і розуміння – для чого власне проводиться децентралізація.

Мінрегіон у transition books з децентралізації нагадав, що мета реформи – забезпечити комфортне середовище для життя людини в Україні шляхом побудови ефективної системи урядування на місцевому рівні.

Отже головне – не скільки громад об'єдналося, як змінилися місцеві бюджети та якими будуть райони, а те – наскільки людям в громадах стало в результаті змін в громадах краще жити, наскільки ближчими і якіснішими стали послуги та інфраструктура...

Що вже зробили

Мінрегіон нагадав також, що в країні вже створене законодавче підґрунтя для фінансової децентралізації, для об'єднання та приєднання громад та їхнього функціонування, для співробітництва громад та для спрощення адміністративних послуг на місцях.

Також громади вже мають значну фінансову підтримку на розвиток інфраструктури та послуг з державного бюджету.

Усі цифри можна побачити і до виходу перехідної книги, бо вони є у щомісячному моніторингу реформи від Мінрегіону.

Головним показником результативності реформи, на думку Мінрегіону, є її підтримка українським суспільством. За результатами соціологічного дослідження, проведеного міністерством за підтримки програми Ради Європи «Децентралізація і територіальна консолідація в Україні», 58 % населення країни, у порівнянні з 19% у 2015 році, вважають, що реформа місцевого самоврядування потрібна, 61 % жителів об'єднаних громад відзначають

покращення якості послуг у своїх населених пунктах, 80 % населення України обізнані про реформу місцевого самоврядування.

Які питання треба вирішити

По-перше, команді міністерства треба буде «дотиснути» Центральну виборчу комісію, щоб вона призначила ще на цей рік перші вибори в громадах, які об'єдналися добровільно.

По-друге, необхідно відстояти, а краще збільшити підтримку громад у Держбюджеті на 2020 рік.

Глобальним завданням на найближчий рік стане зміна адміністративно-територіального устрою на рівні громад і районів, який зараз не забезпечує належної територіальної основи для діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування.

Іншими словами, до чергових місцевих виборів, що пройдуть у 2020 році, потрібно сформувати по усій країні спроможні громади і райони. Планується, що з 2021 року громад буде близько 1300, а районів – біля 100 (більше про реформу районів).

Крім того, необхідно змінити законодавство про місцеві вибори та чітко розмежувати повноваження між державою і місцевим самоврядуванням, а також між рівнями самоврядування за принципом субсидіарності.

Мінрегіон планує не просто створити новий адмінтерустрій, а зробити його дійсно спроможним. Вимірюватиметься це зокрема і у доступності публічних послуг: відсоток задоволених якістю надання публічних послуг, в тому числі адміністративних послуг через ЦНАП, до 2022 року має складати не менше 65% (зараз – 44%), планує міністерство.

Що конкретно необхідно зробити

Щоб втілити у життя усе зазначене вище, від міністерства (але не лише від нього) необхідні конкретні і швидкі рішення та дії.

Мінрегіон вже у найближчий час планує розробити та подати на розгляд Кабінету Міністрів такі законопроекти:

- щодо врегулювання питання затвердження адміністративно-територіального устрою базового рівня;

- «Про місцеве самоврядування в Україні» (нова редакція);

- «Про місцеві державні адміністрації» (нова редакція) (або Закону України «Про префекта» – після внесення змін до Конституції);

- «Про внесення змін до Закону України “Про центральні органи виконавчої влади” щодо оптимізації повноважень центральних органів виконавчої влади та їх територіальних органів з урахуванням принципу субсидіарності»;

- щодо внесення змін до Бюджетного кодексу України та Податкового кодексу України з урахуванням проектів нових редакцій Законів України «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо фінансового забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування;

- щодо поширення юрисдикції органів місцевого самоврядування на всю територію відповідної громади в сфері земельних відносин.

- «Про внесення змін до Закону України “Про місцеві вибори” щодо забезпечення представництва громадян в раді громади, а також територіальних громад – в районних та обласних радах».

Також Мінрегіон супроводжуватиме у Верховній Раді вже розроблені законопроекти, які, сподіваємося, знову потраплять до парламенту:

- «Про засади адміністративно-територіального устрою України» (читати більше).

- «Про внесення змін до Закону України “Про регулювання містобудівної діяльності».

- «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Разом з новим парламентом працюватиме міністерство і над законодавчим врегулюванням питання про місцевий референдум, а також створенням передумов для залучення громадян до процесів прийняття рішень на місцевому рівні.

Як і раніше, Мінрегіон наполягатиме на внесенні змін до Конституції щодо територіальної організації влади (більше про конституційні зміни), а також на запровадженні інституту префекта, визначенні центрального органу виконавчої влади, відповідального за формування та реалізацію політики у сфері адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Враховуючи, що більшість з переліченого Мінрегіон планує реалізувати вже у найближчий рік, роботи у міністерства буде дуже багато. Тим більше, місцеве самоврядування – лише один з шести напрямків діяльності Мінрегіону (*Громадський ресурс* (<https://www.prostir.ua/?library=transition-book-z-detsentralizatsiji>). – 2019. – 30.08).

ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР

Хутор Т., голова аналітичного центру «Інститут законодавчих ідей», експерт в антикорупційному та конституційному законодавстві

Реформа прокуратури: що сховане за статтями президентського законопроекту?

Останніми роками сучасній українській прокуратурі не дорікнув, мабуть, лише лінивий. І приводів для критики було насправду предостатньо. Починаючи від запитань про розслідування резонансних справ, втручання в роботу нових антикорупційних інституцій, політичну мотивованість у діяльності і закінчуючи освітою генерального прокурора та низьким рівнем довіри до цього органу серед населення.

З приходом на Банкову нової влади було обіцяно багато. Однак конкретно про необхідність реформ у прокуратурі заговорили зовсім нещодавно, коли команда новообраного президента публічно оголосила про свою кандидатуру на пост генерального прокурора – Руслана Рябошапку.

Новообраний генпрокурор дав досить розлоге інтерв'ю, в якому багато говорив про реформу кримінальної юстиції. Між іншим, привідкрив завісу майбутніх змін: першим «дісталось» військовим прокурорам – шляхом ліквідації військової прокуратури.

Одразу за цим інтерв'ю послідувала реакція «колективу військових прокуратур», яка зводилась до наголошення на важливості та ефективності військової прокуратури, особливо у час збройної агресії. Резюмувалося це фразою: «Війна ще не всіх вилікувала».

Нарешті на сайті Верховної Ради з'явився законопроект № 1032 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури», поданий президентом.

Що ж пропонує президентський Офіс щодо реформи прокуратури і чого можна очікувати від таких ініціатив.

Перейменування і звільнення

Новий законопроект пропонує перейменувати Генеральну прокуратуру на Офіс генерального прокурора.

Враховуючи, що при перекладі ще поки чинної назви органу на англійську мову, переважно, послуговуються саме назвою «Office Prosecutor General», то така зміна виглядає навіть логічною.

Перейменування також буде стосуватися регіональних та місцевих прокуратур, які стануть обласними та окружними відповідно. Національна академія прокуратури України стане Тренінговим центром.

Однак перейменування має більш глибоку мету, ніж може видатись на перший погляд. Адже де-юре це вже будуть нові органи, у які можна буде потрапити лише через спеціальний добір.

З дня оприлюднення на офіційному веб-сайті Генпрокуратури чи Офісу генерального прокурора наказу генпрокурора про затвердження нової організаційної структури органів прокуратури, всі прокурори будуть вважатися такими, що попереджені у належному порядку про можливе майбутнє звільнення.

З цього моменту у кожного прокурора буде два варіанти поведінки: або звільнитися, або спробувати себе на атестуванні. Останнє буде складатися з двох частин: тести та співбесіда.

При цьому будуть оцінюватися не лише професійні знання прокурорів, а й перевірятися їхня доброчесність. Усі охочі матимуть змогу повідомити про факти недоброчесної поведінки конкретного прокурора комісії, яка буде займатися атестуванням – для врахування на співбесіді.

Повернуться вимоги до генпрокурора з приводу юридичної освіти та досвіду роботи у галузі права.

А військовою прокуратуру таки ліквідують.

Генеральному прокурору – нові інструменти
Генпрокурор тепер буде затверджувати:

- стратегію розвитку прокуратури;

- систему оцінювання якості роботи прокурорів;
- порядок вимірювання та регулювання навантаження на прокурорів;
- порядок розгляду звернень щодо неналежного виконання прокурором, який обіймає адміністративну посаду, посадових обов'язків, встановлених для відповідної адмінпосади.

Без чинів, без погонів

Новий законопроект остаточно скасовує у прокуратурі класні чини та форму. Тепер нові класні чини не будуть присвоюватися тим, у кого вони вже є, а форма одягу (там, де вона ще використовується на розсуд окремих прокурорів) стане рудиментом минулого.

Статус прокурора будуть мати лише ті особи, які виконують одну чи більше функцій прокуратури, які передбачені безпосередньо у Конституції України. Тобто прокурорами уже не будуть вважатися ті, хто, наприклад, займається у прокуратурі суто викладанням, або працює у відділах забезпечення.

Штатна чисельність прокурорських працівників таким чином зменшиться (зменшиться вона також і за рахунок звільнень у разі неуспішного проходження атестування) з 15 000 до 10 000 осіб. Саме таке число прокурорів зафіксоване у законопроекті.

День початку роботи Офісу генпрокурора, обласних прокуратур, окружних прокуратур визначається рішеннями генерального прокурора стосовно Офісу генпрокурора, всіх обласних прокуратур, всіх окружних прокуратур.

КДКП і Раду прокурорів – призупинити

Мабуть, найрадикальнішою новацією нового законопроекту є статті, які зупиняють діяльність Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокуратури та Ради прокурорів – до 1 вересня 2021 року.

Вказані органи будуть перезавантажені та розпочнуть свою діяльність. Таким чином анонсованої в окремих ЗМІ ліквідації не відбудеться.

А от САП вказані вище новації не стосуються. Звісно, перезавантаження – це добре. Але в Україні будь-яке перезавантаження відбувається з певними особливостями і перезавантаження прокуратури може не стати виключенням з правил.

По-перше, призупинивши діяльність КДКП та Ради прокурорів, можемо отримати ситуацію, коли рішення, що ними приймалися, буде приймати одна людина – генпрокурор (хоча в законопроекті про це не йдеться, однак ризик впливу головного прокурора країни на такі процеси ніхто не може заперечити).

По-друге, дуже багато буде залежати від того, як буде проведений новий добір. Адже від його максимальної об'єктивності та прозорості буде залежати не лише ефективність прокуратури, а й довіра до неї з боку населення. І в цьому контексті хотілося б очікувати не «свою» прокуратуру, а прокуратуру з чесним відбором на посади.

По-третє, оскільки перезавантаження у більшості буде прописане у підзаконних нормативних актах (наказах, порядках, положеннях тощо), потрібно бути пильними до того, що у цих документах буде прописано.

Адже недоліки атестаційної процедури поховують саму ідею перезавантаження. Це, власне, відбулося у Національній поліції, коли більше 70% вчорашніх міліціонерів успішно стали новими поліцейськими, а ще частина – відновилася після виграних судових процесів – і, здебільшого, через недоліки процедури переатестації.

По-четверте, але не в останню чергу – багато буде залежати і від самого генерального прокурора, а точніше – від рівня його залежності від політичної влади в країні, адже його попередник, здебільшого, був справедливо критикований саме за це.

Так чи інакше – реформа прокуратури на низькому старті. Далі буде. (*Українська правда* (<https://www.pravda.com.ua/columns/2019/09/2/7225031/>). – 2019. – 2.09).

Безсмертний Р., кандидат політичних наук, дипломат, один із авторів Конституції України, український політик

Про які ризики свідчать перші засідання Ради

(Ексклюзивне інтерв'ю з Безсмертним)

Про перше засідання нової Ради та зміни до Конституції, а також про те, чи було рішення щодо проведення дочасних парламентських виборів конституційним, – в програмі «Он воно як» з Алісою Юрченко та Денисом Бігусом розповів політик та співавтор Конституції України Роман Безсмертний.

Про перше засідання нового парламенту

– Конституційність забезпечується не тільки змістом, а й процедурою. Процедуру було порушено. Зверніть увагу, порядок денний сесії не був сформований, в комітетах та фракціях не обговорений, належного представлення та обговорення не відбулося.

– Закон про регламент та Конституція України вимагає дотримання цих процедурних норм. Те, що відбулося, може через певний час нагадатися.

– Якщо в когось виникне сумнів щодо того, чи це конституційно й буде проаналізована процедура, то з мотивів її недотримання 45 нардепами буде підготовлена заява до КСУ. Й суд буде розглядати, була процедура дотриманою чи порушеною. В тому, що я сказав, є ознаки її порушення.

Про розширення повноважень президента

3 вересня нардепи проголосували за включення до порядку денного сесії Ради законопроекту, що розширює повноваження президента в утворенні незалежних регуляторних органів. Вони направили його до Конституційного суду для отримання висновків. Згідно з правками до закону, Зеленський зможе самостійно звільнити та призначати на посади директорів НАБУ і ДБР.

– НАБУ та ДБР позаконституційні. Як, наприклад, і Офіс Президента. Такі органи не можуть здійснювати розпорядчих дій. А в нас Офіс Президента – це зараз фактично паралельний уряд. НАБУ та ДБР – це органи, які стосуються сфери прав людини – затримання, арешт, проведення слідства тощо.

Це дуже небезпечна річ з точки зору дотримання прав. Перше, що треба було

зробити, це уконституціювати ці органи. Бо вони не мали права діяти доки, поки вони не занесені в Конституцію.

– Кому вони мають належати: президенту чи уряду? Це вже про модель держави, яка вибудовується. Все свідчить про те, що в президента є бажання повернути під контроль всі силові органи.

– Якщо подивитися на динаміку, яка прийнята в Україні, то ми рухалися на посилення парламентаризму. Якби мене запитали, чи вірно це з точки зору побудови концепції парламентської держави, це – велика помилка. Я категорично проти того, щоб в Україні президенту належало право одноосібно призначати на посади міністрів чи керівників силових органів.

– Під час засідання Дмитро Разумков оголосив про перерву, та Зеленський закликав її не робити та перейти до голосування. В нормальній парламентській державі цього було б достатньо, щоб почати процедуру імпичменту.

Зеленський попросив скасувати перерву: дивіться відео

– В нас де-юре парламентсько-президентська республіка. А де-факто – суперпрезидентська республіка та ще й з двома урядами. Мені цікаво, як президент розійдеться з двома «прем'єрами» – чинним главою уряду Олексієм Гончаруком та головою ОП Андрієм Богданом. Адже нещодавно Богдан хотів зупинити субвенції місцевому самоврядуванню.

Зазначимо, що глава ОП Андрій Богдан написав листа

прем'єр-міністру Володимиру Гройсману про необхідність затримки 10 мільярдів гривень субвенцій містам України. Це нібито необхідно для перевірки доцільності використання державних грошей, щоб не допустити корупцію.

Субвенція – форма грошової допомоги містам із державного бюджету, яка призначена для конкретних проєктів.

– Це те, що я називаю політичною культурою й те, що мене дуже бентежить. Оцей нігілізм і повне відторгнення, непомічання, абсолютно абсурдне правозастосування – це колосальна причина для катастрофи.

Про конституційність дочасних виборів до Ради

Зазначимо, що Президент України Володимир Зеленський під час церемонії інавгурації заявив, що планує розпустити Верховну Раду України восьмого скликання. 21 травня він підписав відповідний указ. Конституційний суд погодився з президентом й визнав, що підстави для розпуску Ради є.

– Мотиви прийняття такого рішення були. Конституційні підстави теж були. Але документ, яким це запроваджено, не конституційний. У ньому відсутня мотиваційна частина й не пояснено, що є причиною таких дій.

– Це свідчить про політичну волю й дуже низьку фаховість людей, які приймали це

рішення та готували документ. Завжди треба розуміти, що окрім правової канви, яка є фундаментом, є питання волі.

Вперше я з цим зіткнувся, коли в 2004 році стояв Майдан, і питання вже слухалося у Верховному суді. Один із суддів тоді сказав: «А чому біля суду немає людей? Ви що думаєте, що судді – не люди?».

– Тому зважте на те, що політична воля, результати виборів – це теж факт, який тисне на рішення. Політична воля та політична визначеність суспільства теж є аргументами. Ніколи не варто скидати це з рахунків. Завжди треба пам'ятати, що судді теж люди й вони враховують ситуацію у країні.

– Рішення КСУ наполовину фахове, наполовину політичне. Виходячи з комплексу рішень, які приймалися, які визнані конституційними, можна сказати, що вибір тут конституційний. Річ у тім, що в цьому процесі є декілька речей: конституційність, законність, легітимність. В момент кризових ситуацій, коли виникає політична, урядова або парламентська криза, іноді вага правових та легітимних позицій вирівнюється (*24 канал (https://24tv.ua/on_vono_yak_tag6608/). – 2019. – 4.09*).

Експертна думка ЦППР: Парламентська більшість пропонує встановити абсолютний імперативний мандат

1. Експертна думка ЦППР

29 серпня група народних депутатів фракції «Слуга народу» зареєструвала у Верховній Раді України проєкт Закону «Про внесення змін до Закону України «Про статус народного депутата України» (щодо приведення Закону України «Про статус народного депутата України» у відповідність із Конституцією України)» №1038.

Відповідно до Пояснювальної записки метою законопроекту є вдосконалення правового регулювання питання входження народних депутатів України, обраних від політичних партій, до складу депутатських фракцій цих політичних партій.

2. Контраргумент відповідного органу влади

На жаль, Пояснювальна записка не містить мотивації щодо основних положень проєкту Закону.

3. Оцінка ЦППР контраргументу органу влади

Проєкт Закону № 1038 передбачає доповнення статті 5 Закону України «Про статус народного депутата України» частиною четвертою такого змісту: «У разі невходження народного депутата до депутатської фракції політичної партії, за списками якої його було обрано народним депутатом України у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі чи яка була суб'єктом його висування у одномандатному виборчому окрузі, або припинення його членства в такій фракції, його повноваження припиняються з моменту

ухвалення рішення вищим керівним органом відповідної політичної партії в порядку, визначеному статутом політичної партії».

Стаття 81 Конституції України передбачає таку підставу дострокового припинення повноважень народного депутата, обраного від політичної партії, як невходження до або вихід з відповідної фракції. Принципово звернути увагу, що невходження або вихід з фракції залежить від волі самого народного депутата України. Натомість проект закону №1038 дозволяє припинення повноважень депутата за рішенням керівного органу політичної партії відповідної фракції, що не залежить від волі народного депутата. Фактично це встановлює повний імперативний мандат.

З огляду на тлумачення Конституційним Судом України понять «невходження» і «вихід» з депутатської фракції, викладеного в Рішенні КСУ №12-рп/2008 від 28.06.2008 року, такі дії потребують відповідного волевиявлення народного депутата і не можуть бути реалізовані поза його волею, наприклад виключно рішенням керівного органу політичної партії відповідної фракції.

Також КСУ в Рішенні №3-р/2017 від 21 грудня 2017 року (справа про партійну диктатуру) сформував правову позицію, відповідно до якої можливість виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку від партії після голосування та встановлення результатів виборів народних депутатів України суперечить сутності демократичних виборів та конституційному праву громадян України вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Відповідно до пункту 9 Резолюції 1549 (2007) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Функціонування демократичних інституцій

в Україні», ухваленої 19 квітня 2007 року, відкликання народних представників політичними партіями («імперативний мандат») є неприйнятним у демократичній державі. Такі самі положення містяться і в низці інших документів ПАРЕ.

На ці проблеми звертає увагу, зокрема, і Головне науково-експертне управління Апарату ВРУ у своєму Висновку на проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про статус народного депутата України» (щодо приведення Закону України «Про статус народного депутата України» у відповідність із Конституцією України)» реєстр. №1038 від 29.08.2019 року, де зазначено, що такі положення не узгоджуються з приписами пункту 7 частин першої та шостої статті 81 Конституції України.

4. Пов'язане законодавство/розпорядження, що вимагає від органу влади діяти в певний спосіб

Конституція України, закони України «Про статус народного депутата України», «Про Регламент Верховної Ради України», «Про вибори народних депутатів України».

5. Пропозиція ЦППР: як вирішити проблему, використовуючи юридичні механізми

Цей проект Закону в частині дострокового припинення повноважень депутата внаслідок припинення членства у фракції рішенням вищого партійного керівництва є неконституційним, оскільки не відповідає частині другій статті 8, частині першій статті 38 та частині другій статті 81 Конституції України.

Парламент не повинен підтримати встановлення неконституційного імперативного мандата народного депутата України (**ЦППР** (<http://www.pravo.org.ua/ua/news/20873897-parlamentska-bilshist-proponue-vstanoviti-absolyutniy-imperativniy-mandat>). – 2019. – 11.09).

Фазекош О., адвокат, голова Ради адвокатів Закарпатської області

Останній бастион демократії. Поступатися адвокатською монополією – це поступатися правами людини

Усе в житті повторюється, і не важливо – у вигляді фарсу, трагедії чи комедії. Мабуть, ніхто з адвокатів навіть не думав рік тому, коли була анонсована так звана адвокатська реформа під виглядом проекту №9055, що й за нової, демократично обраної влади, яка радикально змінила політичну карту та важелі впливу в країні, адвокатам знову буде про що замислитись.

Хибним шляхом

Майже всю юридичну спільноту вразила новина про законопроект №1013, яким може бути скасована монополія адвокатури. У ньому пропонується залишити адвокатам виключно монополію на захист особи від кримінального обвинувачення. Важливий нюанс: ідеться про зміну ст.1312 Конституції, а не про «комплексну» відмову від адвокатської монополії, що потребує внесення відповідних змін до всіх дотичних нормативно-правових актів – починаючи від закону «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» і завершуючи усіма процесуальними кодексами.

По-перше, це свідчить про те, що певні особи в оточенні Президента йдуть хибним шляхом, який не може бути дорогою до храму, а навпаки, веде до провалля, не сумісного з якісними реформами у сфері права. І тут (може, згодом) Володимир Зеленський має вчиняти, як король Генріх, тобто політично страчувати тих, хто порадив «щось не те». Бо, чесно кажучи, ніяково читати пояснювальну записку до вказаного документа, де зазначено таке: «Метою запропонованих змін є забезпечення права кожного на отримання професійної правничої допомоги через скасування адвокатської монополії на надання такої допомоги».

Мало того що це навіть не пояснення, а просто теза, так вона ще й фальшива за своєю суттю. Бо хто ж тоді, як не адвокат, зможе забезпечити право на отримання саме

професійної правничої допомоги? Це дещо анекдотичне: позбавмо бджіл виключного права носити мед, щоб мед могли збирати всі комахи на професійній основі.

По-друге, Україна вже неодноразово доводила і буде доводити свою прихильність до демократичних принципів, верховенства права і європейських цінностей. Утім, поспішні кроки в реформуванні правової системи ні до чого гарного не приведуть. Доведено всіма попередніми президентами.

На жаль, фахових експертів не вистачає, а ще коли жагу реформ підживлюють молодість або недосвідченість, то результати завжди викликають тривогу. Убачається, що нинішнє оточення Президента не бачило або навіть не чуло про культовий радянський фільм Тенгіза Абуладзе «Покаяння». Наприкінці 1980-х ця стрічка вважалася символом демократичних змін у СРСР. Більше того, саме цей фільм зробив для «перебудови» більше, ніж журнал «Огонек» і Єгор Яковлев разом узяті. Стрічка збирала переповнені зали. А вислів «Навіщо дорога, коли вона не приводить до храму?» став крилатим. У ньому є глибокий сенс, а в нашому випадку він означає: не треба ламати адвокатуру, яка є останнім бастионом демократії. Бо, позбувшись сильної, згуртованої, незалежної адвокатури, можна втратити країну.

Основа правових систем

Це не особиста думка автора і навіть не «темник» від НААУ, як волають нині у соцмережах деякі ренегати від адвокатури. Це історичний досвід найбільш потужної економіки Європи – Німеччини. Річ у тім, що недавно президент федеральної палати адвокатів ФРН Аксель К.Фільгес в одному зі своїх інтерв'ю сказав, що «адвокатська монополія – основа правової системи Німеччини».

За його словами, ринок юридичних послуг у Німеччині досить насичений, якщо врахувати,

що на 80 млн жителів країни припадає близько 164 тис. адвокатів. За кількісним показником ФРН посідає перше місце серед інших європейських країн, проте жодних проблем на ринку не відчувається і гарний адвокат завжди буде затребуваний, вважає А.Фільгес.

Цьому сприяє, зокрема, посилення ролі права в суспільстві, коли людина, усвідомлюючи наявність певних прав і свобод, починає їх відстоювати, звертаючись по допомогу до фахівців. «Поле діяльності в адвокатів останніми роками значно розширилося саме за рахунок посилення ролі права в повсякденному житті», – вважає німецький правник.

І тут виникає риторичне запитання до наших можновладців: невже ми не «посилюватимемо ролі права в повсякденному житті»? Думаю, відповідь зайва. Але що для цього треба зробити?

Німецький адвокат, начебто полемізуючи з нами, говорить, що «професійне співтовариство адвокатів необхідно на рівні держави захищати від конкуренції з боку тих, хто не відповідає високим вимогам етичних стандартів, освіти і якості послуг. У цьому і полягає основне завдання адвокатської монополії, що є основою правової системи Німеччини». Гарні слова і дуже актуальна теза, тим більше що вона так чи інакше стосується й інших держав.

Ось лише деякі з них.

У Греції існує адвокатська монополія на надання консультаційних послуг, професійне судове, частково і позасудове представництво.

У Франції ніхто, крім адвокатів, не вправі надавати платні консультації з правових питань третім особам.

Іспанія має адвокатську монополію як на професійне судове представництво, так і на провадження консультаційної діяльності у сфері права.

Адвокати Португалії мають монополію на професійне судове представництво, а також правове консультування.

У Люксембурзі особам, які не є адвокатами, забороняється провадити судове та позасудове представництво, консультаційну діяльність з юридичних питань.

Професійне представництво сторін у всіх судових і несудових установах Австрії в публічних і приватних справах здійснюється тільки адвокатами. Винятки передбачені для нотаріусів, аудиторів, патентних повірених і об'єднань роботодавців.

В Італії розрізняються правові дії, які вчиняються особами, внесеними до реєстру, і «відносно вільні дії», які можуть вчиняти неадвокати.

Адвокати Нідерландів мають монополію тільки на судове представництво.

В Данії консультаційною діяльністю можуть займатися тільки адвокати. Позасудове представництво мають право здійснювати особи, які не є адвокатами, тільки на безплатній основі.

Крім того, «монополія» існує також у США, Канаді, Австралії, Новій Зеландії, у всіх країнах Латинської Америки. А в Японії провадження такої діяльності без статусу адвоката вважається злочином. Іншими словами, введення монополії адвокатури в Україні стало не лише вагомим досягненням, а й запозиченням позитивного досвіду розвинених держав світу.

Чи комусь замало прикладів успішності «адвокатської монополії»? І ніхто не замислився, чому в тих країнах ніколи не «рубали» адвокатуру? Спробуємо поміркувати і на цю тему.

Не привілей, а необхідна умова

Соціологія професій говорить нам про те, що отримання виключних (так званих монопольних) прав на певну сферу діяльності – це заключний етап, свого роду вершина формування професійної групи. Інтерес в отриманні монополії зумовлений соціальними і ринковими перевагами, а також престижем та грошима, на які претендують володарі особливого звання. Але не це є головним, хоча саме на цьому чомусь наполягають усі «супротивники» монополії.

Річ у тім, що основні передумови професійної монополії такі:

- є суспільний інтерес в регулюванні певної діяльності;
- за один вид діяльності конкурують кілька професійних груп;

- держава володіє ексклюзивним правом на закріплення монополії.

Отримання монополії найчастіше відбувається, коли професійне співтовариство вже сформовано, має етичні кодекси і чіткий порядок денний. Тобто саме монополія є завершальним етапом формування адвокатури як інституції, незалежної спільноти, здатної стояти на сторожі прав і свобод у державі.

Подібний стан речей – не привілей адвокатів, а необхідна умова для формування правової держави. Бо саме для якісного захисту конституційних прав і свобод громадян, власне, як осіб публічного права і державних органів у тому числі, потрібно, щоб захисник зберігав адвокатську таємницю, щоб його не можна було допитати у справі, в якій він є адвокатом, він не міг бути об'єктом кримінального переслідування, крім як за поданням прокурора рангом, не нижчим за обласного. Все це адвокатам надали для того, щоб у них були реальні механізми захисту клієнтів.

Окрім того, перевагою монополії адвокатури на представництво в суді є і передбачена відповідальність для несумлінних адвокатів, що є запорукою реалізації права саме на професійну правничу допомогу. Адже загроза накладення дисциплінарного стягнення є стимулом недопущення зловживань процесуальними правами, чого не варто очікувати від інших фахівців у сфері права.

А якими правами і гарантіями діяльності будуть користуватись ті, хто завтра знову повернеться до зали суду? Особи з юридичною освітою, але без досвіду, без відповідальності, без захисту, без етичних норм і стандартів поведінки? Навряд чи саме це зараз потрібно Україні.

Тим більше що українська адвокатура вже довела, що через наявність «монополії» вдалося:

- суттєво покращити якість правосуддя;
- запровадити єдині високі професійні стандарти судового представництва;
- сприяти ефективному забезпеченню прав і гарантій учасників процесу та реалізації права на справедливий суд;
- реалізувати принцип рівності можливостей у змагальному процесі;

- підвищити репутацію адвокатури в суспільстві та посилити її незалежність і вплив на державні й суспільні процеси;

- підвищити конституційний статус адвокатури із суміжного інституту в системі правосуддя до важливого інституту захисту прав, свобод людини і громадянина.

Таким чином, адвокатська монополія, запроваджена змінами до Конституції, є здобутком розвиненого громадянського суспільства, і поступатися нею – це поступатися правами людини. І тепер все це нівелювати? Звичайно, можна, але принаймні спочатку треба порадитись і дуже добре поміркувати.

Професіонали проти «поштарів»

Поміркувати насамперед над тезою про те, що держава (як механізм) насправді не надто зацікавлена в тому, щоб її громадяни завжди були праві. Тим більше в судах. Тим більше з адвокатами. Державі в її абсолютному вимірі набагато вигідніше, коли люди смиренні й занурені в безвихідну печаль, коли гаслом населення є приказка «Батогом обуха не перебити», а натовп сам ставить на місце тих, «кому більше від усіх треба».

Впевнений, що новий Президент хоче побудувати зовсім іншу державу. Але в такому випадку не треба робити й поспішних кроків. Хоча, вбачається, позбавлення «адвокатської» монополії за будь-якого розвитку подій не стане «поспішним» кроком. Адже внесення змін до Конституції – це щонайменше 300 голосів народних депутатів. А у фракції партії «Слуга народу» в парламенті наразі 254 голоси. І, як показало голосування за новий склад Уряду, інші фракції поки що воліють або не голосувати, або утримуватись від голосування за новації, за які вони не готові нести відповідальність.

Отже, міжнародний досвід і здоровий глузд говорять про те, що об'єднання всіх практикуючих юристів довкола адвокатури є найбільш оптимальним варіантом. Адже саме професійна етика, професіоналізм і незалежність об'єднують адвокатуру, а не консультування громадян і підготовка процесуальних документів.

Тим більше що світова тенденція свідчить: адвокатська монополія означає не обмеження

послуг юридичного ринку, а нормалізацію регулювання і встановлення єдиних правил, які допомагають цьому ринку ставати прогнозованим і еволюційним. Забезпечити всім рівний доступ до юридичних послуг високої якості, підвищити рівень правової культури в суспільстві та поліпшити роботу судів і правоохоронної системи загалом.

Кілька років тому на очі потрапило висловлювання одного з адвокатів: «Не бійтеся адвокатської монополії. Це буде монополія професіоналів проти «поштарів», монополія юристів для захисту громадянського суспільства і правової держави. Монополія права проти хаосу!».

ОПИТУВАННЯ «ЗіБ»

Як скасування адвокатської монополії вплине на якість правничих послуг та намір правників отримувати адвокатське свідоцтво?

О. Дроздова, директор АБ «Дроздова та партнери», адвокат, к.ю.н.:

– Встановлені законом права, обов'язки, гарантії адвокатської діяльності, а також відповідальність за їхнє порушення (недотримання) в сукупності з особливою процедурою доступу до професії спрямовані на забезпечення належного виконання ст.59 Конституції.

Для забезпечення ефективного захисту можуть вимагати конкретні юридичні кваліфікації. А запровадження Україною конституційних обмежень щодо представництва осіб у суді повністю узгоджується зі ст.6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Таке рішення нещодавно ухвалив Європейський суд з прав людини у справі «Молдавська проти України».

Тож убачається, що як представники держави, так і адвокатська спільнота мають поважати та виконувати положення Конституції, процесуальних кодексів і закону «Про адвокатуру та адвокатську діяльність». Скасування норми про здійснення виключно адвокатом (який має професійні права, обов'язки, гарантії діяльності та несе відповідальність) представництва іншої особи

в суді може вплинути на обсяг дотримання гарантованого державою права кожного на професійну правничу допомогу.

А. Градов, молодший юрист EVRIS:

– Питання адвокатської монополії завжди викликало чимало дискусій серед правників України. Президентський проект №1013 лише посилив суперечки між її прихильниками та противниками.

У той час як НААУ та АПУ закликають народних депутатів не голосувати за цю ініціативу, чимало правників, у тому числі й адвокати, підтримують скасування виключного представництва адвокатами осіб у судах.

Загалом скасування адвокатської монополії не призведе до зниження якості правничих послуг. Адже в особи розширюється конституційне право на вільний вибір захисника, яке вона зможе реалізувати за допомогою як адвоката, так і кваліфікованого юрисконсульта.

Втім, цілком очевидно, що кількість охочих отримати свідоцтво про право на заняття адвокатською діяльністю зменшиться, оскільки кожен правник знову зможе представляти інтереси осіб у судах цивільної, господарської та адміністративної юрисдикції.

К. Доценко, юрист ЮК «Bossom Group»:

– На мою думку, можливі зміни до Конституції в частині скасування адвокатської монополії, передбачені проектом №1013, суттєво не вплинуть на якість правничих послуг. По-перше, клієнт залишає за собою право вибору особи, якій довірятиме захист своїх прав та інтересів, – адвокату чи «звичайному» юристу. По-друге, досить дискусійним є запитання: чи є правничі послуги, які надають адвокати, більш якісними, ніж ті, що надають юристи? Чи є показники того, як змінилась та чи змінилась узагалі якість правничих послуг після введення адвокатської монополії в 2015 році?

Скасування адвокатської монополії даватиме юристу можливість вибору, чи потрібен йому статус адвоката. Адже в сучасних умовах ринку юридичної праці роботодавці у 90% випадків висувають до інхаус-юристів вимогу

щодо наявності свідоцтва про право на заняття адвокатською діяльністю. А отже, фактично кожен юрист для збереження можливості займатися професійною діяльністю та бути конкурентоспроможним змушений набувати статус адвоката.

С. Ковальов, старший партнер АО «Могильницький та партнери»:

– Вважаю скасування часткової монополії адвокатури на здійснення представництва в суді дуже поспішним. Саме часткової монополії, адже з 1.01.2020 мав залишитися величезний пласт малозначних та інших справ, за якими представниками можуть бути не лише адвокати.

Головний аргумент ініціаторів законопроекту – зайві бюджетні витрати. Однак при цьому ніхто не порівнював цих витрат з витратами на

утримання штатних юристів державних органів, ніхто не аналізував якості представництва інтересів державних органів у судах.

Переконаний, що конкуренція при виборі адвоката на тендерних умовах забезпечила б новий рівень якості захисту інтересів держави в суді, загалом новий підхід до цієї роботи. Спробували б, оцінили, якщо не прижилося б у наших умовах – тоді можна думати про часткове скасування монополії адвокатури.

Монополія адвокатури в тому чи іншому обсязі існує в більшості передових країн, практику державотворення яких ми беремо за основу. Тож не зрозуміло, чому застосовується такий вибірковий підхід при використанні досвіду цих країн (*Закон і Бізнес (https://zib.com.ua/ua/139062-postupatisya_advokatskoyu_monopolieyu_ce_postupatisya_prava.html). – 2019. – 31.08-6.09*).

Колесник Г., адвокат, голова Комітету захисту прав людини НААУ

Уявна економія

Скасування адвокатської монополії – це невиконання державою обов’язку перед людиною щодо надання якісної правової допомоги.

Давайте звернемо увагу на судові спори, які стосуються прав фізичних осіб, коли державні органи або органи місцевого самоврядування беруть участь як треті особи або є відповідачами у справах з фізичними особами. На сьогоднішній день така участь є формальною, в більшості випадків у суди навіть ніхто не з’являється, хоча вирішуються питання, які стосуються прав, гарантованих Конституцією України: права власності або користування майном, права на соціальне забезпечення, отримання пенсій, прав, пов’язаних з батьківством, тощо. Представники державних органів не є незалежними, і їхня позиція завжди однакова: відстоювати інтереси органу, який вони представляють. Навіть якщо взагалі немає правових підстав або відсутні докази на користь цього органу, юрист ніколи не піде до керівника і не скаже йому, що справа

явно програшна, а буде ходити в суди або писати відписки, отримуючи за це свою заробітну плату, тобто фактично ми повертаємося і до економії бюджету.

Або візьмемо до уваги питання, що стосуються участі служби у справах дітей у розгляді судами справ щодо неповнолітніх і захисту їх прав та інтересів та представництва прав неповнолітніх в суді.

Скасування адвокатської монополії на представництво в суді призведе до того, що діти будуть позбавлені якісної правової допомоги, адже їхні інтереси будуть представляти навіть не юристи, а працівники служби у справах дітей.

Відразу відповім на аргумент: діти мають право на отримання безоплатної правової допомоги. Так, мають право, а чи завжди вони можуть його реалізувати, а чи знають самі діти про це, а чи завжди діти знають про існування спору між батьками, який впливає на їхні права? Ні!

Держава залишає осторонь найбільш незахищену верству населення – дітей,

позбавляє їх права на якісну правову допомогу, що суперечить Конвенції про права дитини та Декларації прав дитини, які зазначають, що «дитина, внаслідок її фізичної і розумової незрілості, потребує спеціальної охорони і піклування, включаючи належний правовий захист як до, так і після народження».

Стаття 131 Конституції України «Для надання професійної правничої допомоги в Україні діє адвокатура». Данна норма закону визначає, що саме адвокатура надає професійну, тобто якісну, правничу допомогу. Адвокат несе відповідальність за надання неякісної правової допомоги, адвокат постійно підвищує спеціалізацію, адвокат не є залежним ані від керівника установи, ані від іншої особи, що іще раз підкреслює, що якісну правову допомогу може надавати лише адвокат.

Ми разом будемо правову державу, то чи можливо говорити про те, що захист інтересів держорганів може здійснюватися непрофесійно та неякісно?

Якщо говорити про економію бюджету, то тут математика є досить простою: скорочуємо штат юристів, а з питань представництва в суді звертаємось до професіоналів. Юрист, який працює в держоргані в районі, або в сільській раді, фактично не має досвіду представництва в судах, а тому його участь як представника уже є програшною у справах, де з іншої сторони представництво здійснює адвокат.

Таким чином, відмовляючись від монополії, наша країна бере курс не на будівництво правової незалежної держави, а повертається до того минулого, яке наш народ, вийшовши на Майдан, намагався змінити, коли в судах працюють не закони, а сила та влада, коли на судові рішення впливають не закони та докази, а має місце тоталітарний вплив держави на вирішення судових спорів.

Прийняття змін до Конституції про скасування адвокатської монополії насамперед стане негативним наслідком для всієї судової системи.

Основні аргументи щодо внесення даних змін: бюджет держоргану на рік не «гумовий»

– він не передбачає окремої статті витрат на представництво інтересів в суді, а отже, на питання «де взяти кошти на судовий збір?», «хто заплатить за поштові відправлення?», «як доїхати до суду, який знаходиться в іншому місті/області?» бухгалтерія має відповідати коштами фонду економії оплати праці (якщо такі є). (джерело: <https://sud.ua/ru/news/publication/148923-prezident-zelenskiy-planuye-skasuvati-advokatsku-monopoliyu-yaki-prichini>).

На перше питання я надала відповідь: оптимізуйте та скорочуйте штат юристів, держава повинна не лише думати про економію бюджету, а і про якість отриманих послуг. Так, непрофесійне та неякісне представництво в судах призводить до затягувань процесу, а це додаткові державні кошти (кошти бюджету), та програшу органів державної влади та самоврядування в судах, а це знову-таки державні кошти.

Питання сплати судового збору вирішується не шляхом внесення змін до Конституції та скасуванням адвокатської монополії на представництво в судах, а шляхом внесення змін до Закону України «Про судовий збір».

Питання, хто заплатить поштові відправлення, взагалі не повинно вирішуватись скасуванням адвокатської монополії на представництво в судах, це все регулюється нормативними актами.^{[P]_{SEP}} А питання, як доїхати до суду, який знаходиться в іншому місті, якраз стосується юристів держпідприємства або органу самоврядування, яким потрібно буде оплачувати дорогу, проживання та інші витрати на відрядження. А адвоката можна найняти для представництва в суді саме з того міста – це і буде економією бюджету.

Насправді скасування адвокатської монополії на представництво в судах – це не економія бюджету, це неконтрольовані витрати бюджету на неякісну правову допомогу, це шлях в комуністичне минуле, з якого намагається вирватися наша країна (*Судебно-юридическая газета.Блог* (<https://sud.ua/ru/news/blog/149402-uyavna-ekonomiya>). – 2019. – 5.09).

Кулик В., політолог, політконсультант, директор Центру досліджень проблем громадянського суспільства

Робесп'єри прокуратури

Новопризначений генпрокурор Руслан Рябошапка гордо представляв минулого понеділка своє дітище – законопроект щодо першочергових заходів із реформування органів прокуратури.

Під час засідання у профільному комітеті Ради він пропонував одразу перейти до революції в реформі прокуратури, оскільки еволюційні зміни провалилися. Пропозиції звучали привабливо. Know how, що дозволить уже завтра побачити «прокуратуру майбутнього», – розпочати реформу «згори», скоротити чисельність штатів прокуратури одразу на третину, прибрати зайві бюрократичні перепони (кваліфікаційно-дисциплінарну комісію) на шляху притягнення прокурорів до відповідальності.

Зрозуміло, що реформа прокуратури перебрала. Тим часом навіть побіжний аналіз нового законопроекту демонструє наявність у ньому серйозних вад та перекосів. Відкритим питанням залишається й те, чи впорається нова команда реформаторів, навіть посилена суперповноваженнями, з усіма викликами на «прокурорському полі», чи, навпаки, занурить усю систему прокуратури в остаточний хаос.

Про що, власне, йдеться в законопроекті, і до чого може призвести його реалізація в наших реаліях?

По-перше, передбачається, що всі працівники органів прокуратури будуть повідомлені про звільнення з дати публікації закону. Понад 11 тис людей в один день можуть втратити роботу. І не просто людей, а кваліфікованих юристів, посвячених в усі тонкощі та вузькі місця кримінального процесу. За останні 5–7 років ці люди бачили багато: їх звільняли, клеймували карателями режиму Януковича, ганьбили на вулицях дорогою в суди, схилили до сумнівних процесуальних дій, декого навіть під варту брали прямо на оперативних нарадах (з подальшим відновленням на роботі).

Це люди, котрі не звільнились у перші дні роботи після оглядів трупів чи згвалтованих

у неприродний спосіб дітей. Це загартовані профі, які звикли до ненависті, прокльонів та недовіри з боку людей і керівництва одночасно. І знову всіх «обличчям об стіл», – ви всі корупціонери в погонах, тому всім вам горіти в пеклі: зараз новоспечені Робесп'єри черговий раз вершитимуть ваші долі.

Ти прокурор, і в тебе 200 кримінальних проваджень у районі? Ти наглядаєш за розслідуванням десятка крадіжок у супермаркетах? «Горять» строки, і ти живеш під судом у черзі, щоб подати клопотання до слідчого судді? Тоді вітаємо: якщо пройдеш атестацію, будь готовим поїхати в інший кінець країни. Безумовно, це не найкраща мотивація для подальшої роботи.

А як же ті, хто кошмарить бізнес, торгує справами, їздить на люксових автівках? У цих усе буде гаразд, їх точно не скоротять, бо цей прошарок саме вміє виживати і має «\$аргументи» на свою користь: досвід, уміння працювати в команді та, звісно, «доброчесність» (підтверджену довідкою генінспектора ГПУ). Ну а як інакше, коли кадровим радником генпрокурора є досвідчений колишній старший помічник Пшонки М.Зубрицький, який навіть після Євромайдану зберіг посаду, а тепер ще й претендує на підвищення! Переживає шостого генерального прокурора, – командна людина.

По-друге, фактично, створюються два входи в прокуратуру – «білий» (для своїх) та «чорний», або «коридор ганьби», (для чужаків). Звісно ж, начебто «свята ідея» – дати можливість швидко сформувати свою вертикаль новопризначеному генпрокурору (від своїх заступників до найнижчого керівника в районній прокуратурі) під його ж політичну відповідальність. Саме тому одноособовим рішенням генпрокурора або з формального «одобрямс» сформованих ним кадрових комісій відбудуться призначення на всі керівні посади в центрі та на місцях (ні тестувань, ні детектора брехні, ні громадськості).

А як же публічна розправа з корупціонерами в прокурорських погонах, якої вже так зачекалися виборці? Чекайте, будуть і видовища. Всі, кому не пощастить потрапити на керівні посади, муситимуть пройти через своєрідний «коридор ганьби»: складати кваліфікаційні тести, проходити співбесіди з участю міжнародних фахівців та обуреної громадськості/журналістів у режимі онлайн трансляції, а в окремих випадках і до детектора брехні може дійти.

Новий очільник ГПУ заявляє про початок реформи саме «згори», про скорочення кадрів на третину. Мабуть, логічно було б чекати, в цьому контексті, і зменшення кількості його заступників? Однак у новому законопроекті якимось «загубились» обмеження чисельності заступників генпрокурора, і тепер, з уривків публічних заяв Рябошапки, можна зрозуміти, що їх кількість, навпаки, зростає.

Можна тільки уявити корупційні ризики в боротьбі за право пройти через «білий», а не «чорний» вхід до органів прокуратури. Звісно ж, автор далекий від думки, що архітектори реформи й сам Рябошапка мали якісь недоброзачесні наміри, розробляючи цей законопроект. Але реалії імплементації та досвід свідчать, що частина призначень, принаймнідесь на регіональному рівні, відбуватиметься саме з величезною корупційною складовою. В сучасних умовах неможливо знайти 10 тисяч нових фахівців на таку роботу.

По-третє, ліквідація військової прокуратури, з одного боку, може трактуватися як «перемога» над її колишнім одіозним керівництвом та вибудованою вертикаллю виконання часто бізнесових замовлень, які не мали нічого спільного з військовими злочинами чи зоною ООС. А з іншого – це повний правовий вакуум: хто «підхопить» її кримінальні провадження, щоб не залишити злочинців безкарними?

В. Чумак, представляючи колектив військової прокуратури, сказав приблизно таке: я тимчасовий, буде новий закон – усі будуть звільнені! Але з такою подачею себе підлеглим є високий ризик, що ловити тисячі підозрюваних під вартою (вбивць, педофілів, терористів), підписувати їм усім клопотання про

продовження тримання під вартою муситиме сам Чумак, бо виведені «поза штат» прокурори не матимуть на це права. А через місяців два сам Чумак матиме всі шанси отримати підозру за зняті арешти майна, збитки, заподіяні державі, та службову недбалість чи перевищення влади, – це будь-який прокурор може авторитетно гарантувати. Історія такі випадки вже бачила.

По-четверте, реалізація цього законопроекту демотивує пересічного прокурора. «А нащо воно мені?» – запитає себе рядовий прокурор (комерсант у погонах не питає, бо розуміє відповідь на це просте запитання), перекваліфікується в адвоката й почне працювати з протилежного боку барикад. А досвід очільника Офісу президента не дасть збрехати, що перспектив в адвокатурі набагато більше: прокурори такої кар'єри ще не робили. До того ж пересічний прокурор у районі саме й бачив, як 70% «нових облич» Луценка «з-поза системи» зачинялися в кабінетах, бо не знали, що їм робити, і врешті звільнялися.

По-п'яте, не можемо не взяти до уваги позицію міжнародних партнерів. Венеційська комісія, Рада Європи, GRECO, Єврокомісія, ОЕСР неодноразово у своїх звітах хвалили чинний закон про прокуратуру та створення органів прокурорського самоврядування, ба більше – ці норми стали однією з передумов надання Україні безвізу з ЄС. Та нинішні реформатори вирішили кинути чинний закон у топку. Навіщо вони потрібні, ті конкурси на адміністративні посади, якісь критерії просування по службі, незрозумілий колективний підхід у притягненні до дисциплінарної відповідальності?

Не виконав розпорядження – звільнений, тисне керівник – роби, як він каже, у твоєму кримінальному провадженні, наважився повідомити про підозру товаришеві губернатора, – за це можна й самому під суд піти: твій начальник завжди знайде на тебе управу. Але ж є гарантована законом прокурорська незалежність! Ви про що? Це все відмазки для слабаків та корупціонерів. Не сподобався шефу, – він хутко одноособовим рішенням ліквідує чи реорганізує не лише місцеву, а й будь-яку обласну прокуратуру (благо, проект закону це дозволяє).

Тому замість незалежності прокурорів нам усім невдовзі доведеться згадати про старий і перевірений часом принцип революційної доцільності. А іноземні експерти хай далі радять і допомагають, їм аби щось радити та кошти європейських платників податків освоювати, – ось тепер справжні реформи підуть, реформаторська «дрім тім» у ГПУ!

По-шосте, частина законопроекту прямо суперечить Конституції та Кодексу законів про працю, не кажучи про інші ризики. Не можна виключати, що надалі «прокурорську люстрацію» скасує Конституційний суд, тому розрахунок на контроль над «телепростором» та сподівання, що озлоблене суспільство давно чекає справжніх змін у «клятій» прокуратурі, можуть виявитися марними. Судячи з усього, автори проекту не особливо переймалися й перспективою колективного позову тисяч звільнених прокурорів у ЄСПЛ. Часу й натхнення цим людям вистачить, тим більше коли на кону багатомільйонна компенсація за вимушений прогул.

Схоже, як окремі групи інтересів в Офісі президента, так і дехто в Раді зрозуміли, що з прийняттям законопроекту про прокуратуру, надрукованого «скаженим принтером», слід не поспішати і, як мінімум, винести його на друге читання бодай через тиждень. Злякалися, звісно, не міжнародних партнерів чи багатомільйонних компенсацій незаконно звільненим прокурорам (це ж із бюджету, а не з власної кишені), а критично низького рівня стресостійкості нового керманіча генпрокуратури з суперповноваженнями аж на два роки та професіоналізму окремих представників його нової команди.

Змінити очільника генпрокуратури (у зв'язку з «нововиявленими обставинами») наразі нереально. Теоретично, залишається лише можливість скоригувати й збалансувати законопроект, як і радять міжнародні партнери. Питання в тому, чи скористається цією можливістю Зе!команда (*Дзеркало тижня* (https://dt.ua/internal/robesp-yeri-prokuraturi-323495_.html). – 2019. – 13.09).

Чебаненко О., експерт Українського інституту майбутнього

Ліпше хай дванадцяттеро судять, ніж шестеро несуть

Навіщо в XXI столітті згадувати те, що започаткувалося в колегії геліястів Стародавньої Греції, думі дванадцяти присяжних Данії VII століття, нормандській юраті IX століття, асизах Англії XIII століття або копному суді часів магдебурзького права? Запроваджувати суд присяжних на нинішньому етапі, коли людство стільки століть формувало інститут професійного судочинства? Хто захоче, щоб його судили умовні продавець чи слюсар? І чому цей, на перший погляд, рудимент укотре в нашому порядку денному?

Попри відмінності в назвах та в історичних обставинах, згадані вище інституції мали за головну мету подолати недовіру до офіційної влади і залучити людину з громади до вирішення спорів у суді.

У світі усталилися дві основні моделі розгляду справ у суді за участі присяжних:

європейська і англо-американська. Які ж основні характеристики англо-американського типу? Перша: участь у суді громадянина як присяжного – це не його право, а обов'язок (з виплатами з бюджету та відповідальністю за порушення цього обов'язку). Друга: кількість присяжних досить велика (наприклад, від шести до дванадцяти і більше в США). Третя: формування списку присяжних є прерогативою суду, а не органів місцевого самоврядування. І четверта: присяжні самостійно, без участі судді, виносять вердикти, які є обов'язковими для суддів.

На українських теренах суд присяжних (основою якого була саме англо-американська модель) діяв до 17 року XX століття. Зрозуміло, що незалежні присяжні і влада більшовиків – поняття несумісні. Журі присяжних замінили на «народних засідателів». 2012 року було

заявлено про відновлення інституту присяжних в Україні – у складі двох професійних суддів і трьох присяжних засідателів. Тобто декларувалося впровадження європейської моделі.

А що маємо в результаті? Як відрізняються вироки, що їх виносять за участі присяжних засідателів, від загальної картини? Чи вирізняються такі вироки гуманізмом та незалежністю від позиції представника офіційної влади – судді? Адже вважається, що «судді з народу» оцінюють глибше факти, тоді як професійні судді більше уваги приділяють процесуальним питанням. І взагалі, чи підвищився рівень довіри наших громадян до судової системи після запровадження інституту присяжних засідателів?

Скористаємося статистикою. За даними Програми USAID «Нове правосуддя», у кримінальних провадженнях відсоток виправдувальних вироків за участі присяжних менший, ніж без їхньої участі, – 5% проти 6,6. А якщо порівняти результати опитувань Центру Разумкова, то 2019 року лише 1,8% опитуваних відповіли, що повністю довіряють судам, тоді як 2012-го повністю підтримували роботу суду 2,9%, а 2002 року ще більше – 10,8. Звісно, ці цифри відносні, але – показові.

Та чи не свідчать вони не тільки про зростання незадоволення роботою судів загалом, а й про невдалість експерименту з «європейською моделлю суду присяжних» в Україні як частини судочинства? Зайво говорити, що насправді то була лише незначна переробка моделі радянських часів.

То чи не ліпше повернутися до моделі, яка діяла раніше й підтвердила своє право на існування? Звісно, сам факт залучення журі присяжних до винесення вироків не вирішить усіх проблем нашої судової системи. Проте це може бути дуже важливим кроком до вирішення головного питання – повернення довіри людей до суду.

Неодноразово висловлювалась думка, що головні перешкоди на шляху запровадження суду присяжних в Україні – це відсутність грошей у держави, а в пересічного громадянина – бажання брати участь у судовому процесі.

Крім того, противники англо-американського суду присяжних заявляють, що це призведе до надмірного навантаження суддів і утривалить підготовчі засідання.

Насправді, як показує світовий досвід, самостійний суд присяжних сприяє підвищенню якості роботи як сторони обвинувачення, так і захисту – завдяки дії реальної змагальності, чого катастрофічно бракує нині. Відтак у перспективі це стримуватиме від затягування судового процесу і знизить витрати на нього, не кажучи вже про те, що самі судді мають бути зацікавлені в ефективному суді присяжних, оскільки це зведе до мінімуму можливість тиску на суддів. Крім того, нині в розвинутих країнах лише від двох до десяти відсотків справ узагалі доходять до суду. Адже завдяки довірі до всієї системи правосуддя абсолютна більшість справ вирішується угодами сторін або угодою зі слідством, засобами медіації тощо. І, відповідно, зовсім невеликий відсоток справ залишається на розгляд присяжними.

Щождо небажання громадян бути присяжними, то це питання позитивного стимулювання з боку держави. Участь у судовому процесі в ролі присяжного має стати не правом, а обов'язком громадянина, за невиконання або неналежне виконання якого наступатиме відповідальність. До того ж така робота та пов'язані з нею витрати мають належно оплачуватися за встановленими державою нормами, що співвідносяться з реальним життям.

Яким же має бути коло справ, до розгляду яких можна було б залучати присяжних? Вочевидь, чинна норма, згідно з якою суд присяжних діє тільки в місцевому загальному суді першої інстанції і лише у справах щодо звинувачень, за які передбачено довічне позбавлення волі, має бути розширена. На нинішньому етапі потрібно дозволити клопотати про залучення присяжних у будь-яких судах першої інстанції у справах щодо тяжких та особливо тяжких злочинів, перелік яких затверджується законом. Що ж до розгляду за участі присяжних інших, крім кримінальних, справ, то це питання можна було б вирішити на законодавчому рівні пізніше, після успішного запуску суду присяжних у кримінальному судочинстві.

Хто мав би право клопотати про залучення присяжних? Логічно, що таке право треба надати не тільки обвинуваченому, а й потерпілому.

Питання щодо формування списку потенційних присяжних закономірно було б передати суду (без залучення місцевих органів влади). Це забезпечить як більшу конфіденційність інформації, так і реальну незалежність судового процесу.

Виклик присяжних судом (як і будь-яке письмове їх інформування) має відбуватися в електронному, а не паперовому вигляді. Якщо потенційний присяжний не може (через хворобу, відрядження, відпустку тощо) брати участь у судовому засіданні, суд повинен мати дієвий механізм його швидкої заміни. У принципі, забезпечення присутності на судовому засіданні необхідної кількості присяжних має стати обов'язком суду.

Самі вимоги до присяжних можна залишити такими, якими вони закріплені в чинному законодавстві. Єдине, що потрібно, – це надати можливість залучати присяжного і за місцем його тимчасової, а не тільки постійної реєстрації.

Питання щодо електронного декларування присяжними своїх статків поки що видається спірним. Це тільки відлякує потенційних присяжних. Проте якщо буде запроваджено загальне податкове декларування статків усіма громадянами, як це нині пропонується, то питання просто відпаде.

Що ж до кількості присяжних, то восьмеро може бути оптимальною цифрою. Вочевидь, що більше присяжних, то менша ймовірність їхнього впливу одне на одного, як і на кожного з них ззовні або з боку судді. При цьому важливим є питання достатнього мінімуму – для скорочення витрат з бюджету без негативних наслідків для процесу. Задля оптимізації процесу доцільно залучати мінімум чотирьох запасних присяжних, які будуть присутніми постійно під час розгляду справи (без права голосу) і які можуть бути задіяні в будь-який момент замість тих, що вибули зі складу журі.

Треба зберегти право на відводи кандидатів у присяжні під час їх відбору як у сторони обвинувачення, так і в сторони захисту. Питання щодо можливості надання такого права потерпілому потребує додаткового обговорення. Для запобігання затягуванню процесу сторони

матимуть максимум по чотири відводи кандидатур присяжних без мотивування, тоді як вмотивовано – без обмежень. Рішення про достатність умотивування суддя прийматиме одноособово.

Обговорення справи та прийняття рішення присяжними має відбуватися виключно в спеціальному окремому приміщенні, без доступу будь-яких інших осіб. Питання, щодо яких присяжні повинні прийняти рішення, – це винність особи, можливість пом'якшити покарання і відтермінувати виконання вироку. Рішення щодо цих питань присяжні виносять за кожною статтею обвинувачення окремо.

Що ж до ступеня участі присяжних у процесі (огляд доказів, запитання учасникам тощо), то вони матимуть право досліджувати всю інформацію та докази у справі, письмово фіксувати перебіг судового засідання. Активні дії (запитання допитуваним особам, до суду тощо) реалізуються виключно письмово, через старосту присяжних.

Сам судовий процес за участі присяжних має бути безперервним за винятком наявності об'єктивних обставин (необхідність проведення експертиз тощо). Рішення присяжні повинні приймати одноголосно.

Щодо можливості оскарження, то, вочевидь, має діяти правило про неможливість оскаржити виправдувальний вердикт журі присяжних. Це правило не стосуватиметься процесуальних порушень.

По суті, реалізація викладеного вище уможливить створення в Україні нового правового інституту – інституту присяжних. Це потребуватиме суттєвих змін у законодавстві, включно із Конституцією. Є надія, що за такими змінами не забаряться зміни в нашому житті й у нашій свідомості: насамперед з'являться довіра й повага до суду, і кожен справді матиме право на справедливий публічний розгляд його справи впродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом. Як це записано в основному міжнародному документі щодо прав людини – Європейській конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (*Дзеркало тижня* (https://dt.ua/internal/lipshe-hay-dvanadcyatero-sudyat-nizh-shesteronesut-323497_.html)). – 2019. – 13.09).

Шкелебей О., керуючий партнер ESQUIRES, адвокат

Судова реформа: які зміни очікують на стратегію реформування Як вплине нове бачення реформи на довіру до судової системи

Президент В. Зеленський днями зареєстрував законопроект №1008, яким передбачено зменшити максимальну кількість суддів Верховного Суду з 200 до 100 осіб. Крім того, пропонується низка змін у роботі Верховного Суду та органів суддівського врядування.

Так, передбачено припинення повноважень членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів (ВККС). Натомість Вища рада правосуддя (ВРП) призначатиме нових членів ВККС та фактично повністю контролюватиме її.

Про те, які ще зміни пропонує Зеленський і до чого вони можуть призвести, розповів Mind керуючий партнер юркомпанії ESQUIRES, адвокат Олександр Шкелебей.

Про попередні результати судової реформи

Стратегія реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів була схвалена попереднім президентом України на п'ять років (2015–2020 роки). Однак у середині цього року навіть голова Касаційного господарського суду в складі Верховного Суду висловив думку, що неправильно оцінювати судову реформу як щось завершене, адже вона ще триває.

Навіть реалізована частина судової реформи викликала багато запитань:

- Чи забезпечило функціонування оновлених ВРП та ВККС, як органів суддівського врядування, незалежність суддів?

- Чи була під час реформи дотримана аксіома: сформувані незалежний суд можуть тільки незалежні органи суддівського врядування?

- Чому у стороннього спостерігача могло скластися враження, що проведення швидкого кваліфікаційного оцінювання суддів у строки, встановленні Законом України «Про забезпечення права на справедливий суд», не було пріоритетом, а власне процедура кваліфікаційного оцінювання фактично не передбачала чітких термінів, що породжувало правову невизначеність?

- Чи влада зацікавлена в незалежному суді та чи може бути судова система повністю незалежна від влади, яка її формувала?..

У свою чергу призначення попереднім президентом України за тиждень до передання влади нових членів ВРП навряд чи підтверджувало тезу про намір побудови незалежної судової системи.

Питання, які ще потрібно вирішити

Раніше на негативні наслідки судової реформи також звертала увагу команда вже чинного президента Володимира Зеленського, а після формування Верховної Ради нового скликання презентувала мапу змін для задоволення запиту суспільства до судової гілки влади у законопроекті №1008 від 29.08.2019.

Так, заступник голови офісу президента Руслан Рябошапка, якого наразі призначено генеральним прокурором України, сміливо стверджує про наявні проблеми наслідків судової реформи починаючи з першого рядка пояснювальної записки до законопроекту «Про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування»:

- судова реформа, що була проголошена і відбувалася протягом останніх років, залишила багато невирішених питань, зокрема щодо забезпечення доступу громадян до правосуддя, їх права на справедливе судові рішення, реальної незалежності суддів. Свідченням тому є незадовільний рівень довіри до судової системи в Україні, неправосудні рішення судів усіх інстанцій, відсутність у деяких регіонах України суддів у судах, що позбавляє громадян їх конституційного права на захист у суді;

- фактично необмежена дискреція членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України при проведенні конкурсних процедур добору суддів та їх кваліфікаційного оцінювання або на затягування розгляду членами Вищої ради правосуддя дисциплінарних скарг на дії суддів;

- процедура кваліфікаційного оцінювання, що була розпочата Вищою кваліфікаційною комісією суддів України у 2016 році, досі не завершена і тільки половина суддів від усього суддівського корпусу вважаються такими, що пройшли кваліфікаційне оцінювання. Процедура добору суддів на вакантні посади, розпочата у 2017 році, ще триває. Ані суддям, ані експертному середовищу, ані суспільству не зрозуміло, чому зазначені процеси гальмуються, а громадяни досі не можуть вчасно отримати справедливе судове рішення.

Як Зеленський планує оновити судову реформу

У той же час у випадку прийняття законопроекту №1008 оновлена судова реформа в першу чергу зачепить новий Верховний Суд та органи суддівського врядування.

Так, реформа продовжиться (почнеться) із забезпечення незалежності суддів, якій, на думку суб'єкта права законодавчої ініціативи, має сприяти оновлений склад ВККС.

За чинним законом склад ВККС формується з'їздом суддів України, з'їздом представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ, з'їздом адвокатів України, уповноваженим Верховної Ради України з прав людини та головою Державної судової адміністрації України.

На жаль, частенько процедури обрання (призначення) членів ВККС супроводжуються неоднозначними «історіями».

Зрозуміло, що перезавантажити ВККС швидко було б неможливо, а тому пропонується низка кроків, які б прискорили цей процес. Так, пропонується зменшити склад ВККС – сформувати його із 12 членів (наразі 16), які призначаються ВРП за результатами конкурсу терміном на чотири роки.

Сприяти забезпеченню прозорості такого конкурсу та незалежності ВККС мають міжнародні експерти, запропоновані міжнародними організаціями, з якими Україна співпрацює у сфері запобігання та протидії

корупції відповідно до міжнародних договорів України. Робота залучених таким чином експертів уже була позитивно оцінена під час відбору до Вищого антикорупційного суду.

Міжнародні експерти мають сприяти забезпеченню прозорості та підзвітності членів ВРП та членів ВККС й під час їхньої діяльності надалі.

Крім того, розгляд скарг на суддів планується обмежити 30 днями з моменту отримання дисциплінарної скарги та зробити цю процедуру більш прозорою.

ВККС протягом двох місяців з дня формування її нового складу проводить відбір суддів до касаційних судів у складі Верховного Суду із числа суддів відповідних касаційних судів Верховного Суду за критеріями професійної компетентності, етики та доброчесності.

Чи буде відновлено довіру до судової системи

Фактично може відбутися перезавантаження найвищого суду у системі судоустрою України. Водночас на суддів Верховного Суду, які не так давно пройшли складний конкурс, чекає новий відбір за критеріями професійної компетентності, етики та доброчесності.

Переконали, що багато суддів Верховного Суду є дійсно видатними професіоналами та новий відбір це підтвердить. Розуміючи навантаження суду касаційної інстанції, хочеться побажати правникам сил та терпіння у період нових швидких змін.

У свою чергу судді та адвокати також очікують дієвих кроків щодо дотримання термінів розгляду справ, зокрема, у Верховному Суді.

Натомість поновити довіру громадян до судової влади навіть завдяки справедливим судовим рішенням, але якщо вони прийматимуться незалежним судом із затягуванням, впродовж декількох років, навряд чи можливо (*Mind (<https://mind.ua/openmind/20201470-sudova-reforma-yaki-zmini-ochikuyut-na-strategiyu-reformuvannya>). – 2019. – 2.09).*

Жернаков М., Голова правління Фондації DEJURE, д.ю.н.

Закликаємо ВРУ внести зміни до законопроекту № 1008 щодо перезапуску судової реформи

Вже 10 вересня Рада збирається прийняти президентський законопроект N1008 щодо перезапуску судової реформи.

Проект, зокрема, передбачає переважання Вищої кваліфікаційної комісії суддів, переоцінку суддів Верховного Суду, створення етичної комісії, яка б слідувала за роботою органів добору суддів.

Безумовно, ці ініціативи правильні.

Але в тексті законопроекту також закладені дуже небезпечні положення.

Наприклад, жодним чином не передбачена реформа Вищої ради правосуддя, відповідальної за провал судової реформи, що визнає і лідер фракції «Слуга народу» Дмитро Разумков. Натомість, передбачається, що рішення етичної комісії щодо звільнення члена Вищої ради правосуддя має затвердити... сама Вища рада правосуддя. Крім того, ця ж ВРП має затверджувати регламент оновлених суддівських органів і фактично стати «монстром» на чолі судової влади.

Це явно не те, що забезпечить якісну зміну ситуації в судах.

Тому до проекту потрібні зміни.

Вчора громадські організації звернулися до Парламенту з заявою, в якій закликали внести до проекту правки і забезпечити дієвий контроль за діяльністю органів добору суддів за допомогою міжнародних партнерів, як це було з добором до Антикорупційного суду.

Для цього щонайменше необхідно:

1. Передбачити, що у конкурсній та етичній комісіях більшість (4 з 6) складають міжнародні експерти.

2. Встановити правило, за яким ініціатива етичної комісії про звільнення недобросовісного члена ВРП/ВККС може бути відхилена на спеціальному спільному засіданні членів ВРП та міжнародних експертів за умови, що щонайменше двох міжнародних експертів підтримали таке рішення;

3. Встановити обов'язок для етичної комісії протягом 30 днів після набрання чинності законом перевірити усіх членів чинних ВРП на предмет відповідності їх критеріям добросовісності.

4. Передбачити можливість перегляду результатів кваліфікаційного оцінювання суддів, щодо яких є обґрунтовані сумніви у їх добросовісності.

5. Надати можливість затверджувати правила роботи ВККС самою ВККС після її переобрання.

6. Встановити, що добросовісність під час відбору суддів Верховного Суду перевіряється шляхом проведення співбесіди за правилами кваліфікаційного оцінювання суддів, та забезпечити кількість суддів, яка дозволить оперативно вирішувати спори в умовах теперішнього навантаження.

Ми закликаємо членів комітету Верховної Ради України з питань правової політики, який збирається сьогодні, ініціювати відповідні зміни до законопроекту N1008.

Інакше ми вчергове ризикуємо замість дієвої реформи отримати імітацію і підпорядкування судів політичній владі. Давайте цього не допустимо (*Українська правда.Блоги* (<https://blogs.pravda.com.ua/authors/zhernakov/5d7241a30705d/>). – 2019. – 6.09).

Ткачук А., юрист, директор з науки та розвитку Інституту громадянського суспільства, один із авторів реформи децентралізації

Зараз не можна змінювати Конституцію. Посилимо регіони – втратимо країну (Інтерв'ю)

Майже п'ятнадцять років спостерігаючи за процесом децентралізації в романтичному стані «зак оханості в реформу», нині охоплена нездоланим бажанням зірвати стоп-кран.

Побоювання, що команда дилетантів від нової влади поховає ключовий для управління державою проєкт, змінилося різкою тривоگوю, що, отримавши такий одночасно корисний і небезпечний інструмент, молода команда почне несвідомо ним розмахувати. І це, власне, вже відбувається.

Не можна сказати, що пан Корнієнко (перший заступник голови фракції «Слуга народу»), який днями й оприлюднив грядущий конституційний бліцкриг Зе-команди, зовсім уже не в темі. Як, утім, не можна не помітити й хвацького заповзяття спікера-новачка, що не бажає визнати об'єктивних прогалин у знаннях. Чи, навпаки, дуже старається приховати за впевненістю справжні наміри реформаторів. Які чомусь вирішили, що під парасолькою децентралізації можна провести низку політичних питань, які стосуються і місцевих виборів в ОРДЛО.

Але обережно, панове, ми ж не на стадіоні! Ми, взагалі, не на швидкість ріжемо. А з таким підходом є великий ризик пошматувати самих себе на частини. На радість нашим численним сусідам, завжди готовим за рахунок України поліпшити своє територіальне здоров'я.

...З Анатолієм Ткачуком – автором децентралізації – ми здзвонилися сьогодні о шостій ранку по Скайпу. Часу на тривалі зустрічі й чаювання тепер немає. Швидкість, задана владою, примушує коригувати звичні графіки і розминатися вдосвіта. Мета – першими добігти в операційну й не дати, можливо, і здібним, але недосвідченим інтернам самим розпочати позапланову операцію. Бо в такому випадку фінал один – смерть.

– *Анатолію Федоровичу, ви в курсі всього процесу. Спробуймо спочатку пояснити всім, хто не в курсі, в яку точку реформи ми прийшли з попередньою командою влади. А потім уже перейдемо до ризиків і креативу нової.*

– У 2014 році було затверджено загальну концепцію реформи. Тобто чітко було визначено філософію її проведення. У контексті цієї філософії прийняли кілька ключових нормативно-правових актів. Зокрема, закони про добровільне об'єднання територіальних громад (ОТГ) і співробітництво громад. Крім того, в рамках бюджетної децентралізації внесли зміни до Бюджетного кодексу. Таким чином, було оформлено юридичні рамки для старту і проведення першого етапу реформи. У результаті, за чотири роки в Україні створено майже тисячу об'єднаних громад. У відсотковому вигляді децентралізована Україна становить

70 відсотків населення і близько 40 відсотків території країни. Очевидно, що абсолютна більшість наших громадян уже живуть у децентралізованій Україні. І з цього боку в нас дуже непогана картинка.

Але з іншого – залишається 30 відсотків українців, які продовжують жити в старій системі координат, у тій ієрархічній моделі, де громади не мають прав і повноважень, які отримали ОТГ. І це велика загроза, бо поглиблюється розрив, асиметрія в розвитку старих і нових громад, що погано і для економіки країни, і для нашої внутрішньої безпеки.

– *З розривом зрозуміло. Але всередині вже створених громад теж не все гладко. У підсумку, після двох років активного процесу реформа загальмувалася, коли не сказати – зупинилася. Що сталося?*

– Якщо подивитися глобально, то більшість об'єднаних громад весь цей час дуже інтенсивно

працювали. Однак частина їх справді виявилися неефективними. Оскільки були створені з порушеннями і невідповідностями прийнятій нормативній базі. Часто області не реагували на норми закону за методикою формування громад і ухвалювали рішення про їх створення на власний розсуд. Не на основі економічних розрахунків і можливих центрів економічного зростання, а виходячи з якихось кулуарних домовленостей. І такі громади сьогодні мають великі проблеми з розвитком, які з часом тільки посилюватимуться. Під тиском демографії в тому числі. Невеликі громади рано чи пізно однак приєднуються до більших і розвинених.

– *І скільки всього громад змогли взяти в рабство місцеві феодалі?*

– Достатньо. Думаю, близько 20 відсотків.

Перспективний план об'єднання за законом розробляє обласна адміністрація, узгоджує обласна рада, і лише потім – затверджує уряд. Облрада складається з місцевих політиків та бізнесменів. Хтось із них лобіював об'єднання, виходячи зі свого земельного банку. І голосував тільки тоді, коли громада створювалася на тих землях, які він обробляє. Хтось змагався з уже існуючим містом і домовлявся, щоб громада об'єднувалася навколо його, приміром, новоспорудженого річкового порту. Такі речі перманентно виникали на обласному рівні, і перспективні плани не завжди відповідали нормам закону.

– *Хто мав це виправляти?*

– Мали працювати фільтри на рівні уряду. Кабмін міг не затверджувати таких громад. А міністерство регіонального розвитку, своєю чергою, – повертати ці надумані проекти в область на перегляд. Але Київ заплющив на це очі, і ми маємо вагому частину громад, створених не відповідно до закону. Винні всі. Від області й до Кабінету міністрів.

– *А ви?*

– Я попереджав. Але було прийнято політичне рішення не зупиняти процес. Оскільки процес об'єднання громад, за законом, добровільний, областям дали певну можливість набити гулі. Розуміючи, що скоро буде прийнято закон про адміністративно-територіальний устрій, який поставить процес об'єднання у жорсткі рамки.

– *На той момент ви як автор реформи який вплив мали на її імплементацію? Наскільки влада допустила вас до важелів управління децентралізацією?*

– У 2014–2016 рр. вплив був значним. Оскільки треба було розробляти нормативну базу. В цей період відбувалося дуже багато різних нарад і конференцій, на яких я обов'язково був присутній. Процес проходив досить відкрито. Потім дедалі більше почали включатися політичні чинники. До того ж уже було створено інфраструктуру підтримки реформи. Зокрема мережу центрів розвитку місцевого самоврядування під егідою Міністерства регіонального розвитку. Які, власне, надалі й займалися реалізацією цієї політики.

На старті реформи стабільно проводилися засідання Ради регіонального розвитку при президентові України. Я там виступав, президент давав доручення робити все правильно й швидко. У певний момент ці засідання припинилися. Ну й показовим було те, що в день останнього голосування, коли парламент попереднього скликання мав розглядати низку законів, які стосувалися децентралізації, в зал не прийшов ніхто. Ні профільний віце-прем'єр, ні прем'єр. І, звісно, Верховна Рада наші законопроекти проігнорувала.

– *Чим ви поясните такий відкат?*

– Політикою. Виборами, задовго до яких технологи стали запевняти владу, буцім люди не хочуть децентралізації. Ніхто не зважився брати на себе відповідальність продовжувати й завершувати реформу. На наступному етапі треба було торкатися районного рівня, а там нібито сидять люди, які на щось впливають. Але ще ніколи райадміністрації нікому не витягнули виборів. Так чи інакше, але у 2016 році, коли вже було створено досить багато об'єднаних громад, з'ясувалося, що децентралізація вже особливо нікому не потрібна.

З одного боку, вже мали чимале напрацювання, яке можна було красиво показати Європі. Та, оскільки це процес добровільний, то він поступово рухається, і які можуть бути до нас претензії? З іншого – від обласних

адміністрацій перестали вимагати займатися реформою. Тим часом райадміністрації, відчувши, що в них валяться райони й не буде зайнятості (а створення нових районів уже на основі ОТГ – другий етап реформи), вирішили щосили гальмувати процес. Зберігаючи свої посади та крісла.

Цікаво й те, що вже новостворені й успішні громади зметикували, що чим більше створюється громад, тим менша держпідтримка на одну громаду. Тобто психологічно вони втратили інтерес пропагувати свій досвід. Міста обласного значення теж не були зацікавлені у продовженні реформи. Ресурси і влада в них залишилися, а відповідальності – ніякої. Навіщо квапити події?

– Тобто зацікавленість у продовженні й завершенні реформи залишилася тільки у вас та вашого соратника Юрія Ганущака?

– У певному сенсі – саме так.

– До вашого підсумку реформи я не можу не додати свого, підслуханого у простих людей, коли відпочивала цього літа в санаторії у Миргороді. Основна думка така: повноваження і гроші – ніщо, коли на місцях – у кожному селі або маленькому містечку – немає чесного суду й поліції. Тобто не може бути ніякої децентралізації – в тому сенсі, що люди беруть на себе відповідальність за своє село і місто, – без відчуття захищеності від сваволі місцевих політиків та бізнесменів. Як люди їх називають – «рабовласників». Убивство Каті Гандзюк та багато інших випадків нападів на активних громадян – з цього переліку. Я ніколи не чула, щоб ви публічно говорили про цю проблему.

– Є проблема. Але вона значно ширша. Тому що річ не тільки у відсутності судів і правоохоронців, а й у самих людях. Сьогодні є вдосталь громад, де жителі зорієнтувалися й дуже відповідально підійшли до виборів своїх керівників. Там – порядок. Однак багато й таких громад, де обрали собі нову місцеву владу за старими принципами. Люди продовжують голосувати за гречку і обіцянки, не думаючи, що вибір – це теж їхня особиста відповідальність. Але децентралізація насправді примусить громадян це відчутти. Адже мало отримати

гроші й повноваження, треба ще довірити їх правильній людині. Розумієте? Зворотний зв'язок у цьому випадку працює дуже хутко. Навчаться розбиратися в людях у себе в селі – почнуть тим самим принципом керуватися й на рівні держави.

– Насправді ми зараз говоримо про три базові принципи децентралізації – повноваження, ресурси та відповідальність.

– Так. Компонент відповідальності й контролю, на жаль, був втрачений. І це справді створює можливості для існування закритих спільнот, де голова або очільник корпорації, котра дає робочі місця та платить зарплату, – це цар, Бог і ще хто-завгодно.

– Який важіль має бути в державі, щоб цю ситуацію виправити?

– Тут не все так просто. Оскільки сама децентралізація спрямована на те, щоб максимально знизити тиск місцевих латифундистів, орендарів тощо на громади. Якщо створена громада площею 150 квадратних кілометрів, то там апріорі не буде монополіста, який тримає за комір усіх. У маленьких громадах, які створені в межах землі латифундиста, все відбувається саме так, як ви кажете. Чому і як це сталося, ми теж уже позначили. Тому чим більша громада, тим менша її залежність від місцевих «олігархів».

Що стосується якихось спеціальних інструментів, то вони прописані в концепції реформи. Це нагляд держави за законністю та своєчасністю рішень органів місцевого самоврядування. Але його так і не впровадили. Навіть його дуже ліберальну модель, яку розробив Мінрегіон за посередництва Ради Європи, відхилила Асоціація міст України. Класична ситуація для людей, котрі не вміють бачити на два кроки вперед. Спочатку відмовляються від ліберального контролю, а потім отримують контроль надзорсткий. Така логіка розвитку історичних подій. Залізними мають бути три компоненти: повноваження, ресурси, контроль. Якщо котрогось із них не вистачає, система стає нестабільною, і держава змушена втручатися. Але вже значно жорсткіше.

– Це мала бути перехідна модель до створення інституту префектів?

– Так.

– *Є ще один проміжний підсумок децентралізації. Повна її неузгодженість із реформою медицини та освіти, а також соціальної політики на місцях. Зокрема у сфері захисту прав дітей. Звідси ви отримали найбільшу критику, яка здатна взагалі перекреслити всі успіхи. Чому так сталося?*

– Ви ж пам'ятаєте, коли ми 2014 року запускали реформу, то говорили про необхідність створення штабу реформи з координуючими повноваженнями. Але його не створили. Реформу віддали Мінрегіону, теж не підтвердивши офіційно його лідируючу функцію у прийнятті координуючих рішень.

– *Реформа без голови...*

– Так. Кожен почав робити свою реформу, не враховуючи загальної рамки децентралізації. З Міністерством освіти було трохи легше. Вони хоч і з запізненням, але все ж таки почули нас і вклали свої освітні округи в рамки простору, створюваного об'єднаними громадами. Дуже довго не було ніякого контакту з Міністерством охорони здоров'я. Зрештою, вони взагалі відійшли від нашої концепції. З Мінсоцом контакту взагалі не вийшло.

– *Але ж це жах! Хто винен? Зубко? Супрун? Рева з Розенком? У підсумку, на місцях страждали конкретні люди, діти.*

– Мабуть, винні всі. Не було політичного лідерства й необхідної координації реформи.

– *Доки ви продовжували переконувати владу в необхідності створення такого координуючого центру реформи?*

– Десь до середини 2016-го року я періодично говорив про це з прем'єр-міністром Гройсманом. На жаль, рішення так і не прийняли.

– *Що ви відчували, спостерігаючи, як штовхають ваше дітище?*

– Знаєте, я людина досить прагматична. Розумію, що будь-яка конструкція в процесі виробництва потребує серйозного супроводу й уточнення. Бо коли ти пишеш закон і визначаєш рамки, то думаєш, що люди їх дотримуватимуться. Однак у процесі роботи виявляється, що люди думають зовсім інакше й використовують норми на власний розсуд. Конструкція починає перекошуватись. І на

цьому етапі треба оперативно вносити зміни, щоб пом'якшувати удари по конструкції. Я завжди про це кажу. Коли на заводі є відділ головного конструктора, який тримає в руках усю ідеологію розробки й не дає їй розвалитися, проєкт відбудеться. Але в нас такого відділу не вийшло. Міністерство не зовсім упоралося з поставленими завданнями, бо і його ніхто не наділив повноваженнями це зробити.

– *Однак, повертаючись до початку нашої розмови, 70 відсотків громадян сьогодні живуть у децентралізованій Україні. Що треба зробити тепер уже новій владі, аби правильно завершити реформу?*

– Слід оперативно прийняти нормативну базу, якої бракує, щоб чергові місцеві вибори відбулися на новій основі. Що для цього потрібно?

По-перше, треба затвердити новий адміністративно-територіальний устрій України, прийнявши 24 окремих законодавчих акти по кожній області, затвердивши нові адміністративно-територіальні одиниці – громади й райони. Після чого ми отримаємо нову просторову основу, де можна й треба проводити вибори і завершувати перший етап реформи. Крім того, у процесі прийняття цього закону можна вирішити проблеми неефективних і неправильно створених ОТГ.

По-друге, треба прийняти закон про засади адміністративно-територіального устрою, який закріплює алгоритм дій держави на цьому етапі реформи – уточнення, зміна вже створених громад, на це піде у спокійному режимі найближчих 5–7 років.

По-третє, слід внести зміни до закону про регулювання містобудівної діяльності, якими дати можливість органам місцевого самоврядування планувати свою територію, як у межах поселення, так і за ними. Щоб упорядкувати роздачу земель та хаотичну забудову.

Ну й ключове, що треба зробити найближчим часом, – це впровадити третій складовий елемент реформи: державний нагляд.

І якщо ми все це швидко приймаємо і впроваджуємо, то вже на весну 2020 року справді будемо мати всю необхідну базу для

проведення місцевих виборів на новій основі і зможемо перегорнути першу сторінку реформи.

– *Анатолію Федоровичу, ось із цими своїми пунктами ви зверталися до когось із нової влади? Лобіювали реформу? Засвідчили своє бажання допомогти зорієнтуватися, організувати і все завершити правильно?*

– Одразу після виборів президента я склав записку зі значно більшою кількістю пунктів і надіслав на ім'я першого заступника й заступника голови АПУ Сергія Трофімова та Олексія Гончарука, який зараз працює на посаді прем'єра. Зустрічався з народними депутатами Віталієм Безгіним, Андрієм Ключком. Зустрічалися й з Олександром Корнієнком та ще кількома людьми з Офісу президента. Тема насправді дуже широка, і тут, просто поговоривши й щось почитавши, не вийде одразу сягнути глибини. І, до речі, саме Корнієнко, чие останнє інтерв'ю вас так стривожило, здався мені більш уважним і обізнаним.

– *І? Ви отримали допуск у «мозок»?*

– Навряд чи.

– *Чому?*

– Почну все ж таки з позитивного факту: мені здається, блицкриг із тотальними позачерговими місцевими виборами відкладений. І це добрий сигнал. Ну, а поганий – те, що влада, схоже, взяла на озброєння ідею спочатку вносити зміни до Конституції, а вже потім завершувати реформу.

– *Що сталося? У який момент реформи ви стали відчувати її й країну інакше? Вносити зміни до Конституції і запроваджувати інститут префектів – завжди було у ваших планах.*

– Я проти внесення будь-яких змін до Конституції, якщо за цим стоять якісь недомовленість і невизначеність. У таких ситуаціях завжди існує загроза внесення до Конституції додаткових проблем. Обумовлених або політичними торгами, або переламуванням через коліно. Так було з судовою системою, адвокатурами, з обмеженнями повноважень президента... А після внесення змін до Конституції у 2004 році взагалі виявилось, що голова ради обирається на п'ять років, а сама рада – на чотири.

І сьогодні, в такому поспіху, ми можемо отримати додаткові, та аж ніяк не технічні проблеми. Наприклад, я зараз не вважаю за правильне й можливе посилювати обласну раду власним виконавчим органом. Тобто переходити до третього, завершального етапу реформи зараз недоцільно.

– *Поясніть нерозумним.*

– Сьогодні Україна дуже ослаблена. Ми перебуваємо у стадії війни. Державні інституції й органи державної влади нестійкі. Є дуже багато внутрішніх викликів. При цьому стабільно сильні зовнішні впливи. Зокрема й на регіональні еліти. У такій ситуації ми легко можемо замість скальпеля отримати ніж, який остаточно розріже країну. Вже сьогодні вісім (!) обласних рад проголосували за договірні відносини між Києвом та областю в частині розподілу повноважень. Ви уявляєте, що це таке? Це навіть не федерація, а конфедерація.

А одна відома обласна рада, територія якої межує з ЄС, звернулася до парламенту, президента й уряду (правда, вже колишнього) з питанням: чому досі не враховані результати референдуму 1991 року про автономну самоврядну територію в межах області? Де 1991-й рік і 2019-й? Але рада порушує це питання. Більше того, депутати вимагають ще й передати в управління обласної ради частину «Укрзалізниці», яка проходить по її території. Так і до відключення «Укрзалізниці» недалеко.

– *Тобто фраза про те, що таким чином нас «просто поріжуть на донорські органи для інших держав», має сенс?*

– Має. І я це дуже добре відчуваю. Розумієте, є багато речей, яких просто так не видно і про які не пишуть журналісти. Але варто подивитися соціологію з різних питань і зробити її територіальну розкладку, й ми побачимо, що відбулося дуже мало змін, порівняно з 2014 роком. Як і раніше, на психологічному рівні є розкол між Заходом і Сходом з більшості позицій. Це дуже небезпечна річ.

Тому сьогодні наше завдання – завершити реформу на базовому рівні. По суті, це наша відповідь Росії, США та Німеччині, які ще у 2014 році настійно радили нам передати повноваження і фінанси на рівень регіонів.

Але ми утримали свою лінію. Якби ми тоді пішли шляхом регіоналізації, сьогодні, мабуть, уже б і не говорили про реформи в Україні. Її, можливо, вже не було б.

– *Ваші опоненти зараз посміхнуться й скажуть: «То ми ж зразу казали, що війна – не час для такої масштабної й глибинної реформи». Ви маєте відповідь?*

– Уявіть собі півтори тисячі громад, які з'являються в результаті децентралізації. А тепер уявіть прямі зв'язки, які, в результаті, об'єднують території та центр. Це прямі відносини з бюджетом, прямі повноваження, пряма відповідальність за свій вибір, участь в усіх прямих просторах – освітньому, медичному, інформаційному. Тобто тисячі ниток, що з'єднують маленькі села й містечка з центром.

Тепер згадайте закон про співробітництво між громадами й уявіть собі тисячі інших – уже горизонтальних ниток, які безпосередньо пов'язують громади між собою. Для того, щоб ті розвивалися й зміцнювалися у якійсь спільній діяльності. Економічній, соціальній, політичній. Усе це ще й про громадянське суспільство. Розумієте? Ми включаємо матрицю ГС. Коли в тебе в кишені гроші, повноваження і пряма відповідальність за свій вибір. Це наше ноу-хау, наша асиметрична відповідь Путіну і його ідеї розпаду України.

Тому, якщо зараз бездумно включити сильний обласний рівень, то з тисяч ниток центру залишаються тільки 24. Далі область усе регулює й вирішує сама. І ця верхівка, яку становить собою Київ, дуже легко обрізається. Немає цих тисяч мікрозв'язків. Немає прив'язаності до країни, зате є прив'язка до регіону. Розумієте?

Більше того, обласний рівень завжди прагнутиме ущемляти нижчий. Система єдиноначальності та «демократичного централізму» відроджується миттєво. І не треба далеко ходити, подивіться на Іспанію, де основні повноваження мають провінції. Країну трясє, а органи місцевого самоврядування там не мають і частини тих повноважень, які сьогодні вже мають наші громади.

– *Тобто ви хочете сказати, що, перш ніж посилювати обласний рівень, створювати там*

реальний виконавчий орган під радою і наглядом префекта, треба завершити реформу на рівні громад, добре налагодити й стабілізувати систему зв'язків громад і центру. Задля нашого самозбереження. Так?

– Так.

– *Але ж ми ще вчора докоряли старій владі, що вона не наважилася на цей крок, залишивши за собою голів державних адміністрацій, призначуваних президентом.*

– Будь-яка реформа – це процес, який необхідно відчувати й вести. Часом реформа – це не консервативна, а ліберальна історія. Так, сьогодні голова обласної адміністрації, призначений центром, виступає як компромісне рішення між Києвом і регіональними елітами. Ви самі сказали, що без справедливого суду й правоохоронної системи ми не можемо віддати області на відкуп нездоровим регіональним елітам.

Тобто доопрацьовуємо базовий рівень, створюємо проміжний районний рівень для розміщення органів виконавчої влади, а обласному рівню поки що є чим займатися і в теперішньому форматі.

– *Ви вважаєте, що в нинішній ситуації незавершеність реформи на обласному рівні, з дуалізмом голови адміністрації, який призначений президентом, але підпорядковується прем'єрові, прийнятніша, ніж створення сильного виконкому і впровадження посади префекта?*

– Однозначно – так.

– *Якими часовими рамками може бути обмежений цей перехідний стан?*

– Закінченням війни в Донбасі.

– *А ви, взагалі, розумієте, що відбувається в нас із війною? Яку стратегію просуває вже нова влада? Приєднуємо на умовах Мінська, відрізаємо, заморожуємо?*

– Ні, я особисто не розумію стратегії ні старої, ні нової влади. Так склалося, що в нас не заведено обговорювати цю тему відкрито. Ні з колом експертів, ні з суспільством. Але я особисто звертаю увагу, знову ж таки, на соціологію і чудово бачу, як на окупованих територіях формується нова, відмінна від української, ідентичність. З кожним роком

процес поглиблюється. І можливе повернення буде дедалі більше ускладнюватися. І це теж слід враховувати.

– Але влада сьогодні не тільки планує вторгнення в Конституцію, а й публічно заводить під парасольку децентралізації вибори в ОРДЛО. Не пояснюючи власної стратегії, діючи, швидше, зі своєї східної ментальності, яка більше схильна до переговорів, ніж ментальність попередньої влади.

– Під парасолькою децентралізації проблему виборів і місцевого самоврядування на окупованих територіях априорі не вирішити. Загальні підстави – це не про ОРДЛО. Це про остаточний розвал України. Для окупованих територій потрібен перехідний закон і перехідна сильна адміністрація з жорстким впливом центральної влади.

Взагалі, дуже небезпечна річ – капсулюватися у власній ментальності й комфортних думках, не звертаючи уваги на те, що кажуть фахівці. Їх треба чути й залучати до роботи. Тим більше коли в руках абсолютна влада, а стримувань і противаг немає. Можна накоїти серйозних помилок.

Наприклад – новий закон про столицю вже перебуває на розгляді профільного комітету. Законопроект, у принципі, відомий, але до нього внесено деякі зміни, і райони, по суті, стають самостійними гравцями в місті. Руйнуючи міську політику як таку. А й без того розбалансована система управління Києвом буде підірвана ще й, практично, повним домінуванням голови державної адміністрації над органами самоврядування. Шляхом прописаних у цьому варіанті закону надмірних повноважень голови КМДА – зупиняти будь-які рішення органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

– Насправді доволі креативна конструкція від влади для підстрахування програшу на місцевих виборах у столиці.

– Ну, а Київ тут, знову ж таки, до чого? Все від того, що ми нічого не робимо вчасно. Кличко за ці п'ять років міг ініціювати закон про столицю, реально розвести повноваження мера та голови адміністрації, отримавши в управління повноцінний виконавчий комітет. І тепер не було б цієї проблеми.

– Але були домовленості з Петром Олексійовичем. Поліг, так би мовити, жертвою...

– Вся Україна сьогодні – фронт між двома цивілізаціями. На нас дуже сильно тиснуть з обох боків. І, якщо ми не будемо мати ефективну модель сильної держави, то ми просто розсиплемося. При цьому нам потрібна сильна столиця, сильні громади, які активно комунікують з центром та між собою. І сильний центр, здатний адекватно реагувати на виклики. Так ми створимо міцний тил і згодом зможемо повернутися до питання: який рівень місцевого самоврядування, з погляду повноважень і ресурсів, допустимий в областях?

Насправді будь-яка реформа, може бути використана як на благо, так і на шкоду. Усе залежить від того, в чиїх руках вона опиниться.

– То ви знаєте, в чиїх руках сьогодні перебуває децентралізація? Назвіть прізвище відповідального політика або чиновника. Прем'єр Гончарук? Заступник голови фракції «Слуга народу» Корнієнко? Профільний міністр Бабак?

– Ні. Я не знаю, в чиїх руках перебуває скальпель децентралізації. Я не знаю, хто та людина, котра приймає рішення в цій сфері. Але я б дуже хотів, щоб ми успішно завершили розпочату реформу. Адже децентралізація дає великі можливості для розвитку громад, регіонів і всієї нашої країни (*Дзеркало тижня* (https://dt.ua/interview/avtor-reformi-decentralizaciyi-anatolij-tkachuk-zaraz-ne-mozhna-zminyuvati-konstituciyu-posilimo-regioni-vtratimokrayinu-324152_.html)). – 2019. – 21.09).

Панасюк С., кандидат юридичних наук, професор кафедри соціально-гуманітарних дисциплін Українсько-американського університету Конкордія

Або КСУ, враховуючи ігнорування Радою його зауважень, змінить власний підхід, або з «конституційного контролера» перетвориться на «мовчазного статиста»

Зараз на розгляді Конституційного Суду України знаходиться низка проєктів законів щодо внесення змін до Конституції України.

Відповідно до ст. 159 Конституції України, будь-який законопроєкт щодо внесення змін до Конституції повинен отримати висновок Конституційного Суду щодо його відповідності вимогам ст. 157 і 158 цієї Конституції.

Я не буду давати аналіз суті поданих законопроєктів та знову повторюватись про можливі порушення їх процедури прийняття чи відповідність положенням Конституції України. Нехай народ та час дають свою оцінку.

Я про інше. Усі ми чули про «чвари» навколо законопроєкту про скасування депутатської недоторканності. Так от, суть непорозумінь між депутатами була в тому, що Конституційний Суд при аналізі проєкту закону вказав на певні проблеми, але визнав його (в цілому) таким, що відповідає вимогам ст. 157 і 158.

Напевно, Конституційний Суд припускав, що Верховна Рада розгляне відповідні зауваження та врахує їх. Проте Верховна Рада пішла іншим шляхом і, як на мене, започаткувала небезпечний прецедент, прийнявши проєкт про недоторканність у цілому, проігнорувавши відповідні зауваження.

І тут справа не в політиці чи кольорах прапорів. Я, як і все населення країни, прагну змін та світлого майбутнього. Справа в тому, що до набрання законопроєктом чинності

його не можна оскаржити в Конституційному Суді, а після – він стає частиною Конституції. Та, скоріш за все, враховуючи рішення Конституційного Суду від 2008 року, яке стало підставою для скасування «Конституції Януковича», Конституційний Суд відмовить у розгляді відповідного подання щодо неконституційності будь-якого закону про внесення змін до Конституції.

Отже, існує ризик, що крок за кроком Конституція буде наповнюватися поправками, щодо яких у Конституційного Суду були окремі зауваження, і які після набрання чинності стануть самою Конституцією та тим еталоном, від якого Конституційний Суд має «відштовхуватися», приймаючи всі свої подальші рішення.

І що ж виходить? Якщо формально проєкт відповідає ст. 157 і 158 Конституції, він стає «недоторканим» та «новим еталоном», незважаючи на зауваження Конституційного Суду. І, як на мене, є два варіанти продовження цієї «історії». Або Конституційний Суд, враховуючи ігнорування Верховною Радою його зауважень, змінить власний підхід, або він із «конституційного контролера» має ризики перетворитися на вимушеного «мовчазного статиста» (*Гордон (<https://gordonua.com/ukr/blogs/sergey-panasyuk/abo-ksu-vrahovuyuchignoruvannya-radoyu-yogo-zauvazhen-zmnit-vlasniy-pdhd-abo-z-konstitucynogo-kontrolera-peretvoritsyana-movchaznogo-statista-1276442.html>). – 2019. – 16.09).*

КОНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Японія

22 сентября в правительственных источниках сообщили о планах премьер-министра Японии Синдзо Абэ «поставить точку» в конституционном вопросе и одобрить законопроект о внесении поправок на сессии парламента, которая начнется 4 октября. Оказывается, что кадровыми перестановками в Кабинете министров, прошедшими 11 сентября, Абэ надеялся «посадить оппозиционные партии за стол переговоров», разместив на ключевых должностях менее консервативных политиков, которые «устроят» оппозицию.

По информации японского новостного агентства «Джиджи», реформирование пацифистской конституции страны, а именно той её части, которая не даёт Японии права на свои вооруженные силы, является давней политической целью премьера и одним из его ключевых обещаний на выборах. «Я полон решимости добиться своего», – подчеркнул японский премьер на пресс-конференции по итогам перестановок на руководящих постах правительства (*ИА REGNUM (<https://regnum.ru/news/polit/2726953.html>)*). – 2019. – 23.09).

Литва

Сейм Литвы рассмотрел поправку к Конституции, позволяющую экс-президенту Роландасу Паксасу баллотироваться в парламент.

За внесение изменений в Конституцию проголосовали 93 депутата. Только двое были против, еще пять воздержались.

Поправку должны будут рассмотреть Комитет по правовым вопросам, Комитет по правам человека и Конституционная комиссия.

Планируется, что законопроект будет рассмотрен на заседании Сейма 10 декабря.

Проект был разработан консервативной партией «Союз Отечества – Христианские демократы Литвы».

Поправка к статье 74 Конституции предусматривает, что лицо, отстраненное от должности путем импичмента, может быть избрано членом Сейма не ранее чем через десять лет. Такой человек не будет иметь права избираться на пост президента, и при этом он не будет занимать какую-либо другую должность,

указанную в Конституции, создание которой предполагает принятие конституционной присяги.

Ранее Паксас прокомментировал инициативу депутатов, отметив, что Литва до сих пор так и не смогла выполнить решение Страсбургского суда. Он предположил, что их законопроект может нарушать Конституцию, а кроме того, не соответствует решению Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ).

Страсбургский суд требовал, чтобы Паксасу вернули право баллотироваться на все должности, требующие принесения присяги. Однако, как заметил экс-президент, идея консерваторов заключается в том, что человек сможет быть только членом парламента. Он также добавил, что депутаты выбирают пути, которые «ведут в никуда», хотя от них требуются самые элементарные вещи (*Sputnik. lt. (<https://lt.sputniknews.ru/politics/20190924/10276970/V-Litve-rassmotreli-popravku-pozvolayayuschuyu-Paksasu-izbiratsya-v-Seym.html>)*). – 2019. – 24.09).

Білорусь

Полгода назад президент Лукашенко анонсировал внесение изменений в белорусскую конституцию. На какой стадии находится подготовка поправок в Основной закон и в чем их суть, выясняла DW.

Разговоры о вероятном изменении Конституции Беларуси начались еще в 2018 году – правда, тогда президент Александр Лукашенко решительно отверг эту идею. Однако год спустя, в марте 2019-го, глава государства вернулся к этому вопросу в ходе «Большого разговора». Он сообщил, что дал поручение Конституционному суду разработать проект новой конституции, предусматривающий перераспределение полномочий между ветвями власти и даже возможный переход на выборы парламента по партийным спискам. Эту информацию Лукашенко повторил и во время ежегодного послания к народу и парламенту в апреле 2019 года.

В современной истории Беларуси изменения конституции вещь не новая: поправки в Основной закон вносились в 1996 и 2004 годах. Но тогда для этого существовали очевидные политические предпосылки. В 1996 году принятие поправок стало следствием продолжительного конфликта между президентом и парламентом, а изменения 2004 года были необходимы для того, чтобы дать возможность Лукашенко переизбираться на пост главы государства неограниченное количество раз. Чем на этот раз вызваны планы перекроить конституцию, выясняла DW.

Поправки в Конституцию РБ – тайно и недемократично

По прошествии полугода после высказываний президента так и не было объявлено, какие именно изменения ждут белорусскую конституцию, в какие сроки их стоит ожидать, а также будет ли это новая конституция или поправки в действующую. Минский аналитик Владимир Мацкевич не видит в этом ничего удивительного, ведь, напомнил он, подготовка всех предыдущих изменений в конституцию также проходила

в Беларуси тайно и кулуарно, и только потом соответствующие проекты представлялись обществу.

В пресс-службе администрации президента Беларуси в ответ на запрос DW пояснили, что подготовить проект изменений конституции было поручено судьям Конституционного суда: «Президентом было предложено проработать, в частности, вопросы распределения функций между ветвями власти, усиления роли исполнительной власти, а также провести анализ действующей избирательной системы».

Однако о сроках и конкретном характере возможных изменений в Основной закон в администрации президента ничего не ответили. Также пресс-служба не пояснила, будет ли это новая редакция конституции или поправки в действующую – этот вопрос решится «в зависимости от объема и характера предложенных изменений».

Конституция должна быть общественным делом

В Конституционном суде Беларуси DW подтвердили, что его судьи занимаются разработкой предложений по совершенствованию конституции: «Судьи изучают опыт зарубежных стран, их конституции, научные труды на эту тему, но о конкретных статьях и темах для изменения говорить пока преждевременно». Более подробную информацию получить не удалось.

Между тем в Беларуси сейчас не так много специалистов по конституционному праву, уровень которых достаточен для подготовки поправок в конституцию, тем более – для написания новой. Судья Конституционного суда в отставке, профессор Белгосуниверситета Михаил Чудаков, принимавший участие в разработке проекта Конституции Беларуси, принятой в марте 1994 года, рассказал DW, что на этот раз к нему никто за экспертизой не обращался.

Григорий Василевич, который также занимался подготовкой первой белорусской конституции, а впоследствии был председателем

Конституционного суда и генпрокурором Беларуси, на вопрос DW ответил, что ему известно только то, что и общественности.

В свою очередь Михаил Пастухов, доктор юридических наук и судья Конституционного суда РБ в 1994-1996 годах, не исключает, что изменения коснутся не только уже публично озвученных вопросов. «Вероятно, будут «пряники» для народа – например, могут отменить смертную казнь, ввести должность уполномоченного по правам человека, дать больше возможностей для деятельности политических партий и перейти на смешанную избирательную систему при выборах в парламент», – говорит Пастухов.

Шаг к Союзному государству

Владимир Мацкевич, со своей стороны, сомневается, что при нынешней ситуации в Беларуси может быть принята нормальная конституция – любые изменения, по его выражению, только укрепят недемократический режим. Мацкевич считает, что намного важнее не то, что написано в конституции, а сама процедура ее принятия: «Если конституцию пишут никому неизвестные люди, без информирования народа и без согласования с ним – это практически государственный переворот, ведь конституция должна быть общественным делом».

Рассуждая о причинах, которые подтолкнули президента к идее изменить Основной закон, Мацкевич отмечает, что сейчас для участия и победы Лукашенко на президентских выборах 2020 года нет абсолютно никаких преград – значит, изменение конституции связано с чем-то другим.

Північна Корея

Парламент Северной Кореи внес изменения в конституцию страны, чтобы укрепить роль лидера КНДР в качестве главы государства. Об этом сообщает Новое время.

Новая конституция закрепляет статус Ким Чен Ына как верховного лидера страны, партии и вооруженных сил КНДР. Предыдущая

Эксперт полагает, что причиной может быть планируемое углубление интеграции Беларуси и России в рамках Союзного государства. Мацкевич не исключает, что в конституции РБ появится положение о приоритете Союзного договора над законами Беларуси – для страны это, по мнению эксперта, означает фактическую аннексию.

Конституция для преемника Лукашенко

Другая вероятная причина изменения действующей Конституции Беларуси – подготовка ухода из власти Лукашенко, 25 лет бесценно правящего страной. Михаил Пастухов указывает в этой связи, что главный вопрос при изменении белорусской конституции – вопрос о президенте: «Этим способом Александр Лукашенко хочет обеспечить мягкий транзит своей власти».

Сам Лукашенко не раз заявлял, что не собирается оставлять преемнику так много власти, как есть сейчас у него. Анонсируя планируемые изменения в Основной закон, президент заверил, что «навластвовался» и хочет оставить следующему главе государства конституцию, в которой будут перераспределены полномочия между ветвями власти. По словам Лукашенко, Беларусь прошла тот этап, когда ей нужна была сильная президентская власть.

Эту версию поддерживает и Владимир Мацкевич: «Возможно, новая конституция будет гарантировать Лукашенко после его ухода определенные привилегии – например, что-то вроде статуса елбасы в Казахстане, а также обеспечит приход правильного преемника» (*Deutsche Welle* (<https://p.dw.com/p/3OtNs>). – 2019. – 4.09).

конституция просто называла Кима «верховным лидером», который командовал «общей военной силой» страны.

Со слов президента президиума верховного народного собрания Чо Рен Хе, правовое положение Кима представляющего государство было еще более укреплено, чтобы прочно

обеспечить монолитное руководство верховного лидера по всем государственным делам.

Новая конституция уполномочивает Кима обнародовать законодательные постановления и основные указы и решения, а также назначать

или отзывать дипломатических посланников в зарубежных странах (*Newsone* (<https://newsone.ua/news/politics/v-kndr-izmenili-konstitutsiju-kim-chen-yn-poluchil-eshche-bolshe-vlasti.html>). – 2019. – 30.08).

Російська Федерація

В 1990-х годах Россия, став частью международного сообщества, потеряла значительную часть суверенитета и уже не является «распорядителем» своего развития. Об этом, как передает корреспондент РИА «Новый День», заявил член комитета Госдумы по бюджету и налогам Евгений Федоров, выступая сегодня на пресс-конференции в Москве. По его оценке, российское нормотворчество сегодня полностью формируется за рубежом, и стране требуется изменить свою Конституцию.

«Уже 28 лет мы живем все хуже и хуже... Заметили? Кроме периода роста лет на пять в 2000-х годах, когда Путину удалось кое-что сделать, но потом это опять оказалось потеряно», – сказал Федоров.

По его словам, корни нынешних проблем страны кроются в 1990-х и системе, которая сформировалась после принятия Конституции РФ. «Мы должны признаться себе, что в 91 году мы совершили неправильный поступок, отказавшись от Отечества и принципов, на базе которых наше Отечество строилось тысячи лет. Ошибкой было вручать нашу судьбу, как в нашей Конституции сказано, «международному сообществу», частью которого мы являемся. Мы не распорядители своей судьбы, а часть чего-то большего», – пояснил он.

Депутат отметил, что суть современных российских законов определяется принципами и нормами, «вырабатываемыми иностранными специализированными учреждениями». «Это по Конституции. Действительно, наше нормотворчество формируется оттуда. Это главная проблема и отличие нас от наших предков», – сказал он.

В этой связи Федоров выразил уверенность, что для реальных перемен необходимо менять основу этой системы. «Вы не измените систему, если просто будете менять фамилии в правительстве или парламенте. Это на какое-то время отвлечет. Надо менять основу системы. А в чем основа системы? В юридическом плане, конечно, это конституционные принципы. Поэтому об изменениях Конституции заговорил и Вячеслав Володин (спикер Госдумы), и Дмитрий Медведев (премьер-министр РФ), и Валентина Матвиенко (глава Совфеда), и Валерий Зорькин (председатель Конституционного суда РФ) – не просто так это. Может быть, у нас и люди сменятся, скорее всего, на 99%, но это будут уже люди, которые будут работать уже на другие принципы», – считает он.

При этом политик полагает, что изменения в Конституцию РФ должны выноситься на общенародный референдум. «Но это (изменение Основного закона) не вопрос депутатов. Депутаты, как и правительство, – исполнители Конституции. Это вопрос народа, потому что Конституция была утверждена последним в нашей истории референдумом 93-го года. Поэтому только через механизм аналогичного характера можно его изменить», – заключил Федоров.

Как сообщал «Новый День», в октябре 2018 года председатель Конституционного суда РФ Валерий Зорькин заявил, что в Конституции есть недостатки, которые можно исправить точечными изменениями. В декабре 2018-го внесение поправок в Основной закон допустил премьер-министр РФ Д. Медведев.

В середине июля этого года спикер нижней палаты российского парламента Вячеслав Володин предложил расширить полномочия

Госдумы, наделив ее правом участвовать в формировании правительства. Пресс-секретарь президента РФ Дмитрий Песков, комментируя слова Володина, назвал это «темой для дискуссий».

Примечательно, что некоторые эксперты допускали, что изменения Основного закона

страны, если они будут осуществлены, могут послужить основой для фактического продления правления нынешнего главы государства после завершения его последнего президентского срока в 2024 году (*Новый День* (<https://newdaynews.ru/moskow/672528.html>). – 2019. – 23.09).

**КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС
В УКРАЇНІ:**

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

№ 8-9 (64-65) 2019

(25 липня - 25 вересня)

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

Комп'ютерна верстка:
А. Берегельська

Підп. до друку 8.10.2019.
Формат 60x90/8. Обл.-вид. арк. 9,5.
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.