



КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ:

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

У НОМЕРІ:

- **АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС**

∨ *Множинне громадянство: «за» і «проти»
в контексті забезпечення прав людини
в Україні*

- **СУСПІЛЬНА ДУМКА**

∨ *300 нардепів: що потрібно знати про
скорочення кількості парламентарів*

- **ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР**

∨ *Судова система України затиснута
у лецатах корупції та політизації*

№ 10 жовтень 2020

**КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС
В УКРАЇНІ:**

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

№ 10 (78) 2020

(25 вересня - 25 жовтня)

Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів

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

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

Мищак І.

Множинне громадянство: «за» і «проти» в контексті забезпечення прав людини в Україні.....3

НОВИНИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ.....7

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

СУСПІЛЬНА ДУМКА

П. Вуєць, Главком: У Зеленського з'явилися питання до народу.....13

І. Головань, Українська правда.Блоги: Президент Зеленський і зона.....15

Б. Херсонський, НВ: П'ять відповідей Зеленському. У чому небезпека опитування президента.....16

А. Гриценко, Главком: Опитування Зеленського. І ось воно – найголовніше питання16

О. Братушак, Українська правда.Блог: «Почує кожного». Чому Зеленський питає про довічне для корупціонерів17

В. Фесенко, НВ: Це експеримент. Головна інтрига з опитуванням Зеленського.....18

І. Рибінська, Слово і діло: 300 нардепів: що потрібно знати про скорочення кількості парламентарів.....19

О. Москалюк, Українська правда: Чи завжди використання референдумів свідчить про високий рівень розвитку суспільства?.....20

О. Москалюк, Слово і Діло: Президент запитує: чому опитування Зеленського сформульоване всупереч юридичній логіці.....21

О. Марусяк, ЦППР: Місцеві референдуми як інструмент самоврядування: бути чи не бути?.....23

Радіо Свобода: Слово «референдум»: пряма демократія чи інструмент ведення гібридної війни Росії?.....23

О. Марусяк, ЦППР: Володимир Зеленський і міфологія Будапештського меморандуму.....25

С. Берко, *М. Жернаков*, *Г. Чижик*, Європейська правда: Венеція проти Зеленського: які проблеми знайшла Рада Європи у новій судовій реформі.....26

М. Траттнер, НВ: Реформа судів. Як експорт незалежної правової системи може допомогти Україні побороти корупцію.....30

Я. Чарнецький, Галичина: Два паспорти в законі?.....31

В. Тараненко, Главком: Карантин порушує права людини. Українські суди дали ляпаса уряду33

ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ, ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ, ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ.....35

ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР

Сухоцька Г.

Судова система України затиснута у лещатах корупції та політизації (Інтерв'ю)43

Танасевич О.

Єдине, що перешкоджає ВАКС бути ще ефективнішим, – це замала кількість годин у добі та днів у тижні (Інтерв'ю)45

Ставнійчук М.

Попри демонстрацію так званих реформаторських кроків, судова влада в Україні перебуває в кризовому стані (Інтерв'ю)51

Жернаков М.

Як не дати владі вчергове провалити судову реформу.....57

Козловська Л.

Конституційна нікчемність або Чим небезпечно ототожнення акта органу влади з правочином ...59

Прудивус О.

Я вітаю співпрацю з міжнародними партнерами, але допомога і участь в державному управлінні – різні речі (Інтерв'ю)62

Рибачук О.

Небезпечні президентські експерименти.....66

Малюська Д. *Смирнов А.* *Костін А.*

«Не дочекаєтесь»: як зміниться судова реформа Зеленського після рішення Венеції.....67

Жернаков М.

Лицарі справедливості.....72

КОНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ

ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Франція.....73

Білорусь.....74

Таїланд.....75

АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

Мищак І., доктор історичних наук, професор

Множинне громадянство: «за» і «проти» в контексті забезпечення прав людини в Україні

Проблематика множинного громадянства актуальна для більшості держав світу незалежно від того, толерують вони його, чи ні. З плином часу погляди на множинне громадянство змінюються під впливом глобалізації, лібералізації міграційної політики, ухвалення численних міжнародних угод про захист прав біженців тощо. Тож якщо у ХХ ст. більшість держав світу виступала проти множинного громадянства, нині все частіше лунають заклики дозволити множинне громадянство як важливий чинник забезпечення прав людини та економічного зростання держав в умовах загострення демографічної кризи.

До держав, які визнають множинне громадянство (загалом чи з певними умовами), належать такі світові демократії, як Австралія, Велика Британія, Канада, Німеччина, США, Франція та ін. Водночас і противників множинного громадянства серед демократичних держав залишається багато. Зокрема, множинне громадянство заборонене законодавством Австрії, Данії, Китаю, Польщі, Португалії, Японії й багатьох інших.

Позиція України щодо множинного громадянства негативна, що отримало втілення в Конституції держави. Так, у статті 4 Основного Закону чітко зазначено, що в Україні існує єдине громадянство. Разом із тим у статті 25 Конституції громадянам гарантується право на зміну громадянства, а також наголошено, що громадянин України не може бути позбавлений громадянства. Крім того, згідно з нормами цієї самої статті, громадянин України не може бути вигнаний за межі України або виданий іншій державі. Водночас більш докладно правові засади громадянства регламентовані Законом «Про громадянство України» від 18 січня 2001 року. На розвиток конституційних положень стаття 2 Закону гарантує неможливість

позбавлення громадянства України, а також визнає право громадянина України на зміну громадянства. При цьому статтею 19 Закону встановлено виключні підстави для втрати громадянства України. Такими підставами є: 1) добровільне набуття громадянином України громадянства іншої держави, якщо на момент такого набуття він досяг повноліття; 2) набуття особою громадянства України внаслідок обману, свідомого подання неправдивих відомостей або фальшивих документів; 3) добровільний вступ на військову службу іншої держави, яка відповідно до законодавства цієї держави не є військовим обов'язком чи альтернативною (невійськовою) службою. Однак втрата громадянства України не відбувається автоматично з огляду на вказані підстави, чіткий механізм втрати громадянства досі нормативно не прописаний, тож по факту він не працює.

Важливим у контексті розуміння ставлення України до громадян, які отримали паспорт іншої держави, є норми статті 2 Закону «Про громадянство України». Відповідно до цієї статті громадянин України, який набув громадянство (підданство) іншої держави або держав, у правових відносинах з Україною визнається лише громадянином України. Так само іноземець, який набув громадянство України, у правових відносинах з Україною визнається лише громадянином України. Отже, українське законодавство трактує як громадян України усіх осіб, які не втратили громадянство в установленому порядку (відповідно до указу Глави держави).

Прикметно, що Україна у 2006 році із застереженням приєдналася до Європейської конвенції про громадянство 1997 року, зазначивши, що для нашої держави термін «громадяни, які постійно проживають за кордоном» вживається у значенні «громадяни

України, які постійно проживають за кордоном відповідно до національного законодавства (виділено нами – І.М.), що регулює питання виїзду громадян України за кордон», а також виключивши зі сфери застосування Конвенції главу VII, яка регламентує виконання військового обов'язку у випадках множинного громадянства та передбачає право осіб, що мають громадянство двох або більше держав-учасниць, «виконувати свій військовий обов'язок стосовно лише однієї із цих держав-учасниць». Отже, Україна, зокрема, не погодилася на передбачені нормами Конвенції умови проходження військової служби громадян України в іншій державі. При цьому положення Конвенції є досить гнучкими, надаючи державам право самостійно вирішувати, які наслідки матиме у їх внутрішньодержавному праві факт набуття громадянством іншого громадянства або його належності до іншого громадянства.

Враховуючи наявність законодавчих колізій і прогалин, громадяни України нерідко набувають громадянства інших держав, залишаючись при цьому і громадянами нашої держави. Подібні випадки неодноразово оприлюднювалися журналістами й громадськими активістами щодо окремих політиків та державних службовців, що й стало підставою для внесення змін до окремих законодавчих актів. Так, для прикладу, відповідно до статті 19 Закону «Про державну службу» 2015 року на державну службу не може вступити особа, яка має громадянство іншої держави, а згідно зі статтею 9 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» 1999 року повноваження голів місцевих державних адміністрацій припиняються Президентом України, серед іншого, у разі втрати громадянства або виявлення факту подвійного громадянства. Однак і ці положення трактуються досить неоднозначно. Так, свого часу Голова Дніпропетровської облдержадміністрації І. Коломойський на запитання журналіста програми «Схеми» Радіо «Свобода» С. Андрушка про те, паспорти яких країн у нього є, заявив, що має громадянство України, Ізраїлю й Кіпру, пожартувавши при цьому, що «Конституцією заборонено подвійне громадянство, а потрійне – не заборонено»¹.

Схожі ситуації вкотре актуалізують в українському суспільстві дискусію щодо того, чи варто узаконити множинне громадянство, чи навпаки – прописати жорсткі правові санкції за наявність паспорта іншої держави. Подібні дискусії набули особливої актуальності після анексії Російською Федерацією Криму і фактів масової видачі кримчанам, а також жителям тимчасово непідконтрольних Україні окремих районів Донецької та Луганської областей російських паспортів. Так само неодноразово повідомлялося у пресі про видачу угорських паспортів жителям Закарпаття, румунських – мешканцям Чернівецької та Одеської областей тощо.

Зазначені явища, у випадку визнання Україною множинного громадянства, ставлять на порядок денний питання про загрозу безпеці держави. Серед потенційних загроз національній безпеці України через узаконення множинного громадянства дослідники виділяють такі: 1) витік наукового потенціалу: студенти, науковці, викладачі; 2) створення передумов до витоку відомостей з обмеженим доступом (секретносії, які мають подвійне громадянство); 3) формування позицій впливу в інтересах іноземної держави шляхом надання громадянства своєї держави державним службовцям місцевого та регіонального рівнів; 4) задоволення територіальних претензій шляхом розгортання військового конфлікту під гаслом захисту своїх громадян від утисків на території України, а також їх використання в інтересах іноземної держави; 5) зниження обороноздатності держави, зокрема шляхом ухилення осіб, що мають подвійне громадянство, від проходження військової служби та від кримінального чи іншого судочинства².

З іншого боку, Україна належить до тих держав, які мають багатомільйонну діаспору,

¹ Коломойський про свої паспорти: Конституція не забороняє потрійного громадянства. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/26618894.html>

² Слюсарчук І. В., Мітенко О. В. Подвійне громадянство: реальні та потенційні загрози національній безпеці. законодавче регулювання. URL: http://www.academy.ssu.gov.ua/ua/page/page_1581428424.htm

розкидану по всьому світу. Звісно, багато українців, навіть у другому чи третьому поколінні, відчувають свій зв'язок із Батьківщиною та висловлюють бажання отримати український паспорт. Так само упродовж останніх років з України виїхало багато заробітчак, отримавши громадянство країн проживання. Проте більшість із них також хотіла б зберегти українське громадянство та прихильно ставиться до ідеї множинного громадянства. У таких умовах держава просто змушена зважено підходити до удосконалення законодавства про громадянство України.

Що стосується законодавчих ініціатив, то упродовж останніх років до парламенту вносилися як законопроекти щодо посилення відповідальності за множинне громадянство, так і такі, які пропонують легалізувати множинне громадянство. Яскравим прикладом цього є позиція п'ятого та шостого президентів України. Як відомо, ініціатива п'ятого Президента України П. Порошенка, викладена свого часу у законопроекті № 6175, передбачала втрату громадянства України для тих, хто має громадянство інших держав. Така ініціатива підтримувалася його прихильниками з огляду на окупацію Криму, збройний конфлікт на Донбасі та вже згадувані факти роздачі українцям паспортів інших держав. Однак ця ідея була жорстко розкритикована у тому числі закордонними українцями, які активно підтримали нашу державу у протистоянні з Росією й надали значну підтримку як волонтери. Так, голова Української Всесвітньої Координаційної Ради М. Ратушний, коментуючи ідею П. Порошенка про позбавлення громадянства України тих, хто має паспорти інших держав, називав її непродуманою й такою, що «призведе до негативних наслідків для України через втрату значної підтримки українців в інших державах, які на сьогодні виступають форпостом лобювання інтересів України».

Шостий Президент України В. Зеленський займає іншу позицію щодо подвійного громадянства. Так, у своїй інавгураційній промові він звернувся до всіх українців із закликом «будувати нову сильну й успішну

Україну», висловивши готовність усім надати українське громадянство. З метою спрощення відповідної процедури 13 грудня 2019 року Главою держави було зареєстровано в парламенті законопроект № 2590 «Про внесення змін до деяких законів України щодо питань громадянства», яким запропоновано зміни до ряду законів України. Зокрема, законопроектом визначено категорії осіб, які для набуття громадянства України, замість подання зобов'язання припинити іноземне громадянство, матимуть право подавати декларацію про відмову від іноземного громадянства (зокрема, до таких осіб належатимуть особи, які в установленому законодавством України порядку уклали контракт на проходження військової служби у Збройних Силах України; особи, які мають визначні заслуги перед Україною або прийняття яких до громадянства України становить державний інтерес для України; особи, які в установленому законодавством України порядку проходять військову службу у Збройних Силах України та нагороджені державною нагородою України; особи, які є громадянами держави, визнаної Верховною Радою України державою-агресором або державою-окупантом, що зазнали у країні своєї громадянської належності переслідувань через політичні переконання, що підтверджується документом, виданим Міністерством закордонних справ України; діти таких осіб. Водночас передбачено подання декларації про відсутність іноземного громадянства особами, які претендують на обрання на виборні посади або бути прийнятими на державну службу, на службу до органів місцевого самоврядування, проходження служби в правоохоронних органах тощо. Разом із тим передбачено перегляд підстав втрати громадянства України: виключення з підстав для втрати громадянства України такої підстави як добровільне набуття повнолітнім громадянином України громадянства іншої держави (виділено нами – І.М.) та віднесення до таких підстав прийняття особи до громадянства України внаслідок обману, у тому числі невиконання зобов'язання припинити іноземне громадянство, порушення присяги

громадянина України тощо. Однак законопроект В. Зеленського також викликав значну критику як серед політиків, так і експертів. Прикметно, що навіть у висновку Головного науково-експертного управління апарату Верховної Ради України стверджується про «цілу низку дискусійних норм, які в разі їх прийняття призведуть до зростання кількості випадків множинного громадянства в Україні». Фахівці ГНЕУ, зокрема, переконані, що «пропонований проектом спрощений порядок прийняття до громадянства України шляхом подання окремою категорією осіб лише декларації про відмову від іноземного громадянства потенційно призведе до поширення в Україні випадків «узаконеного» множинного (подвійного) громадянства та створюватиме певні ризики для національної безпеки України, зважаючи на те, що наша держава наразі перебуває в стані фактичного збройного конфлікту з Російською Федерацією». Ці та інші зауваження значною мірою спричинилися до того, що розгляд законопроекту в парламенті досі відкладено.

Своєю чергою, 28 грудня 2019 року у Верховній Раді було зареєстровано альтернативний законопроект № 2590-1 «Про внесення змін до деяких законів України щодо усунення осіб з подвійним громадянством від державних та суспільно важливих справ». Його автор – народний депутат А. Лопушанський – пропонував, серед іншого, внести зміни до низки законів України, передбачивши подання декларації про відсутність іноземного громадянства особами, які претендують на обрання на виборні посади або бути прийнятими на державну службу, на службу до органів місцевого самоврядування, проходження служби в правоохоронних органах тощо. Однак на початку 2020 року цей законопроект було відкликано.

Крім зазначених, 2 червня 2020 року народним депутатом В. Рабіновичем було зареєстровано законопроект № 3572 «Про внесення змін до деяких законів України щодо заборони фінансування органів влади та їх посадових (службових) осіб з-за кордону та заборони найвищим посадовим особам держави мати громадянство (підданство) іноземної держави».

Автор, зокрема, пропонує встановити, що найвищими посадовими особами держави – Президентом України, членами Кабінету Міністрів України, керівниками центральних органів виконавчої влади, Генеральним прокурором, їх заступниками, державними секретарями міністерств не можуть бути особи, які мають громадянство (підданство) іноземної держави. Зазначений законопроект включено до порядку денного сесії Верховної Ради України.

Експертне середовище також розділилося на два табори, кожен з яких має власні аргументи. Так, головна наукова співробітниця Національного інституту стратегічних досліджень О. Малиновська у розмові з DW прихильно поставилася до ініціативи щодо подвійного громадянства. Аргументуючи свою позицію, дослідниця наголосила, що «українці, які отримують громадянство інших країн, не є нелояльними до України, а навпаки, працюючи за кордоном, створюють певне лобі України». Крім того, вона зауважила, що «в Україні проживають представники численних національних меншин, які, окрім українського, також мають громадянство інших країн. А тому якщо Україна й надалі буде категорично проти подвійного громадянства, то є ризик отримати регіони, які будуть населені іноземцями»³. Протилежну позицію свого часу висловила директорка Інституту громадянської освіти НаУКМА Л. Зубрицька, яка зазначила, що нині подвійне громадянство для України є величезним викликом, бо складні економічна, психологічна й політична ситуація призводять до масової міграції працездатного населення⁴. Також, як слушно зазначила журналіст Т. Штифурко, «безвізовий режим ЄС з Україною, який було запроваджено в червні 2017 року, стосується виключно осіб з українським громадянством, а не біпатридів. Тому легалізація подвійного громадянства Україною

³ Законопроект Зеленського – шлях до подвійного громадянства в Україні? URL: <https://www.dw.com/>

⁴ Подвійне громадянство: Що це означає і чи потрібно Україні. Західна інформаційна корпорація. URL: https://zik.ua/news/2019/10/17/podviyne_gromadyanstvo_shcho_tse_oznachaie_i_chy_potribno_ukraini_1669953

потенційно може створити підґрунтя для перегляду Європейським Союзом безвізового режиму, оскільки змінюються умови, за яких такий режим було надано»⁵. Крім того, оглядачі справедливо зауважують, що ідея подвійного громадянства в Україні певною мірою була дискредитована численними запрошеннями закордонних фахівців на найвищі державні посади, яким при цьому надавалося українське громадянство за спрощеною процедурою, а від громадянства інших держав вони не поспішали відмовлятися або його приховували. Своєю чергою, експерт Б. Петренко слушно вказує на те, що все впирається в критерії, за якими будуть надавати громадянство тим чи іншим групам людей. Потрібна й обов'язкова умова у вигляді знання мови, історії, законодавства України.

«Це і може слугувати тими запобіжниками, які унеможливають роздавання паспортів випадковим людям», – наголошує фахівець⁶.

Таким чином, ідея множинного громадянства в Україні має як своїх прихильників, так і противників. Нині найбільшою перешкодою для запровадження множинного громадянства є потенційні загрози національній безпеці держави. Водночас величезна українська діаспора за кордоном та трудові мігранти прихильно ставляться до легалізації множинного громадянства в Україні. У будь-якому випадку, держава змушена удосконалювати законодавство про громадянство, шукаючи компроміс між потенційними загрозами національній безпеці й забезпеченням гарантій прав людини та громадянина.

НОВИНИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ

Президент В. Зеленський анонсував проведення у день виборів 25 жовтня всенародного опитування, на якому українцям запропонують дати відповідь на 5 питань. Про це президент повідомив у своєму відеозверненні.

За словами фахівців КВУ, процедура проведення всенародного опитування в день голосування не передбачена Виборчим кодексом. Там нагадали, що схожі ініціативи вже були зареєстровані в парламенті у вересні, однак не були прийняті. Так, законопроект №4043 «Про внесення змін до Закону України «Про Центральну виборчу комісію» щодо опитувань громадської думки» пропонував надати ЦВК повноваження забезпечувати організацію підготовки та проведення опитування громадської думки у разі прийняття Кабінетом Міністрів України рішення про проведення такого опитування. Проведення таких опитувань пропонувалося дозволити в день голосування на загальнодержавних або місцевих виборах. Цей законопроект не

був прийнятий парламентом і був широко розкритикований профільними експертами.

У КВУ також нагадали, що проведення додаткових опитувань в день голосування вимагає певної підготовки.

«Виборці повинні мати достатньо часу для того, щоб зробити усвідомлений вибір щодо того чи іншого питання, а прихильники та опоненти різних варіантів відповідей повинні мати можливості для проведення агітаційної роботи серед громадян. У теперішніх умовах дотримання цих базових правил є неможливим і може розглядатися як маніпулятивна технологія та спроба впливу на результати голосування», – резюмували автори заяви.

Експертка Центру політико-правових реформ Юлія Кириченко розповіла MediaSapiens, що президент В. Зеленський відповідно до конституції не має повноважень оголошувати всеукраїнське опитування.

«Відповідно до законодавства, не може відбутись якесь всеукраїнське опитування під

⁵ Подвійне громадянство в Україні: за і проти. Matrix-divergent. URL: <https://matrix-info.com/podvijne-gromadyanstvo-v-ukrayini-za-i-proty/>

⁶ Лебідь Н. Дайте два: Чи запровадить Рада подвійне громадянство? <https://ua.112.ua/statji/daite-dva-chy-vvede-rada-podviine-hromadyanstvo-536418.html>

час місцевих виборів. 25 жовтня має відбутись волевиявлення з єдиним питанням – кого ми обираємо місцевими політиками. Це один з видів народовладдя – вибори. Там обираються місцеві політики. Президент не може своїм бажанням поставити будь-які питання чи проводити консультативний референдум», – наголошує експертка.

Верховна Рада 18 червня 2020 року у першому читанні прийняла закон про референдум. Згідно з ним, у президента є повноваження оголосити референдум за народною ініціативою. Але для цього треба зібрати підписи 3 млн виборців в 2/3 областей.

«Але це питання зараз неможливо врегулювати до 25 жовтня – в нас залишився 1 пленарний день. Не думаю, що в цей день встигнуть розглянути проект закону. Тому зараз ініціатива президента виглядає дуже небезпечною. Вважаю, що опитування треба перенести та провести відповідно до процедур», – вважає юристка.

Схожу думку висловив у коментарі MediaSapiens Олексій Станчевський, юрист та політичний експерт:

«В Україні немає закону, який забороняє подібну ініціативу. В принципі, це дозволено – бо не підпадає ані про закон про референдум, який у нас достатньо не прописаний, ні про місцеві референдуми. Це просто опитування, і воно, звісно, не може мати юридичної сили. А тому не має мати і юридичних наслідків, на відміну від референдумів.

Це нормальна світова практика, коли у виборчі дні (за законом про місцеві вибори у нас тепер теж ці дні вже визначені) також проводять опитування, що прописується у законодавстві відповідної держави. Наприклад, у Швейцарії питання загальнонаціонального чи місцевого характеру постійно виносяться на референдуми, і люди голосують за щось протягом усього року.

Для України ж це нова практика. Як на мене, наразі це політтехнологія, спрямована як на зовнішнього, так і на внутрішнього споживача. Тобто тепер президент кожного дня буде озвучувати нам по одному питанню, і всі медіа обговорюватимуть лише це. Це, звісно

ж, привертає увагу до президентської партії «Слуга народу», знищуючи інформаційну повістку суперників чи будь-яку іншу, що могла б мати місце напередодні місцевих виборів.

Щодо використання цієї політтехнології для зовнішнього споживача, то, думаю, українцям можуть задати одне-два питання, наприклад, про незалежність антикорупційних органів, і хто кого туди має призначати. Це може бути зверненням до зовнішніх експертів. Мовляв, ось ви нам погрожуєте, що заберете безвіз, проте якась певна думка притаманна не конкретному офісу, а всьому населенню.

Важливо також, як будуть сформовані ці питання, адже саме у формулюваннях все і криється. Наприклад, якщо запитують, чи підтримуєте ви ідею про територіальний устрій України, то на це питання неможливо відповісти «ні» чи сперечатися.

Питання, звісно ж, виноситимуть на в бюлетені, який цього року і без того складний, а на окремих бланках. Уже зараз можна на 100% сказати, що ці бланки будуть не ліцензовані, тобто не державного зразка. Важливо розуміти, що у Виборчому кодексі розписана вся процедура роботи над виборами, а тому ініціатива з опитуванням – додаткове навантаження на Центральну виборчу комісію, а також поліграфкомбінат, який друкує бюлетені для всієї України. Наскільки мені відомо, там уже зараз не встигають надрукувати бюлетені до дня голосування, а тому бланки для опитування можуть бути видрукувані не в державному, а приватному підприємстві. Яка буде їх вартість? Наскільки це правильно з юридичної точки зору? Як будуть обліковуватись ці бланки? Відповіді підраховуватиме ЦВК? Як щодо спостерігачів? За рахунок чого нараховуватимуться кошти на оплату підрахунку?

Словом, зараз виникає більше запитань, ніж відповідей. І може вийти ситуація, подібна до тої, яка трапилась в Росії при прийнятті поправок до Конституції. Коли влада по суті вже провела всі відповідні зміни до Конституції, оголосили про проведення громадського опитування. А в законі Російської Федерації, знову ж таки, немає такого формулювання як «опитування», а

тому воно не має юридичної сили та наслідків. І коли спостерігачі почали заявляти про численні порушення і тому подібне, суди тут же давали їм відповідь: «опитування» не підпадає під закон про вибори, тому що не є ані референдумом, ні виборчим процесом, а тому не є порушенням».

Також незрозумілим залишається не тільки правовий статус цього опитування, але й те, хто буде його проводити та за які кошти. ЦВК не буде залучена до організації опитування, повідомили в комісії. «Дзеркало тижня», посилаючись на свої джерела в ОПУ, пише, що планується надрукувати 5 мільйонів анкет, які не будуть видаватися на виборчих дільницях, а опитування буде проведено в формі екзит-полу за приватні кошти. Джерело видання не повідомило, хто саме фінансуватиме опитування.

Цю інформацію частково підтвердила депутатка від Слуги народу Є. Кравчук.

«Вочевидь, це буде відбуватися не на самій виборчій дільниці, не в кабінці для голосування, не на території, де мають право постійно знаходитися тільки члени цієї ТВК та офіційні спостерігачі. Це не будуть кошти з державного бюджету, і не буде до цього процесу залучена Центральна виборча комісія, тому що, власне, відповідне законодавство не було прийнято у Верховній Раді. Тому це швидше буде проект, реалізований волонтерами та, можливо, якимись соціологічними службами», – розповіла депутатка. Поки що жоден соціологічний центр не підтвердив участь в президентському опитуванні.

Також досі невідомі питання, з яких буде проведено опитування (*MEDIASAPIENS* (<https://ms.detector.media/trendi/post/25719/2020-10-13-zelenskii-anonsuvav-vseukrainske-opituvannya-25-zhovtnya-tse-referendum-chi-ni-prezident-mae-na-tse-pravo-pro-shcho-bude-opituvannyaonovleno/>). – 2020. – 13.10).

ЦППР закликає Президента відмовитися від ініціативи проведення всенародного опитування 25 жовтня 2020 року.

13 жовтня 2020 року Президент України В. Зеленський у відеозверненні, яке було опубліковане на офіційній Facebook сторінці

Офісу Президента України, оголосив про проведення в день місцевих виборів 25 жовтня 2020 року всенародного опитування з п'яти запитань без їхнього формулювання.

Відповідно до статті 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. На сьогодні немає законодавчого підґрунтя для організації та проведення будь-яких всенародних опитувань (де-факто консультативних референдумів) жодним органом влади чи її посадовою особою, так само як і для поєднання таких ініціатив із проведенням чергових чи позачергових виборів. Згідно зі статтею 106 Конституції України повноваження Президента України визначаються виключно Конституцією України. Конституція не наділяє Главу держави оголошувати чи призначати народні опитування (крім випадків проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою на вимогу не менш як трьох мільйонів громадян України, які мають право голосу).

Конституція України передбачає, що народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії (стаття 69), однак організація й порядок проведення виборів і референдумів визначається виключно законом (пункт 20 частини першої статті 92). Законопроект про народовладдя через всеукраїнський референдум (реєстр. № 3612), внесений Президентом України 18 червня 2020 року лише в першому читанні. У цьому законопроекті не передбачено можливості проведення подібних опитувань, а окремої законодавчої ініціативи щодо врегулювання проведення всеукраїнських опитувань нема.

Водночас наголошуємо, що консультації у формі всенародного опитування – важливий засіб вивчення думки виборців. Але для ефективного демократичного застосування цього інструменту народовладдя необхідна чітка та юридично визначена законом процедура. Справжня демократія полягає в

прозорій та юридично визначеній процедурі, а не в імітації інструментів народовладдя, яке може привести навіть до маніпулювання інструментами народовладдя.

Проголошення всенародного опитування за 12 днів до дня голосування на місцевих виборах без наявності закону, який би регулював процедуру підготовки та проведення такого опитування є неправовим кроком із погляду легітимності його ініціювання, організації процесу та здатен підірвати довіру до результатів такого опитування та їхнього використання.

З огляду на все вищесказане, Коаліція Реанімаційний Пакет Реформ закликає:

Президента України відмовитися від ініціативи щодо проведення всенародного опитування саме 25 жовтня 2020 року в день проведення місцевих виборів без завчасного формулювання питань опитування та в умовах відсутності законодавчої процедури проведення такого опитування.

Парламент утриматися від коригування виборчих процедур напередодні дня виборів.

До заяви Коаліції РПР також приєдналися:

Центр політико-правових реформ

Центр досліджень визвольного руху

ГО «Детектор медіа»

Український незалежний центр політичних досліджень

ГО «Життя»

Комітет виборців України

Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва

Інститут економічних досліджень та політичних консультацій

Інститут масової інформації

Національна асоціація медіа

Громадське радіо

ГО «Інтерньюз Україна»

Інститут демократії ім. Пилипа Орлика

Фундація «Суспільність» *(ЦППР (<https://pravo.org.ua/ua/news/20874660-tsppr-zaklikae-prezidenta-vidmovitisya-vid-initsiativi-provedennya-vsennarodnogo-opituvannya-25-geovtnya-2020-roku>)). – 2020. – 13.10).*

20 жовтня в щорічному посланні до Верховної Ради про внутрішнє і зовнішнє

становище України Президент В. Зеленський вкотре наполіг на необхідності судової реформи, наголосивши при цьому, що: “Нам потрібні зміни. Не перефразовані думки з попередніх варіантів судової реформи. А дієві рішення”.

В аналітичній доповіді Національного інституту стратегічних досліджень, що є додатком до цього послання зазначено про необхідність удосконалення законодавства щодо судоустрою з урахуванням помилок попередніх реформ та у відповідності з Конституцією, міжнародно-правовими актами та стандартами. До нагальних питань функціонування судової системи, які потребують вирішення було віднесено: комплектування місцевих та апеляційних судів достатньою кількістю суддів; забезпечення доступності правосуддя та виконання судових рішень; належне фінансування судової системи; впровадження інструментів електронного правосуддя; проведення ефективної комунікаційної політики. Наголошено також на необхідності законодавчого врегулювання позасудових методів вирішення спорів, а також скасування адвокатської монополії.

Напередодні заслуховування Президента в Парламенті була опублікована стаття за авторством Дениса Малюшки (Міністр юстиції), Андрія Смирнова (заступник керівника Офісу Президента) та Андрія Костіна (голова комітету Верховної Ради з питань правової політики), присвячена питанню судової реформи після висновку Венеційської комісії щодо президентського законопроект № 3711. У статті наголошено на тому, що проект № 3711 є лише першим етапом судової реформи та покликаний відновити діяльність Вищої кваліфікаційної комісії суддів задля подолання кадрового голоду в судах, а також вирішити проблему суддів Верховного Суду України. На другому етапі реформи буде вдосконалено процедуру добору членів Вищої ради правосуддя та її роботи, а на третьому – врегульовано проблеми єдності судової практики.

Оцінка ЦППР

З моменту обрання на посаду Президент Володимир Зеленський неодноразово

наголошував на необхідності проведення судової реформи (див. щотижневі аналізи 20-27 січня, 4-10 лютого, 30 червня – 6 липня 2020 року). Проте часто дії Президента не узгоджувалися з його публічними заявами. Більше того, як наголошували експерти ЦППР ще в січні 2020 року, (і це залишилося досі незмінним) не зрозуміло, який вектор проведення комплексної судової реформи обрала нова політична влада, оскільки законопроекти, які вносяться до Парламенту Президентом чи його політичною силою, спрямовані на точкове і не завжди продумане реформування окремих процесів у судоустрої та судочинстві, а не на системні та послідовні зміни.

Крім того, наразі невідомо, хто відповідальний за розроблення подальшої стратегії судової реформи. Так, у червні 2019 року Президент створив Комісію з питань правової реформи, яка мала б розробити таку концепцію, проте відповідна робоча група із судової реформи у складі комісії востаннє зібралася у грудні минулого року і передала напрацювання в Офіс Президента, де вони не отримали подальшого руху. У червні 2020 року Президент надав мандат для розробки концепції судової реформи Національній раді реформ, виконавчий комітет якої очолює Міхеїл Саакашвілі. Останній обмежився записом відеоролику. Як впливає зі згаданої вище статті, тепер відповідальними за судову реформу назвалися Міністерство юстиції, профільний парламентський комітет та Офіс Президента. Президент же у посланні згадав “відповідну правову комісію, що була створена в Офісі Президента” (ймовірно йдеться про бажання реанімувати Комісію з питань правової реформи, відповідна робоча група якої не збиралася з грудня минулого року; вона передала певні напрацювання в Офіс Президента, які виявилися не затребуваними).

“Президент хоче реформу, але досі не може визначитися не те, що зі сценарієм, а навіть з тим, хто його писатиме, – то створив комісію, то уповноважив Саакашвілі, то знов згадав комісію, яка вже 10 місяців не працює. А віз і далі там. Більше того, його Офіс

докладає зусиль до того, щоб не проводити перезавантаження Вищої ради правосуддя, яка підтримує кругову поруку в системі правосуддя і за висновком Венеційської комісії залишається неререформованою. Натомість навпаки, хоче посилити її вплив”, – коментує експерт ЦППР Роман Куйбіда.

Тобто наразі на офіційному рівні не визначено ні напрямів проведення подальших реформ у системі правосуддя, ні чітко визначеного суб’єкта, відповідального за напрацювання концепції такої реформи та розробку конкретних законопроектів у цій сфері. Натомість таких суб’єктів є декілька і жоден з них не виявився ефективним.

Нагадаємо, Центр політико-правових реформ спільно з Фундацією ДЕЮРЕ, Центром протидії корупції, ВО «Автомайдан» та Transparency International Україна напрацювали Дорожню карту судової реформи.

Напрямки змін з метою зменшення масштабів корупції у системі правосуддя містить серед іншого проект Антикорупційної стратегії на 2020-2024 роки, розроблений Національним агентством з питань запобігання корупції (детальніше в щотижневих аналізах 22-30 червня, 8-14 вересня 2020 року). Наразі проект стратегії перебуває на розгляді у Парламенті. Вища рада правосуддя не підтримує його (*ЦППР (<https://pravo.org.ua/ua/news/20874668-prezident-volodimir-zelenskiy-vkotre-napolyagae-na-dieviy-sudoviy-reformi>). – 2020. – 21.10*).

Спікер Верховної Ради Д. Разумков не виключає, що закон про референдум буде ухвалено у другому читанні в листопаді.

«Щодо законопроекту про загальнонаціональний референдум, про народовладдя. Зараз він готується до другого читання. Думаю, що найближчим часом, навіть у листопаді. Він один з пріоритетних. Як тільки він буде готовий, будемо розглядати», – заявив Разумков (*НВ (<https://nv.ua/ukr/ukraine/politics/zakon-pro-referendum-koli-uhvalyat-razumkov-ne-viklyuchaye-shcho-v-listopadi-50117763.html>). – 2020. – 14.10*).

КОНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ УКРАЇНИ

Конституційний суд відклав на невизначений термін розгляд подання 48 нардепів щодо відповідності Конституції закону про ринок сільгоспземель.

Про це повідомляє пресслужба установи.

Зазначається, що про дату та час її розгляду буде повідомлено додатково (*Економічна правда* (<https://www.epravda.com.ua/news/2020/09/29/665684/>). – 2020. – 29.09).

До Конституційного Суду 15 жовтня 2020 року надійшло конституційне подання 46 народних депутатів, в якому вони просять перевірити на відповідність Конституції постанову Кабінету міністрів «Про реалізацію експериментального проєкту «Національний оператор на ринку тютюнових виробів» від 9 вересня 2020 р. № 840». Про це повідомляє пресслужба суду.

Оскаржувана постанова КМУ затверджує порядок реалізації експериментального проєкту «Національний оператор на ринку тютюнових виробів».

Автори подання вважають, що оскаржуваний акт не відповідає частині четвертій статті 13, частинам першій та третій статті 42, частині першій статті 64 Конституції (*Економічна правда* (<https://www.epravda.com.ua/news/2020/10/15/666315/>). – 2020. – 15.10).

Конституційний суд вирішив у письмовій формі розглядати подання щодо конституційності статті про незаконне збагачення та інших законів антикорупційного законодавства.

Згідно із повідомленням суду 20 жовтня о 10 ранку Велика палата Конституційного Суду у формі письмового провадження розгляне справу за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції окремих статей, що стосуються антикорупційного регулювання, в різних законах (*Українська правда* (<https://www.pravda.com.ua/news/2020/10/19/7270426/>). – 2020. – 19.10).

Владна партія «Слуга Народу» розкритикувала рішення Конституційного суду змінити форму провадження у справі, яка може скасувати низку антикорупційних норм. Про це повідомляє пресслужба партії.

Так, на сьогоднішньому засіданні КС змінив форму провадження з усної на письмову, тобто тепер учасників справи не будуть заслуховувати, а лише в закритому режимі зачитують їхні письмові пояснення. КС мотивував таке рішення епідемією коронавірусу.

«Не забуваймо, що в цій справі залучені генпрокурор, голова Верховного суду, міністр юстиції, в. о. директора НАБУ, директор НАЗК, представники президента та ВРУ. Всі ці люди не будуть заслухані, їхня позиція судом не буде почута!», – заявила представниця парламенту в КС Ольга Совгіря.

За її словами, ані її, ані представника президента в КС не допустили на засідання.

«Ми вважаємо це грубим порушенням закону. І воно ставить під сумнів легітимність наступного рішення КСУ в цій справі», – наголосила депутатка.

Що це за справа?

Совгіря зазначила, що це резонансна справа. І з нею важко не погодитися – йдеться про подання 47 депутатів з вимогою скасувати велику кількість положень антикорупційних законів: про недостовірне декларування, незаконне збагачення тощо.

Серед статей, які хочуть скасувати народні обранці – обов'язок декларувати майно дітей та інших близьких, можливість моніторингу способу життя чиновників та інших суб'єктів декларування. У поданні є вимога забрати в Антикорупційного суду повноваження стягувати на користь держави необґрунтовані активи посадовців і загалом можливість забрати у них такі активи.

Повний текст подання можна прочитати тут. З такими вимогами до суду звернулись здебільшого представники ОПЗЖ, для яких вже стало звичним скасовувати через Конституційний суд антикорупційні норми. Серед інших подання

підписали Юрій Бойко, Віктор Медведчук, Вадим Рабінович, Ілля Кива, Тарас Козак, Наталія Королевська, Ренат Кузьмін, Сергій та Юлія Львовичі, Григорій Суркіс, Нестор Шуфрич (*Громадське* (<https://hromadske.ua/posts/sluga-narodu-vidkrilo-rozkritikuvala-konstitucijnij-sud-stavit-legitimnist-rishennya-pid-sumniv>)). – 2020. – 19.10).

Конституційний Суд України стоїть на захисті прав людини та громадянина та знаходиться поза політикою.

Конституційний Суд України діє виключно в інтересах Українського народу.

Конституційний Суд України служить виключно Конституції України, а не політичним партіям.

Відповідно до Конституції України та Закону України „Про Конституційний Суд України“, Конституційний Суд – орган конституційної юрисдикції, покликаний забезпечувати верховенство Основного Закону України, який здійснює свою діяльність на засадах верховенства права, незалежності, колегіальності, гласності, відкритості, повного і всебічного розгляду справ, обґрунтованості та обов’язковості ухвалених ним рішень і висновків.

Статтею 64 Закону України „Про Конституційний Суд України“ визначено, що справи, конституційне провадження щодо яких відкрито, Суд розглядає в порядку письмового або усного провадження. Основною формою розгляду справ у Суді є письмове провадження.

Вирішення питання щодо визначення та зміни форми розгляду справи на будь-

якій стадії конституційного провадження є виключним правом Суду. Відповідно до § 49 Регламенту Конституційного Суду України форму конституційного провадження Суд визначає на своєму засіданні ухвалою.

Ухвалами від 19 жовтня Конституційний Суд України змінив форму розгляду низки справ з усної на письмову у зв’язку з карантинними обмеженнями, пов’язаними з погіршенням епідемічної ситуації в країні.

Водночас розгляд цих справ відбудеться відкрито, що не призводить до порушення прав учасників конституційного провадження.

Заяви та висловлювання окремих політиків та державних службовців у засобах масової інформації та соціальних мережах на адресу Конституційного Суду України, які зводяться до звинувачень у „грубому порушенні“ Судом прав Президента України та Верховної Ради України є спробою підризу авторитету Конституційного Суду України.

Конституційний Суд України сподівається, що публікація, розміщена на офіційних сторінках політичної партії „Слуга народу“ в соціальних мережах (<https://bit.ly/3jclAOI>; <https://bit.ly/35iBmSS>), відображає позицію окремих політиків, а не Президента України та Верховної Ради України (*Офіційний вебсайт Конституційного суду України* (http://www.ccu.gov.ua/novyna/konstytuciynyy-sud-ukrayiny-stoyit-na-zahysti-pravlyudyny-i-gromadyanyna-ta-znahodytsya-0?fbclid=IwAR09BQXhQgm0aW_NaRqK9AeWsmsf9Jap2UrluJbF19NDLCLfyKLa-P9zPiM)). – 2020. – 20.10).

СУСПІЛЬНА ДУМКА

П. Вуєць, Главком: У Зеленського з’явилися питання до народу

Президент В. Зеленський приголомшив черговою креативною ідеєю. Менш ніж за два тижні до місцевих виборів глава держави у своєму відеозверненні анонсував, що одночасно з голосуванням буде проведено всеукраїнське опитування. Питання до

народу Зеленський обере сам.

«25 жовтня на виборчій дільниці я поставлю тобі п’ять важливих питань про те, що ми обговорюємо на вулиці, на кухні та в інтернеті, про що сперечаємось з друзями, батьками або таксистами, – повідомив президент. – Чи не

вперше в історії незалежності ми запитаємо: «А що думаєш ти?». Питання, що будуть винесені на опитування, пообіцяли оприлюднити пізніше. Причому це задоволення розтягнуть – Зеленський анонсуватиме по одному питанню на день.

В Офісі президента згодом розлого додали, що запропоноване президентом загальнонаціональне опитування «дасть можливість кожному громадянину висловитися про те, що справді важливо для нашого суспільства, щоб на рівні всієї держави можна було засвідчити суспільну думку без її корегування різними ангажованими «експертами» та політиками з понад 20-річним стажем маніпуляції народними очікуваннями».

Ідея-фікс

Нагадаємо, спроби узаконити опитування під час виборів тривали в парламенті кілька днів на початку вересня. Спочатку ідею наділити Центральну виборчу комісію проводити опитування громадської думки запропонував голова партії «Слуга народу» Олександр Корнієнко. Відповідну правку намагалися внести разом з іншими технічними змінами до Виборчого кодексу, які мали б спростити роботу виборчих комісій. Корнієнко аргументував це тим, що команда Зеленського обіцяла під час виборів дати зелене світло народовладддю. Але цю пропозицію при розгляді на комітеті не зрозуміли навіть колеги Корнієнка з фракції, не кажучи вже про опозицію, і вона була провалена. У відповідь ображене керівництво «слуг» дало відмашку фракції взагалі завалити зміни до кодексу.

Але від нав'язливої ідеї «опитувати народ» не відмовились – наступним кроком «слуги» вирішили пропхати її через зміни до закону про ЦВК. Відповідний законопроект №4043 отримав негативний висновок головного науково-експертного управління парламенту, яке зазначило, що подібна процедура може ввести виборців в оману, бо буде сприйматись як референдум. Також експерти зауважили, що проведення опитування одночасно з виборами надає великий простір для маніпуляцій громадською думкою. Втім,

незважаючи на цей розгромний висновок, комітет законопроект таки ухвалив. Але лише після того, як в ситуацію втрутився особисто Зеленський. Щоправда, вплинути на депутатів, аби провести скандальний законопроект через парламентську залу, не зміг навіть він.

Таку наполегливість Офісу президента та його зацікавленість в цій технології можна пояснити кількома факторами.

Перше. Зеленський обіцяв під час президентської кампанії радитись із ключових питань з народом. Президентський законопроект про референдум довгий час знаходився на доопрацюванні перед другим читанням, обріс тисячами правок, тож було вирішено піти шляхом імітації референдуму. Тим більше що опитування – чисто консультативна річ, яка не матиме жодних правових наслідків. Але виборець може відчутти свою причетність до вирішення серйозних державних проблем. До того ж оголошення одного питання на день, коли до виборів лишилось менше двох тижнів, дозволить президенту та його політичній силі постійно перебувати на слуху.

Друге. «Слуги» не приховують, що хочуть за допомогою цього інструмента підвищити явку, яка зазвичай на місцевих виборах невисока. В Офісу президента є розрахунок, що проведення опитування дасть можливість залучити на дільниці молодь, яку вони «по дефолту» вважають електоратом «Слуги народу». За чутками, однією з тем, якою хочуть зацікавити цю цільову групу, буде опитування на тему легалізації медичного канабісу.

Третє. Вочевидь, як мінімум одне з п'яти питань мало б, так чи інакше стосуватися проблеми окупованих територій, і таким чином Банкова, грамотно його сформулювавши, може отримати на руки аргумент для подальшого замирення з Кремлем. У законопроекті, що пропонували «слуги», містився пункт, що на опитування не можуть виноситись питання, які стосуються окупованих територій. Але його за бажання можна було легко обійти з допомогою словесної казуїстики. Тепер же, після провалу законопроекту і виведення цього опитування за рамки виборчого законодавства, руки у організаторів взагалі розв'язані. Втім з ОП

йдуть сигнали, що від зачіпання такої чутливої теми поки що вирішили відмовитися, хоча раніше такі плани існували.

«Як неофіційний тренінг того, як це проводити в майбутньому, опитування можна спробувати, нічого страшного в ньому нема, – вважає політолог Володимир Фесенко. – Як електоральна технологія це також має право на життя. Але в такому випадку обов'язково з цих п'яти питань мають бути як мінімум пара, пов'язаних з молодіжною тематикою, бо це – електорат «Слуги народу».

Хто, де, коли?

Тепер щодо запитань, які породжує президентська ініціатива, а їх куди більше, ніж п'ять, які нам обіцяють винести на опитування.

Головне з них – якщо закон забороняє проводити це опитування під егідою ЦВК, то як саме все це відбуватиметься? Близький до «зеленої» команди член наглядової ради «Укрзалізниці» С. Лещенко розповів, що опитування буде проводитись поза межами виборчих дільниць за допомогою волонтерів. Якимось одразу згадується нещодавнє голосування за зміни до російської конституції, де галочки ставили просто у дворах на пеньках та багажниках машин. Координуватиме процес заступник голови Адміністрації президента

К. Тимошенко. Чим опитування в такому форматі відрізнятиметься від екзит-полу чи звичайного соціологічного дослідження, якими займаються відповідні служби?

Далі – хто буде рахувати результати, якщо це не будуть члени виборчих комісій? Чи все-таки до опитування будуть залучені професійні соціологи, тільки замовником їхніх послуг буде сам президент? Навіть якщо буде обрана така процедура, яка, в принципі, не має викликати питань, – хто оплачуватиме банкет? За якою статтею держбюджету на цей захід будуть виділені кошти? Чи у нього будуть якісь приватні спонсори?

Мабуть, на більшість цих питань ми скоро отримаємо відповіді. Але сам факт оголошення опитування за 10 днів до його проведення має дуже дивний вигляд, навіть якщо це лише черговий піар-хід. Які такі серйозні питання можна обдумати та обговорити за такий короткий термін? Коли агітувати за чи проти? Якщо, звісно, це не будуть питання виключно а-ля «Чи хочете ви миру в усьому світі?»

Поки відомо, що перше питання від президента до народу пролунає вже 14 жовтня – на День захисника України (*Главком* (<https://glavcom.ua/country/politics/u-zelenskogo-zyavilis-pitannya-do-narodu-711087.html>). – 2020. – 13.10).

I. Головань, Українська правда.Блоги: Президент Зеленський і зона

Президент Зеленський звернувся до когось з черговим питанням: «Чи підтримуєш ти створення на Донбасі вільної економічної зони?»

До кого саме звертається Президент, не знаю. Але явно не до мене, бо я з ним, як кажуть, свиней не пас і на «ти» не переходив.

Але я народився у Маріуполі, а з 1988 по 2014 жив у Донецьку.

Тому, хоч мене і не питають, відповім: «Я не підтримую створення на Донбасі вільної економічної зони.»

Бо, по-перше, на Донбасі – це де? Донецький кам'яновугільний басейн, наприклад, охоплює

частину Донецької області без Приазов'я та півночі, південь Луганської області, а також прилеглі частини сходу Дніпропетровської області та захід Ростовської області РФ. Президент Зеленський хоче вільну економічну зону «на Ростовщині»? Символічно.

По-друге, вільна економічна зона – це про що?

Відповідно до Закону України «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон», спеціальна (вільна) економічна зона являє собою частину території України, на якій встановлюються і діють спеціальний правовий режим економічної

діяльності та порядок застосування і дії законодавства України.

Який саме спеціальний правовий режим економічної діяльності пропонує Президент Зеленський схвалити тим, до кого звертається?

Звичайно, на ці мої зауваження у Президента Зеленського і тих, хто його підтри-

мує, є універсальна відповідь: «Какая різниця?» А різниця є. І ми це відчуємо. Якщо стерпимо аферу з «опитуванням Зеленського» (*Українська правда. Блоги* (<https://blogs.pravda.com.ua/authors/golovan/5f880b5fa9117/>)). – 2020. – 15.10).

Б. Херсонський, НВ: П'ять відповідей Зеленському. У чому небезпека опитування президента

1. Чи підтримуєте ви ідею довічного ув'язнення за корупцію в особливо великих розмірах?

2. Чи підтримуєте ви створення вільної економічної зони на території Донецької та Луганської областей?

3. Чи підтримуєте ви скорочення кількості народних депутатів до 300?

4. Чи підтримуєте ви легалізацію канабісу в медичних цілях – для зменшення болю у важких хворих?

А хто заперечує право України спиратися на Будапештський меморандум?

5. Чи підтримуєте ви право України на використання гарантій безпеки, визначених Будапештським меморандумом, для відновлення її державного суверенітету і територіальної цілісності?

Щодо першого питання. Оскільки корупція рулить і навіть мінімальні терміни перебування корупціонерів в ув'язненні не забезпечені (вже ми-то, одесити, знаємо!), закон не матиме ніякої сили або буде використаний як зброя у політичній боротьбі.

Щодо другого питання. Поки там зона свавілля. Відновлення законності на цій території пріоритетне. А вільна економічна зона ще ширше відкриє ворота для економічної експансії РФ (а хто ще має туди доступ?).

Щодо третього питання. Як їх не рахуй, поки народ голосуватиме за економічно потужних депутатів з очевидним «конфліктом інтересів» – нічого не зміниться.

Щодо четвертого питання. Часткова легалізація канабісу призведе до різкого збільшення нелегального ринку і залучення аптечної мережі в корупційні схеми.

Щодо п'ятого – а хто заперечує право України спиратися на Будапештський меморандум? Річ не у праві законності, а в праві сили, яким широко користується ворог. До речі, а чи знає населення, що таке Будапештський меморандум?

(*НВ* (<https://nv.ua/ukr/opinion/zelenkiy-opituvannya-u-chomu-pomilyayetsya-komanda-prezidentanovini-ukrajini-50117957.html>)). – 2020. – 15.10).

А. Гриценко, Главком: Опитування Зеленського. І ось воно – найголовніше питання

Друге питання Зеленського – найголовніше?

Я ще не знаю, якими будуть решта питань «всенародного опитування», але можу сказати впевнено, що питання про «вільну економічну зону на Донбасі» для Зеленського – найголовніше. І для Медведчука з

Бойком воно теж – найголовніше! Тому що тут не лише PR з відосиками – тут гроші! Великі гроші. Величезні гроші. В другому питанні – мільярди доларів/євро! Мільярди, які не дійдуть до бюджету, а значить – не дійдуть до солдата, вчителя, лікаря, пенсіонера. Мільярди, які наповнять кишені ділків

від «бізнесу» і, ясна річ, високих владних посадовців.

Президент з відосика звертається до мене на «ти», я так не звик, по-іншому виховували, але спробую:

Пане Президенте, якби ти по життю читав книжки, чи хоча б газети, то мав би знати: Історія, вона повторюється. В нашій з тобою Україні вже був клондайковий період «вільних економічних зон». Була така «зона» і на Донбасі. Про ту «зону» чимало мультимільйонних історій могли би розповісти її бенефіціари, той же Янукович з Ключевим. «Иных уж нет, а те далече»?

Запроси на Банкову Віктора Пинзенника, у 2005-му ми з ним в Уряді приймали рішення про скасування до того створених «зон»/

клондайків. Пинзенник тобі за 10 хвилин на пальцях, а якщо хочеш, то й з числами та діаграмами покаже, якими збитками для країни й для регіону завершилася та «зона на Донбасі». І розкаже, чим завершиться твій експеримент.

А потім сам додумаєш: Чому цю «зону» так активно пропагує/просуває Медведчук? Бойко? Твої найближчі радники в ОПУ, які підсунули це питання для озвучки у відосику?

І можливо, тоді передумаєш. Не питатимеш народ про «зону на Донбасі». Заміниш це питання легалізацією марихуани, проституції, ще чогось? *(Главром (https://glavcom.ua/columns/an_gritsenko/opituvannya-zelenskogo-i-os-vono-naygolovnishe-pitannya-711457.html). – 2020. – 15.10).*

О. Братушак, Українська правда.Блог: «Почує кожного». Чому Зеленський питає про довічне для корупціонерів

У Володимира Зеленського проблеми. Він – на межі провалу на виборах його «слуг». Тому Офіс президента запускає сценарій «почую кожного».

5 запитань від Зеленського – взагалі не важливі. Це звичайна політтехнологія.

Рейтинг Зеленського розхитують зі всіх боків: з одного – Порошенко, з іншого – Медведчук, третій фронт – Коломойський зі своїм новим фаворитом Палицею. З різних сторін підносить патрони Юлія Тимошенко. І все це підпирають регіональні еліти.

У підсумку місцеві вибори перетворюються на такий собі референдум з довіри самому Зеленському. І тому він вступає в цей бій. Опитування – це технологія мобілізації своїх виборців, намагання збільшити результат партії на виборах.

Ще влітку Зеленському провели соціологічне дослідження: чи підете ви на вибори, якщо одночасно з ними буде проводитися опитування від президента? Результат – опитування може збільшити явку та підтримку президентської партії – додати аж до +10%.

Тому у Зеленського і вирішили вкинути у суспільство 5 запитань, провести

«президентське опитування». І самому Зеленському це продали як оригінальний та нестандартний крок.

Відверта розмова, народовладдя, майже народний референдум. Усе це – стара заїжджена політтехнологія. Яку сьогоднішні критики Зеленського вже використовували.

Порошенко, Тимошенко, Медведчук у різні часи проголошували необхідність проведення референдуму, теж бажали дізнатися думку народу з важливих питань.

Найбільше запам'яталась ця технологія у виконанні Януковича. На вибори 2010-го він йшов з гаслом «Почую кожного».

Ось і черга Зеленського дійшла до того, щоб «почути кожного». Усе заради того, щоб не програти вибори. Бо далі опозиційні до центральної влади більшості у місцевих радах продовжать хитати. Хто зна, що медведчуківці почнуть ухвалювати у радах на Сході країни...

На самому початку сценарію «президентське опитування» планувалося, що під це змінять законодавство. Щоб воно виглядало пристойно. Але ухвалити закон не встигнули. Турборежим монобільшості зламався.

І тепер «опитування» виглядає відверто непристойно. У суспільство вкидають 5 запитань, які нібито мають визначити якусь стратегію держави. На обговорення цих нібито важливих проблем відводять менше двох тижнів. Вибачте, але так звані «референдум у Криму» і то більше готували.

Перше запитання про довічне за корупцію в особливо великих розмірах красиво виглядає.

Проте мало хто знає, що «особливо великі розміри» – це не мільйони та мільярди. За українським законодавством хабар службовій особі в особливо великих розмірах – це менше за 20 тисяч баксів. В'язниць для «довічників» може не вистачити. Але ж проблема не в тому, що корупціонери швидко виходять з в'язниці.

У нас взагалі не саджають топкорупціонерів. Тому красиве запитання від Зеленського звичайна пустишка.

Коли у Зеленського говорять про народовладдя, то забувають, що воно має дві форми. Демократія – зі всіма відповідними стандартами. За цією формою живуть у Європі та Америці.

«Опитування від Зеленського» – це інша форма народовладдя. Охлократія. Це вироджена форма демократії, коли популістична влада спирається на суспільні настрої. І, здається, у нас вагома заявка на головного охлократу країни (*Українська правда.Блогу (<https://blogs.pravda.com.ua/authors/bratushchak/5f87e595b5296/>). – 2020. – 15.10*).

В. Фесенко, НВ: Це експеримент. Головна інтрига з опитуванням Зеленського

Про ініціативу президента Зеленського щодо проведення опитування 25 жовтня. Це «електоральна зброя подвійної дії»: з одного боку – експеримент з реалізацією передвиборчої обіцянки Володимира Зеленського про всенародні опитування (за швейцарським зразком), з іншого – передвиборча технологія.

Як передвиборчу технологію її оцінюють найчастіше з погляду електоральної мобілізації молодих прибічників Зеленського і Слуги народу. Але чи вдасться це зробити без голосування на виборчих дільницях? Не впевнений. До того ж ще не ясно, кого це опитування більше мотивує – молодь або пенсіонерів.

А ось де вже є безсумнівний ефект – так це перепрограмування фінального етапу виборчої кампанії. І сьогодні, і всі найближчі дні головною темою для обговорення буде «опитування Зеленського». Правильний і нестандартний хід – інтрига з питаннями. На кожен з найближчих п'яти днів гарантована головна новина дня від Зеленського. А потім почнуться дебати щодо цих питань. Таким чином, порядок денний для новин і дискусій задано відразу до дня голосування. Відповідно,

ламається логіка і зміст фінального етапу виборчої кампанії для всіх інших учасників перегонів. Вже оплачена реклама значною мірою втрачає свій сенс і актуальність. Тому такі й критичні всі політичні опоненти Зеленського.

Найслабше місце цієї ініціативи – процедура. Звичайно, це не референдум. І це явно не всенародне опитування. Але якщо проводити опитування, то краще це робити за методикою екзит-полів, можливо, з більшою вибіркою. стихійне (волонтерське) голосування біля виборчих дільниць неможливо проконтролювати з погляду юридичної чистоти. Відповідно, і результати такого опитування будуть сприйматися з великою часткою скепсису. Я вже не кажу про фінансування та інші організаційно-процедурні деталі, в яких може критися «диявол» (підстава для змістовної критики).

Наскільки я розумію, спочатку передбачалося на законодавчій основі провести повноцінне консультативне голосування одночасно з місцевими виборами. Було подано у вересні і відповідний законопроект. Але щось там не склалося. У підсумку зійшлися на якомусь компромісному варіанті – і не референдум, і не

стандартне соціологічне опитування, а щось посередині.

Закінчу на добрій новині. Висування ініціативи Зеленського про опитування 25 жовтня, з великою ймовірністю означає, що

не буде перенесення дати місцевих виборів у зв'язку з епідемією корона вірусу (*НВ (<https://nv.ua/ukr/opinion/zelenskiy-referendum-navishcho-prezidentu-provoditi-opituvannya-novini-ukrajini-50117710.html>). – 2020. – 14.10).*

I. Рибінська, Слово і діло: 300 нардепів: що потрібно знати про скорочення кількості парламентарів

Зеленський хоче запитати людей про скорочення кількості нардепів, попри те, що відповідний законопроект вже ухвалено в першому читанні. Ми спробували відповісти на всі запитання, які виникають у зв'язку з цим.

Президент Володимир Зеленський у відеозверненні закликав українців прийти на місцеві вибори 25 жовтня та анонсував на цей же день всенародне опитування. За його словами, опитування включатиме 5 питань, а судячи з інформації, яка надійшла з його ж Офісу, одне з них буде присвячене скороченню кількості нардепів до 300. І оскільки це запитання породжує ще більше зустрічних запитань, «Слово і діло» вирішило допомогти відповісти на найбільш очевидні з них.

Навіщо скорочувати кількість народних депутатів?

Прагнення скоротити кількість нардепів сягає корінням у популістське прагнення скоротити видатки на законотворців.

Серед експертів немає єдиної думки з цього питання. У коментарі «Слово і діло» політичний аналітик Дмитро Купира підкреслив, що на таке рішення парламент здатний тільки зараз, а політолог Олексій Якубін висловив побоювання з приводу того, що скорочення депутатів призведе до недопредставництва.

Якубін нагадав, що у Франції працює понад 800 депутатів, в Британії, Німеччині та низці країн ЄС кількість парламентаріїв перевищує 450.

«Логіка така: 10 депутатів на 1 млн населення. Це дуже багато. У нас на 100 тисяч осіб – один депутат», – уточнив він.

Чи є країни, в яких так мало депутатів?

Так. Є країни, де депутатів ще менше.

Компактний однопалатний парламент зі 100 депутатів працює в Латвії, трохи більше – 120 депутатів – в Ізраїлі. У Білорусі, хоча законодавчий орган складається з двох палат, лише 174 парламентарі.

Коли в Україні вперше заговорили про те, щоб залишити тільки 300 нардепів?

Обіцянку політиків зменшити кількість нардепів можна сміливо поставити в один ряд зі скасуванням недоторканності, законодавчою ініціативою народу і відкликанням чиновників – її включають до передвиборчих програм, але виконувати не поспішають.

Віктор Бондар і Віктор Балога у своїх передвиборчих програмах обіцяли скоротити чисельність нардепів до 250 осіб. Однак, коли справа дійшла до голосування Бондар утримався, а Балога натиснув кнопку «проти».

Юлія Тимошенко, Святослав Вакарчук, Андрій Садовий теж обіцяли урізати склад Ради.

Між тим, у Зеленського в програмі не було обіцянки про скорочення кількості депутатів. Проте така обіцянка є в програмах кількох мажоритарників зі «Слуги народу».

Чи зроблено щось станом на сьогодні?

Так. У перший день роботи парламенту ІХ скликання – 29 серпня 2019 року – президент Володимир Зеленський вніс відповідний законопроект на розгляд Верховної ради. Ініціатива, зокрема, передбачає, що кількість парламентаріїв має скоротитися з 450 до 300.

Рада, що працювала тоді в «турборежимі», направила цей документ до Конституційного Суду 3 вересня і вже за три місяці Велика палата

КСУ ухвалила рішення про конституційність проекту закону.

До середини січня 2020 року профільний парламентський комітет схвалив законопроект Зеленського і 4 лютого 2020 року Верховна рада попередньо його схвалила 236-ма голосами. Детально подивитися результати голосування можна на нашій інфографіці.

Навіщо ж тоді в нас запитують про те, що вже на шляху до реалізації?

Мабуть, для того ж, для чого нам ставлять і інші питання. Так, очевидно, що суворість покарання для корупціонерів зовсім не означає, що вони не зможуть, як і раніше, його уникати.

У коментарі «Слово і діло» політолог Олег Саакян зазначив, що президент Зеленський, оголосивши опитування в день місцевих

виборів, фактично почав відкриту підтримку партії влади на місцевих виборах.

«У мене погана новина для скептиків Володимира Зеленського: скільки б не вважали обрану владу нерозумною або непрофесійною, тим не менш, ця ситуація показала, що в команді президента є люди, які мислять стратегічно. Виявилось, що підготовка до цієї ініціативи почалася ще пів року тому, коли подавалися зміни до закону про ЦВК. Коли вперше виринула пропозиція про проведення опитувань. Тоді всі дивувалися – навіщо це їм, такого ж ніколи не було. Ось ми й побачили навіщо», – сказав Саакян (*Слово і Діло* (<https://www.slovoidilo.ua/2020/10/16/statija/polityka/300-nardepiv-potribno-znaty-pro-skorochennya-kilkosti-parlamentariv>). – 2020. – 16.10).

О. Москалюк, Українська правда: Чи завжди використання референдумів свідчить про високий рівень розвитку суспільства?

Идучи до влади, Зеленський обіцяв збільшити роль суспільства у процесі прийняття суспільно важливих рішень через інститути безпосередньої демократії (референдуми).

Спробу провести опитування можна розглядати й з точки зору мобілізації електорату, і в розрізі виконання передвиборчих обіцянок.

Безумовно, з юридичної точки зору, таке опитування викликає багато питань. Однак так само не слід забувати і ще один важливий аспект подібних заходів.

Використання референдумів не має прямого пропорційного зв'язку з рівнем та розвитком демократії конкретної держави. Отже, не можна/можна заперечити як їхню необхідність у демократичному суспільстві, так і їхню шкоду. Проте одна річ очевидна.

Референдуми, плебісцити, загальнонаціональні опитування є надто небезпечним інструментом, щоб їх використовувати без дотримання загальновідомих формальностей. Ну, наприклад, публічна дискусія щодо питань, винесених на референдум, триває не кілька

днів, а кілька місяців після оголошення референдуму, плебісциту чи опитування.

Причина проста: переваги та недоліки прийнятих рішень мають бути зрозумілі, що наближає суспільство до усвідомленого прийняття рішення.

Нижче наведені приклади, які доводять, що розвинуті демократії не завжди використовують референдум як надійний механізм вирішення складних питань суспільства.

1) В США референдуми на загальнонаціональному рівні ніколи не проводилися. Річ у тому, що творці Конституції США 1787 року не надто високо оцінювали спроможність тогочасних американців приймати вірні рішення шляхом референдуму.

Не останню роль відігравали й побоювання одного з авторів Конституції Джеймса Медісона, що застосування референдумів може призвести до «тиранії більшості».

В той же час в багатьох штатах та місцевостях низка важливих питань вирішується на підставі рішень, прийнятих на локальних референдумах.

2) Обмежена можливість використання референдної демократії й в Німеччині.

Фактично загальнодержавний референдум може відбуватися лише з питань прийняття нової Конституції (чого ще в сучасній історії Німеччини не було) та зміни структури федерального устрою. Загальнополітичні чи суспільно важливі питання виноситися не можуть.

Пояснюється все просто. Німці мають гіркий історичний досвід. Гітлер неодноразово використовував референдуми в цілях збільшення влади та особистої популярності.

Так, референдум в 1934 році дозволив об'єднати вакантну посаду глави держави (після смерті Гінденбурга) та глави уряду, яким був Гітлер. Також референдна демократія застосовувалася Гітлером для аншлюсу Австрії.

Попри це, нині в Німеччині федеральні землі мають право проводити референдуми, а в німецькому суспільстві можливість запровадження загальнонаціональних референдумів обговорюється все частіше.

3) Часто референдуми використовуються в авторитарних режимах для легітимізації концентрації влади чи боротьби з політичними опонентами. Тому не дивно, що референдуми часто відбувалися на пострадянському просторі з метою збільшення повноважень авторитарних президентів та тривалості їх перебування на посаді.

Так, в Білорусі референдум у 2004 році дозволив Лукашенку балотуватися необмежену кількість раз, хоча початково норми Конституції Білорусі дозволяли перебувати на посаді не більше двох разів.

Втім, інколи розрахунки авторитарних лідерів виявляються хибними. Так, в 1988 році під час плебісциту в Чилі більшість висловилося проти продовження перебування Аугуста Піночета на посаді ще на 8 років. В результаті Піночет вимушений був залишити свій пост на початку 1990 року після шістнадцятирічного перебування на ньому.

4) Державою, яка найбільше використовує механізм референдумів, є Швейцарія. Щороку там відбувається 3-4 референдуми з різноманітних питань. Строкатість питань дійсно вражає: це і доля голубиної пошти Швейцарії, і максимально дозволена швидкість на автомагістралях, і заборона будівництва нових мінаретів, і мінімальний розмір заробітної плати.

Разом з тим, часті референдуми призвели до зменшення зацікавленості швейцарців в прийнятті в них участі. На сьогодні відвідування референдумів варіюється в межах 40 відсотків, що свідчить про певну втому швейцарців від швейцарської народної забави під назвою референдум (*Українська правда* (<https://www.pravda.com.ua/columns/2020/10/17/7270229/>). – 2020. – 17.10).

О. Москалюк, Слово і Діло: Президент запитує: чому опитування Зеленського сформульоване всупереч юридичній логіці

Президент України В. Зеленський анонсував проведення всеукраїнського опитування, яке відбудеться в один день із місцевими виборами, 25 жовтня. Президент озвучив п'ять питань, які поставлять українцям. Вони стосуватимуться посилення кримінальної відповідальності за скоєння корупційних злочинів в особливо великих розмірах, впровадження особливої економічної зони на Донбасі, скорочення кількості народних депутатів, легалізації медичного канабісу

та гарантій безпеки відповідно до Будапештського меморандуму. Навіть попри те, що результати опитування не можуть мати правових наслідків, їхнє формулювання суперечить юридичній логіці. Таку думку у коментарі «Слово і діло» висловив експерт з конституційного права, кандидат юридичних наук Олександр Москалюк.

Питання № 1. Посилення покарання за корупційні злочини в особливо великих розмірах

- У світі таких покарань майже немає. Звісно, в Китаї є смертна кара, але це суперечить логіці кримінального закону. Покарання визначає законодавець і ще Чезаре Беккарія сказав, що «важливе не покарання, а його невідворотність». Це банальні, але принципові речі. До того ж, якщо ви вважаєте, що це такий стовідсотковий засіб, то поставте собі запитання: чому в Китаї існує смертна кара, але кількість людей, щодо яких вона застосовується, є стабільною. Здавалось би, що це мало б запобігати злочинам. Але насправді – це дуже лінійний підхід. Тому питання – не в покаранні.

Питання № 2. Особлива економічна зона на Донбасі

- Для того, щоб зрозуміти, що мається на увазі під «вільною економічною зоною», якщо навіть мова йде про підконтрольну частину регіону, треба звернути увагу на декілька моментів. По-перше, чи не буде це фактом дискримінації інших регіонів. Коли один отримує більше привілеїв і пільг, ніж інші – це може породжувати конфлікти. По-друге, щоб відповісти на це запитання президента, треба чітко уявляти, що ця економічна зона собою являтиме: які податки будуть сплачуватися інакше, ніж на всій території України, чи буде ухилення від сплати взагалі. Існує ризик, що суб'єкти господарської діяльності просто здійснюватимуть там перереєстрацію своєї юридичної адреси, щоби платити менше. Ну і, врешті-решт, Конституція забороняє проводити референдуми щодо податків. Безумовно, це не референдум, але в тому-то й питання, чи не спроба це оминати цю вимогу?

Питання № 3. Скорочення кількості народних депутатів

- Можливо, суспільство це сприйме із радістю, але тільки через те, що існують певні стереотипи. Не треба забувати, що парламент є представницьким органом. Парламент повинен представляти інтереси різних верств населення, різних соціальних груп і, відповідно, що більший парламент за чисельністю, то більше представницька функція реалізовується. В такому разі, представницька функція парламенту обрізається. Також можна говорити,

що за таких обставин парламент буде легше контролювати, ніж зараз, коли є 423 народних депутати. Автоматично це означає посилення президентської гілки влади. При цьому, якщо взяти одного середньостатистичного українця і обсяг податків, які він сплачує до бюджету, то не така вже й значна частина цих коштів витрачається на Верховну раду, попри наявні стереотипи. А от з точки зору швидкості рішень, – так. Зрозуміло, що менше людей бере участь в обговоренні, в ухваленні рішення, то, звісно, швидше ці процеси відбуваються. Але з точки зору демократії, ситуація буде зворотна. Про ці ризики потрібно пам'ятати.

Питання № 4. Легалізація медичного канабісу

- Тут є кілька складових. Перша: в багатьох країнах, де відбувається референдум з таких питань, рано чи пізно постає питання легалізації канабісу не тільки з медичною метою. Таким чином відкривається своєрідне «вікно Овертона». Коли ми порушуємо певне питання, то в суспільстві з'являється певна спокуса це явище поширити в більших масштабах. Я не кажу, що це погано. Може, канабіс і можна легалізувати. Тут питання в іншому – суспільство повинно усвідомлювати певні ризики. По-друге, у нас є лікарські засоби на основі алкалоїдів. Безумовно, можна використовувати й канабіс, але потрібно знати, що й альтернатива у нас є.

Питання № 5. Гарантії безпеки, визначені Будапештським меморандумом

- Так питання не ставиться. Які безпосередньо гарантії безпеки – незрозуміло. Чи потрібно Україні ставити питання Будапештського меморандуму на міжнародній арені, якщо гарантії і так постійно порушуються. Питання в тому, що опитування так чи інакше проводиться з якоюсь метою і результати будуть підкладатися до якихось рішень парламенту. А тут? Показувати що їх на міжнародному рівні? Серед усіх запитань саме це видається найбільш суперечливим (*Слово і Діло (<https://www.slovoidilo.ua/2020/10/21/pogljad/polityka/prezydent-zapytuje-chomu-opytuvannya-zelenskoho-sformulovane-yurydychnij-lohiczi>). – 2020. – 21.10*).

О. Марусяк, ЦППР: Місцеві референдуми як інструмент самоврядування: бути чи не бути?

25 жовтня 2020 року відбудуться чергові вибори до місцевих рад. Виборці вперше обиратимуть за новим Виборчим кодексом сільські, селищні, міські, районні у містах, районні та обласні ради, а також сільських, селищних, міських голів. Тим часом 22 жовтня 2020 року СБУ заявила про незаконну спробу проведення місцевого референдуму для утворення ОТГ в одному із населених пунктів Лозівського району Харківщини.

Після визнання Конституційним Судом України Закону “Про всеукраїнський референдум” 2012 р. неконституційним в Україні склалася парадоксальна ситуація: можливість референдуму прямо передбачена Конституцією України, але жодного дієвого механізму для реалізації цього права у громадян України так і немає. А без чіткої законодавчої процедури такий референдум провести неможливо.

У червні 2020 р. Президент України вніс до Верховної Ради України проект Закону про народовладдя через всеукраїнський референдум (реєстр. № 3612), який був ухвалений Парламентом за основу 18 червня 2020 року. Однак, цей законопроект стосується виключно національного референдуму, і не регулює питання місцевого референдуму.

Звісно, референдум, як і самі вибори, є нейтральним інструментом, який можна використати як на благо, так і на шкоду для суспільства. Все залежить від якості механізму його законодавчого регулювання, зокрема, питань, які можуть виникнути на такий референдум. Наприклад, законопроект

№ 3612 передбачає дуже обмежений предмет всеукраїнського референдуму, оскільки проведення референдуму на такому рівні має бути швидше виключенням, ніж правилом, зважаючи на особливості суспільно-політичної ситуації в державі. Однак, як тоді бути з місцевим референдумом?

Оскільки в пам'яті ще свіжі спогади про квазіреферендуми 2014 року, то можна сміливо передбачити, спокуса позловживати таким інструментом задля суспільного резонансу нікуди не зникне. Однак, якщо місцевий референдум передбачити виключно як інструмент вирішення чітко окресленого кола питань місцевого значення без можливості проведення референдумів на регіональному рівні взагалі? Якщо територіальна громада одержить змогу висловити підтримку чи заперечення різним насущним питанням, які їх хвилюють, то це дійсно зможе стати ефективним інструментом народовладдя та місцевого самоврядування. При чому, навіть консультативний референдум у таких випадках може знизити рівень політичної напруги на рівні громади.

Таким чином, місцеві вибори та місцевий референдум є двома інструментами народовладдя та сторонами місцевого самоврядування. А от незаконна спроба проведення місцевого референдуму на Харківщині лише доводить, що це питання потребує чіткого законодавчого врегулювання (*ЦППР (<https://pravo.org.ua/ua/news/20874676-mistsevi-referendumi-yak-instrument-samovryaduvannya-buti-chi-ne-buti>). – 2020. – 23.10*).

Радіо Свобода: Слово «референдум»: пряма демократія чи інструмент ведення гібридної війни Росії?

Чому президент не замовив соціологію замість 5 запитань біля виборчих дільниць? Чи не викликає в українців алергію слово «референдум» після того, як його використала Росія на початку агресії у Криму і на

Донбасі у 2014-му? На початку тижня пропонуємо короткий аналіз останніх подій щодо Донбасу від людей, які допоможуть розібратися в словах і діях української влади.

Президент В. Зеленський анонсував свої 5 питань, які планує поставити 25 жовтня. Він називав їх поетапно, дійшовши від першого до п'ятого, і ось нарешті весь список:

Чи підтримуєте ви ідею довічного ув'язнення за корупцію в особливо великих розмірах?

Чи підтримуєте ви створення вільної економічної зони на території Донецької та Луганської областей?

Чи підтримуєте ви скорочення кількості народних депутатів до 300?

Чи підтримуєте ви легалізацію канабісу в медичних цілях – для зменшення болю у важких хворих?

Чи підтримуєте ви право України на використання гарантій безпеки, визначених Будапештським меморандумом, для відновлення її державного суверенітету і територіальної цілісності?

Головна ідея Зеленського – мобілізувати виборців на дільниці 25 жовтня та продемонструвати, що він виконує передвиборчу обіцянку, вважає політолог, керівник центру «Пента» В. Фесенко.

«Нагадаю, ще до президентських виборів він казав, що великий шанувальник швейцарської практики, прямої демократії, регулярних референдумів, на яких обговорюються і ухвалюються рішення з найважливіших питань суспільного життя», – каже Фесенко.

Політехнолог Т. Березовець сумнівається, що в якості піару цей прийом спрацює: «Думаю, що в українців після 2014 року, після псевдореферендуму в Криму і на Донбасі, сьогодні, м'яко кажучи, як алерген сприймають слово «референдум». Що є найнебезпечнішим – це введення так званих елементів народовладдя. Вони активно використовуються в якості інструментів ведення гібридної війни Російською Федерацією на території країн колишнього Радянського Союзу».

Спрацює – хіба що для двох груп виборців, вважає Березовець: «В першу чергу, це ті, хто хоче миру: умовно кажучи, хто вибрав би інші проросійські проекти, в такому разі вони будуть змушені голосувати за «Слугу народу». І це молодь, це популістські заяви про скорочення кількості депутатів Верховної Ради».

Обоє політичних аналітиків кажуть, що для з'ясування позиції народу, взагалі-то, існує соціологія: з вибіркою лише 30 тисяч людей можна розраховувати на дуже низьку похибку, до одного відсотка. Натомість бути певним у якості.

Вільна економічна зона чи український офшор?

Одне з питань президента 25 жовтня стосуватиметься безпосередньо Донбасу: це створення вільної економічної зони у регіоні. Що це означає?

Така зона, в першу чергу, може стосуватися звільнення від оподаткування, пояснює економіст О. Пендзин:

«Вільна економічна зона – це окремо виділена територія зі своїм специфічним управлінням, оподаткуванням, де створюються відповідні максимально пільгові, специфічні умови для залучення туди інвестицій, заходу туди, скажімо, підприємств, – говорить економіст. – Послаблення подаються не тільки в якихось місцевих податках, це стосується і особливого режиму розмитнення товарів, що заходять на цю зону і працюють в її межах. Тобто вільна економічна зона – це до деякої міри, я б сказав, специфічний шматочок території країни, де не діють звичайні податки, не оподатковують у звичайному режимі, створюються особливі умови роботи».

Які є ризики? Недоотримання податків з цієї території, пояснює Пендзин. «Є небезпека того, що на тій території буде створюватися всередині український офшор. Тобто це є достатньо небезпечна річ, яка призведе до того, що фінансові потоки, пов'язані із контрабандними товарами, товарами, які не мають 100-відсоткової легалізації в Україні, будуть проходити через цю територію».

Сергій Тарута, бізнесмен, який очолював Донецьку область у 2014-му, вважає, що зробити вільну економічну зону на підконтрольній частині Донбасу як вітрину для окупованої, було б непогано. Але водночас, на його думку, обмежувати це лише Донбасом неправильно.

«В принципі, як модель вона правильна: що Донбас має відновлюватися грошима Донбасу і грошима донорів. Але яку б ми зараз

вільну економічну зону не запропонували, поки йде колосальна недовіра інвесторів і внутрішніх, і західних щодо України, то ніяка вільна економічна зона не спрацює. Нам нічого не заважає на сьогоднішній день дійсно прийняти рішення про створення вільної економічної зони на території, яку ми контролюємо, і показати окупованій території, що тут життя якісно поліпшується. Але це якісне покращення не може бути відірване від поліпшення в цілому економічної, соціальної

ситуації по країні. Тому що не може бути один оазис», – каже Тарута.

А політолог В. Фесенко радить взагалі не виносити на подібні опитування питання щодо Донбасу: вони не сприяють консолідації суспільства. «Одні будуть «за», інші «проти». Це розпалювання пристрастей, і це ніяк не допоможе мирному врегулюванню цього конфлікту», – зазначає Володимир Фесенко (*Радіо Свобода* (<https://www.radiosvoboda.org/a/30899759.html>). – 2020. – 19.10).

О. Марусяк, ЦППР: Володимир Зеленський і міфологія Будапештського меморандуму

“Чи підтримуєте ви право України на використання гарантій безпеки визначених Будапештським меморандумом для відновлення її державного суверенітету і територіальної цілісності?”

Ось так звучить п'яте і найбільш дивне питання цього «опитування», ініційованого Президентом України, яке мало б відбутися 25 жовтня 2020 року.

Оскільки тему Будапештського меморандуму часто експлуатувалась у ЗМІ (особливо з пропагандистською метою), вкрай важливо розуміти, про що насправді говорить цей документ. На жаль, в масовій свідомості присутні стійкі міфи щодо цього меморандуму, які необхідно долати.

Отже, цей Меморандум був підписаний 5 грудня 1994 року у Будапешті (звідки і його неофіційна назва) Україною, США, Сполученим Королівством та РФ у зв'язку з приєднанням України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї. Китай і Франція як дві держави з ядерним статусом також надали офіційні односторонні заяви з цього приводу.

Перше питання, яке виникає – неочевидне, мабуть, на момент підписання, але дуже і дуже очевидне сьогодні – це назва самого документу: про гарантії чи про запевнення безпеки? Англійською цей документ називається як “on Security Assurances” (швидше “запевнення”, ніж “гарантії” безпеки, хоча допускається синонімія цих термінів), а російською і українською вона

звучить як “про гарантії безпеки”. Цікаво, що, відповідно до умов самого Меморандуму, три мовні версії документа є рівнозначними (having equal validity).

Друге питання – чи дійсно “держави-гаранти” (назвемо їх так) зобов'язувалися допомогти Україні в разі агресії проти неї. А от тепер уважно читаємо текст п. 4 Меморандуму:

“Російська Федерація, Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії і Сполучені Штати Америки підтверджують їх зобов'язання домагатися негайних дій з боку Ради Безпеки Організації Об'єднаних Націй з метою надання допомоги Україні як державі-учасниці Договору про нерозповсюдження ядерної зброї, що не володіє ядерною зброєю, в разі, якщо Україна стане жертвою акту агресії або об'єктом погрози агресією З ВИКОРИСТАННЯМ ЯДЕРНОЇ ЗБРОЇ.”

Тобто, якщо проти України як без'ядерної держави не використають ядерну зброю, то ніяких обов'язків домагатися негайних дій з боку РБ ООН у “держав-гарантів” немає. І це чудово розуміли всі підписанти.

Про що ж тоді цей Меморандум? Про зобов'язання «держав-гарантів» утриматися від застосування сили проти України. Цим документом РФ, Сполучене Королівство та США підтвердили:

1) повагу до незалежності, суверенітету та існуючих кордонів України;

2) зобов'язання утримуватися від загрози силою чи її використання проти територіальної цілісності чи політичної незалежності України;

3) що їхня зброя ніколи не буде використовуватися проти України, крім цілей самооборони або будь-яким іншим чином згідно зі Статутом ООН;

4) зобов'язання утримуватись від економічного тиску, спрямованого на те, щоб підкорити своїм власним інтересам здійснення Україною прав, притаманних її суверенітету, і таким чином отримати будь-які переваги;

5) що вони не будуть застосовувати ядерну зброю проти України, крім випадку нападу на них самих, їхні території чи їхні підопічні території, їхні збройні сили або на їхніх союзників з боку України в союзі з державою, яка володіє ядерною зброєю.

Крім того, всі 4 держави погодилися проводити консультації у випадку виникнення ситуації, внаслідок якої постає питання стосовно цих зобов'язань.

Чи варто казати, що дехто з підписантів (не буду показувати пальцем) постійно порушував цей Меморандум ще задовго до подій 2014 року? Чи передбачив цей документ якісь санкційні механізми в разі його порушення однією зі сторін? Як бачимо, не передбачив. Та й навіть, якби і передбачив, чи це б налякало державу-агресора? Сумніваюся. І так само сумніваюся у доцільності та змістовності такого питання на «всенародному опитуванні» (*ЦППР (https://pravo.org.ua/ua/news/20874672-volodimir-zelenskiy-i-mifologiya-budapeshtskogo-memorandumu). – 2020. – 23.10).*

С. Берко, М. Жернаков, Г. Чижик, Європейська правда: Венеція проти Зеленського: які проблеми знайшла Рада Європи у новій судовій реформі

Скоро буде рік, як президент Зеленський провів через парламент свій закон про судову реформу. Тоді очікування на те, що серйозні недоліки судової реформи 2016 року нарешті виправлять, з'явилися не тільки в Україні. Приміром, Венеційська комісія, яка аналізувала минулорічний закон, пожуривши нову владу за посягання на незалежність Верховного суду, привітала перший крок до очищення судів.

Але минув рік, і ми маємо такий результат: корумповані судді заблокували реформу, а президент, судячи з його нового законопроекту №3711, вирішив, що товаришувати з недоброчесними суддями вигідніше, ніж боротися проти них.

Нову президентську ініціативу палко підтримала суддівська верхівка. Складалося враження, що текст проєкту на Банковій писали під диктовку самих суддів – тобто тих, на чие очищення і мала бути спрямована реформа. До того ж зміни закликали приймати з блицкриговою швидкістю, мотивуючи це «катастрофічним браком кадрів у судах».

Зрештою, завдяки спільним зусиллям громадських активістів, експертів та здорових голів у парламенті, швидке ухвалення реформи вдалося зупинити. А наприкінці літа спікер парламенту відправив проєкт на експертизу до Європейської комісії за демократію через право, що більш відома за назвою «Венеційська комісія». Це – орган Ради Європи, що має найвищий авторитет у оцінці подібних реформ.

9 жовтня «Венеційка» опублікувала свій висновок. Але, хоча текст доступний широкому загалу, він відразу став об'єктом маніпуляцій з боку окремих суддів.

Щоби зняти питання про те, що насправді комісія підтримала, а що розкритикувала – у цій статті ми аналізуємо основні положення документа і пояснюємо, які наслідки матиме їх схвалення для долі багатостраждальної судової реформи.

Що пропонує Зеленський?

Законопроєкт №3711, внесений президентом, пропонує три речі.

По-перше, сформувати Вищу кваліфікаційну комісію суддів (ВККС – орган, відповідальний за всі конкурси на суддівські посади) на відкритому конкурсі, який проведе комісія за участі міжнародних експертів.

Звучить дуже привабливо, однак процедура прописана так, що замість міжнародних експертів до комісії зможуть потрапити «свої люди». Річ у тім, що якщо міжнародних експертів не делегують, замість них членів комісії призначатиме уповноважена парламенту з прав людини, на яку, як свідчать оприлюднені НАБУ записи, має неабиякий вплив одіозний голова Окружного адмінсуду міста Києва Павло Вовк.

Такий сценарій вельми ймовірний, адже перебіг конкурсу контролюватиме Вища рада правосуддя (ВРП – орган, який звільняє суддів), яка несе повну відповідальність за провали судової реформи останніх років. Саме ВРП заблокувала реформу в лютому, коли своїм рішенням повністю нівелювала роль міжнародних експертів, а згодом жалілася, що їх ніхто не делегує, а ті, кого делегували, якісь не такі. Тому ще від внесення президентського проекту лунала критика такої моделі формування ВККС, адже вона може віддати корумпованим суддям ключ до реформи.

По-друге, законопроект пропонує надати ВРП додаткові повноваження і повністю підпорядкувати їй новостворену ВККС.

Тобто навіть якщо вдасться сформувати хороший склад ВККС, вона буде просто виконувати вказівки ВРП. Якщо ж ВККС пручатиметься, то ВРП заблокує її роботу через відсторонення окремих членів.

І, по-третє, проект пропонує остаточно вирішити проблему з існуванням двох Верховних судів.

Ця колізія виникла через нещодавнє рішення Конституційного суду, який визнав неконституційною ліквідацію Верховного суду України (ВСУ) за реформою 2016 року. Та реформа, нагадаємо, одночасно створила новий Верховний суд – це дозволило повністю замінити склад цього суду. Але частина суддів ВСУ не погодилася із втратою посад.

Проект №3711 пропонує перевести суддів старого ВСУ до нового Верховного суду. А

оскільки всі судді нового суду проходили кваліфікаційне оцінювання, президент пропонує, щоби судді старого суду також його пройшли. Але є нюанс: порядок, методологію та критерії такого оцінювання має встановити... все та ж неодноразово згадана ВРП! Ця пропозиція у проекті Зеленського від початку викликала жорстку критику, оскільки на практиці може означати формальне проходження процедури – особливо зважаючи на те, що її визначатиме орган, до якого лунають звинувачення у захисті недоброчесних суддів.

Реформа ВРП: забути не вийде

Те, що президентський законопроект передбачає суттєве розширення повноважень ВРП, не дарма викликає особливу увагу, адже цей орган карає суддів-викривачів корупції і покриває корупціонерів.

Очищення цього органу – це одна з передвиборчих обіцянок Зеленського та його партії. А ще це – умова отримання фінансової допомоги, яку Україна зобов'язалась виконати перед Міжнародним валютним фондом та Євросоюзом. Однак проект №3711 взагалі не чіпає чинний склад ВРП та не містить жодних згадок про її очищення. Причому сама Вища рада правосуддя, схоже, впевнена у своїй недоторканності та категорично заявляє, що ніякого очищення (а тим більше за участі міжнародників) взагалі не може бути.

Тому «Венеційка» значну частину свого висновку присвятила саме цьому питанню.

Рекомендація комісії однозначна: очищення Вищої ради правосуддя має відбутися.

Ось цитата з висновку: «Питання доброчесності членів Вищої ради правосуддя є терміновим і має бути вирішено без зволікань».

Таке пряме і недипломатичне формулювання не характерне для стриманої мови висновків Венеційської комісії. Схоже, експерти Ради Європи прекрасно усвідомлюють, що нинішній склад ВРП є головним захисником корупції в українських судах.

До того ж, щоби уникнути двозначності у прочитанні її рекомендацій, комісія надала низку рекомендацій щодо того, як змінити ВРП (вони, до слова, виявилися співзвучні з ідеями,

які закладені у меморандумах українського уряду з МВФ та ЄС):

- в очищенні ВРП має взяти участь незалежна від неї комісія, до складу якої мають входити міжнародні експерти;

- комісія має рекомендувати, кого з членів ВРП звільняти через недоброчесність, але остаточне рішення має бути за українськими суб'єктами, які мають на це право;

- комісія має перевіряти майбутніх кандидатів до ВРП, і тільки ті, доброчесність яких підтвердить комісія, можуть бути призначені на посаду.

На нашу думку, такі рекомендації підтверджують, що запропонована раніше міжнародними партнерами і підтримана громадськими експертами модель очищення ВРП відповідає європейським стандартам.

Саме тому важливо, щоби законопроект, який продовжуватиме судову реформу, відповідав цим рекомендаціям.

Що робити з порадами «Венеційки»?

Треба наголосити: хоча формально Венеційська комісія могла просто проаналізувати законопроект №3711, вона вирішила підійти до проблеми комплексно, поставивши перед собою питання: що взагалі робити з судовою реформою в Україні?

Тому значна частина висновку, в тому числі те, що процитоване вище, стосується реформи загалом.

Комісія визнала, що в Україні існує проблема із тим, що з листопада минулого року не функціонує ВККС (її попередній склад розпустили), а тому накопичилось вже чимало вакансій у судах. Комісія стала перед дилемою: з одного боку, ВККС треба якнайшвидше формувати, оскільки подальше зволікання може тільки погіршити ситуацію, а з другого – президентський проект не дає жодних гарантій того, що ВККС буде доброчесною і незалежною (і навіть гірше – дає підстави очікувати зворотного).

Врешті-решт комісія рекомендувала, що законопроект №3711 дійсно має бути швидким вирішенням (quick fix), щоби так сформувати ВККС, яка складатиметься з доброчесних членів.

Але щоби це стало можливим, до проекту потрібно внести кілька змін.

По-перше, проект має обмежитися тільки питанням запуску ВККС, зберігши незалежний статус ВККС і не даючи жодних нових повноважень для ВРП, бо щодо її доброчесності є серйозні сумніви. Всі зміни, які стосуються очищення ВРП, її нових повноважень, стосунків з ВККС, на думку комісії, мають бути вирішені в окремому комплексному законопроекті (про це згадаємо трохи далі).

По-друге, «Венеційка» запропонувала звукити коло суб'єктів, які можуть делегувати міжнародних експертів до складу конкурсної комісії з добору ВККС. На її думку, має бути застосована модель, яка вже спрацювала під час формування Вищого антикорупційного суду і була успішною.

Така позиція «Венеційки» виглядає досить збалансованою, бо, з одного боку, визнано потребу сформувати ВККС, а з іншого – комісія дає чіткий меседж для української влади: міжнародники повинні мати вирішальну роль у доборі ВККС, щоби вона була доброчесною і мала суспільну довіру. І при цьому нова ВККС має бути повністю незалежна від неочищеної ВРП.

Не дати «хакнути» систему

Окремо Венеційська комісія висловила щодо ролі уповноваженої з прав людини у формуванні ВККС.

Висновок наголошує, що під час вивчення цього питання експерти комісії дізналися про значну критику в Україні обмудсменки Людмили Денісової (очевидно, йдеться про інформацію НАБУ щодо її залежності від корумпованих суддів ОАСК). Через це «Венеційка» наголосила, що повноваження делегувати членів до конкурсної комісії до ВККС мають отримати винятково нейтральні суб'єкти, етичні принципи яких не викликають сумнівів.

Також на окрему увагу заслуговує теза про те, щоби «за можливості» половину членів ВККС складали судді. Зараз проект не встановлює квот у складі ВККС.

Така позиція комісії не є несподіваною. «Венеційка» не раз наголошувала, що

відповідно до європейських стандартів долю суддів мають визначати органи, де більшість становлять судді. Але до України ця норма не завжди є застосованою: раніше комісія сама визнавала, що у країнах перехідної демократії корумповані судді використовують європейські стандарти для свого захисту і цементують корупцію в системі. Саме тому у висновках щодо української реформи це звучить не як ультимативна вимога – «Венеційка» лише каже, що більшість суддів була б бажаною за умови їхньої доброчесності.

Така позиція «Венеційки» щодо останніх двох питань, та й загалом щодо президентського проєкту свідчить, що спроби корумпованих суддів заблокувати будь-які зміни у судовій владі є очевидними навіть для європейських експертів, далеких від нашого політичного контексту – навіть якщо такі спроби маскуються під захист прав людини та європейських стандартів.

Крім того, комісія висловила ще щодо норм, які стосуються Верховного суду. Венеційська комісія привітала скасування норми про скорочення вдвічі суддів Верховного суду (що очікувано, адже це положення минулорічної реформи отримало найбільше критики від комісії восени минулого року). Також «Венеційка» підтримала приєднання суддів старого Верховного суду до нового, але зазначила, що їхнє кваліфікаційне оцінювання можливе в тих рамках, які встановлені рішенням Конституційного суду.

Це дає певну нечіткість процедури, тож, напевно, ще стане предметом дискусій в Україні.

Що далі?

Не багато сумнівів, що, попри жорстку критику низки положень законопроєкту №3711, його намагатимуться протягувати у стінах парламенту.

Ґрунт для цього вже готують: наприкінці тижня з'явилися заява, що видає висновок Венеційської комісії за схвальне «за». Зокрема,

сама ВРП називає чорне білим і стверджує, що «Венеційка» підтримала президентський проєкт.

Тому основне завдання суспільства зараз – вимагати доопрацювання законопроєкту відповідно до рекомендацій комісії з чіткою і прозорою процедурою формування ВККС, вирішальною роллю міжнародних експертів та нульовим впливом ВРП, скомпрометованість якої офіційно визнає навіть обережна у таких висновках «Венеційка».

Лише у разі виправлення цих недоліків може йтися про підтримку законопроєкту навіть у першому читанні.

Наступний крок – це напрацювання комплексного закону, який забезпечить очищення ВРП, бо саме цей орган є ключем до реформи судів. І хоча строки для виконання цієї вимоги МВФ вже майже сплили (мали бути виконані до кінця жовтня), парламент, уряд і представники експертного середовища мають зробити цю роботу – не для наших партнерів, а для самої України, для нас із вами.

Це, поза сумнівом, викличе шалений опір з боку суддівських кланів та олігархів, яких вони обслуговують. Тож парламенту доведеться вибирати, що йому цінніше. На одній чаші терезів – задоволення друзів з «суддівської корпорації», на іншій – виконання власних політичних обіцянок, міжнародних договорів, від яких залежать мільярди міжнародної допомоги, а також створення якісного бізнес-клімату, без якого годі сподіватися на інвестиції до України.

До слова, Міністерство юстиції вже розробило проєкт, спрямований на продовження реформи системи правосуддя, і він вже навіть встиг отримати нищівну критику від самої ВРП. Хоча його тексту немає у відкритому доступі, сам факт різкої негативної реакції ВРП дає підстави вважати, що він заслуговує на увагу і, не виключено, навіть на те, щоби бути основою для комплексного вирішення, про яке говорить «Венеційка» (*Європейська правда* (<https://www.eurointegration.com.ua/articles/2020/10/11/7115244/>). – 2020. – 11.10).

М. Траттнер, НВ: Реформа судів. Як експорт незалежної правової системи може допомогти Україні побороти корупцію

Іноземні партнери і суспільство України вимагають від влади реальної боротьби з корупцією і негайних реформ судової системи. Здається, що усе прогнило і зміни вже неможливі, але це не так.

Успішний досвід інших країн зможе допомогти українському суспільству натиснути на важливі важелі і здійснити необхідні реформи.

Відсутність корупції й незалежна судова система – перші важливі умови вступу до ЄС

Згідно з Копенгагенськими критеріями, схваленими у червні 1993 року, кожна держава – кандидат на вступ до Європейського Союзу повинна довести, що вона відповідає трьом критеріям, необхідним для вступу в ЄС: політичному, економічному й адміністративному.

Держава-кандидат повинна мати стабільність інститутів, що гарантують демократію, верховенство права, повагу до прав людини, повагу і захист національних меншин, дієву ринкову економіку, здатність витримувати конкурентний тиск в межах ЄС і здатність взяти на себе зобов'язання, що випливають з членства в ЄС. Тобто без незалежної судової системи, яка гарантує право власності і дотримання договорів, і незалежних гілок влади, ніякого реального вступу до ЄС не буде.

Держава-кандидат має пройти наступні кроки в процесі приєднання до ЄС: виконати політичну частину Копенгагенських критеріїв, прийняти та впровадити чинні норми європейського законодавства і гармонізувати національні закони з законами ЄС (35 частин *acquis communautaire*); пройти голосування між усіма країнами ЄС після виконання кожної частини гармонізації й отримати їх схвалення; підписати договір про приєднання до ЄС. Подивимось, як іншим країнам вдалося реформувати свої судові системи й розпочати ефективну боротьбу з корупцією.

Як реформувати судову систему країни з «радянської» до європейської? Test case Болгарії

З 1944 року до 1991 року судова система Болгарії копіювалась з СРСР. Після розвалу Радянського Союзу колишня комуністична еліта Болгарії продовжувала використовувати судову систему як важіль політичного впливу і вимагала спочатку, щоб реформи не дуже наближали її до європейської, а потім – навпаки, хотіла зробити усе, щоб виконати вимоги ЄС.

Тож перетворення болгарської судової системи у незалежну систему на практиці стало одним з найбільших викликів для Американської асоціації правників і Правової ініціативи у Центральній та Східній Європі (АВА/СЕЕЛІ), яку залучила до реформ влада країни.

Так, саме американські адвокати та філантропи створили те, що потім стало відомо під назвою «Розширення Європейського Союзу». Завдяки своєму престижу й соціальним контактам вони змогли мобілізувати економічні та соціальні ресурси, необхідні для реформ, і створити показовий приклад «подвійного тесту» – експорту і імпорту правових систем у Східну Європу після закінчення Холодної Війни.

Європейський Союз з'явився у цьому процесі трансформацій державних систем пізніше, коли перші найважливіші кроки з реформування вже здійснили американці. Саме вони відокремили судову систему від інших гілок влади, перетворили її на фінансово незалежну і трансформували застарілу систему юридичної діяльності.

Таким чином, вони створили незалежну систему з верховенством права, відкритим ринком і ефективними державними установами. Це радикальне перетворення правової системи є яскравим прикладом трансформації судів, які спочатку використовувалися політиками у власних цілях, а потім перетворилися на незалежні установи, які беруть активну участь

у становленні правової держави і системи міжнародного правового поля.

Моторошно виносити об'єктивні вироків у резонансних справах проти корупціонерів і олігархів? Це можуть робити судді з ЄС

Стаття 218 Договору про функціонування ЄС дозволяє ЄС заключати договори з державами або організаціями, які мають повноваження заключати міжнародні договори. Таким чином ЄС підписав договір з Косово і розпочав свою співпрацю у сфері верховенства права. Європейська місія EULEX надавала Косово правові консультації у ключових стратегічних напрямках: функціонування поліції, правової системи та митниці.

Станом на 2014 рік у Косово прийняли все необхідне законодавство для найважливіших реформ судової системи та прокуратури, створили прокуратуру та посилили судову раду. Принципи неупередженості, незалежності,

підзвітності та ефективності були внесені у національне законодавство.

Найцікавіше в цьому, мабуть, те, що хоч ключові судові установи й були створені у країні, але місцеві судді все одно не наважувалися виносити жорсткі, об'єктивні й незалежні рішення, тому для цього були запрошені судді з місії EULEX. Таким чином, спільними зусиллями влади ЄС і Косово намагалися побороти корупцію у країні.

Тут важливо зазначити, що реформа судової системи має проводитися разом з реформою прокуратури. Тому що недостатньо мати незалежних суддів. Навіть прокурори мають робити свою справу бездоганно. Щоб вони не мали змоги «розвалити» справи до того, як вони почнуть розглядатися суддями (*НВ (<https://nv.ua/ukr/world/countries/yak-podolati-korupciyu-i-reformuvati-sudi-pro-shcho-govorit-dosvid-shveciji-ekspert-50117963.html>)*). – 2020. – 16.10).

Я. Чарнецький, Галичина: Два паспорти в законі?

Українське політиканство складається з міфів, думок «експертів», що десь колись чогось навчались, та відвертої брехні. Приміром, нам розповідають про неможливість позбавлення українського громадянства осіб, які добровільно набули громадянство країни-агресора, тобто особисто написали відповідні заяви та додали необхідні документи. Ті особи й далі отримують від держави, яку вони зрадили, різні виплати...

Нині в Криму та ОРДЛО живе вже 600 тисяч українських пенсіонерів, які отримали друге громадянство РФ. За солідарної пенсійної системи Україна зобов'язана сплачувати пенсії суто власним громадянам, але насправді виплачує їх також і російським громадянам одночасно. Стаж до 1991 року всім зрадникам – військовим, працівникам поліції, прокуратури, судів, пожежникам тощо зараховано двічі: і при отриманні пільгової пенсії в Україні, і під час нарахування аналогічної «пенсії за вислугою» в Росії.

Ось один приклад. Від 2014-го протягом трьох років війни тодішній військовий комісар

Миколаївської області, громадянин і України, й РФ полковник Іванов, котрий вимагав, щоб я говорив з ним тільки російською, передавав усю цікаву інформацію ФСБ РФ. Зокрема, в росіян опинились копії особових справ офіцерів оперативного резерву, «приписаних» до райвійськкоматів Миколаївщини. Професійні диверсанти – морські котики з українськими паспортами отримували анонімні дзвінки з пропозиціями послужити РФ, бо ФСБ РФ знає все про їхні родини.

Що зробила «патріотична» влада України у 2017 році? Військовому пенсіонеру Іванову запропонували звільнитись за власним бажанням і переїхати до родини в Крим. Там Іванови володіли готелем та базою відпочинку. Нині, у 2020-му, полковник Іванов отримує й українську пенсію, й російську. Цензурних слів для коментарів не лишилось...

Кілька десятків тисяч таких іванових воюють проти українців на боці ОРДЛО/РФ. Недолугі «українські» чиновники й далі розповідають, що Конституція України та Закон «Про громадянство України» не передбачають можливості позбавити

українського громадянина громадянства без його згоди. Це неправда.

Проросійське лобі у владі України посилається на ст. 25 Конституції України: «Громадянин України не може бути позбавлений громадянства і права змінити громадянство» та статтю закону, за якою законодавство України про громадянство ґрунтується на принципах єдиного громадянства – громадянства держави Україна та неможливості позбавлення громадянина України громадянства України.

Але цю маніпуляцію масовою свідомістю побудовано на висмикуванні окремих правових норм із документів, що містять інші механізми, і переконанні: ніхто не буде читати повний текст Конституції України та профільного закону «Про громадянство України». Спробуймо разом розглянути нормотворчість минулих народних депутатів України.

Почнемо, звісно, з Конституції.

«Ст. 4. В Україні існує єдине громадянство. Підстави набуття і припинення громадянства України визначаються законом».

Отже, Конституція передбачає можливість припинення громадянства України. А за ст. 8 Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймають на її основі і мають відповідати їй. Норми Конституції України є нормами прямої дії. Відповідно, і ст. 8, і ст. 55 гарантують право звернення до суду.

До суду можна звертатись з позовом про позбавлення громадянина України українського громадянства у разі порушення цим громадянином власних конституційних обов'язків. Так-так, окрім прав, громадянин України має конституційні зобов'язання: «Ст. 68. Кожен зобов'язаний неухильно додержуватися Конституції України та законів

України, не посягати на права й свободи, честь і гідність інших людей».

І суд, згідно з Конституцією України, буде розглядати такий позов: «Ст. 124. Юрисдикція судів поширюється на будь-який юридичний спір та будь-яке кримінальне обвинувачення».

Вочевидь, ВР України ще у 2014 році повинна була ухвалити закон про колаборанство з агресором. На жаль, його немає й досі. Але і без нього Міністерство юстиції України може подавати до суду позови про позбавлення українського громадянства відомих зрадників, які не лише порушили Конституцію України, а й вчинили тяжкі кримінальні злочини проти українських громадян. Вони перебували на військовій службі країни-окупанта (РФ), присягнувши іншій державі, зрадивши український народ.

До речі, окрім вище згаданих статей, можливість судовим рішенням позбавляти нелюдів українського громадянства, а відтак – українських пенсій та соціальних виплат передбачено і ст. 19 закону про громадянство. А саме: «Підставами для втрати громадянства України є: 1) добровільне набуття громадянином України громадянства іншої держави, якщо на момент такого набуття він досяг повноліття. Добровільним набуттям громадянства іншої держави вважаються всі випадки, коли громадянин України для набуття громадянства іншої держави повинен був звертатися із заявою чи клопотанням про таке набуття відповідно до порядку, встановленого національним законодавством держави, громадянство якої набуто».

Тож де позови, Міністерство юстиції України? Чого бракує: законів, політичної волі, вказівки головнокомандувача чи збільшеної зарплатні? (*Галучина (<https://galychyna.if.ua/analytic/bezzakonnya-po-ukrayinski-a-depozovi/>). – 2020. – 14.10*).

В. Тараненко, Главком: Карантин порушує права людини. Українські суди дали ляпаса уряду

Рівно місяць тому Конституційний суд (КС) дав свою оцінку окремим положенням «карантинних» постанов уряду. Саме цей документ запровадив загальнодержавні обмеження через поширення коронавірусу.

«Конституційний суд України наголошує, що обмеження конституційних прав і свобод людини й громадянина є можливим у випадках, визначених Конституцією України. Таке обмеження може встановлюватися виключно законом – актом, ухваленим Верховною Радою як єдиним органом законодавчої влади в Україні. Встановлення такого обмеження підзаконним актом суперечить статтям 1, 3, 6, 8, 19, 64 Конституції», – сказано у рішенні Конституційного суду від 28 серпня. Тобто постанову уряду було визнано неконституційною.

Тепер місцеві суди почали штампувати «виправдовувальні» рішення, користуючись «шпаргалкою» Конституційного суду. І, схоже, це лише початок великому «облому» і Кабміну, і місцевої влади, яка також вводила додаткові обмеження.

Наступним етапом «карантинної» війни можуть виявитися судові претензії пересічних українців, які заявлятимуть позови з кількома нулями, вимагаючи стягнення з державного бюджету компенсації завданої моральної та матеріальної шкоди від неконституційного карантину.

Червона картка підлеглим Кличка

Протягом 31 серпня-15 вересня суддя Оболонського районного суду Києва Олексій Диба, щонайменше, шість разів вийшов із нарадчої кімнати, тримаючи у руках «виправдовувальні» постанови. Річ, утім, що в липні столичні поліцейські оформили низку адміністративних протоколів на потенційних порушників карантину, керуючись розпорядженням Київської міської державної адміністрації №62 від 1 липня 2020 року. Зокрема, адміністратор ресторану «Мафія»,

що на вул. Тимошенка, 21/3, допустила перебування відвідувачів всередині ресторану. Натомість, згідно з підпунктом 102.1 згаданого розпорядження, заборонявся самостійний вхід відвідувачів до закладу без супроводу працівника цього закладу.

Не дотримався настанов міської влади й продавець магазину «Пивляндія» (вул. Полярна, 8) – не здійснював вимірювання температури та не вносив відповідні записи до журналу. Схожий камінь полетів у город бармена кафе «Дежаль» (вул. Бережанська, 126), яка не вела журнал термометрії.

Таке оголошення висіло на кав'ярні у період запровадження жорстких карантинних вимог наприкінці весни 2020 року

Крім цього, продавець магазину «Море пива» (пр. Мінський, 4-а) і адміністратор одного із салонів краси перебували на робочих місцях без засобів індивідуального захисту. А продавчиня столичного магазину на вул. Тимошенка, 5 фасувала товар без маски і також не мала журналу термометрії.

«Рішенням Конституційного суду від 28 серпня 2020 року встановлено, що обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина є можливим у випадках, визначених Конституцією України. Таке обмеження може встановлюватися виключно законом – актом, ухваленим Верховною Радою України як єдиним органом законодавчої влади в Україні. Встановлення такого обмеження підзаконним актом суперечить ст.ст. 1, 3, 6, 8, 19, 64 Конституції. В протоколі про адміністративне правопорушення щодо особи зазначено, що нею порушено розпорядження КМДА №62 від 01.07.2020, яке є підзаконним актом, а отже, не може обмежувати конституційні права і свободи людини», – наголосив суддя Диба. Постанови такого ж змісту служитель Феміди виніс й стосовно всіх інших вищеперерахованих осіб.

Нестача доказів і застосування рішення КС

Тепер щодо атак у судах на «карантинні» постанови Кабміну. Здебільшого, програш

представників влади відбувався через нестачу доказів з боку поліції.

Типовий приклад. У червні галицький відділ поліції у Львівській області склав адмінпротокол щодо голови громадської організації «Асоціація підприємців Львівщини» за порушення правил карантину. Останньому закидалося те, що він організував та провів захід за участю понад 250 осіб, що є порушенням порушив вимог постанов Кабінету міністрів №211 від 11 березня 2020 року і №392 від 20 травня 2020 року. Однак суд з'ясував, що поліцейські без участі потенційного порушника до заповнили адмінпротокол (у копії документа, який вручено голові ГО, відсутні будь-які посилання на порушення вимоги підпункту 5 пункту 3 постанови уряду №392 від 20 травня 2020 року – «Главком»), що суперечить нормам законодавства.

Далі суддя Галицького районного суду Львова Ольга Кротова у постанові процитувала рішення Конституційного суду, наголосивши, що «обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина... запроваджуються виключно законом, ухваленим Верховною Радою України як єдиним органом законодавчої влади в Україні».

Відтак, суддя закрила справу у зв'язку з відсутністю складу адміністративного правопорушення у діях голови громадської організації.

У середині липня на водія автобуса Mercedes-Benz, який без засобів індивідуального захисту перевозив пасажирів на міському маршруті №3 у Вінниці, поліцейські склали адмінпротокол. Однак Вінницький міський суд констатував: працівники Національної поліції не виконали обов'язку зі збирання доказів на підтвердження винуватості водія у вчиненні адмінправопорушення. Суд також згадав рішення Конституційного суду від 28 серпня.

Але красномовнішим з усіх виявився суддя Кременецького районного суду Тернопільської області Ігор Коротич. Йому на розгляд надійшов адмінпротокол стосовно мешканки села Іква Кременецького району, яка 31 серпня без маски у магазині відпускала продукти харчування. Тим самим було порушено свіжу постанову Кабміну від 22 липня 2020 р. № 641 «Про встановлення карантину та запровадження посиленних протиепідемічних заходів на території із значним поширенням гострої респіраторної хвороби Covid-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2».

У суді жінка пояснила, що, перебуваючи на робочому місці за відсутності покупців, заварила собі чай та обідала. Після чого пішла в туалет помити руки, а тому, коли у приміщення магазину зайшли працівники поліції, була без засобів індивідуального захисту.

Суддя дослідив матеріали справи і ухвалив рішення: «Конституційний Суд наголошує, що обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина є можливим у випадках, визначених Конституцією України. Таке обмеження може встановлюватися виключно законом актом, ухваленим Верховною Радою України як єдиним органом законодавчої влади в Україні. Встановлення такого обмеження підзаконним актом суперечить статтям 1,3,6,8,19,64 Конституції України. В протоколі про адміністративне правопорушення щодо особи зазначено, що нею порушено постанову Кабміну № 641 від 22.07.2020 р., який є підзаконним актом, а отже він не може обмежувати конституційні права і свободи людини», – зазначено у постанові Кременецького райсуду (*Главком (<https://glavcom.ua/publications/karantin-porushuje-prava-lyudini-ukrajinski-sud-dali-lyapasi-uryadu-708133.html>). – 2020. – 29.09).*

ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ, ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ, ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Верховний суд України визнав, що президент України зобов'язаний спілкуватися державною мовою, коли виконує службові обов'язки. Про це повідомила пресслужба суду.

Таке рішення суд ухвалив, розглянувши позов, у якому просили визнати протиправним спілкування президента України 23 травня 2019 року на форумі інтернет-діячів iForum-2019 недержавною мовою. Тоді він говорив російською.

Позивач просив суд зобов'язати президента утриматися від спілкування недержавною мовою на всій території України під час здійснення повноважень. Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду відмовив у задоволенні цих вимог у повному обсязі.

Однак позивач подав апеляцію. Розглянувши її, Велика палата Верховного Суду вказала на те, що під час виконання службових обов'язків президент України зобов'язаний спілкуватися державною мовою.

Водночас у суді зазначили, що за дії, вчинені в межах політичної діяльності, а не під час виконання передбачених Конституцією повноважень, президент несе політичну, а не юридичну відповідальність. Тобто за виступ російською на iForum-2019 Зеленського не можуть притягнути до юридичної відповідальності.

З огляду на це Велика Палата ВС закрила провадження у справі, оскільки вимоги позивача не підлягають розгляду в порядку адміністративного судочинства.

А що там Конституція?

У Статті 10 зазначено: Державною мовою в Україні є українська мова. Держава забезпечує всебічний розвиток і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України. Водночас в Україні гарантується вільний розвиток, використання і захист російської, інших мов національних меншин України (*Громадське* (<https://hromadske.ua/posts/verhovnij-sud-zobovyazav-zelenskogo-govoriti-ukrayinskoyu->

poki-vin-vikonuye-obovyazki-prezidenta). – 2020. – 9.10).

Рух опору капітуляції різко засудив так зване «загальнонаціональне опитування», що складається з 5 питань від президента Зеленського, які ставитимуться українцям на місцевих виборах 25 жовтня. Про це повідомляє Дніпроград з посиланням на сторінку в Facebook РОК.

«Немає різниці, які питання Зеленський вирішив поставити 25 жовтня. Спосіб, в який це робиться, – нахабний і недоброчесний в принципі. Недоброчесність полягає в явній спробі обійти закон. Це нагадує безпідставний розпуск минулої Верховної Ради», – запевняють в Русі опору капітуляції.

В організації впевнені: подібний хід з боку влади є проявом неповаги по відношенню до народу та спроба зробити законними непопулярні серед суспільства рішення.

«Це – не референдум і не плебісцит. Це – вікторина. Це – гра з думками людей з очевидним наміром добитися додаткової легітимності для своїх планів. У цій спробі виражено неприховану неповагу до нас усіх. Така манера – неприйнятна», – наголошують в РОК.

В свою чергу, дане опитування також розкритикував координатор Руху опору капітуляції на Січеславщині А. Денисенко (*Дніпроград* (https://dniprograd.org/2020/10/16/tse-ne-referendum-i-ne-plebistsit-tse-viktorinarok-zasudiv-vsenurodne-opituvannya-vid-zelenskogo_86211)). – 2020. – 16.10).

Коаліція РПП закликає президента України В. Зеленського відмовитися від проведення всенародного опитування 25 жовтня. Відповідну заяву оприлюднено на сайті коаліції.

Як відомо, 13 жовтня В. Зеленський анонсував проведення у день виборів, 25 жовтня, всенародного опитування, на якому українцям запропонують дати відповідь на п'ять питань. В Офісі досі не узгодили остаточний формат

опитування. Правових наслідків це опитування не має.

Коаліція Реанімаційний Пакет Реформ та низка інших ГО звернулись до голови держави із закликом відмовитися від проведення цього опитування без завчасного формулювання питань опитування та в умовах відсутності законодавчої процедури проведення такого опитування.

«Детектор медіа» публікує повний текст заяви:

13 жовтня 2020 року Президент України Володимир Зеленський у відеозверненні, яке було опубліковане на офіційній Facebook сторінці Офісу Президента України, оголосив про проведення в день місцевих виборів 25 жовтня 2020 року всенародного опитування з п'яти запитань без їхнього формулювання.

Відповідно до статті 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. На сьогодні немає законодавчого підґрунтя для організації та проведення будь-яких всенародних опитувань (де-факто консультативних референдумів) жодним органом влади чи її посадовою особою, так само як і для поєднання таких ініціатив із проведенням чергових чи позачергових виборів. Згідно зі статтею 106 Конституції України повноваження Президента України визначаються виключно Конституцією України. Конституція не наділяє Главу держави оголошувати чи призначати народні опитування (крім випадків проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою на вимогу не менш як трьох мільйонів громадян України, які мають право голосу).

Конституція України передбачає, що народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії (стаття 69), однак організація й порядок проведення виборів і референдумів визначається виключно законом (пункт 20 частини першої статті 92). Законопроект про народовладдя через всеукраїнський референдум (реєстр. № 3612), внесений Президентом

України, був ухвалений Верховною Радою України 18 червня 2020 року лише в першому читанні. У цьому законопроекті не передбачено можливості проведення подібних опитувань, а окремої законодавчої ініціативи щодо врегулювання проведення всеукраїнських опитувань нема.

Водночас наголошуємо, що консультації у формі всенародного опитування – важливий засіб вивчення думки виборців. Але для ефективного демократичного застосування цього інструменту народовладдя необхідна чітка та юридично визначена законом процедура. Справжня демократія полягає в прозорій та юридично визначеній процедурі, а не в імітації інструментів народовладдя, яке може привести навіть до маніпулювання інструментами народовладдя.

Проголошення всенародного опитування за 12 днів до дня голосування на місцевих виборах без наявності закону, який би регулював процедуру підготовки та проведення такого опитування є неправовим кроком із погляду легітимності його ініціювання, організації процесу та здатен підірвати довіру до результатів такого опитування та їхнього використання.

З огляду на все вищесказане, Коаліція Реанімаційний Пакет Реформ закликає:

Президента України відмовитися від ініціативи щодо проведення всенародного опитування саме 25 жовтня 2020 року в день проведення місцевих виборів без завчасного формулювання питань опитування та в умовах відсутності законодавчої процедури проведення такого опитування.

Парламент утриматися від коригування виборчих процедур напередодні дня виборів.

До заяви Коаліції РПР також приєдналися:

Центр політико-правових реформ

Центр досліджень визвольного руху

ГО «Детектор медіа»

Український незалежний центр політичних досліджень

ГО «Життя»

Комітет виборців України

Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва

Інститут економічних досліджень та політичних консультацій

Інститут масової інформації

Національна асоціація медіа

Громадське радіо

ГО «Інтерньюз Україна»

Інститут демократії ім. Пилипа Орлика

Фундація «Суспільність» (*Детектор* (<https://detector.media/community/article/181521/2020-10-13-koalitsiya-rpr-zaklikae-prezidentavidmovititsya-vid-provedennya-vsennarodnogo-opituvannya-25-zhovtnya/>). – 2020. – 13.10).

Проведення опитування на місцевих виборах, яке анонсував Президент України В. Зеленський, – це грубе порушення Конституції України, його проводити не можна. Про це в коментарі УНН розповів експерт, юрист Ю. Ключковський.

Відповідаючи на запитання, чи є законодавчі підстави та чи можна проводити на місцевих виборах опитування, яке анонсував Зеленський, Ключковський відповів: “Ні, не можна. Конституція цього не передбачає. А 19-а стаття Конституції каже, що органи державної влади й посадові особи діють лише на підставі, у межах повноважень і в спосіб, передбачений законами й Конституцією. Тому це грубе порушення Конституції. Президент – Гарант Конституції, замість того, щоб її дотримуватися, він порушує”.

Додамо, що до проведення місцевих виборів ВРУ збереться лише на одне засідання 20 жовтня, але зміни до Конституції за один день ухвалити неможливо.

Своєю чергою, перший заступник голови ВРУ Руслан Стефанчук щодо заяви Зеленського про опитування в коментарі УНН зазначив: “Це його ініціатива. Все буде законно” (*УНН* (<https://www.unn.com.ua/uk/news/1896878-opituvannya-na-mistsevikh-viborakh-tse-grube-porushennya-konstitutsii-yurist>). – 2020. – 13.10).

Голова правління громадянської мережі «Опора» О. Айвазовська прокоментувала ініціативу президента, щодо опитування під час місцевих виборів. «В. Зеленський

говорить у своєму ролику про опитування з 5 питань на дільницях 25 жовтня. Законність, чи незаконність цих дій можна оцінювати наступним чином:

Дільниця – територія, на якій живуть виборців, включені до відповідних списків, що голосують в приміщенні для голосування. Члени комісій, спостерігачі, кандидати, медіа, виборці можуть бути присутні в приміщенні для голосування лише для реалізації власних прав, виконання передбачених законом обов'язків і лише на період необхідний для цього. Наприклад, виборцю з цієї дільниці (території) не можна дати опитувальник в руки, щоб він стояв в приміщенні та опитував громадян. Також ніхто не має права незаконно втручатись в хід голосування, як і перешкоджати йому.

Відповідно, законних підстав для організації опитування в приміщенні для голосування немає. Такі дії матимуть негативний вплив на хід волевиявлення і не можуть бути допущені.

Якщо ж опитування проводиться на вулиці, то їх можна організувати й за методологією екзит-полів, і будь-яких інших форм репрезентативних/нерепрезентативних (політтехнологічних) заходів. Результати таких опитувань не мають ані ознак референдуму, ані юридичних наслідків. Тут найбільшої уваги заслуговує питання, кого саме опитуватимуть та як: тих, хто ще не проголосував і прямує до приміщення, чи тих, хто вийшов з приміщення. Якщо перших, то дуже важливим є сам зміст питань. Вони не можуть містити агітації, або прихованого стимулювання голосувати за партію, політичним/ідейним лідером якої є президент. Якщо ж опитування проводиться на виході з дільниць, то зміст питань не впливатимуть на голосування, а лише будуть використані з політичною метою.

Важливим є інформація щодо фінансування такого опитування: бюджетні кошти (цільове/не цільове їх витрачання), партійні (однозначно політтехнологічне завдання), громадське (афільовані ГО). Залежно від джерел можна давати більш широку оцінку цієї політичної акції.

Тези президента, скоріше, наштотують на думку, що з місцевих виборів ми одразу

перекинемось в активність з національним референдумом, на який буде винесено 1 питання, що отримує найбільшу підтримку голосів 25 жовтня», – наголосила О. Айвазовська (*Детектор* (<https://detector.media/blogs/article/181494/2020-10-13-pustiv-prezident-khvilyu-z-opituvannjam-tomu-zapituete-vipovidaemo>)). – 2020. – 13.10).

Перший заступник голови Верховної Ради Р. Стефанчук називає ініціативу президента Володимира Зеленського з так званим опитуванням під час проведення місцевих виборів 25 жовтня «пробником референдуму».

Так, в ефірі каналу «Україна 24» він не виключив що в майбутньому деякі із запропонованих питань будуть ініційовані в порядку референдуму.

«Ніхто і не оголошував, що це референдум, це опитування громадської думки, це такий, знаєте, пробник референдуму для того, щоб ми могли визначити, яким чином і які питання для громадян України є важливими, і яка позиція з цих питань. Я не виключаю, що, можливо, деякі з цих питань, які будуть обговорені, надалі будуть ініційовані в порядку референдуму. Опитування не носить юридичного характеру, але дуже важливий перший крок для визначення реального думки громадян України з тих чи інших питань про процеси, що відбуваються в державі», – розповів Стефанчук.

Також, на думку віцеспікер, ініціатива Зеленського демонструє, що «державна вперше почала вислуховувати думку громадян» (*Дзеркало тижня* (<https://zn.ua/ukr/POLITICS/probnik-referendumu-stefanchuk-rojasniv-zadum-zelenskoho-z-opituvannjam.html>)). – 2020. – 14.10).

Оголошене президентом В. Зеленським опитування в день виборів проводитиметься не за кошти державного бюджету. Про це сказав перший заступник голови Верховної Ради, представник президента у парламенті Р. Стефанчук.

«Це питання не з державного бюджету, хто це буде оплачувати. Я думаю, у вас буде можливість задати це саме питання, коли

президент буде у парламенті. Це прерогатива президента України. Я не можу зараз сказати чий коштом це буде», – відповів Стефанчук на запитання про джерело фінансування опитування.

Представник президента у парламенті запевнив, що і спосіб проведення всеукраїнського опитування запропонованого президентом на 25 жовтня 2020 року і, відповідно, спосіб фінансування буде зроблений «у повній відповідності із законом». Він не виключив, що президент заплатить за опитування сам.

«Це можливий варіант» – заявив Стефанчук.

Також, він зазначив, що всеукраїнське опитування, запропоноване на 25 жовтня президентом України Володимиром Зеленським, не несе юридичного характеру, а спрямоване на те, щоб дізнатися громадську думку.

За словами заступника голови Ради, у президента України є основна функція – виступати гарантом прав і свобод людини та громадянина. І, виходячи з цієї функції, президент Зеленський веде свій діалог з народом на свій розсуд (*Главком* (<https://glavcom.ua/country/politics/stefanchuk-ne-zmig-skazati-za-chiji-koshti-profinansuyut-opituvannya-na-viborah-711597.html>)). – 2020. – 15.10).

Тему посилення покарання за корупцію у великих розмірах винесено на загальнонаціональне опитування через відсутність системної ефективної боротьби проти неї. Про це повідомляє пресслужба Офісу президента.

Як зазначається, в Україні роками затягувався розвиток антикорупційної інфраструктури, а низка злочинців отримували політичне прикриття.

«Саме це в підсумку і дозволило свого часу через Конституційний суд скасувати статтю Кримінального кодексу, якою встановлювалася відповідальність за незаконне збагачення», – йдеться в повідомленні.

Також в Офісі президента зауважили, що протягом останніх двох років в Україні був запущений Вищий антикорупційний суд. Крім

цього, Національне антикорупційне бюро (НАБУ) отримало право на прослуховування. Однак, системного ефекту в боротьбі з корупцією в Україні немає.

З огляду на це В. Зеленський виніс на опитування таке питання.

«Під час ініційованого главою держави загальнонаціонального опитування 25 жовтня 2020 перше питання буде стосуватися саме цієї проблеми. Корупція і як її викоринити. Нехай свою відповідь, з якою політичне середовище вже не зможе сперечатися, дадуть всі українці, які щиро зацікавлені в тому, щоб позбутися цього ганебного явища», – зазначили в ОП.

Водночас у президента підкреслили, що опитування не матиме прямих юридичних наслідків. Однак, таким чином влада намагатиметься зробити українську політику «більш сучасною» (*ZIK (https://zik.ua/news/ludyna/v_ofisi_prezydenta_poiasnyly_chomu_temu_koruptsii_vynesly_na_opytuvannia_983698). – 2020. – 14.10*).

Європейська комісія за демократію через право (Венеційська комісія) оприлюднила свої висновки щодо законопроекту президента В. Зеленського про зміни до законів про судоустрій, статус суддів тощо. Відповідний документ опубліковано на сайті комісії.

Як повідомлялося раніше, 22 червня Президент України Володимир Зеленський подав до парламенту законопроект №3711 «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності Верховного Суду та органів суддівського управління».

8-9 жовтня Венеційська комісія та Генеральний директорат з прав людини та верховенства права Ради Європи проаналізували відповідний законопроект та повідомили про свої висновки.

Цей проєкт закону, на думку експертів, – «лише частина кроків у правильному напрямі», оскільки він «має обмежений обсяг і має намір врегулювати лише нагальні питання».

«Законопроект №3711 не може здійснити цілісної реформи. [...] Венеційська комісія залишається в розпорядженні української

влади для подальшої допомоги, зокрема, щодо ширшої реформи», – йдеться у висновках.

У своїх висновках комісія нагадала, що визнає необхідність призначення в суди країни близько 2 тисяч суддів першої та другої інстанцій, що може бути здійснено через перепризначення складу Вищої кваліфікаційної комісії суддів.

Попри необхідність швидкого виправлення ситуації, комісія наголошує, що ВККС має бути цілісно сформованим органом. Шляхи з її формування, викладені у законопроекті, експерти вітають.

«Звичайно, нових членів ВККС слід ретельно відібрати перед тим, як вони розпочнуть виконання своїх завдань. У законопроекті №3711 діє змішаний національний/міжнародний орган з відбору нових членів ВККС. Це наслідую успішну модель, обрану для Антикорупційного суду, і вітається», – зауважили в комісії.

Крім того, ВККС повинна «мати повну автономію, як розпущений ВККС, особливо мати можливість встановлювати свої власні правила та процедури».

«Новий ВККС повинен спиратися на роботу свого попередника, і він повинен бути вільним від втручання Вищої ради правосуддя», – йдеться у висновках.

Комісія також наголошує на тому, що питання доброчесності та етики у ВККС має бути також вирішеним терміново, хоча воно не так висвітлено у законопроекті президента (*Рубрика (<https://rubryka.com/2020/10/10/sudova-reforma-v-ukrayini-venetsijska-komisiya-dala-otsinku-zakonoprojektu-zelenskogo/>). – 2020. – 10.10*).

Керівництву України терміново необхідно розблокувати проведення реформи у сфері правосуддя. Про це сказала посол Німеччини в Україні Анка Фельдгузен в інтерв'ю «Європейській правді».

«Українське керівництво має знайти шлях, як «атакувати», як провести цю реформу. Вона потрібна передусім народові України. І від політичної волі президента Зеленського тут багато залежить. Наприклад, у питанні земельної реформи йому вдалося це зробити,

тут була політична воля президента», – сказала Фельдгузен.

Посол зазначила, що в нинішній ситуації інституції захищають одна одну від реформування – йдеться про КСУ, КОАС, ВСУ та ВРП (навіть попри те, що реформа Верховного суду, на щастя, відбулася).

«Так, там дійсно глухий кут. Ви ходите немов по замкненому колу...Але в основі цього зачарованого кола – не тільки вони. Європейський суд з прав людини має принципове розуміння незалежності суддів, і за його рішеннями Україна має відновлювати на посаді суддів, яких звільняли, маючи докази того, що вони виносили негідні рішення! Так, незалежність суддів справді важлива, але я маю визнати, що ми часом робимо висновки, не беручи до уваги ситуацію в країні. На щастя, є також останнє рішення Венеційської комісії, яка на це зважає», – сказала посол.

Дипломатка вважає, що ситуацію треба вирішувати із залученням суддів, громадянського суспільства та, якщо буде необхідність, міжнародних експертів.

«Якщо покладатися лише на експертів, то можна отримати проблеми на кшталт тих, що ми вже маємо, коли реформа прописана ідеально, але без урахування політичних реалій, і тому вона не працює. І до того ж її норми потім скасовуються Конституційним судом», – пояснила вона (*Європейська правда* (<https://www.eurointegration.com.ua/news/2020/10/16/7115403/>). – 2020. – 16.10).

Відбулася пресконференція «Чи можна в Україні провести референдум і що з цим робити?». Вже декілька років, після того як Конституційний Суд визнав закон про референдум неконституційним, українці не можуть реалізувати своє право на участь у референдумі.

Після початку роботи парламенту нового скликання у Верховній Раді України було проголосовано законопроект «Про народовладдя через всеукраїнський референдум» у першому читанні. Пізніше свій позитивний висновок про законопроект опублікувала й Венеційська комісія.

Віцеспікер парламенту Руслан Стефанчук представив позицію влади:

«Всеукраїнський референдум – це волевиявлення народу України, яке матиме загальнообов'язковий характер. Саме народ України буде формувати повістку дня для органів влади, які повинні будуть виконувати ті рішення, що будуть прийняті. Дуже сподіваюсь, що ці рішення будуть збалансованими. Я б хотів, щоб предметом референдуму ставали питання державної ваги, які об'єднують українську націю».

Ігор Коліушко голова правління Центру політико-правових реформ зазначив, що місцеві референдуми ефективніші за національні:

«Місцеві референдуми у громадах є більш дієвою та доцільною формою народовладдя ніж всеукраїнський референдум. Реальна потреба у проведенні національного референдуму виникає вкрай рідко у виключних випадках та обходить суспільству вкрай дорого».

Експерт з питань виборів та референдумів Міжнародної фундації виборчих систем (IFES) Денис Ковриженко наполягає на тому, що законопроект про референдуми відповідає міжнародним стандартам:

«Після ґрунтовного доопрацювання проекту Закону «Про народовладдя через всеукраїнський референдум» він загалом відповідає міжнародним стандартам та кращим практикам у сфері регулювання референдумів. Разом з тим, окремі положення проекту все ще потребують доопрацювання, зокрема – в частині вимог до питань референдуму, забезпечення рівності прихильників та противників питань референдуму, використання ІТ у відповідній сфері».

Членкиня правління Центру політико-правових реформ Юлія Кириченко наголосила, що провести місцевий референдум неможливо з 2012 року:

«Відповідно до частини третьої статті 140 Конституції України місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. В цій частині слово «безпосередньо» як раз стосується розв'язання

місцевих питань виборцями громади на місцевих референдумах. А ось законного порядку проведення місцевих референдумів нема з осені 2012 року» (*ЦППР (https://pravo.org.ua/ua/news/20874666-vidbulasya-preskonferentsiya-chi-mogena-v-ukrayini-provesti-referendum-i-scho-z-tsim-robiti). 2020. – 21.10).*

Тернопільський міськрайонний суд заклав справи проти директорів місцевих шкіл №№7, 11, 17, 18, 20, 28, завідувачів дитсадків №№4, 12, 14, 23 і керівника Тернопільського технічного ліцею міської ради, яких правоохоронці підозрювали у порушенні правил карантину (ст. 44-3 КУпАП). Повідомляє «Главком» з посиланням на дані Єдиного державного реєстру судових рішень.

Протягом 7-8 вересня поліцейські склали адмінпротоколи на керівників навчальних закладів Тернополя за не вжиття заходів щодо не уможливлення відвідування закладів здобувачами освіти. Таким чином, було порушено постанову Кабміну №641 від 22 липня 2020 року зі змінами та доповненнями в період дії на території Тернополя «червоної зони», згідно з протоколом №28 позачергового засідання Державної комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій від 3 вересня 2020 року.

Інтереси 11 освітян у суді представляв адвокат Лукашов, який подав клопотання про закриття справ за відсутністю в діях його клієнтів складу адміністративного правопорушення. Зокрема, захисник заявив, що стаття 53 Конституції України гарантує кожному право на освіту.

Також адвокат згадав резонансне рішення Конституційного суду України від 28 серпня 2020 року, в якому сказано, що обмеження конституційних прав і свобод людини й громадянина є можливим лише на підставі актів Верховної Ради як єдиного органу законодавчої влади в Україні. Встановлення такого обмеження підзаконним актом суперечить статтям 1, 3, 6, 8, 19, 64 Конституції України.

«Отже, обмеження доступу конституційного права громадян на освіту може встановлюватись виключно законом – актом, ухваленим

Верховною радою України, а не постановою Кабінету міністрів України та постановою головного державного санітарного лікаря України», – вважав адвокат.

Суд проаналізував обставини справ та аргументи сторін і дійшов висновків, що керівник закладу освіти не може виступати суб'єктом адміністративного правопорушення, обмежуючи відвідування здобувачам освіти.

«Враховуючи обставини, що викладені у рішенні Конституційного Суду України № 10-р/2020 від 28 серпня 2020 року, а саме, що обмеження конституційних прав може встановлюватися виключно законом – актом, ухваленим Верховною Радою як єдиним органом законодавчої влади в Україні, суд приходить до переконання про відсутність підстав для притягнення особи, яка виконує функції, пов'язані із реалізацією конституційного права громадян України на освіту, за адміністративної відповідальності за ст. 44-3 КУпАП», – наголосив тернопільський суд (*Главком (https://glavcom.ua/news/konstituciya-garantuje-kozhnomu-pravo-na-osvitu-sud-poyasniv-chi-mozhna-zaboroniti-vidviduvati-shkoli-pid-chas-karantinu-710610.html). – 2020.- 11.10).*

Конституційний Суд не дає Нацагентству з питань запобігання корупції перевірити можливий конфлікт інтересів у рішеннях, що стосуються закону про Національне антикорупційне бюро. Про це розповів голова НАЗК О. Новіков УП.

Пряма мова Новікова: «Є заяви, в тому числі викривачів (корупції – УП), інших антикорупційних органів, щоб ми перевірили наявність конфлікту інтересів у Конституційному Суді.

Рішення Конституційного суду по указу президента про призначення Ситника (директора НАБУ – УП) і по закону по НАБУ – це фактично рішення з одного і того ж питання. По закону 6 суддів заявили про конфлікт інтересів. По указу – не заявили про конфлікт інтересів.

Коли ми запитуємо в голови Конституційного Суду: дайте нам заяви про конфлікт інтересів,

Конституційний Суд оскаржує в Окружний адмінсуд. І ОАСК забороняє нам брати ці документи. Тому явно є якась ситуація напружена.

Наша мета – зняти це питання взагалі. Розібратись, подивитись заяви й сказати: так, тут був конфлікт інтересів, а тут ні, тут нема питань до Конституційного Суду. Але КС чомусь не надає ці документи, у зв'язку з чим виникають сумніви в його рішеннях» (*Українська правда* (<https://www.pravda.com.ua/news/2020/10/1/7268443/>). – 2020. – 1.10).

Більшість українців вважають, що після впровадження на державному рівні реформи децентралізації у 2015 році й збільшення внаслідок цього доходів місцевих бюджетів на сьогодні не відбулося жодних змін від використання таких коштів, передає УНН з посиланням на результати дослідження Фонду «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва спільно з соціологічною службою Центру Разумкова.

Так, за результатами дослідження, з думкою про те, що після впровадження на державному рівні реформи децентралізації у 2015 році й збільшення внаслідок цього доходів місцевих бюджетів на сьогодні не відбулося жодних змін від використання таких коштів погодилися 47% респондентів.

Ще 27% опитаних відчули певні зміни на краще, а 12% переконані, що зміни відбулися, але лише на гірше. 14% опитаних не змогли визначитися з відповіддю.

Повідомляється, що більше за інших результати реформи відчули громадяни центральних регіонів (31%), а жителі Східної України таких змін не побачили (54,5%).

Водночас відповідно до оприлюднених матеріалів, якщо порівняти дані 2020 року з результатами минулих опитувань, то можна побачити, що у період з 2016 по 2018 роки було більше громадян, переконаних у незмінності ситуації (61–67%), і менше тих, хто відчув позитивні зміни (16–18%).

Українці, що відчули покращення, найбільше згадували про якість доріг (61%), благоустрій та санітарний стан біля будинків (27%),

поліпшення умов для проведення дозвілля (23%), роботу міського транспорту (23%) та роботу житлово-комунального господарства.

Загальнонаціональне дослідження було проведено з 14 по 19 серпня 2020 року в усіх регіонах України, за винятком Криму та окупованих територій Донецької та Луганської областей. Опитано 2022 респондентів віком від 18 років методом інтерв'ю «обличчям до обличчя» за місцем проживання респондентів за вибіркою, що репрезентує доросле населення. Теоретична похибка вибірки не перевищує 2,3% (*УНН* (<https://www.unn.com.ua/uk/news/1894528-detsentralizatsiya-bilshist-gromadyan-ne-vidchuli-zmin-vid-zrostannya-dokhodiv-mistsevikh-byudzhativ-opituvannya>). – 2020. – 30.09).

Громадам потрібно передавати у власність не тільки землі сільськогосподарського призначення, а всі землі в межах територій громад.

Таке переконання висловив експерт із питань земельної політики та землеустрою, член правління Співки землевпорядників України, заступник голови ради Асоціації «Земельна спілка України» А. Мартин у коментарі Укрінформу.

Зокрема, він зазначив, що указ Президента про передачу сільгоспземель з державної до комунальної власності – важливий крок у сфері земельної децентралізації, в результаті якого громади нарешті отримали можливість повноцінно реалізовувати свої повноваження на відповідних територіях.

За його словами, громадам уже понад 5 років обіцяють вільний доступ до земель, однак і досі частина так званого «земельного» законодавства не ухвалена парламентаріями. Водночас указ Президента є своєрідним сигналом і парламенту, й уряду щодо пріоритетності земельної реформи, додав експерт.

Мартин заявив, що наразі важливими для ухвалення є два законопроекти про дерегуляцію й децентралізацію земельних відносин – №№2194 і 2195.

“Хочу підкреслити, що передавати громадам потрібно не тільки землі сільськогосподарського

призначення, а всі землі в межах територій громад, окрім тих, де розташовані об'єкти державної власності. Тобто у державній власності мають залишитися землі оборони, землі державних установ, підприємств і організацій, все інше має стати комунальною власністю громад. Усе це можливо реалізувати, ухваливши уже згадані законопроекти”, – сказав експерт.

За його словами, це дозволить уже з наступного року передати громадам не лише сільськогосподарські землі, а й зробити їх

повноцінними власниками, фактично, всіх земель у межах відповідних територій.

“Лише після цього можна буде дійсно сказати, що повноцінна земельна децентралізація в Україні відбулася. Громади нарешті отримають той очікуваний ресурс для урядування на місцях”, – зазначив Мартин (*Укрінформ* (<https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/3118712-gromadam-treba-peredati-vsi-zemli-v-ihnih-mezah-a-ne-lise-silgosppriznacenna-ekspert.html>)). – 2020. – 16.10).

ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР

Сухоцька Г., почесна президентка Венеціанської комісії

Судова система України затиснута у лещатах корупції та політизації (Інтерв'ю)

Що треба зробити, щоб розблокувати процес призначення суддів в Україні, і чому судова реформа рухається повільно, в інтерв'ю DW розповіла почесна президентка Венеціанської комісії Ганна Сухоцька.

У жовтні комісія Ради Європи за демократію через право, яку називають Венеціанською комісією, ухвалила висновок щодо законопроекту про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності Верховного Суду та органів суддівського врядування. Цей законопроект у червні цього року на розгляд Верховної ради подав президент Володимир Зеленський. У своєму висновку експерти РЄ висловили низку зауважень щодо нового порядку формування Вищої кваліфікаційної комісії суддів (ВККС). Цей орган відповідає за конкурси на суддівські посади, його було розпущено у листопаді минулого року. Крім цього, питання доброчесності Вищої ради правосуддя (ВРП), яка відповідає за формування суддівського корпусу, у висновку було названо терміновим і таким, яке має бути вирішене без зволікань.

Про найважливіші моменти висновку Венеціанської комісії щодо законопроекту про судоустрій, і про те, чому в Україні її рекомендації не часто беруть до уваги, DW поспілкувалася з однією з авторів висновку, почесною президенткою Венеціанської комісії Ганною Сухоцькою.

- Пані Сухоцька, чимало ЗМІ та державних органів України назвали висновок Венеціанської комісії щодо законопроекту 3711 про судоустрій позитивним. Чи є він таким, на Вашу думку?

- Висновки Венеціанської комісії завжди позитивні у тому плані, що ми хочемо дати орієнтир на те, як країні рухатися далі й продовжувати реформувати законодавство відповідно до європейських стандартів. У цьому висновку йдеться лише про невеличку частину законодавства, а не про повну реформу судоустрою. Він дає відповідь на ті питання, що виникли у документах, котрі передували законопроекту 3711. Тож Венеціанська комісія сконцентрувала свою увагу на дуже обмеженому колі пунктів загальної проблеми судоустрою в Україні.

- Як позитивний висновок Венеціанки оцінила, зокрема, Вища рада правосуддя України, попри

те, що у ньому міститься чимало критичних зауважень на адресу саме цього органу. Чи не могли б Ви ще раз пояснити, що має бути змінено у діяльності ВРП для того, щоб вона справді просувала судову реформу, а не блокувала її?

- Венеціанська комісія підготувала чимало висновків щодо системи судочинства в Україні і була залучена до її реформування, починаючи з середини 1990-их років. Одним з найважливіших було питання, як знайти збалансований спосіб призначення суддів, який міг би гарантувати незалежне судочинство. У середині 1990-их років Конституцією України була започаткована ВРП як головний орган, який займається призначенням суддів. Потім на нижніх рівнях звичаєвого права були створені інші органи, такі, як Вища кваліфікаційна комісія суддів.

Проте Венеціанська комісія завжди наголошувала, що ВРП має бути головним органом в адмініструванні судоустрою, наголошуючи при цьому, що в українській судовій системі існує занадто багато органів, причетних до цього процесу. Але нам треба брати до уваги реалії життя в Україні. Члени Венеціанської комісії, доповідачі, чимало українських партнерів зауважували, що професійні якості деяких членів ВРП не відповідають вимогам, що серед них трапляються факти корупції. А Венеціанська комісія завжди наголошувала, що створення ВРП не є обов'язковим європейським стандартом. Проте обов'язковим є те, щоб ВРП складалася з добросовісних членів. Тільки за такої умови ця рада може бути автономною і незалежною.

- А які відносини мають бути між ВРП і ВККС?

- У жовтні минулого року після ухвалення закону «Про внесення змін до закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» робота ВККС була зупинена. І це було, з теоретичної точки зору,

хороше рішення. А з практичної – погане. Тому що тепер майже дві тисячі суддів не можуть розпочати роботу у судовій системі країни. Щоб вийти з цієї ситуації, необхідно здійснити кілька кроків. Спочатку треба перезапустити ВККС, а для цього потрібно створити відбіркову комісію за участі міжнародних експертів, яка допоможе обрати гідних членів ВККС. Потім має відбутися очищення ВРП. Наразі це повинні бути два незалежні автономні органи, але у майбутньому їхні відносини мають ставати тіснішими.

- Що трапиться, якщо Верховна Рада ухвалить закон 3711 без врахування рекомендацій Венеціанської комісії?

- Як я вже говорила, цей закон не можна називати справжньою комплексною реформою. Він лише намагається розв'язувати проблеми, які існують в українському судочинстві. Але якщо український парламент його не схвалить, не перезапустить ВККС, тоді судова система України буде заблокована на довгий час. Проте у будь-якому випадку необхідно підготувати й ухвалити новий закон щодо більш цілісної судової реформи. Оскільки нинішній закон – це як допомога при пожежі, коли треба швидко діяти у надзвичайній ситуації. Мене часто залучають до роботи над поправками та змінами у судовій системі України. І я можу сказати, що ця система постійно перебуває між Сциллою корумпованих суддів, які є нібито незалежними, та Харибдою політизації судової системи. Тож і закон 3711, і висновок Венеціанської комісії намагаються розв'язувати проблему, яка загнала судову систему України у ці лещата. Але, знаєте, я багато разів була в Україні, мала чимало цікавих зустрічей, розмов, ми готували за їхніми результатами гарні висновки. Проте дуже часто висновки Венеціанської комісії в Україні не бралися до уваги. І у мене склалося враження, що попри численні обговорення та дискусії ми ніби застрягли на одній точці у реформі судочинства (*Deutsche Welle (<https://p.dw.com/p/3jv7x>)*. – 2020. – 14.10).

Танасевич О., голова Вищого антикорупційного суду

Єдине, що перешкоджає ВАКС бути ще ефективнішим, – це замала кількість годин у добі та днів у тижні

(Інтерв'ю)

За даними Єдиного державного реєстру судових рішень, з моменту початку роботи Вищого антикорупційного суду постановлено лише 18 вироків. З них 8 – це затвердження угод про визнання винуватості і один – виправдувальний. Тобто, враховуючи колегіальний розгляд справ, кожен суддя у середньому брав участь в ухваленні 2-х вироків майже за рік. Напевне, у суспільстві очікували дещо іншого, зокрема, з огляду на обіцяні Президентом Володимиром Зеленським «посадки» із приходом весни. Як оцінюють у самому ВАКС такі показники роботи і що може підвищити її ефективність? Про це, а також інші аспекти роботи новоствореної установи в інтерв'ю «ЗіБ» розповіла голова Вищого антикорупційного суду Олена Танасевич.

– *Пані Олено, такі статистичні показники за перший рік роботи виправдовують утворення окремого суду для розгляду корупційних справ? Чи, може, варто «боротьбу з корупцією припинити, тим більше що це не боротьба і це не результат»?*

– Якщо вже говорити про статистичні дані, то справедливо буде висвітлити повну картину. За період з 5 вересня минулого року і дотепер до ВАКС надійшло 272 кримінальні провадження для розгляду по суті пред'явленого обвинувачення. З них 58 направлені до інших судів як такі, що непідсудні ВАКС. Отже, решта 214 були розподілені поміж колегами суддів – у середньому по 35 справ на кожному. За наведений період суд ухвалив 18 вироків.

Дійсно, окремі спостерігачі прискіпливо стежать за процесуальною діяльністю суду, оприлюднюють перелік прізвищ обвинувачених, щодо яких необхідно пришвидшити судовий розгляд, та навіть озвучують «справедливу» міру покарання. Хтось, навпаки, ще до початку дослідження доказів судом уже встановлює невинуватість окремих осіб. У цілому ж в очікуванні вироків

не варто забувати, що ці вирокі повинні бути законними та обґрунтованими, а не ухваленими поспіхом задля того, щоб виправдати чийсь очікування або комусь догодити.

Підсудні ВАКС справи здебільшого є об'ємними за своїм змістом, такими, що потребують багатогодинного прослуховування та перегляду наданих аудіо- та відеоматеріалів, оголошення чималої кількості письмових матеріалів, зокрема, здобутих за результатами міжнародного співробітництва, допиту свідків тощо. До того ж у ході розгляду суд обов'язково заслуховує доводи прокурора та захисників щодо кожного доказу на предмет їхньої належності та допустимості, розв'язує поточні клопотання. Тому процес безпосереднього дослідження доказів завжди потребує значного часу – рівно стільки, скільки необхідно для висновку про винуватість поза розумним сумнівом або невинуватість особи у пред'явленому їй обвинуваченні.

При цьому надати перевагу певній категорії справ, до прикладу, одноепізодним справам або тим, за якими спливають строки давності, чинний кримінальний процесуальний закон не дозволяє. Інакше кажучи, суд не може обрати на свій розсуд кілька справ та щодня їх розглядати, відклавши розгляд решти на невизначений час. Винятком є обов'язок суду першочергово розглянути провадження, в яких обвинувачений є неповнолітнім або тримається під вартою. Будь-яка пріоритетність з інших підстав не буде ґрунтуватись на вимогах закону, а тому неминуче викликатиме сумнів у неупередженості суду. Саме тому судові провадження в усіх кримінальних справах здійснюється паралельно у рівномірно розподілений час з урахуванням зайнятості адвокатів та прокурорів.

Що ж до суспільного та політичного запиту на «швидкі вирокі», «посадки», то я не втомлююсь пояснювати, що суд не виконує

нічийх замовлень, не ставить собі за мету бути популярним у певних колах. ВАКС так само, як будь-який інший суд в Україні, здійснює правосуддя, застосовуючи до кожного учасника провадження належну правову процедуру.

– *Повернімося до статистики. За цей самий час винесено майже 14 тис. процесуальних рішень. Можна припустити, що лєвова частка з них – це санкції на арешт, обшуки, негласні слідчі (розшукові) дії. Тобто фактично ВАКС зайнятий тим, що обслуговує діяльність НАБУ та САП, але на виході від цих органів маємо пишик. Чому в нас є гучні затримання, але фактично немає гучних вироків?*

– Діяльність слідчого судді не має жодного стосунку до, як ви висловились, обслуговування органу досудового розслідування. Це хибне твердження, яке обов'язково потребує спростування.

У кожному місцевому загальному, в апеляційних судах, а також у ВАКС слідчі судді здійснюють судовий контроль за дотриманням прав, свобод та інтересів осіб у кримінальному провадженні. Ця надважлива функція передбачає відшукування справедливого балансу між очевидним публічним інтересом, який полягає у викритті злочинної діяльності, та приватним інтересом щодо захисту від втручання в особисте і сімейне життя, забезпечення особистої недоторканності та недоторканності житла тощо. Інакше кажучи, законодавець уповноважив слідчого суддю в межах встановлених процедур визначати мінімально необхідний, тобто допустимий, ступінь втручання державних органів у приватне життя особи задля досягнення мети кримінального провадження.

Саме тому такі заходи забезпечення кримінального провадження та слідчі дії, як, до прикладу, відсторонення від посади, арешт майна, обрання запобіжного заходу, обшук, аудіо-, відеоконтроль особи або місця, моніторинг банківських рахунків тощо, застосовуються безпосередньо слідчим суддею або вчиняються з його дозволу.

Крім того, слідчий суддя розглядає скарги на рішення, дії чи бездіяльність слідчого або прокурора під час досудового розслідування.

До речі, з озвучених вами 14 тис. рішень майже 2,5 тис. ухвалені не за клопотаннями сторони обвинувачення, а за результатами розгляду звернень підозрюваних, їхніх захисників та заявників.

При цьому кількість звернень до слідчого судді залежить виключно від кількості проваджень, стратегії та тактики досудового розслідування, активності слідчих, детективів, потерпілих, підозрюваних, їхніх захисників. Тоді як слідчий суддя зобов'язаний розглянути та вирішити кожне таке звернення.

Окремо зауважу, що до предметної підсудності ВАКС належать 24 склади кримінальних правопорушень, з яких тільки 11 віднесені до підслідності Національного антикорупційного бюро України, решта підслідні слідчим органам Національної поліції, органам безпеки та Державного бюро розслідувань.

А якщо до кількості органів досудового розслідування додати, що юрисдикція ВАКС поширюється на всю територію України, то суттєва чисельність звернень до слідчих суддів видається цілком логічною.

– *3 вирокі стосувалися суддів, які відмовилися від отримання ЄЦП і, як наслідок, були обвинувачені в тому, що подали декларації у паперовому вигляді. Згодом Касаційний кримінальний суд в аналогічній справі став на захист суб'єкта декларування, і ВАКС, спираючись на цю позицію, останнього обвинуваченого виправдав. Але у першій справі, в якій ви були головною, суддя позбувся за це посади і мав сплатити штраф у розмірі 51 тис. грн. Чи не вважаєте ви сьогодні, що той перший вирок ВАКС виявився за традицією «глевким»? Чи не вплинув на новоспечених суддів страх починати роботу з виправдання колеги?*

– Оскільки я брала участь в розгляді цієї справи по суті пред'явленого обвинувачення, то необхідність давати будь-які коментарі щодо ухваленого вироку відсутня. Адже всі мотиви ретельно та послідовно викладені в оприлюдненому тексті цього вироку.

Щодо «глевких» вироків нагадаю, що оцінка судовому рішенню надається виключно шляхом апеляційного та касаційного перегляду. Вирок,

який набрав законної сили, є обов'язковим і підлягає виконанню на всій території України.

Острахи перед ухваленням виправдувальних вироків також відсутні. Перш ніж ухвалити вирок, колегія суддів об'єктивно та всебічно досліджує всі докази сторін кримінального провадження, дає оцінку на предмет належності, достовірності та допустимості кожного доказу окремо, а також їхній сукупності з погляду достатності та взаємозв'язку для прийняття відповідного процесуального рішення. Якщо суд дійде висновку щодо недоведеності події, відсутності складу кримінального правопорушення в діях обвинуваченого або щодо його вчинення іншою особою, то обов'язково ухвалить виправдувальний вирок. І, навпаки, за умови доведення в ході судового розгляду винуватості особи суд ухвалить обвинувальний вирок.

– *Загалом для вас виправдувальний вирок є показником чого – сили сторони захисту чи слабкості обвинувачення?*

– Як на мене, оцінка вироків суду в контексті сили чи слабкості сторін кримінального провадження недоречна. Сам процес доведення є надзвичайно складною інтелектуальною діяльністю, тому результат завжди залежить від багатьох чинників.

– *І в цьому ж контексті: за вашими словами, судді ВАКС 9 разів зверталися до кваліфікаційно-дисциплінарних комісій адвокатури щодо неналежної поведінки захисників у судовому засіданні. А скільки таких звернень було щодо представників прокуратури?*

– Кримінальний процесуальний закон уповноважує головуєчого суддю вживати необхідних заходів для забезпечення порядку в судовому засіданні, керувати ходом судового засідання, забезпечувати послідовність вчинення процесуальних дій, дотримання процесуальних прав та виконання обов'язків, усувати із судового розгляду все те, що не має значення для кримінального провадження.

Крім того, законодавець наділяє суд правом з'ясувати причину неприбуття прокурора або захисника та дати оцінку цієї причини. Якщо причина неприбуття визнана неповажною, суд уповноважений, зокрема, порушити питання

про дисциплінарну відповідальність прокурора або адвоката.

В абсолютній більшості судових засідань сторони добросовісно та професійно виконують покладені на них обов'язки. Тому в більшості випадків їхнього неприбуття суд зазвичай визнає причини неявки поважними або обмежується інформаційними листами на адресу САП та центрів безоплатної правової допомоги з вимогою щодо забезпечення явки конкретного учасника.

До того ж варто зауважити, що прокурор та захисник також мають право на звернення з дисциплінарною скаргою щодо дій суддів до Вищої ради правосуддя. До речі, з такими скаргами станом на початок вересня 2020 року звернулося 97 осіб.

Ці опції щодо можливості надання оцінки певним діям суддів та сторін кримінального провадження незалежними компетентними органами забезпечують збалансованість правових процедур та сприяють чистоті процесу.

– *До речі, коли говорять про слідчі антикорупційні органи, то часто порівнюють видатки на їхню діяльність із грошима, які вони спромоглися повернути до бюджету. Чи може вартість конфіскованого у злочинців слугувати одним із показників ефективності спеціального антикорупційного органу? Чи головне – боротьба, а не її результат?*

– Ця риторика видається дещо маніпулятивною. За своєю суттю суд не є суб'єктом, метою діяльності якого є отримання прибутку та наповнення бюджету, суд не повинен доводити свою економічну ефективність. Завданням кримінального провадження є захист особи та держави від кримінальних правопорушень, швидке та неупереджене розслідування і судовий розгляд з тим, щоб особа, яка вчинила правопорушення, була притягнута до відповідальності, а невинувата особа не була засуджена.

Коли ми обговорюємо практику правозастосування, то необхідно пам'ятати, що ті гасла, які позитивно сприймаються на рівні суспільного обговорення, є геть неприйнятними для обґрунтування судового рішення.

Звичайно, інститут цивільного позову в кримінальному процесі не випадковий, цей механізм покликаний забезпечити відшкодування завданої кримінальним правопорушенням шкоди якнайшвидше, але звернення з таким позовом не є процесуальним обов'язком потерпілого. Тоді як за відсутності позову суд з власної ініціативи, навіть встановивши наявність збитків, не може ухвалити рішення про їхнє відшкодування винуватою особою.

Що ж до конфіскації як виду покарання та спеціальної конфіскації як заходу кримінально-правового характеру, то їх застосування також не є автоматичним. Для цього необхідно встановити цілу низку обставин та дотриматися багатьох обов'язкових умов, зокрема пропорційності та співмірності, адже йдеться про позбавлення особи права власності.

– Як ми бачимо, гучними «посадками» антикорупційним органам похвалитися важко. Що, на вашу думку, цьому перешкоджає? У прокуратурі вважають, що провина за це – на розробниках нового Кримінального процесуального кодексу, які дали захисту забагато можливостей, зокрема щодо визнання доказів недопустимими. Може, ліпше прибрати усі ці процедурні формальності?

– Я категорично не сприймаю слово «посадки» у кримінальній юстиції. Коли йдеться про призначення покарання у вигляді позбавлення волі тим особам, які визнані винуватими у скоєнні злочину, інформування про це громадськості повинне відбуватися нейтрально, стримано, в гідний для державного органу спосіб, без сенсаційного забарвлення, жартів тощо. Метою покарання є виправлення засудженого та запобігання вчиненню нових кримінальних правопорушень, а не піар судової установи.

Крім того, я не можу змовчати про штучну класифікацію кримінальних справ на гучні та негучні. Для суду такої градації не існує – кожна справа найважливіша, адже вирішується доля людини.

Що ж до «процедурних формальностей», як ви їх назвали, у питаннях допустимості доказів, то у кримінальній юстиції ці «формальності»

є наріжним каменем справедливого провадження. Вони покликані убезпечити людину від необґрунтованого процесуального примусу та свавільного втручання державних органів у її приватне життя. Прибравши ці важливі запобіжники, доцільність застосування яких доведена роками правозастосовної діяльності та доленосними для багатьох людей судовими помилками, ми отримаємо жахливий репресивний механізм, що є абсолютно неприпустимим.

Тому, на мою думку, єдине, що перешкоджає ВАКС бути ще ефективнішим, – це замала кількість годин на добу та днів у тижні, але тут законодавець безсилий.

– Ваше ставлення до подання щодо неконституційності окремих положень закону «Про Вищий антикорупційний суд». Як ви його сприймаєте: як загрозу своїй посаді чи як намір утвердити верховенство Конституції, попри всі негативні наслідки?

– У цілому, якщо в суспільстві є сумніви щодо відповідності положень певних законів Конституції, то саме з метою забезпечити верховенство Основного Закону функціонує компетентний орган конституційної юрисдикції.

Що ж до мого ставлення до подання 49 народних обранців, якими ініційовано перевірку положень закону «Про Вищий антикорупційний суд» на відповідність Конституції, то я утримаюсь від публічних висловлювань по суті наведених у ньому доводів з огляду на розгляд цього подання у Конституційному Суді, який ще не завершений.

– Ще рік тому на ВАКС покладалися дуже великі сподівання як на орган, який не дозволить корупціонерам уникнути покарання. Утім, уже і з боку громадських організацій, що підтримуються нашими іноземними партнерами, лунає критика у бік окремих суддів за те, що вони прийняли не те рішення, якого від них очікували. Чи відчуваєте ви тиск відповідальності перед суспільством? Адже невиправдані сподівання швидко перейдуть у розчарування.

– Сама по собі процедура створення ВАКС супроводжувалася гострою дискусією на всіх

рівнях та на всіх фронтах. Думки щодо створення суду були діаметрально протилежними за своїм змістом – від палкої підтримки до жорсткої критики цієї ініціативи. Тому цілком очікувано, що з початком процесуальної діяльності суду дискусія поглибилася, тим більше що для окремих осіб вона набула особливого забарвлення.

Періодично в медіапросторі ми можемо спостерігати сплеск активності певних осіб, зокрема учасників кримінальних проваджень, політиків, представників громадських організацій, які не стільки прагнуть аналізувати зміст судових рішень або висвітлювати діяльність суду, скільки намагаються створити «потрібну» їм атмосферу для публічної дискусії. Із цією метою лунають образливі висловлювання, мають місце ганебні дописи в соціальних мережах на адресу суддів, відбувається відверта маніпуляція фактами, оприлюднюється перекручена інформація тощо.

Ці дії підривають авторитет судової влади та розпалюють ненависть до суддів. Але для мети правосуддя вони завжди є марними: суд за будь-яких обставин керується виключно законом, залишаючись об'єктивним та неупередженим. Саме в цьому проявляється відповідальність перед суспільством – у якісному та гідному виконанні функції держави щодо здійснення правосуддя, тобто в ухваленні не популярних, а законних та справедливих рішень.

– Для голови суду важливо, аби його установа отримувала належне фінансове забезпечення. Із цим, судячи з бюджетного розпису, у вас проблем немає. Проте вже другий рік суди першої та апеляційної інстанцій потерпають від недофінансування. Як ви сприймаєте таке особливе ставлення Уряду й парламенту до забезпечення діяльності саме ВАКС – як своєрідний хабар на майбутнє чи стимул до невідворотності покарання корупціонерів?

– З усіх запропонованих вами варіантів жоден не відповідає дійсності. Видатки, які законодавець щороку закладає до державного бюджету, зокрема для забезпечення діяльності судів першої та апеляційної інстанцій, Вищого антикорупційного та Верховного судів, не є привілеєм голів цих судів або суддів.

Кожна бюджетна гривня є предметом ретельного економічного обґрунтування, моніторингу та оцінки, які обов'язково передують ухваленню закону про державний бюджет на наступний рік та супроводжують бюджетні асигнування на кожному етапі витрачання коштів.

ВАКС, так само як ВС і Державна судова адміністрація, є головним розпорядником бюджетних коштів, а тому є самостійним учасником бюджетного процесу та відповідальним виконавцем бюджетних програм. Це означає, що в судовій системі всі наведені вище установи фінансуються з держбюджету за окремими, самостійними, тобто не пов'язаними між собою програмами.

Тема недостатнього фінансування судів першої та апеляційної інстанцій є нині топовою в суддівському середовищі. Обговорюються низький розмір заробітної плати працівників апарату, брак коштів на поштові відправлення, папір, тобто на забезпечення базових мінімальних потреб для здійснення правосуддя в місцевих та апеляційних судах. Така небезпечна фінансова ситуація неминуче призводить до порушення права громадян на розгляд їхніх звернень у розумні строки, а відтак – до порушення права на доступ до правосуддя, що є неприпустимим у демократичному суспільстві. А ще до впливу із судової системи кваліфікованих кадрів, збільшення навантаження на суддів, що ще більше поглиблює кризу.

Тому питання додаткового фінансування судової системи необхідно вирішувати якнайшвидше, адже зволікання, без перебільшення, матиме катастрофічні наслідки. Щоправда, цю тему доцільно обговорювати з ДСАУ, адже я не володію інформацією щодо результатів її участі в бюджетному процесі на наступний рік.

– У проекті бюджету-2021 тільки вашому та Верховному судам виділено майже по 200 млн грн. на так звані видатки розвитку. Це більш ніж по 5 млн на кожного суддю ВАКС. На що планується витратити ці кошти? Збирається переїжджати до нового будинку?

– Дотепер ВАКС не забезпечений постійними приміщеннями. Наразі суд тимчасово розміщується в трьох приміщеннях на достатньо великій відстані одне від одного: на вул. Хрещатик та у пров. Хрестовому, де колись працював Печерський районний суд м.Києва; третя будівля розташована на просп. Перемоги та належить ДП «Антонов».

Нині триває процедура передання в управління ВАКС двох будівель для постійного розміщення установи. Проте обидві потребують капітального ремонту, значних витрат на будівництво та пристосування суттєвих за площею приміщень для здійснення правосуддя. Саме цими обставинами суд обґрунтовував потребу в бюджетних видатках із класифікацією «видатки розвитку».

Якщо ВАКС не використовує цих коштів у 2021 році або використовує не в повному обсязі, то залишок наприкінці року буде повернутий до бюджету. До відома, наприкінці 2019-го суд повернув до бюджету близько 30 млн грн., а в цьому році фінансування суду було зменшено на 82 млн грн. унаслідок створення фонду боротьби з Covid-19.

– Ви починали юридичну кар'єру як фахівець із трудового права. Принаймні цьому присвячена ваша дисертація. Чому змінили спеціалізацію, переорієнтувавшись на кримінальні справи? Чи вплинув на це той факт, що ваш батько працював у карному розшуку?

– Дійсно, я виконала дисертаційне дослідження за спеціальністю 12.00.05 «трудове право; право соціального забезпечення» на тему «Правове регулювання матеріальної відповідальності роботодавця за шкоду, спричинену порушенням трудових прав працівника». Але ця важлива для мене подія не обмежила моїх професійних інтересів однією галуззю права.

З 2012 до 2019 року працювала суддею загального місцевого суду, розглядала цивільні, зокрема трудові, сімейні, земельні спори, адміністративні справи, справи про адміністративні правопорушення, а також

кримінальні справи по суті пред'явленого обвинувачення та була слідчим суддею. До того впродовж двох років працювала помічником судді Апеляційного суду Харківської області в судовій палаті з розгляду кримінальних справ. А ще раніше 5 років моєї кар'єри були присвячені приватній практиці в юридичній фірмі, де ми з колегами представляли інтереси клієнтів у судах усіх інстанцій та кожної юрисдикції.

– В одному з інтерв'ю «ЗіБ» наш співрозмовник застеріг, що суддям ВАКС буде дуже нелегко. Адже вони 24/7 перебуватимуть під пильним наглядом і суспільства, і правоохоронних органів. Як вам рік «життя за склом»? Не пошкодували щодо свого вибору?

– Мій вибір завжди свідомий та поміркований, а кожен крок погоджений з найближчими людьми, тому зазвичай я не жалкую про повороти долі, які є наслідком моїх дій. Ті умови, в яких працюють судді, дійсно дещо нестандартні, але така відкритість у цілому сприяє підвищенню кваліфікації та професійному зростанню.

– До чого було найважче звикнути на новій посаді? Чи є у вас щось на кшталт «персня Соломона», який допомагає у важкі хвилини?

– Найважче звикнути до величезної кількості різноманітних обов'язків та хронічного браку часу. Ще – до київських заторів і неможливості спланувати тривалість поїздки. Тепер узгодження між собою всіх сфер мого життя та їхнє гармонійне співіснування можливі виключно в умовах довгострокового планування, а це вимагає жорсткої дисципліни та надзвичайно втомлює.

– 8 жовтня ми відзначали День юриста. Якому юристові варто мріяти про суддівську кар'єру?

– Тому, який без зайвого пафосу, свідомо та виважено готовий присвятити своє життя служінню верховенству права та здійсненню правосуддя (*Закон і Бізнес* (https://zib.com.ua/ua/144919-edine_scho_pereshkodzhae_vaks_buti_sche_efektivnishim_ce_zam.html). – 2020. – 10-16.10).

Ставнійчук М., голова комітету НААУ з верховенства права

Попри демонстрацію так званих реформаторських кроків, судова влада в Україні перебуває в кризовому стані

(Інтерв'ю)

В останні роки приймалося чимало принципів законів, які йшли всупереч з одним із засадничих принципів побудови правової держави – принципом верховенства права. Це раз у раз констатував Конституційний Суд. У чому полягає суть зазначеної доктрини та які ще законодавчі акти ризикують бути визнані неконституційними з такої підстави? Ці та інші питання, що стали актуальними останнім часом, «ЗІБ» зачепив у спілкуванні з головою комітету Національної асоціації адвокатів України з питань верховенства права М. Ставнійчук.

– *Маріно Іванівно, ви очолюєте комітет із досить абстрактним визначенням сфери діяльності. Адже принцип верховенства права засадничий у будь-яких галузях права – від законотворчості до виборчого процесу. Що ви особисто для себе визначили як мету роботи комітету? За все добре проти всього поганого?*

– Комітет з питань верховенства права було сформовано в НААУ восени 2017 року. Метою його створення є: поширення європейського розуміння верховенства права, а відтак привнесення в українську адвокатуру та правосуддя сучасних підходів до його практичного застосування; сприяння підвищенню кваліфікації адвокатів і підвищення їх ролі в системі захисту прав і свобод людини в Україні, у тому числі й у функціонуванні конституційного правосуддя.

Принагідно згадаю, що, попри всі складнощі з унесенням змін до Конституції у 2016 році, з весни 2018-го запрацював новий для України інститут конституційної скарги. Для адвокатської спільноти, відповідно, відкривалися нові можливості правового захисту, які вимагали додаткових спеціальних знань і вмій з конституційно-правової сфери. Тому ще у 2019 році, з ініціативи та за участю нашого комітету в КС був проведений перший спільний семінар «Конституційна скарга

в діяльності адвоката», яким ми відкрили серію тематичних регіональних семінарів для адвокатів. Згодом видали посібник з аналогічною назвою, підготували онлайн-курс «Підготовка та подання конституційної скарги».

Нині працюємо над підготовкою циклу семінарів, навчань, курсів з реалізації принципу верховенства права в різних сферах адвокатської діяльності. Активно беремо участь у спільних заходах суддівської спільноти.

Не менш важливі консультації з Венеціанською комісією, іншими європейськими структурами та проектами, до яких активно долучаємося в рамках діяльності НААУ. Адже, попри демонстрацію так званих реформаторських кроків, судова влада в Україні, як на мене, перебуває в кризовому стані, а алгоритми її реформування постійно демонструють дефіцит легітимності. Отже, потрібна справжня синергія всіх складових правосуддя в Україні.

Так звані суміжні інститути, у тому числі й адвокатура, мають активно долучатися до розв'язання проблем правосуддя в Україні. Адже наша головна мета – захист людини, професійна правнича допомога – забезпечується тільки при належному, ефективному, змагальному правосудді.

– *Від європейських правників – членів ВК, суддів Європейського суду з прав людини – ми чуємо постійні нагадування про необхідність утвердження принципу верховенства права. Але як це узгоджується, наприклад, із висновком комісії, яка, з одного боку, не вбачає проблем в участі іноземних експертів у доборі суддів іншої держави, а з другого – стверджує, що на постійній основі це може призвести до порушення державного суверенітету? Тобто за нагальної потреби можна тимчасово нехтувати Конституцією?*

– Ще з 1996 року, після прийняття Конституції, в її ст.8 було встановлено, що в

Україні визначається й діє принцип верховенства права. Це була одна з фундаментальних світоглядних новел Основного Закону, яка дозволяла Українській державі долучитися до європейського конституціоналізму, спиратися на нього при формуванні власного конституційного ладу на сучасному етапі. Однак, з точки зору правової свідомості, культури, процеси утвердження цінностей принципу верховенства права в нашій державі надто повільні. Це треба визнати та постійно тримати ризики в полі зору і законодавцю, і Президенту, й особливо представникам судової влади.

До речі, останніми роками в українському правосудді, насамперед у конституційній юрисдикції, є прагнення до запровадження доктрини дружнього ставлення до міжнародного права, цінностей глобального та європейського конституціоналізму. Саме тому час від часу і ЄСПЛ, і ВК нагадують нам про необхідність утвердження принципу верховенства права, реалізації його складників, таких як принцип пропорційності, правової визначеності, послідовності, узгодженості, ясності, передбачуваності законодавства, заборона свавілля, доступ до правосуддя в незалежних, безсторонніх судах. Про це йдеться, зокрема, й у доповідях ВК «Про правовладдя» та «Мірило правовладдя». І так відбуватиметься доти, доки ми самі не утвердимо послідовно й системно цей принцип у правовому порядку держави на, так би мовити, буденному рівні.

У другій частині вашого запитання, очевидно, йдеться про висновок ВК щодо законопроекту про антикорупційні суди (CDL-AD(2017)020), що був схвалений у жовтні 2017 року. Нагадаю, що цей висновок комісія дала ще до ухвалення закону «Про Вищий антикорупційний суд», і стосувався він іншого проекту. Всі рекомендації тоді були спрямовані, зокрема, на те, щоб механізм добору суддів до ВАКС забезпечив довіру до цього суду, був позбавлений корпоративних політичних впливів з боку виконавчої та законодавчої гілок влади тощо.

Комісія дуже обережно зауважила, що, по-перше, участь міжнародних експертів

видається виправданою в конкретній ситуації; по-друге, ВК підкреслила, що залучення міжнародних/іноземних експертів є винятковим заходом. Тому вона дійшла висновку, що все має відбуватися «з належним урахуванням принципу суверенітету України» та «повинне бути обмеженим у часі». Чи розпорядилася українська влада цими порадами ВК належним чином? Сподіваюся, КС дасть оцінку, адже, як відомо, згаданий закон нині перебуває під конституційним контролем.

Однак наполягаю: комісія не закликала нехтувати Конституцією. Усе, що відбувається у сфері правових реформ, – це відповідальність української влади.

– А чи бере комісія до уваги політичну ситуацію в країні, яка звертається до неї по висновок? Зокрема, чи можуть наші міжнародні партнери та інституції зорієнтувати експертів ВК на «правильний» висновок?

– На основі власних спостережень співпраці України з ВК відзначу, що, звичайно, комісія перебуває в лоні тих політико-правових процесів, які актуальні та мають визначальний вплив на відносини Європейського Союзу, міжнародних та європейських інституцій з Українською державою. Комісія перебуває у відповідній системі координат. Але не ВК, а українська влада укладала та ратифікувала, наприклад, Меморандум про взаєморозуміння між Україною як позичальником та ЄС як кредитором, а також Меморандум про економічну і фінансову політику з МВФ, де визначала чергові параметри судової реформи, які межують із питаннями державного суверенітету.

Комісія у своїх останніх висновках спирається на ці зобов'язання. До речі, з подачі саме представників української влади. Тому треба об'єктивно оцінювати нашу співпрацю. ВК завжди намагається зберегти політичний діалог, що ґрунтується на принципі верховенства права.

Не варто шукати прихованих сторонніх впливів у її висновках. Нам краще щоразу дивитися в дзеркало. Якщо говорити про постійні та чергові проблеми реформування

судової влади, то помітимо тенденції до того, що саме ми не послідовні в запровадженні європейських стандартів правосуддя, побудови судоустрою, у доступі до суддівської професії та посад. Саме представники української влади на різних етапах доволі часто маніпулювали рекомендаціями комісії, що призвело до негативних наслідків.

За моїми підрахунками, за 30 років, а саме такий ювілей відзначає ВК, вона надала Україні більше ніж 25 висновків і рекомендацій щодо судової реформи, у тому числі 13 – щодо конституційних змін.

Я б могла навести безліч прикладів, коли не українські органи влади, а, до прикладу, моніторинговий комітет Парламентської асамблеї Ради Європи звертався з тих чи інших питань до комісії, чи приклади того, коли, попри домовленості, до ВК не надсилалися проекти щодо судової влади перед їх безпосереднім ухваленням або відразу після прийняття. Мабуть, досить одного кричущого факту, коли до комісії так і не був попередньо спрямований текст закону «Про судоустрій і статус суддів» від 2.06.2016 №1402-VIII, який був ухвалений до внесення змін до Конституції законом №1401-VIII. Бо інакше вилізли б вуха конституційної нелегітимності цього закону через порушення низки статей чинної на час його ухвалення редакції Конституції.

Наслідки відомі. Одна з найсерйозніших проблем – ліквідація Верховного Суду України, яку лише через 4 роки намагається розв'язати КС у рішенні від 18.02.2020 №2-р/2020. «Ложечки-то знайшлися, але осад залишився». Як залишається й проблема неповаги тепер уже до Верховного Суду...

– Щойно ВК оприлюднила висновок щодо президентського законопроекту №3711, в якому також передбачене залучення міжнародних експертів до відбору членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів. Як зазначив у інтерв'ю «ЗіБ» голова Комітету ВР з питань правової політики Андрій Костін, цей висновок «стане сильним аргументом у діалозі з народними депутатами». Ви 4 роки також були членом ВК. Чи припускаєте ймовірність стороннього впливу на висновок цього органу?

– Відразу зауважу: позиція комісії – це завжди й за будь-яких обставин аргумент у спорах, діалогах щодо ухвалення законодавства в Україні. Якби було інакше, це було б дивно для нашої держави. Адже ВК – головна експертна установа РЄ, з 2002 року ЄСПЛ посилається на її правові підходи. Рекомендації комісії застосовують у рішеннях ЄС, на її думку, спирається доволі часто ООН, структури Організації з безпеки та співробітництва в Європі та ін.

На мою думку, хоча документи ВК і належать до так званого м'якого європейського права, бо мають рекомендаційний характер, все ж доволі часто її правові позиції є позитивною формою тиску з метою розвитку конституційно-правових процесів у державах європейського простору. Ми не виняток.

До речі, зміст згаданого вами висновку не дає жодних підстав підозрювати комісію в упередженості. Зверну увагу на пп.19–22 висновку, де ВК нагадує про міжнародні зобов'язання української влади, зокрема й щодо міжнародної участі у створенні ВККС, одноразової оцінки членів ВРП тощо.

Загалом за 4 роки свого членства в цій комісії я бачила професійну, консенсусну роботу її членів.

Тиск, впливи – це не про неї.

– Відомо, що під час візиту експертів ВК до Києва вони мали зустріч із представниками НААУ. Що їх цікавило в першу чергу?

– Так, ми мали віртуальну зустріч із комісією. Це свідчення того, що конституційний статус незалежної адвокатури як складника механізму функціонування належної судової влади в Україні визнається нашими міжнародними партнерами, попри всі «турборежимні» намагання теперішньої влади внести зміни до ст.1312 Основного Закону.

Ми поінформували ВК про нашу стурбованість кризовими тенденціями в судовій владі. Кожна влада в особі Президента, парламенту намагається підпорядкувати собі судову владу. Часто під виглядом реформаторських законів приховуються заангажовані, безсистемні зміни, які зумовлюють появу атмосфери ще більшої

недовіри та неповаги в суспільстві, призводять до руйнації судової влади.

Ми звернули увагу й на розбіжності між законодавством, зокрема конституційними засадами, процесуальними правилами, гарантіями змагальності, рівності тощо, і реальною правозастосовною практикою. Говорили про часту невідповідність пропонованих змін законодавства реальним ресурсам держави, як бюджетним, так і кадровим... Звичайно, нас турбували питання майбутнього формування ВККС, імовірного тиску на ВС шляхом його «переформатування» та зміни складу...

Власне, ці позиції, як бачимо, знайшли висвітлення у висновку ВК. Нас почули.

НААУ висловлювала також стурбованість із приводу змішаного, національно-міжнародного, механізму формування ВККС, зокрема й безмежного розширення переліку організацій, що можуть висувати експертів на тлі того, що адвокатське середовище втрачає своє представництво. Погодьтеся, питання щодо забезпечення суверенітету в пропонованих законопроекті процедурах є. Тим більше що останнім часом поширено інформацію про те, що президент США Дональд Трамп ініціював перевірки щодо фінансової діяльності організацій, які надають грантову допомогу Україні. Упродовж останніх років європейські держави та структури порушували питання ефективності використання коштів ЄС на реформування українських інституцій, у тому числі в судовій владі.

Отже, як на мене, питання і в збереженні державного суверенітету, і в довірі до тих іноземних організацій, які впливають на правову політику нашої держави. Згадки про донорів у висновках комісії спонукають нас задуматися. Ми дедалі більше втрачаємо економічну складову державного суверенітету, що неминуче призводить до втрати політичного суверенітету. Нам треба серйозно думати, як відповідати на ці виклики. ВК, до речі, згадує у своєму висновку щодо проєкту №3711 про тимчасовий характер міжнародної участі в доборі суддівського корпусу, складу суміжних інститутів.

– *Отже, ви сприймаєте цей висновок як позитивний?*

– Уважаю висновок позитивним у частині його провідної позиції про «жорстко» обмежений характер дії положень проєкту №3711 у разі його ухвалення. Очевидно, що необхідність прийняття такого закону пов'язана з тим, що через недолугі дії теперішньої влади рік тому припинено роботу ВККС. Відтак припинилось і призначення нових кадрів до судів першої та апеляційної інстанцій. 2000 кандидатур на посади суддів зависли в повітрі. Знову повторилася історія попередніх років. Нині в майже 80 судах є тільки один працюючий суддя. До того ж сьогодні Україна має вдвічі нижчу чисельність суддів на 100 тис. населення, ніж у середньому по Європі.

Мені імпонує, що комісія добре зорієнтувалась у ситуації щодо безкінечного, безсистемного реформування судової влади. Питання запуску ВККС вимагають врегулювання, а стратегія – то перспектива, а не питання для вирішення за один день, як звикла вчиняти теперішня влада.

– *Взагалі, як бачимо з рішень КС, він також став звертатися до категорії верховенства права, аналізуючи закони, ухвалені за останні 6 років. Водночас Суд так і не наважився дати оцінку люстрації, навіть після рішення ЄСПЛ. На вашу думку, чи можна нехтувати принципом верховенства права з огляду на політичну доцільність?*

– Так, я вже відзначала, що КС у своїй діяльності все частіше намагається звертатися до доктринальних позицій верховенства права. І, попри загальну критику Суду, це можна вважати позитивом у його діяльності. Разом з тим є низка резонансних подань, які перебувають на його розгляді тривалий час, точно поза строками, визначеними в законі «Про Конституційний Суд України».

Нагадаю, з 2014–2015 років до КС із питань конституційності окремих положень закону «Про очищення влади», що в широкому вжитку називають «люстрацією», було внесено аж 4 подання: 3 – від ВСУ, одне – від 47 народних депутатів. У липні 2017 року КС об'єднав справи в одне провадження, і з того часу розгляд триває.

За ці роки через зміни, унесені до закону «Про очищення влади», ВК ухвалила два ґрунтовні та зобов'язальні висновки – у грудні 2014-го та у квітні 2015-го. У ПАРЄ не раз навіть погрожували Україні санкціями – аж до зупинення повноважень української делегації, вимагаючи привести закон у відповідність до стандартів у сфері прав людини. Зрештою, у жовтні 2019 року ЄСПЛ постановив пілотне рішення у справі «Полях та інші проти України», де встановив порушення ст.ст.6, 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод у зв'язку з тривалим розглядом справ на національному рівні.

Церішення значною мірою було постановлене в тому числі й через надто тривалий розгляд відповідних подань у КС. Адже суди порушили всі розумні строки розгляду проваджень, зупиняючи їх, а то й відхиляючи позови, оскільки КС не визнав положення закону про люстрацію неконституційними.

– *На вашу думку, що заважає Суду ухвалити очевидне рішення: політичний тиск чи різне розуміння принципу верховенства права самими суддями?*

– Доволі часто і в практичному плані, і в доктринальному конституційне правосуддя сприймається як політико-правове. КС через люстрацію піддався (особливо за часів попередньої влади) серйозному та принизливому тиску. Очевидно, судді не можуть дійти згоди щодо змісту рішення незважаючи на те, що, як пліткують, його проєкт давно готовий. Отже, політичний тиск таки має значення. Хоча, як на мене, є очевидні підстави не тільки для визнання неконституційними окремих положень, а й унаслідок порушення процедури ухвалення – у цілому неконституційним через неможливість застосування.

Кричущі порушення базових підвалин принципу верховенства права в цьому законі очевидні. Якщо судді КС думають інакше, то нехай обґрунтують це у відповідному рішенні. Але ж його треба ухвалювати. Ситуація правової невизначеності дає очевидні негативні результати. Щеплення від страху суддям не роблять. Зрештою треба набиратися саме професійної сміливості та схилити шальки терезів у бік справедливості.

Не політика, а право має визначати суть конституційного правосуддя!

– *Нині у КС оскаржується один з антикорупційних законів, ухвалених за наполяганням з-за кордону, – про Вищий антикорупційний суд. Під час відкритої частини слухань ви відстоювали позицію авторів подання й, зокрема, наголошували, що «має місце правова невизначеність предметної підсудності» цього органу. Тобто знову порушується принцип верховенства права. Проте й до цього очевидного нонсенсу в експертів ВК не виникало претензій. Чому?*

– Так, як представник НААУ, беручи участь у відкритому пленарному засіданні Великої палати КС, я дійсно серед іншого звернула увагу й на питання правової невизначеності предметної спеціалізації, підсудності ВАКС. На мій погляд, при ухваленні закону був порушений позитивний обов'язок держави в особі парламенту, Президента діяти згідно з принципом верховенства права.

При формуванні положень закону №2447-VIII вирішувалося безліч питань, наприклад щодо суддів ВАКС, їх статусу, добору, гарантій діяльності й захищеності. А от у статтях, пов'язаних із предметом діяльності цього суду, на жаль, не йдеться ні про послідовність і передбачуваність, ні про сталість, а отже, не гарантоване запобігання зловживанням. Очевидно, що закон не був детально продуманий. Розроблявся й ухвалювався під політичними впливами та ще й поспіхом...

На мій погляд, якщо держава й суспільство справді вважають корупцію загрозою національній безпеці й була необхідність створити спеціальний антикорупційний суд, то це має бути зроблено зі всією повагою до інституції, з дотриманням усіх засад національної правової системи, її принципів і конституційного порядку.

Як на мене, правовим нонсенсом регулювання, до прикладу, є те, що в ст.2 закону визначено: правову основу її діяльності становлять Конституція, закони «Про судоустрій і статус суддів», «Про Вищий антикорупційний суд». А далі ніхто не переобтяжував себе навіть

згадкою кодексів, антикорупційних законів, бо законодавець ужив заїжджену до дірок формулу «інші закони».

Далі. У «Прикінцевих та перехідних положеннях» цього закону з'являється коротка, бланкетна ст.331 Кримінального процесуального кодексу, яка серед іншого знову відсилає нас до примітки! Такої ж бланкетної ст.45 уже Кримінального кодексу. До речі, стаття має назву «Звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку з дійовим каяттям». Про це і її диспозиція. А от приміткою, щоб не заморочуватися, законодавець визначив перелік корупційних правопорушень, передбачених у КК.

Голова ВАКС Олена Танасевич, відповідаючи на запитання, чи не заважає таке правове регулювання здійснювати правосуддя, запевнила, що ні. Судді звикли. Судді, може, і звикли, але є правова культура. Рішення іменем України мають ухвалюватися з повагою до принципу верховенства права. Тому система законодавства має бути сформована належним чином.

Як на мене, комплексність антикорупційного законодавства може мати відповідний рівень абстракції. Проте жоден інший суд в Україні не функціонує згідно з переліком складів кримінальних правопорушень, визначених поспіхом у примітці до статті КК, яка за змістом навіть не пов'язана з повноваженнями суду.

Тому не треба шукати ворогів серед тих, хто критикує закон про ВАКС, убачає в ньому певні ознаки неконституційності, у тому числі й серед учасників конституційного провадження та серед суддів КС, що вже проглядалося під час пленарного засідання КС. Треба думати, як виправляти ситуацію. Тим більше, як відомо, готуються пропозиції до проекту нового КК. Це чудова нагода усунути всі недоліки, порушення антиконституційного характеру.

– *Що, на ваш погляд, є більш переконливим у цьому поданні: відсутність процесуальної спеціалізації, порушення конституційного принципу територіальності та інстанційності утворення судів чи згадана правова невизначеність норм?*

– Як на мене, під час конституційного контролю для КС важливо проаналізувати всі

наведені в поданні аргументи. За браком часу учасники відкритої частини зосереджувалися на окремих його тезах або антитезах.

ВАКС – нова інституція в судоустрої. Рік практикує. Але якби КС був судом виключно права, а не фактів, то можна було б показати, беручи до уваги практику ВАКС, що та ж правова невизначеність положень, їх надмірна абстрактність дозволили цьому суду брати до розгляду окремі провадження, які вже розглядали інші суди й були на стадіях завершення. Нині у ВАКС ці справи пішли на новий розгляд, що значною мірою проявляє ознаки порушення ст.6 конвенції через, наприклад, непропорційне продовження строків розгляду, які до того ж не передбачені законом. А це – прямий шлях до ЄСПЛ.

Конституційне провадження, до речі, виявило і в практичному, і в науковому плані відсутність в Україні доктринального бачення судоустрою. Зокрема, попередні позиції КС на межі 2000 років вимагають суттєвого розвитку, їх застарілий характер, що не відповідає сучасним правовідносинам, рельєфно, як на мене, проявлявся під час відкритої частини засідання.

– *Також КС визнав неконституційними положення закону «Про Національне антикорупційне бюро України», які розширювали повноваження Президента. Чому, на вашу думку, наші міжнародні партнери вчасно не звернули уваги на неприпустимість ухвалення таких актів, натомість вимагали найшвидшого утворення спеціалізованих антикорупційних органів у будь-який спосіб?*

– За великим рахунком, ми не можемо мати претензій до міжнародних партнерів у частині того, що вони вчасно не звернули уваги на ухвалення законів, які суперечать нашій Конституції.

Те, що положення закону про НАБУ, а також указ Президента «Про призначення А.Ситника директором Національного антикорупційного бюро України» мають явні ознаки неконституційності, було очевидно ще при ухваленні цього закону та при призначенні А.Ситника на посаду. Рішення КС від 28.08.2020 №9-р/2020 і від 16.09.2020 №11-р/2020 були

завідомо прогнозовані в межах традиційного доктринального розуміння інституту президентства, відповідних конституційних позицій КС.

Так само було очевидно, що Суд не визнає конституційним законопроект Володимира Зеленського щодо внесення змін до ст.106 Конституції в частині повноважень Президента утворювати НАБУ, призначати та звільняти його директора та директора ДБР, що в «турборежимі» розглядався парламентом у вересні 2019 року.

Мені імпонує окрема думка судді КС Василя Лемака, однак думається, що його позиції можуть бути взяті до уваги вже в ході підготовки нової редакції Конституції, потреба в якій, переконана, виникне в майбутньому.

Вимога міжнародних партнерів щодо невідкладної боротьби з корупцією мала кореспондуватися з відповідальністю української влади діяти позитивно в конституційному плані, не намагатися підпорядкувати президентам, незалежно від прізвищ, усі можливі впливи на рівні антикорупційної інфраструктури. Про баланси, розподіл повноважень можновладці не хотіли чути. Тепер маємо не лише внутрішні, а й зовнішні проблеми.

– *З огляду на те, як іноземні партнери захищали, наприклад, екскерівника НАБУ А.Ситника, може, ми неправильно розуміємо принцип верховенства права? Може, насправді*

під ним мається на увазі пріоритетне право кредиторів вимагати від держави-позичальника робити все, що для неї запишуть як обов'язок у черговий меморандум?

– Мені шкода, що послі провідних іноземних держав, міжнародні інституції, зокрема МВФ, так активно захищають саме А.Ситника. Замість того щоб дати реальну оцінку інституційним проблемам НАБУ та сприяти саме їх вирішенню в конституційно-правовий спосіб. Такий заангажований персональний підхід дає підстави певною мірою сумніватися в об'єктивності та щирості намірів щодо України.

Зрештою ми маємо прагнути становлення правової держави, інших важливих для нас цінностей. Даруйте, але чим далі, тим більше складається враження, що не українські інтереси є основою міжнародної співпраці нашої держави. Мені шкода.

А між тим видається, що КС, як єдиний орган конституційної юрисдикції, буде змушений працювати в інтенсивному режимі, справді спираючись на принцип верховенства Конституції, захищаючи суверенність, демократичний і соціальний характер держави. Принаймні, я так бачу, КС потребує відновлення довіри громадян до себе, власного авторитету. Бо ситуація в державі надто складна (*Закон і Бізнес* (<https://zib.com.ua/ua/145039-popri-demonstraciyu-tak-zvanih-reformatorskih-krokviv-sudova.html>). – 2020. – 17-23.10).

Жернаков М., голова правління Фондації DEJURE, координатор Громадської ради доброчесності

Як не дати владі вчергове провалити судову реформу

Мабуть, не було в Україні президента, який би у своїх передвиборчих обіцянках не запевняв, що відновить довіру суспільства до суду. Проте після виборів програми часто потрапляли в смітник, а судову систему просто підпорядковували новій адміністрації на Банковій.

Лише шалений суспільний тиск після Революції Гідності та вимоги західних

партнерів щодо боротьби з корупцією змусили президента Порошенка ініціювати масштабні зміни в судах.

На папері задум виглядав оптимістично: суди ставали менш залежними від політичної влади, розпочалось формування нового Верховного Суду і тотальна переатестація всіх суддів.

На практиці все вийшло значно гірше: до Верховного Суду пройшли щонайменше 44

недобросчесні кандидати, а за результатами переатестації звільнили лише близько 1% суддів. Так сталось тому, що розв'язувати проблеми судів довірили тим, хто їх і створив: старим суддівським кадрам.

Ось як це працює: є Вища кваліфікаційна комісія суддів (ВККС), яка проводить переатестацію суддів. Половину членів цієї комісії обирають самі ж судді на своєму З'їзді. Звісно, що потім членам ВККС «незручно» звільняти своїх колег, яким вони завдячують посадою.

Формально противага суддівській гегемонії в оцінюванні суддів все ж існує. Для цього створили Громадську раду доброчесності (ГРД) – спеціальний орган, який складається з 20-ти представників фахової громадськості: правозахисників, науковців, журналістів та адвокатів.

За задумом, це мав бути своєрідний механізм «вето» громадськості на кар'єру судді, з огляду на дуже низьку в той час довіру до судової влади й достатньо високу – до громадського сектору. Якщо у представників фахової громадськості щодо доброчесності судді були сумніви, такий або така суддя не повинні були більше обіймати посаду.

Проте на практиці вплив ГРД на процес оцінювання звели до мінімуму. За законом, негативний висновок громадськості щодо судді може скасувати Вища кваліфікаційна комісія двома третинами своїх голосів, чим ВККС активно користувалась. Таким чином, не відбулось ані реального залучення громадськості у процесі, ані звільнення суддів через сумніви у їхній доброчесності.

В результаті такого «радикального оновлення» довіра до судової влади на початку 2020 року сягнула мізерних 13% громадян. Менше українці довіряють лише російським ЗМІ.

Вже майже рік реформа стоїть на паузі: в листопаді 2019 року парламент розпустив попередній склад Вищої кваліфікаційної комісії суддів, а новий склад так і не сформували через протидію Вищої ради правосуддя. Через це зараз не відбувається ні добір нових, ні переатестація старих суддів.

От-от парламент повернеться до розгляду законопроектів, які, крім іншого, можуть сформувати нову ВККС та відновити кваліфікаційне оцінювання суддів.

Як не провалити судову реформу цього разу?

Вчергове з «перезапуском» суддівських органів не виходить як обіцяли: замість повноцінного перезавантаження двох ключових органів – Вищої ради правосуддя і Вищої кваліфікаційної комісії суддів – одну пропонують лише посилити, а іншу набрати заново повністю під контролем ВРП.

В будь-якому випадку, кардинально нової якості рішень від «суддівських» органів очікувати годі.

Відповідно, необхідно посилити громадський контроль над процесом оцінювання і добору суддів. Раніше безумовне право вето міжнародних експертів при доборі суддів Антикорупційного суду дозволило відсіяти всіх недобросчесних кандидатів до нього. В такий самий спосіб потрібно надати представникам громадськості, яким українці довіряють, реальні повноваження в процесі оцінювання суддів.

Основна вимога – висновки ГРД про недобросчесність мають автоматично означати непроходження суддею переатестації. Лише це дозволить звільнити недобросчесних з посад, а на їхнє місце знайти професіоналів, у доброчесності яких не буде жодних сумнівів.

Також важливо забезпечити ГРД адекватними ресурсами. Практика попередніх років показує, що оцінку доброчесності проходить близько 500 суддів щомісяця. Для забезпечення якісного та своєчасного їх оцінювання потрібно забезпечити ГРД найнеобхіднішим: приміщенням, секретаріатом, оргтехнікою, адекватною компенсацією робочого часу.

Ще один вагомий аргумент посилити роль ГРД – те, що недобросчесні суддівські функціонери фактично виступають за її ліквідацію. Раніше вже лунали заклики фактично ліквідувати ГРД, а повноваження оцінювати доброчесність віддати... самим суддям!

Зрозуміло, що судді Майдану та хабарники будуть всіма силами опиратися ефективній

роботі ГРД, оскільки саботаж її діяльності – їхній єдиний шанс залишитись при посадах.

Водночас, міжнародні організації підтримують ідею надання громадськості реальних повноважень у судовій реформі. Ось, що про це пише Венеційська комісія у своєму висновку CDL-REF(2019)031-e:

«Щоб уникнути корпоративізму та політизації, потрібно контролювати судову владу через членів судової ради, що не є суддями...

Корпоративізм має бути збалансований членством інших правничих професій, користувачів судової системи, тобто адвокатами, прокурорами, нотаріусами, науковцями, громадянським суспільством».

Таким чином, логічною є ідея включити в органи, що відповідальні за добір і звільнення

суддів, осіб з-поза системи, які не будуть обтяжені «дружніми» зв'язками з суддями та зможуть холодно оцінити здатність кожного кандидата здійснювати правосуддя. І президент Зеленський, і його політична сила під час виборів також підтримали ці ідеї.

Та поки в органах суддівського врядування немає щонайменше половини представників громадськості, збереження і посилення окремого органу, здатного об'єктивно оцінити доброчесність суддів, є необхідним.

Скоро побачимо, чи вистачить політичному керівництву волі на бодай якісь реальні зміни в судах, чи все завершиться, як і у попередників: провалом реформи та як результат – повним політичним фіаско (*Українська правда* (<https://www.pravda.com.ua/columns/2020/10/12/7269607/>). – 2020. – 12.10).

Козловська Л., начальник відділу департаменту аналітичної та правової роботи Верховного Суду, д.ю.н., доцент

Конституційна нікчемність або Чим небезпечне ототожнення акта органу влади з правочином

Суди майже 10 років дотримувалися підходу, що акт органу влади індивідуальної дії може бути скасований у порядку пред'явлення позовних вимог про визнання його незаконним. Водночас існує чимало нормативних і процесуальних можливостей уникнути визнання недійсними актів, що прямо порушують положення Конституції, імперативні норми земельного законодавства.

Основне розуміння

Судова практика постійно обирає між розумінням акта, який має бути визнаний незаконним і скасованим у судовому порядку, нікчемним актом, учиненим із порушенням повноважень органу, актом як правопорушенням і навіть як «волевиявленням» органу влади. Формулювання «визнати незаконним і скасувати» відповідає встановленим законодавством способам захисту прав судом (ст.16 Цивільного кодексу). Проте цього виявилось недостатньо для розв'язання питання

законності набуття цивільних прав на земельні ділянки, зокрема «невідчужувані», цивільний оборот яких обмежений або заборонений (стст.56, 59, 60 Земельного кодексу).

У практиці розгляду земельних спорів недійсність актів органів державної влади та місцевого самоврядування розглядається або ж із позиції правової презумпції законності та чинності (дійсності) таких актів до їх скасування, визнання їх незаконними в судовому порядку (це – цілковита більшість рішень) або з позицій презумпції незаконності таких актів, якщо органи державної влади та місцевого самоврядування діють усупереч вимогам ст.19 Конституції. Очевидно, це питання рівня конституційного тлумачення.

Проте щодо конкретних видів рішень зміст такої презумпції може встановлюватись у системному розумінні з іншими нормами, зокрема стст.13, 14, 16, 68 Основного Закону, та ґрунтуватись на рішеннях Конституційного Суду. З цих же позицій може бути вирішене

питання нікчемності актів органів влади, якій у процесуальному значенні буде протиставлятися їх оспорюваність.

Нікчемність без резолюції

Можна стверджувати, що до рішення КС від 16.04.2009 №7-рп/2009 питання нікчемності актів органів влади вирішувалося в практиці Верховного Суду України, виходячи з презумпції незаконності таких актів.

Наприклад, ВСУ в постанові від 17.06.2008 у справі про витребування ділянки, що була вилучена рішенням виконкому в рибгоспу «Пролетарська правда» та передана ЗАТ, визначив, що «питання щодо незаконності акта виконкому є похідним від установлення факту права власності держави на спірну ділянку. При встановленні такого оспорюваний акт є нікчемним і визнання його незаконним не вимагається. Оцінка цих обставин має міститися не в резолютивній, а в мотивувальній частині рішення».

Рішення КС №7-рп/2009 мало подальшим наслідком відмову від оцінки в судових рішеннях актів як нікчемних. Також важливим наслідком його застосування вважалася неможливість скасування рішення органу влади без оскарження цивільно-правових підстав виникнення права на земельну ділянку.

Неефективна оспорюваність

Наразі практика ВС у спорах про повернення ділянок у власність держави або територіальних громад допускає, що позивач у межах розгляду справи про витребування ділянок із чужого незаконного володіння вправі посилатися, зокрема, на незаконність рішення органу влади без заявлення вимоги про визнання його недійсним. За умови невідповідності закону таке рішення не тягне за собою правових наслідків, на які воно спрямоване, незалежно від того, чи було воно визнане судом недійсним або скасоване.

«Для витребування власником належного йому майна від останнього набувача оспорювання рішень суб'єктів владних повноважень, ланцюга договорів, інших правочинів щодо спірного майна й документів,

що посвідчують відповідне право, не є ефективним способом захисту права» (постанова Великої палати ВС від 7.04.2020 у справі №504/2457/15-ц).

Правова позиція щодо «неефективності оспорювання» є, по суті, «нікчемністю за умовчанням». Вона необхідна для обґрунтування речових способів захисту права власності, сутність яких ґрунтується на основній тезі: право власності до нового набувача може перейти лише з підстав, установлених законом.

Такі правові висновки ВП ВС застосовує, коли йдеться, наприклад, про розпорядження органом місцевого самоврядування ділянкою, яка належить державі, передачу в приватну власність «невідчужуваних» ділянок, які не підлягають приватизації, про наявність рішення суду щодо визнання недійсним і скасування «первинного» рішення, наприклад про вилучення земель із лісового фонду, припинення права постійного користування тощо (постанови ВП ВС від 14.11.2018 у справі №183/1617/16 та 21.08.2019 у справі №911/3681/17). Тобто йдеться про неспростовний факт незаконного вибуття спірної ділянки з державної чи комунальної власності.

Гарантії визначеності

Для забезпечення єдності судової практики, для розподілу доказування в земельних спорах актуальним є питання, яка ж презумпція встановлена в ст.19 Конституції: дійсності рішень для учасників правовідносин чи недійсності, якщо органи діють із порушенням вимог Конституції та законів?

Найчастіше для застосування презумпції дійсності актів та обов'язкової їх оспорюваності суди посилаються на рішення КС №7-рп/2009, яке, як відомо, стосується застосування положень щодо наслідків зміни органами місцевого самоврядування своїх власних рішень.

Проте питання щодо оцінки судом нікчемності актів, які не відповідають Конституції та законам, цілком обґрунтовано може розглядатися поза контекстом скасування органами власних рішень індивідуальної дії.

У цьому випадку застосовується презумпція незаконності таких рішень.

Потрібно брати до уваги мету, яку мають обмеження, установлені в рішенні КС: забезпечення правової визначеності щодо дії індивідуальних актів органів влади як елементу верховенства права. (Очевидно, що «гарантії стабільності суспільних відносин» не можуть іти всупереч із нормами ст.8 Основного Закону.) У разі необхідності дати оцінку неконституційному, незаконному рішенню органу суд не позбавлений повноважень зробити це в мотивувальній частині та застосувати наслідки в резолютивній – відповідно до позовних вимог про повернення ділянки.

Ценайбільш очевидно щодо «невідчужуваних» ділянок. З огляду на зміни, унесені до ст.268 ЦК, якими виключено п.4 ч.1 ст.268 ЦК на підставі закону від 20.12.2011 №4176-VI, це є реальним механізмом повернення ділянок, які не можуть передаватись у приватну власність. Такий підхід відповідає ст.8, ч.2 ст.19, ст.55, ч.2 ст.68, ст.124 Конституції та дозволяє уникнути легалізації судом незаконних рішень органів влади та місцевого самоврядування.

Натомість позиція оспорюваності, яка ґрунтується на ототожненні суб'єктів права власності на землю (українського народу, держави, територіальних громад) і органів державної влади та місцевого самоврядування, допускає чинність актів, учинених із порушенням норм Конституції та імперативних, заборонних норм законів.

Аналогія волевиявлення

Водночас існує ймовірність, що судова практика опирається на застосування конструкції нікчемності актів саме за аналогією з нікчемними правочинами. Це означає застосування концепції волевиявлення замість концепції повноважень органів влади та місцевого самоврядування, на яку вказує ч.2 ст.19 Конституції.

Наразі поняття «волі й волевиявлення» органів влади мають обмежене застосування в спорах про витребування (віндикацію) ділянок, які незаконно вибули з володіння держави або територіальної громади. У них

питання «волі відчужувача» є кваліфікуючим елементом доказування. Це усталена позиція ВС, яку неодноразово підтверджувала ВП: відсутність відповідних повноважень органу влади на відчуження ділянки означає, що власник (держави, територіальна громада) таку волю не виявляла, а оскаржувані рішення неповноважних органів є такими, що суперечать актам законодавства та порушують право власності держави на землю (постанова ВП ВС від 23.10.2019 у справі № 488/402/16-ц).

Натомість наукові підходи щодо «концепції волевиявлення» органів влади можуть втілюватись у судовій практиці через застосування до актів органів влади норм щодо дійсності правочинів, зокрема ст.203 ЦК. Наприклад, зазначається, що достатньо встановити дійсність волевиявлення міської ради, яке вочевидь було вільним і відповідало внутрішній волі, тобто йдеться про аналогію зі психічним процесом формування волевиявлення фізичною особою.

Недопустиме ототожнення

Як може розвиватися судова практика, яка відійде від принципу «незаконність акта – це відсутність волевиявлення»? За якими критеріями, крім відповідності нормам права, Конституції, можливо розв'язувати питання дійсності рішень органів влади? «Концепція волевиявлення» органу влади замість «концепції повноважень», окрім прямого ігнорування норм Основного Закону (ч.2 ст.19), суперечить сутності права власності на землю. Адже орган влади, на відміну від приватної особи, не є автономним власником, ним є Український народ, від імені якого вони здійснюють це право.

Чим небезпечне ототожнення рішення органу влади та правочину? Найперше тим, що це не відповідає розд.І Конституції, який є нормативним вираженням елементів конституційного ладу, дотримання й захист якого є обов'язком судової влади. По-друге, невідповідністю засадам і нормам ЦК та ЗК (див. «Земля, установлена судом», «ЗіБ»).

Та основний ризик застосування концепції волевиявлення замість концепції повноважень

полягає в її можливих наслідках. Як зазначає д.ю.н. Анатолій Мірошниченко, «у будь-якому разі класифікація акта органу і як проміжного етапу формування волевиявлення, і як акцепту означає, що такий акт не може бути окремим предметом оспорювання в порядку ні адміністративного, ні цивільного, ні господарського судочинства. Визнання недійсним (незаконним, неправомірним, нечинним) або «скасування» такого «етапу волевиявлення» ніяк не впливає на правове становище сторін, а тому не повинне вважатися «юридичним спором» у розумінні ст.124 Конституції, а отже, і розглядатися судом».

Проте судова практика не може ігнорувати прямі норми Основного Закону. За такою логікою, «поза спором у розумінні ст.124 Конституції» залишаються всі акти органів влади та місцевого самоврядування, які є

підставою виникнення суб'єктивних прав і елементом певного юридичного складу. Ось так вимальовуються далекосяжні наслідки ігнорування норм ч.2 ст.19 Конституції, рішень КС, принципу верховенства права та засад конституційного ладу.

«Нікчемні» акти, з одного боку, порушують гарантії місцевого самоврядування, а з другого – «земельні права» щодо невідчужуваних ділянок у силу єдності екосистеми, не є питанням суто «місцевого значення». Отже, учергове йдеться про порушення засад конституційного ладу (стст.13, 16 Конституції), захист якого не може залежати від законодавчих і процесуальних лакун та оригінальних доктринальних пошуків, довірливо сприйнятих судовою практикою (*Закон і Бізнес* (https://zib.com.ua/ua/144783-chim_nebezpechne_ototozhnennya_akta_organu_vladi_z_pravochin.html). – 2020. – 3-9.10).

Прудивус О., член Вищої ради правосуддя

Я вітаю співпрацю з міжнародними партнерами, але допомога і участь в державному управлінні – різні речі

(Інтерв'ю)

Уже в листопаді цього року парламент проголосує за президентський законопроект №3711, який сприятиме запуску роботи Вищої кваліфікаційної комісії суддів. Утім, цей документ ще не панацея, бо ж близько 2000 суддів зібрались у відставку. Кадрові пертурбації пов'язані не тільки із правом судді піти, але й з тотальним приниженням професії. Тож в інтерв'ю «ЗіБ» член Вищої ради правосуддя О. Прудивус розповів про те, як вони визначають кадрову потребу в суддях та чому створення «допоміжних» органів при конституційному порушує основні догми державотворення.

– *Олегу Васильовичу, вже у листопаді Верховна Рада збирається ухвалити президентський законопроект №3711, і ВРП зможе повернутися до формування складу ВККС. А там, після Нового року, запрацює і сама ВККС. Проте, як свідчить висновок Венеціанської комісії, від нашої влади*

вимагають не зупинятися на цьому і готувати більш масштабну реформу, головний удар якої має бути спрямований на чинний склад ВРП. Кого ви та ваші колеги не влаштовують і чому саме? Може, тому, що всі ви – «люди Порошенка», оскільки призначалися за його каденції?

– Я вже висловлювався з приводу словосполучення «судова реформа», бо не все, що стосується змін у діяльності судів, можна так назвати. Ми з початку 1990-х років є свідками різних реформ у системі судоустрою, тому я з обережністю ставлюся до цього словосполучення. Не може реформа, зокрема судова, відбуватися протягом 30 років.

Що стосується законопроекту №3711, то він є настільки нагальним, що потребує термінового ухвалення. В ньому йде мова про створення ВККС – важливого органу суддівського врядування, на який покладено функції оцінювання суддів і добору кандидатів

для призначення на посади суддів і який не працює вже близько року. Наслідки зупинення його роботи – жахливі: у судах не вистачає приблизно 2000 суддів. Майже стільки ж суддів ще не завершили процедури оцінювання. Тому сподіваюсь, що цей законопроект дозволить зрушити з місця вирішення проблеми кадрового дефіциту в суддівському корпусі.

Що ж до висновку Венеціанської комісії, то я не поспішав би з його цитуванням, оскільки всі переклади, які зараз є у ЗМІ, не є офіційними. А в таких документах кожне слово має значення. Неточний переклад будь-якого слова або фрази може змінити зміст. А головне завдання перекладу – точно передати суть думки, яку висловили експерти. Тож, поки ми не побачимо офіційного перекладу, давати оцінку зарано.

Що стосується тези про те, що «у висновку ВК від нашої влади вимагають більш масштабної реформи», то я не чув від наших європейських партнерів, що ВРП потрібно реформувати.

Реформа 2015–2016 років закінчилася змінами до Конституції. Одним з результатів цих змін стало утворення нового конституційного органу – Вищої ради правосуддя. Це була глобальна та фундаментальна реформа, адже були змінені принципи формування ВРП, визначені суб'єкти, які висувають своїх кандидатів до Ради. Як на мене, саме ці принципи відповідають європейським підходам та стандартам щодо формування вищого органу суддівського врядування. Тому мені не зрозуміли закиди щодо членів ВРП.

Що стосується «людей Порошенка», то можу запевнити: кожен із членів Ради, незалежно від того, за часів якого Президента він був обраний, у першу чергу є членом конституційного органу. Те саме стосується і суддів. Судді призначаються не Президентом Ющенком, Януковичем, Порошенком чи Зеленським, а Президентом України, тобто державним інститутом, який всі мають поважати.

– Також експерти виступили проти того, щоб ВРП, як це передбачено проєктом №3711, мала будь-який вплив на подальшу діяльність ВККС, зокрема у частині затвердження методик оцінювання, процедур добору тощо. Хоча це цілком логічно, якщо взяти

до уваги досвід останнього складу ВККС, яка суто суб'єктивно виставляла бали за таким критерієм, як добросовісність, а потім вносила подання про звільнення суддів. І Рада раз у раз повертала такі подання з підстав їх необґрунтованості. Від кого саме відстоюють наші іноземні партнери незалежність ВККС?

– Я не стикався із тим, щоб ВККС була від когось залежна. Це абсолютно самостійний орган за своєю правовою природою. Варто зазначити, що ніякого підпорядкування між ВРП та ВККС немає. В основі взаємовідносин цих органів лежать принципи та правила, визначені законами. Якщо, до прикладу, комісія подає до ВРП необґрунтоване рішення, то, звичайно, воно буде повернуто або відхилено, але це ні в якому разі не свідчить про якесь підпорядкування.

Що ж до методики та процедури добору, то, знову ж таки, не принципово, який із суб'єктів владних повноважень буде ухвалювати таке рішення. Головне – умотивованість та законність, а не питання впливу органів один на одного.

– До речі, у постанові Пленуму Верховного Суду, якою затверджено подання до Конституційного Суду щодо окремих положень закону №193-IX, стверджувалося, що європейські стандарти передбачають, аби у складі ВККС більшість становили судді, обрані самими суддями. Але «венеціанці» про це не згадали. У чому проблема? Може, для України передбачені якісь інші стандарти незалежності правосуддя?

– Річ у тім, що у законопроекті №3711 про це не йдеться, тому Венеціанська комісія нічого і не зазначала із цього приводу. Втім, такі принципи відображають сталу позицію європейських інституцій. Представництво в органах суддівського врядування більшістю суддів – це загальноприйнята формула.

– Експерти ВК відзначили у висновку, що «дізналися про твердження щодо корупції з боку деяких членів судової системи, у тому числі ВРП». Вам відомі ці прізвища? І як ви сприйняли такі узагальнення, що кидають тінь на всіх членів Ради?

– Безумовно, мені ці прізвища невідомі. Тим паче невідомі дані про корупцію серед членів Ради. Що ж до висновку ВК, то, знову ж таки, потрібно дивитися на офіційний переклад, а вже потім з'ясувати, що експерти хотіли сказати. Упевнений, що будь-яка відповідальна особа не може звинувачувати в будь-чому іншу особу, не маючи на це юридичних підстав. Тим більше якщо йдеться про поважний юридичний орган, яким є ВК. Я навіть уявити собі не можу, що у ВК могли якось коментувати плітки про те, що хтось десь чув про корупцію в українській суддівській спільноті.

– *Що вас більше насторожує в ідеї утворення етичної комісії, яка має провести «разову оцінку доброчесності та етики членів ВРП»: сам факт перевірки за невідомими критеріями чи склад цієї комісії, до якої мають увійти іноземці?*

– Мене в цьому факті нічого не насторожує, але в мене є серйозні запитання. Зокрема, які критерії доброчесності? Нормативно в Україні на рівні законів цей термін не закріплений. Так, є якісь формулювання в підзаконних актах, але ж чітко визначеного поняття в розумінні тієї ж ВК та наших європейських партнерів немає. Тож складно говорити, як має проходити оцінка доброчесності, бо сьогодні кожен по-різному уявляє «доброчесність», а все через те, що немає єдиного знаменника.

Якщо говорити про склад гіпотетичної комісії з доброчесності, то потрібно розуміти: будь-який орган, який створюється в межах державотворення та є дотичним до державного управління, має суворо відповідати закону. Тобто структура та порядок формування мають бути чітко прописані, аби всі розуміли, що це за орган і що від нього очікувати. І як повноваження такого органу будуть кореспондуватись із системою державного управління та із системою судоустрою.

Сьогодні заяви про необхідність створення комісії з питань доброчесності та етики – це просто гасла. В одному зі своїх рішень КС зазначив, що ця комісія не може бути створена при конституційному органі ВРП. Комісія має бути створена в інший спосіб, але в який і коли – не зрозуміло.

Якщо такий орган впливає на формування складу конституційного державного органу влади, то це має бути закріплено в чинному законодавстві та відповідати Конституції. Тільки тоді ми можемо вести предметну дискусію, а не сперечатися щодо гасел, озвучених після підписання меморандуму із Міжнародним валютним фондом.

– *Ви як суддя, якого обрали колеги на з'їзді, відчуваєте на собі тиск так званого корпоративізму, який закликала подолати ВК? Чи відчували б ви себе більш незалежним, якби посаду в Раді отримали з рук фактично трьох іноземних експертів? І це не гіпотетична ситуація, оскільки у висновку ВК говориться, що під час внесення наступних змін до законодавства слід надати етичній комісії право відсіювати кандидатів уже і для суб'єктів призначення членів ВРП.*

– Коли мене обирали на з'їзді суддів, я у своїй промові сказав, що прагну того, аби кожен суддя ніс гідно своє звання. Я особисто дію в інтересах суддівської спільноти у самому високому значенні цих слів.

Варто розуміти, що ніхто не вимагає, щоб члени ВРП обиралися трьома міжнародними експертами. Мова йде про залучення таких експертів для того, щоб вони здійснювали моніторинг доброчесності тих кандидатів, які вирішили висунути себе для обрання членом ВРП.

Не хочу коментувати цю позицію. Процес державотворення я усвідомлюю таким чином: якщо мова йде про діяльність органу врядування, статус якого закріплений в Основному Законі, то всі питання пов'язані з його діяльністю, в тому числі висування кандидатів до цього органу, мають відповідати найвищому закону.

Кожен із суб'єктів, які беруть участь у формуванні ВРП, – це самодостатній та потужний орган. Рада формується через численну професійну спільноту суддів, адвокатів, науковців та прокурорів, і їм не потрібні додаткові інструменти для визначення кандидата.

Важко уявити, до прикладу, що 50-тисячній адвокатській спільноті, яка обирає своїх

кандидатів до ВРП, хтось буде говорити, які кандидати викликають сумніви, а які – ні. Логічно, що адвокати в такому разі, так само як і судді, науковці та прокурори, скажуть, що це їхнє професійне право і ділити його вони ні з ким не будуть. У нашій країні діють потужні професійні спільноти у сфері права, і їх не потрібно принижувати тим, що хтось буде допомагати у делегуванні кандидатів.

Я з великою повагою ставлюся до будь-якої співпраці з міжнародними партнерами заради розвитку та процвітання нашої держави. Але ж вирішення питань, пов'язаних з формуванням конституційного органу, – це прерогатива виключно громадян України. У цих питаннях є дуже тонка межа і до них варто ставитися відповідально. Тим паче до заяв, що хтось прийде і буде вирішувати питання діяльності державного конституційного органу.

– У рішенні КС №4-р/2020 наголошувалося, що ВРП – це конституційний орган, при якому не можуть діяти якісь інші підрозділи, що матимуть на нього вплив. Утім, експерти ВК уважають, що це не суперечитиме нашій Конституції. Мовляв, вона допускає утворення допоміжних органів у судовій системі та при ВРП. На ваш погляд як науковця, чи допустимо створювати якісь проміжні органи чи комісії для відбору членів конституційного органу?

– Дійсно, такі розмови відбуваються, бо це одна з умов меморандуму між Україною та МВФ. Утім, я ще раз наголошую: мені дуже важко уявити, що міжнародні експерти, навіть найавторитетніші, вирішуватимуть долю конституційного органу державної влади. Я з великим позитивом ставлюся до співпраці, консультацій, обміну досвідом. Я щирий щодо партнерів, які прагнуть розвитку України. Але ж допомога і участь в державному управлінні – це різні речі.

Мені не зрозуміла роль міжнародних експертів у формуванні конституційного органу. Складно уявити, як самодостатнім суб'єктам висування та обрання членів ВРП, а саме – Президенту, Верховній Раді, з'їздам суддів, адвокатів, науковців, конференціям прокурорів, скажуть, що цих можна обирати, а цих – ні.

– Ви є членом робочої групи з питань опрацювання кількості суддів у судах. Чи маєте дані щодо того, скільки суддів ще мають право на відставку, але поки що не подали заяв? Адже не виключено, що відмова Уряду підвищити наступного року оклади пропорційно прожитковому мінімуму, постійні намагання обмежити суддівську винагороду підштовхнуть і їх зняти мантії. Чи не залишиться ця влада у спустошених храмах Феміди? Адже заповнити вакансії менш ніж за рік не вдасться та й не буде ким.

– За даними Державної судової адміністрації, нині близько 2000 суддів мають право на відставку, оскільки в них вже є достатній для цього стаж. Якщо вони скористаються цим правом зараз – це буде не колапс, а просто жах.

На рішення судді залишатися на посаді чи йти у відставку нині впливає кілька чинників. По-перше, невпевненість у пенсійному майбутньому. Сьогодні на цю тему шириться багато пліток. По-друге, тотальне приниження суддів, яке відбувається протягом останніх років, безумовно, не сприяє тому, щоб суддя відчував турботу держави. Судді морально пригнічені, і не тільки інформаційним тиском. Деякі вже бояться стороннім людям говорити, що вони судді. По-третє, навантаження, яке існує в судах, є непомерним.

У багатьох судах через нестачу кадрів служителі Феміди вимушені працювати за двох, а то й за трьох. І це також не сприяє тому, щоб судді трималися за свої місця.

– У 2012 році, після прийняття нового Кримінального процесуального кодексу, передбачалося провести добір майже 1000 суддів, аби забезпечити виконання нової функції – слідчого судді. Тобто загальна чисельність штатних посад у судах першої та другої ланок мала сягнути майже 9000. Утім, не так давно ВРП погодилася на зменшення штатної чисельності в багатьох судах. І це при тому, що судді щоразу нарікають на надмірне навантаження. Де в цьому логіка?

– ВРП ще нічого не погоджувала. Триває активна робота. Пропозиції щодо визначення кількості судів і суддів належить напрацювати Державній судовій адміністрації, яка займається

опрацюванням даних. Нині питання кількості судів і суддів, як ніколи, є нагальним, саме через зміну адміністративно-територіального устрою. Спочатку потрібно вирішити питання кількості судів, а потім уже визначити чисельність суддів у них та в цілому по країні.

Ми активно працюємо над цим питанням. Нам допомагають партнери з програми USAID «Нове правосуддя». Для визначення кількості суддів є відповідні формули, які враховують навантаження. Кількість справ сама по собі не визначає кількості суддів, тут потрібно враховувати коефіцієнт складності цих справ. Тому ми в процесі, а це дуже копітка робота. Сподіваюся, незабаром ми вийдемо на результат.

– Чи контактуєте ви з колегами із Запорізького окружного адміністративного суду, який очолювали до обрання? Яка в них ситуація з фінансуванням? Чи не висувують вони вам претензій, що ВРП не доклала зусиль, аби забезпечити суди достатніми коштами для діяльності?

– Я залишаюся суддею Запорізького ОАС, чим пишаюсь. Безумовно, я спілкуюся з колегами не тільки на теми нашого повсякденного життя.

Ми також обговорюємо проблеми фінансування судової системи, бо ж вони мають тотальний характер.

ВРП докладає багато зусиль для того, щоб вирішувати цілу низку таких проблем. На жаль, ситуація з фінансуванням судової влади настільки критична, що я такого не пам'ятаю, принаймні за останні роки двадцять.

Відповідь міністра фінансів, яка днями надійшла до Вищої ради правосуддя, Комітету ВР з питань правової політики, Ради суддів та Верховного Суду, свідчить, що посадовці, відповідальні за фінансування судової влади, навіть не планують розв'язувати цю проблему. І свою позицію обґрунтовують безпідставними, я сказав би, нікчемними приводами.

Закликаю український Уряд до негайного вирішення проблеми фінансування судової системи, аби в Україні не зупинилося правосуддя. Адже вона набула вже такого масштабу, який здатен стати на заваді дотриманню конституційного обов'язку держави забезпечувати громадянам доступ до правосуддя (*Закон іБізнес (https://zib.com.ua/ua/145138-vitayu_spivpracyu_z_mizhnarodnimi_partnerami_ale_dopomoga_i_.html). – 2020. – 24-30.10*).

Рибачук О., Голова Центру спільних дій, колишній віце-прем'єр України з питань європейської інтеграції

Небезпечні президентські експерименти

Президент хоче спитати українців, чи треба карати корупціонерів довічним позбавленням волі. Така ідея, як її не оцінюй, є з одного боку безвідповідальним популізмом, а з іншого небезпечною поведінкою глави держави.

Корупційні правопорушення є безумовно небезпечними. Однак, вони не стоять в одному ряду за суспільною небезпекою із посяганнями на людське життя, воєнними злочинами та злочинами проти міжнародного миру і безпеки, за які встановлено відповідальність у виді довічного позбавлення волі. Тому ідея такого покарання суперечить основам кримінального права, яке має на меті забезпечити співмірність

покарання із тою шкодою, якої завдано кримінальним правопорушенням. Отже, довічне позбавлення волі за корупцію є неспівмірним із вчиненим, а тому не забезпечує покарання.

З іншого боку, варто подумати чи проблема саме в м'яких покараннях чи в чомусь іншому?

Може корупція росте і квітне тому, що президент парламентсько-президентської республіки призначив замість незалежного і професійного генпрокурора свого ручного і політично заангажованого?

А може тому, що політична сила президента і його офіс замість створення умов для незалежної роботи антикорупційних органів

намагаються їх якщо не знищити, то зробити залежними від себе?

Може проблема в тому, що вже який місяць не розслідуються публічні повідомлення про корупцію до якої причетний брат голови офісу президента?

Чи не підмінив президент своїми приватними інтересами інтереси народу і держави?

Чи може тому, що року при владі не достатньо аби ліквідувати департаменти СБУ які нібито захищають економіку та борються з корупцією, а на ділі очолюють корупцію під крилом у президента?

А може проблема з подоланням корупції в тому, що саме президент не спішить ліквідувати Окружний адміністративний суд міста Києва, про зухвалі факти корупції писали не лише українські, але і міжнародні ЗМІ.

Може проблема таки у тому, що через все перелічене вище корупціонери в принципі не отримують вироків і не сідають і без усунення

цих проблем не будуть сідати ні довічно, ні на пів року.

Однак в ідеї президента все ж найважливішим є не правовий, а морально-етичний вимір питання. Чи не ганьблять український народ дії президента, який використовує свою посаду для відвертих маніпуляцій і політичної боротьби? Чи не забув президент про те, що він має служити народу і дотримуватись Конституції, а не народ і Конституція є його іграшками? Чи не підмінив президент своїми приватними інтересами інтереси народу і держави?

Щоб отримати відповіді на ці питання не потрібно проводити жодних опитувань. Відповідь є очевидною – президент, який має хоч крихту поваги до свого народу, не може перетворювати здійснення даної народом влади на дешеве шоу, за яке потім нам всім доведеться платити дорогою ціною (*НВ* (<https://nv.ua/ukr/opinion/zelenskiy-chim-nebezpechne-opituvannya-prezidenta-novini-ukrajini-50117866.html>). – 2020. – 15.10).

Малюська Д., міністр юстиції,

Смирнов А., заступник керівника Офісу президента України,

Костін А., народний депутат, голова комітету Верховної ради з питань правової політики

«Не дочекаєтесь»:

як зміниться судова реформа Зеленського після рішення Венеції

В Україні традиційно є низка реформ, які десятиліттями залишаються актуальними та загалом нагадують відому тезу про ремонт будинку, який а priori не можна закінчити.

Судова реформа – один з таких вітчизняних довгобудів.

Такий підхід навряд чи можна назвати оптимальним, тому, хоча досконалості й немає меж, наше завдання – провести ключові зміни у законодавстві якомога швидше, щоб надати можливість судам перейти у режим стабільної роботи.

Ключові законодавчі зміни у роботі судів будуть імplementовані у три етапи. Метою першого етапу буде запуск добору на вакантні місця суддів та виконання рішень Конституційного Суду України.

На другому етапі буде вдосконалено процедуру добору членів Вищої ради правосуддя та її роботи. Третій етап буде присвячено проблематиці єдності судової практики.

З гарних новин – експертні дискусії щодо проекту закону №3711, яким було оформлено перший етап реформи, знаходяться на завершальних етапах і вимальовується чітке бачення положень, прийнятних для більшості учасників процесу.

На жаль, дискусії щодо проекту №3711 згенерували також чимало міфів та маніпуляцій, які спотворюють уявлення громадськості про реальний стан речей.

Нижче ми спробуємо надати відповіді на найпоширеніші із запитань, які виникли за

результатами обговорення проєкту №3711, задля уникнення неоднозначності та зайвих політичних баталій.

Чому реформа розбита на три етапи?

Це зроблено з огляду на різну складність проходження кожного етапу.

Якщо перший етап, оформлений законопроектом №3711, – це технічні зміни, зміст та актуальність яких викликає не надто багато суперечок, то наступні етапи – набагато складніші та неоднозначніші.

Поділ реформи на частини спрощує її проходження у парламенті та дозволяє отримати перші результати уже у короткостроковому періоді. Мудра порада їсти слона лише частинками залишається актуальною.

Чимало коментаторів вирвали з контексту проєкт №3711, вказавши, що це не є повноцінною судовою реформою та звинувативши владу у небажанні реформувати суди.

Реальність цілком інша. Комплексна судова реформа буде імплементована.

Вона відбудеться відповідно до кращих європейських стандартів, а законопроект №3711 – лише перший, найлегший і найпростіший з кроків у цьому напрямку, метою якого є:

- вирішити врешті-решт ситуацію з існуванням в країні вже майже три роки двох найвищих судів у системі судоустрою України, залишену у спадок минулою владою в результаті судової реформи 2016 року;

- запустити процес формування нового складу важливого органу суддівського врядування, на який покладені функції добору та оцінювання суддів, – Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (ВККС).

На сьогодні в Україні вакантними є близько 2 тисячі посад суддів, що складає понад 30 % від усіх суддівських посад, ще 30% суддів мають право на відставку.

У 2020 році президентом України було призначено 424 судді, але ця цифра не є достатньою і такою, що може суттєво змінити кадрову ситуацію.

Надмірне навантаження на працюючих суддів та брак суддівських кадрів негативно впливає на строки розгляду справ судами,

що спричиняє значну кількість звернень до Європейського суду з прав людини.

Комітет міністрів Ради Європи на своєму останньому засіданні 29 вересня – 1 жовтня, аналізуючи виконання Україною рішень Європейського суду з прав людини, нагадав, що затримки зі здійсненням правосуддя є серйозною небезпекою для верховенства права, що призводить до недотримання прав людини й основних свобод, та висловив глибоку стурбованість, що судова система і надалі серйозно не доукомплектована, особливо що стосується місцевих судів.

А відтак надзвичайно важливо максимально оперативно пройти перший етап реформи та запустити роботу Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

В Україні не повинно бути судів без суддів, українці не мають роками очікувати на розгляд своїх справ.

Чи вплине на реформу висновок Венеційської комісії?

Безумовно, так.

Проте перш ніж перейти до аналізу самого тексту документа, варто нагадати, що таке Венеційська комісія і яка її основна місія.

Венеційська комісія (Європейська комісія «За демократію через право») була створена як дорадчий орган Ради Європи саме для сприяння в першу чергу молодим демократіям у напрацюванні національного законодавства, яке б відповідало європейським стандартам та цінностям. Саме за експертною думкою країни та звертаються до шанованих правників.

А тому ті чи інші рекомендації Комісії щодо удосконалення положень проєктів і слід сприймати як дружню пораду, допомогу і підтримку, яка має на меті покращити національне законодавство, а не критику чи виставляння червоних карток владі.

Венеційська комісія через багаторічну залученість до процесів реформування в Україні добре обізнана з нашим законодавством та тими викликами, які існують у різних сферах життя країни, її висновки були і є орієнтиром для удосконалення законодавства.

9 жовтня ВК затвердила свій висновок щодо законопроекту №3711, який в перші ж хвилини від появи офіційного тексту уже встиг стати об'єктом неабиякої уваги медіа, жвавої дискусії та інтерпретацій.

Ми вдячні нашим міжнародним партнерам за детальний аналіз тексту законопроекту №3711 та як завжди високу якість юридичної аналітики.

Венеційська комісія погодилась з ключовими положеннями законопроекту, а також з тим, що судову реформу варто проводити поетапно, і першим з таких етапів може бути законопроект №3711.

В ході спілкування з експертами ВК представники української влади намагалися донести єдину позицію, що законопроект №3711 сам по собі не слід розглядати як судову реформу, а як точкову, вузьку ініціативу, спрямовану на розв'язання невідкладних питань у зв'язку з потребою формування ВККС та виконання рішень Конституційного Суду України.

Разом з тим, Венеційська комісія запропонувала:

- вдосконалити процедуру добору членів конкурсної комісії для проведення конкурсу на зайняття посади члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України,
- відтермінувати надання додаткових повноважень Вищій раді правосуддя,
- запровадити окремі зміни у діяльності Вищої ради правосуддя на другому етапі реформи.

Наявність у висновку Венеційської комісії пропозицій для вдосконалення законопроекту №3711 викликала цілу хвилю звинувачень про те, що нібито наші європейські партнери вщент розкритикували законопроект і закликали його не приймати.

Насправді такі звинувачення є істотним перебільшенням, а реальність – значно простіша і точно оптимістичніша.

Ніхто всерйоз не очікував, що Венеційська комісія просто кивне головою і напише, що усе чудово. Будь-який законопроект може бути вдосконалений, і №3711 – не виняток.

Усі рекомендації ВК можуть бути враховані під час підготовки законопроекту до другого

читання, і саме це ми й будемо рекомендувати зробити колегам з Верховної Ради України.

Бачення Венеційської комісії того, як повинна виглядати реформа діяльності Вищої ради правосуддя, повністю відповідає нашим планам, а тому висновок наших європейських колег є дуже гарною підтримкою наших планів.

Чи буде змінено процедуру добору до конкурсної комісії?

Питання формування конкурсної комісії, яка проводитиме конкурс на посаду члена ВККС, без сумніву, буде найбільш дискусійним у парламенті.

Відповідно до законопроекту №3711 шістнадцять членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України буде призначено Вищою радою правосуддя за результатами відкритого конкурсу. Добір здійснюватиметься конкурсною комісією, до складу якої увійдуть представники суддівського корпусу та міжнародні експерти. Передбачається, що такий підхід до формування конкурсної комісії забезпечить пропорційне представництво суддів та міжнародних експертів у процесі конкурсу, що сприятиме підвищенню довіри до нього.

Венеційська комісія позитивно відзначила, що запропонована президентом України модель формування конкурсної комісії наслідуює приклад успішної моделі, що була ефективно реалізована під час конкурсу до Вищого антикорупційного суду.

Разом з тим експерти вкотре наголосили на тимчасовості такої змішаної моделі конкурсної комісії з міжнародним компонентом на перехідний період до досягнення необхідних результатів.

Задля уникнення ситуації, коли суб'єкти формування конкурсної комісії з тих чи інших причини не подадуть свої пропозиції, проєкт №3711 пропонує визначити альтернативного суб'єкта формування конкурсної комісії – Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Варто сказати, що від самого початку розгляду законопроекту у профільному комітеті парламенту наголошувалося, що визначення, який конкретно орган чи посадова особа міг

би стати так званим альтернативним суб'єктом формування конкурсної комісії, є питанням абсолютно відкритим, і альтернативні пропозиції вітаються.

Проте, здається, навіть для експертів Венеційської комісії було складно однозначно визначити такий нейтральний орган, і вона залишила це питання на розсуд українського законодавця.

Дискусія щодо цього продовжиться у парламенті, і ми розраховуємо, що за її результатами буде визначений шлях, що не викликатиме несприйняття у громадськості та професійної спільноти.

Чи будуть змінені повноваження Вищої ради правосуддя?

Венеційська комісія відзначила, що з огляду на «свою нагальність проєкт № 3711 повинен чітко обмежитися лише відновленням ВККС та інтеграцією суддів Верховного Суду України відповідно до рішення Конституційного Суду.

Проєкт № 3711 у тому вигляді, в якому він був представлений, врегульовує ці теми, але в ньому також присутні пропозиції, які виходять за ці нагальні потреби, а саме повне підпорядкування ВККС Вищій раді правосуддя».

Варто, напевно, окремо прояснити причини та обставини появи в проєкті № 3711 норм, які були названі як «надання додаткових чи нових повноважень Вищій раді правосуддя».

Ухвалений у 2019 році Закон №193 вніс зміни до статей, які визначають повноваження ВРП та ВККС, доповнивши їх пунктом 6-1 статті 93 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та пунктом 13-1 статті 3 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» відповідно.

Ці норми не були предметом розгляду Конституційного Суду України і є чинними.

Відповідно до таких змін саме до повноважень Вищої ради правосуддя віднесено сьогодні затвердження порядку складення відбіркового іспиту та методики оцінювання його результатів, порядку складення кваліфікаційного іспиту та методики оцінювання кандидатів, положення про проведення конкурсу на зайняття вакантної посади судді, порядку та методології

кваліфікаційного оцінювання, порядку формування і ведення суддівського досьє (досьє кандидата на посаду судді). ВККС же згідно з чинним законом розробляє та подає на затвердження Вищій раді правосуддя ці проєкти.

Принцип правової визначеності є невід'ємною складовою принципу верховенства права.

Про це неодноразово відзначалося у рішеннях Конституційного Суду України, який наголошує, що «одним з елементів верховенства права є принцип правової визначеності» (Рішення від 29 червня 2010 року N 17-рп/2010); «із конституційних принципів рівності й справедливості випливає вимога визначеності, ясності й недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці й неминуче призводить до сваволі» (Рішення від 22 вересня 2005 року № N 5-рп/2005).

Окрім того, Венеційська комісія у своїх ухвалених раніше висновках вказувала на те, що система судового врядування повинна бути узгодженою, та рекомендувала спростити структуру органів судового врядування в Україні.

Зокрема, у Висновку № 969/2019 щодо окремих положень Закону № 193 Венеційська комісія зазначила, що «схвалює спрощення системи суддівського врядування шляхом наближення ВККСУ до ВРП. У довгостроковій перспективі може бути передбачене приєднання ВККСУ до ВРП».

Саме виходячи з принципу правової визначеності, задля узгодження правових норм, усунення між ними суперечностей в рамках одного закону та беручи до уваги попередні рекомендації Венеційської комісії, і було запропоновано відповідні зміни до окремих статей Закону України «Про судоустрій і статус суддів», які стосуються визначення єдиного суб'єкта затвердження тих чи інших порядків, положень і методик.

Слід відзначити, що хоча Венеційська комісія у висновку щодо проєкту № 3711 і зазначає, що на сьогоднішньому перехідному

етапі функціонування судової системи Вища кваліфікаційна комісія суддів України повинна існувати як автономний орган, який сам ухвалює рішення щодо процедурних речей, які регулюють його діяльність, вона також підкреслює, що залишається на позиції можливості такого наближення чи навіть об'єднання двох органів суддівського врядування у майбутньому.

Венеційська комісія продовжує вважати, що стосунки між Вищою радою правосуддя та Вищою кваліфікаційною комісією суддів України можуть бути переглянуті, як це запропоновано законопроектом 3711, але в ході ширшої, структурної реформи, яка має бути ініційована після початку роботи ВККС.

А отже, європейські експерти не відкинули запропоновану ідею організаційного спрощення структури органів суддівського врядування, а лише зазначили про необхідність її реалізації в рамках наступних кроків по вдосконаленню профільного законодавства.

Коли буде реалізовано другий та третій етапи реформи?

Як уже було описано вище, законопроект № 3711 прокладе шлях для другого етапу структурних реформ в судовій владі, описаних у висновку Венеційської комісії, а також погоджених в рамках співпраці з ЄС та МВФ.

Влада рішуче налаштована на утвердження незалежних, добросовісних та ефективних інституцій судової влади. У всіх, в тому числі й зацікавлених сторін, є розуміння, що реформа має продовжуватися і не повинна обмежуватися лише взятими державою на себе зобов'язаннями.

У постійному діалозі з експертами ЄС та МВФ наразі фіналізується текст законопроекту, який дозволить імплементувати зобов'язання України.

Його положення адресуватимуть питання створення етичної ради за участю міжнародних експертів та її компетенції, порядку функціонування служби дисциплінарних інспекторів ВРП, а також удосконалення порядку розгляду окремих адміністративних справ.

В цьому законопроекті розробники намагаються підходити виважено до питання, в першу чергу, відповідності пропонованих положень нормам Конституції України. Без сумніву, він також пройде оцінку Європейської комісії «За демократію через право».

У стадії розробки перебувають законодавчі пропозиції, спрямовані на забезпечення сталості та єдності судової практики, удосконалення інституту обов'язкових висновків Верховного Суду щодо застосування норм права, формування єдиної правозастосовчої практики, утвердження ВСУ як суду права.

Венеційська комісія позитивно відзначила, що на відміну від попередніх законодавчих процесів, основні зацікавлені сторони залучалися до консультацій під час підготовки цього законопроекту.

Попри заклик Комісії до парламенту продовжувати цей діалог, його ухвалення не обіцяє бути легким. Адже не таємниця, що багато політичних сил виступають категорично проти залучення міжнародних експертів до питань, що стосуються судової влади в будь-якій, навіть дорадчій ролі. Маємо сподівання, що усі сторони зможуть налаштуватися на конструктивний діалог та відмовитися від практики взаємопоборювання.

Чи можливе збереження статус-кво?

Безумовно, ні.

Венеційська комісія у своїх висновках неодноразово звертала увагу на необхідність органам виконавчої та законодавчої влади проводити консультації з судовими органами в процесі підготовки проектів законів, які їх стосуються.

Розробники проекту від самого початку були відкриті у своїх намірах і відповідно надіслали текст зацікавленим сторонам до його внесення до парламенту.

Так, Вища рада правосуддя надала консультативний висновок до проекту, зазначивши, що «запропоновані зміни дадуть змогу Вищій раді правосуддя якнайшвидше сформувати Вищу кваліфікаційну комісію суддів України та, як наслідок, запустити процес добору, кваліфікаційного оцінювання

суддів та розв'язувати інші питання суддівської кар'єри».

Верховний Суд, Рада суддів України також загалом підтримують передбачені законопроектом зміни та вважають, що законопроект №3711 сприятиме подоланню кадрового голоду в судовій системі через розблокування роботи Вищої кваліфікаційної комісії суддів.

Проект було підтримано профільним парламентським комітетом з питань правової

політики для ухвалення у першому читанні та скеровано до Венеційської комісії для отримання висновку та рекомендацій.

Отже, ніякої втаємниченості, закритості, поспіху з внесенням, розглядом чи ухваленням цього президентського законопроекту немає і не буде.

«Зради» не буде, не дочекаються (*Європейська правда* (<https://www.eurointegration.com.ua/articles/2020/10/19/7115477/>). – 2020. – 19.10).

Жернаков М., голова правління Фондації DEJURE, координатор Громадської ради доброчесності

Лицарі справедливості

Спробуйте назвати розвинену демократичну державу, в якій немає справедливого суду. Так само ви не знайдете на карті світу олігархію чи диктатуру, в якій суди справедливі, а все інше – ні.

Даглас Норт називає верховенство права пороговою умовою №1 для переходу до суспільства відкритого типу. Першим показником якості життя називає незалежний суд Ярослав Грицак. Відсутність верховенства права в Україні з року в рік називають головною перешкодою інвестиціям підприємці. З якого боку не підійди – виходить, що без справедливого суду немає справедливої спроможної держави.

Країни Західної Європи зрозуміли це давно. Англійські лицарі й духовенство ще в 1215 році спіймали короля Джона Безземельного (тогочасний англійський аналог Януковича) і змусили його підписати Велику хартію вольностей (Magna Carta), яка суттєво обмежила його свавілля. Перший на тих землях конституційний документ в основі своїй містив три основні нові правила: вільний доступ до ресурсів (лісу і води), справедливе оподаткування та суди «рівними собі» – на відміну від суду «людьми короля», що завжди (як не дивно) судили в бік короля, а не справедливості. Нові правила прижилися не відразу. Але тепер, трохи більше, ніж 800 років потому, британські суди відомі на весь світ – аж

до того, що застосування «англійського права» прописують у своїх законах держави, що не мають власної системи правосуддя, але дуже прагнуть іноземних інвестицій.

Ми не маємо 800 років. Успішна країна нам потрібна тут і зараз – в першу чергу для того, щоб протистояти російській агресії, і не в останню – щоб зробити її мешканців заможними і щасливими. Але й Україна 2020 – не Англія 1215. Ми вже вписані в європейський цивілізаційний контекст, нам є з чого брати приклад. Час іде швидше, в нас є фейсбук, твіттер і чимало завзяття.

Чого в нас немає, втім, – це консенсусу еліт стосовно справедливого суду, який був в Англії. Еліти не прагнуть зробити судьями рівних собі. Їх влаштовують на цих посадах ті, хто за багатьма показникам набагато нижчий, – такими значно легше керувати.

Інші в нас і драйвери реформ. Зміни в Україні традиційно просують фахове, але нечисленне громадянське суспільство, його ще менший десант у владі й міжнародна спільнота, якій, часто здається, верховенство права потрібно більше, ніж нам самим.

Ключові реформи в правосудді – в центрі наших меморандумів з МВФ і ЄС, необхідність пришвидшити судову реформу – в резолюціях європейських самітів і заявах європейських високопосадовців.

Коли ж доходить до виконання цих домовленостей тут, удома, – традиційно «бракує політичної волі». Френсіс Фукуяма вчить, що політична воля не має дорівнювати волі однієї людини. І якщо якась ідея не впроваджується, це означає, що навколо ідеї в суспільстві просто не виникла достатньо сильна коаліція.

Відсутність зацікавленості в справедливих судах недоброчесних політичних функціонерів чи їхніх патронів-олігархів можна легко пояснити. Але як же решта еліт? Де наші сучасне лицарство і духовенство? Де малий і середній бізнес, креативний клас й інтелігенція, які вимагають справедливості не «взагалі», а у вигляді конкретної державної політики?

Ховатися за «мене суди не стосуються» можна не довго – хіба що до першої податкової перевірки. Або до моменту, коли ваш бізнес помітили ті, кому він раптом – під вибори чи просто так – став більше потрібний, ніж вам. Приклад ветерана Кузьменка доводить також, що необов'язково займатися бізнесом, щоб «вас почав стосуватися суд». Може скластися так, що ви будете сидіти у в'язниці без жодного прямого доказу вашої вини, – просто тому, що хтось із кимось про це домовився.

Звісно, можна спробувати «домовитися» й самому. В більшості випадків навіть вийде, й неприємна ситуація тимчасово зникне. Але в той самий момент зникне й будь-яке моральне право вимагати чи навіть прагнути справедливості. Адже той, хто «домовляється», відразу перетворюється з жертви несправедливості на її співучасника.

Вибір у нас невеликий. Якщо ми хочемо жити в розвиненій і незалежній Україні – нам потрібно об'єднатися навколо ідеї побудови тут справедливого суду. Це не буде легко. Будь-яка суттєва зміна стабільного стану потребує значної енергії. Але не були легкими й простими й інші етапи нашого державотворення.

Те, що Україна є зараз, – не чиясь примха і не випадковість. Це результат дій, подвигів і жертв тисяч і мільйонів наших предків. За те, щоб Україна могла існувати, багато хто заплатив і продовжує платити життям і здоров'ям просто зараз. Ми ж можемо (а значить, і мусимо) перетворити «існувати» на «процвітати» набагато меншою ціною. В 1215 в Англії це зробили лицарі. Зараз в Україні це – наша відповідальність (*НВ* (<https://nv.ua/ukr/opinion/sudova-reforma-chogone-vistachaye-ukrajini-novini-ukrajini-50119128.html>)). – 2020. – 21.10).

КОНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Франція

У Новій Каледонії вдруге за два роки відбувся референдум з питання про незалежність від Франції.

Попередні результати референдуму щодо незалежності французької заморської території Нової Каледонії свідчать, що більшість виборців вирішили залишитися частиною Франції. Як повідомляє *Le Figaro* з посиланням на місцеві ЗМІ, після підрахунку 90% голосів 56,8% виборців відкинули незалежність Нової Каледонії.

Явка на референдумі була дуже високою і склала 81%. Для порівняння, під час останніх місцевих виборів 2014 року на дільниці прийшли 58,1% від тих, хто має право голосу.

Нова Каледонія – архіпелаг з десятків островів в південній частині Тихого океану, за 15 тисяч

кілометрів від Парижа, що увійшов до складу Французької імперії в 1853 році.

З 1998 року є особливим адміністративно-територіальним утворенням Франції. Згідно з Нумейськими угодами, підписаними цього ж року після насильницької кампанії з боку сепаратистів з корінного населення, до 2018 року в Новій Каледонії повинен був пройти референдум про статус території.

Згідно з угодами 1998 року, в разі поразки прихильників незалежності на першому референдумі, у них буде можливість ініціювати ще два аналогічних референдуми до 2022 року (*Європейська правда* (<https://www.eurointegration.com.ua/news/2018/11/4/7088967/>)). – 2020. – 4.10).

Білорусь

Белорусские власти начали активную работу над поправками в конституцию. Как это повлияет на политическую ситуацию в стране? И не является ли попыткой Лукашенко остановить протесты?

В октябре 2020 года вопрос о внесении поправок в конституцию Беларуси стал одним из главных на повестке дня. В стране уже третий месяц не прекращаются протесты против результатов президентских выборов, наблюдатели говорят, что конституционной реформой Александр Лукашенко пытается сместить фокус и увести людей с улиц. Сможет ли новая конституция помочь ему сохранить власть?

Конституцию обсуждают по всей стране

Активный процесс подготовки реформы конституции власти начали в октябре и всеми способами пытаются вовлечь в него граждан. Сейчас любой белорус может направить свои предложения в адрес Палаты представителей либо непосредственно депутату своего округа. Урны для сбора идей реформирования конституции даже установили в некоторых школах страны. Предложения граждан ждут до 25 октября.

Кроме того, по всей Беларуси уже почти месяц работают так называемые «диалоговые площадки» по реформированию конституции, созданные местными органами власти – в них принимают участие представители власти, эксперты, общественность и молодежь. По задумке руководства страны, обсуждения конституции должны пройти во всех регионах, а затем предложения граждан будут сформированы в общее народное видение основного закона, которое представят на Всебелорусском народном собрании. Ожидается, что оно будет созвано в декабре этого года.

Оппозиция против поправок

Впрочем, белорусская оппозиция конституционную реформу поддерживать отказывается. Светлана Тихановская призвала

белорусов голосовать против поправок в конституцию, которые инициирует действующая власть. Голосование запущено на платформе «Голос» – в нем приняло участие 460 000 человек, 99 процентов из которых выступили против поправок.

Член основного состава Координационного совета и политолог Андрей Егоров считает, что никаких разговоров о диалоге и конституционной реформе не может идти до выполнения требований протестующих: «Сначала освобождение политзаключенных, потом переговоры с Советом и Тихановской – с одной стороны и представителями власти – с другой, и только затем можно переходить к вопросу назначения новых выборов и конституционной реформы».

Какая конституция ждет белорусов?

Содержание будущих конституционных реформ пока остается туманным, но немного света на них пролил политзаключенный Юрий Воскресенский, участник встречи с Александром Лукашенко в СИЗО КГБ, который по просьбе Лукашенко работает над реформой. «У президента только два срока, усилена роль парламента, независимый суд, возможно, суд присяжных», – рассказал он в интервью tut.by.

Юрист и политолог Юрий Чаусов в успех реформы не верит, говоря, что конституция – это проявление политической системы общества: «Сначала устанавливается демократия или диктатура, а потом в конституции находит отражение эта конституционная система. Для сегодняшней Беларуси какую конституцию не принимай, она все равно останется диктатурой».

Эксперт аналитического центра пропрезидентского ОО «Белая Русь» Петр Петровский на своей странице в Facebook выразил мнение, что реформа не должна ломать существующую политическую модель. «Сегодня требуется совершенствование конституции, а не ее ломка через колено, либо возврат к конституции 1994 года», – считает Петровский. Кроме того, эксперт считает

важним розвитие политических партий и объединений.

В конституции могут быть закреплены «опасные» нормы

Рассуждая о возможных поправках, Андрей Елисеев, эксперт аналитического центра iSANS, называет три типа изменений: «Во-первых, формальные и малозначимые изменения, вроде упразднения сельсоветов, которые ни на политической системе, ни на жизни жителей никак не скажутся. Во-вторых, малозначимые, но формально демократичные правки по увеличению компетенций законодательной ветви и региональных властей, возможно, введение суда присяжных».

Кроме того, вероятно придание Всебелорусскому собранию конституционного статуса с президиумом и даже представительствами в регионах, и закрепление за ним определенных полномочий типа определения основных направлений внутренней и внешней политики.

Именно последний пункт Елисеев считает опасным с точки зрения права и демократии, потому что в таком случае и за Лукашенко будет закреплен дополнительный конституционный статус его председателя, а само собрание получит право принимать поправки к основному разделу конституции. «Лукашенко также, наверняка, рассматривает вариант замены прямых президентских выборов на избрание парламентом, и введение смешанной избирательной системы на выборах в нижнюю палату парламента», – считает Андрей Елисеев.

Среди опасных поправок Елисеев также называет отсылки к Союзному государству и иным интеграционным объединениям,

продвигаемым Москвой, а также исключение формулировки о стремлении к нейтральному статусу – то, что активно лоббируют пророссийские силы.

Действительно важными изменениями, необходимыми белорусской конституции, Елисеев называет введение положений, которые нивелировали бы существующую систему фальсификаций выборов, реформатировали бы компетенции трех ветвей власти и ввели обязательную выборность местной власти, запретили бы монополию государства в аудиовизуальной сфере.

Также, по мнению эксперта, нужно обеспечить максимальную независимость судов и провозгласить не подлежащим изменениям раздел конституции об основах конституционного строя. «Однако в ходе правления Лукашенко подобные изменения и реальная дискуссия общества невозможны», – считает Андрей Елисеев.

Кроме того, эксперты уверены, что урегулировать политический кризис в Беларуси конституционная реформа не сможет. «Разговоры о конституции – это удобный метод для того, чтобы канализировать общественные запросы об изменениях в том направлении, где политических изменений не произойдет. В итоге, не меняя ничего, Лукашенко создаст видимость серьезных конституционных реформ», – считает Юрий Чаусов.

По мнению эксперта, задача этой реформы – увести людей с улиц созданием иллюзий того, то есть политический процесс: «Единственная цель создания этих механизмов – успокоить народ, но решить кризис такими методами невозможно» (*Deutsche Welle* (<https://p.dw.com/p/3kGyN>). – 2020. – 23.10).

Таїланд

Надзвичайний стан оголосили в Таїланді. Уряд намагається зупинити переважно мирні протести у столиці. Третю добу поспіль тисячі людей мітингують у центрі Бангкока проти монархії та уряду. Переконані: країні потрібно більше демократії. Чого ж саме вимагають

тайці, розповість кореспондент «5 каналу» Євген Пилипчук.

Нова конституція, відставка прем'єр-міністра та демократизація країни. Такі вимоги демонстрантів, які третю добу поспіль протестують на вулицях тайської столиці.

Люди не розходяться навіть попри наказ влади про заборону масових заходів та насильство з боку силовиків. Щодень демонстрантів більше.

Одна з головних вимог демонстрантів – відставка чинного прем'єр-міністра країни Праюта Чан-Очі. Політик при владі з 2014 року після військового перевороту. Учасники протестів звинувачують його у провальній соціальній та економічній політиці. Напередодні мітингарі маршем прийшли під стіни його резиденції. Вони звели наметове містечко, яке мало простояти до відставки Чан-Оча. Однак на ранок силовики розібрали намети.

«Ми прийшли сюди, щоб влада почула наші вимоги. Щоб прем'єр знав, що ми прийшли відправити його у відставку», – говорить Юм, протестувальник.

Протестували тайці і біля палацу короля Рами Десятого. Більше не хочуть суворої монархії. Охороняють будівлю сотні

силовиків та прибічники короля. Між ними та демонстрантами виникли сутички.

Люди вимагають обмежити повноваження короля. Нині він може впливати практично на всі сфери життя. А за образу монархів Таїланду передбачене позбавлення волі терміном до 15 років. Демонстранти показують долоню з трьома піднятими пальцями. Цей жест у Таїланді став символом демократії. Автівку, в якій їхала королівська родина, намагалися зупинити демонстранти.

Саме після ситуації з кортежем в країні заборонили проведення масових заходів. Уряд запровадив в країні надзвичайний стан. Мітингарі заборону ігнорують і далі збираються на багатотисячні протести. Спецпризначенці періодично зачищають вулиці, вже затримали кілька десятків людей (*5 канал (<https://www.5.ua/svit/tailand-oholosyv-nadzvychniyi-stan-cherez-masovi-protesty-shcho-vidomo-pro-sytuatsiiu-v-kraini-226622.html>). – 2020. – 15.10).*

**КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС
В УКРАЇНІ:**

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

№ 10 (78) 2020

(25 вересня - 25 жовтня)

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

Комп'ютерна верстка:
Н. Крапіва

Підп. до друку 28.10.2020.
Формат 60x90/8. Обл.-вид. арк. 6,59.
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.