



КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ:

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

У НОМЕРІ:

- **АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС**

- ✓ *Реформування суду присяжних в Україні як важливий елемент підвищення довіри громадян до судової гілки влади*

- **СУСПІЛЬНА ДУМКА**

- ✓ *Конституційна криза чи штучний скандал*

- **ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР**

- ✓ *Головний урок конституційної кризи*

- ✓ *Формування конституційного суду в Україні та зарубіжних країнах*

№ 12 грудень 2020

**КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС
В УКРАЇНІ:
ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ
№ 12 (80) 2020**

(12 листопада - 25 грудня)

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
nbuviap.gov.ua



Шановні колеги!

Колектив Національної юридичної бібліотеки
НБУВ від усього серця вітає
із Новим 2021 роком та Різдва Христовим!

Нехай рік, що минає з собою
забере всі негоди,
а рік прийдешній несе нові надії, нові
звершення та благополуччя!

Хай принесуть новорічні свята радісний
настрій на весь рік і краще майбутнє,
додадуть сил, наснаги та впевненості у
завтрашньому дні!

Бажаємо міцного здоров'я, любові та
миру!

Щиро віримо, новий рік буде успішним
для кожного з вас!



ЗМІСТ

АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

Мищак І.

Реформування суду присяжних в Україні як важливий елемент підвищення довіри громадян до судової гілки влади.....4

НОВИНИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ.....9

КОНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ УКРАЇНИ.....13

СУСПІЛЬНА ДУМКА

С. Берко, М. Жернаков, Г. Чижик,

С. Сидоренко, Європейська правда:

Конституційний зуд: які шляхи виходу з кризи лишило рішення Венеційської комісії.....20

С. Сидоренко, Європейської правди: КС звинуватили в узурпації: «Венеційка» розповіла, що робити з рішенням про е-декларування.....24

Г. Друзенко, НВ: Ми, народ України. Якою має стати Конституція.....27

Г. Друзенко, Дзеркало тижня: А судді хто?.....29

О. Мігачова, Укрінформ: Конституційна криза чи штучний скандал?.....32

Є. Середіна, Українська правда: Плати штраф і бреші далі: що пропонують в президентському законопроекті щодо недостовірного декларування.....35

О. Лемєнов, Дзеркало тижня: Антикорупційний постріл в ногу Зеленського.....36

ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ, ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ, ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ.....39

ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР

Прокопенко О.

ВП ще є над чим працювати, щоб рішення були зрозумілими, справедливими, прогнозованими (Інтерв'ю)..... 44

Моніч Б.

Необхідність проведення з'їзду пов'язана не так із суддями КС, як із ротацією у складі ВРП (Інтерв'ю)53

Комаров О.

Головний урок конституційної кризи. Чому час поговорити про Конституцію.....56

Марусяк О.

Формування конституційного суду в Україні та зарубіжних країнах.....58

Смалюк Р.

Гроші на-п-р-а-в-о-с-у-д-д-я-вітер: як витрачаються кошти платників податків на судову владу?.....60

Пеліхос Є.

Криза відповідальності.....64

Фаринник В.

Свобода чи гаманець?.....65

Безгін В.

Децентралізації критично потрібен віцепрем'єр. З головою уряду комунікації немає (Інтерв'ю).....68

Ковалів О.

Земельна правда і конституційна кривда.....73

КОНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Сполучені Штати Америки.....75

Сполучене Королівство Великої Британії та

Північної Ірландії.....76

Франція.....77

Угорщина.....77

Киргизстан.....78

АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

Мищак І., доктор історичних наук, професор

Реформування суду присяжних в Україні як важливий елемент підвищення довіри громадян до судової гілки влади

В Україні з 2016 року активно здійснюється реформа судочинства. В її рамках внесено зміни до Конституції щодо правосуддя, ухвалено нову редакцію Закону «Про судоустрій і статус суддів», ліквідовано вищі спеціалізовані суди та реформовано Верховний Суд, утворено Вищий антикорупційний суд та Вищий суд з питань інтелектуальної власності тощо. Водночас зазначені зміни не спричинилися до істотного оновлення іміджу та збільшення довіри громадян до судової гілки влади. У цьому контексті вкотре на порядку денному постало питання участі народу у здійсненні правосуддя. Важливим елементом такої участі по праву вважають існування суду присяжних, який також потребує реформування.

Інститут суду присяжних у сучасному розумінні відомий з епохи Середньовіччя. Вважається, що він сформувався в Англії як наслідок боротьби вільних громадян за свої права проти королівської сваволі. Так, згідно з Великою Хартією Вольностей 1225 року вільна людина не могла переслідуватися королем, а могла бути засуджена лише за судовим вироком рівних собі. Пізніше інститут суду присяжних поширився в країнах англосаксонського права та залишається дієвим і до нині. У континентальній Європі поява суду присяжних пов'язана з подіями Великої французької буржуазної революції.

На теренах України також була власна тривала традиція участі громадян у здійсненні правосуддя ще з часів Середньовіччя, відома у формі копного суду, яка була підтверджена Литовськими статутами після входження українських земель до складу Великого князівства Литовського та продовжувала діяти в період Гетьманщини. У новому вигляді інститут суду присяжних в Україні з'являється, як і в інших державах континентального

права, після буржуазних революцій XIX ст. Саме з того часу, з другої половини XIX ст., суди присяжних діяли на українських землях у складі Російської та Австро-Угорської імперій. На західноукраїнських землях вони за традицією продовжували функціонувати вже в складі Польської, Румунської та Чехословацької держав до 30-х років XX ст. У радянській Україні суд присяжних було замінено участю народних засідателів разом із професійними суддями в судах першої інстанції, однак їхній вплив на здійснення правосуддя в умовах радянської правової дійсності був доволі умовним.

Фактично на сьогодні сформувалися дві основні системи суду присяжних. Більш відомою у світі є англо-американська (її ще називають класичною), в якій присяжні повинні відповісти на питання щодо винуватості чи невинуватості підсудного. При цьому, як зауважує український суддя Дмитро Киян, розгляд справи судом присяжних побудований таким чином, щоб мінімізувати кількість запитань з боку присяжних, оскільки вважається, що активна участь сторін у наданні доказів, спектр повноважень головуючого судді забезпечує присяжних усім необхідним обсягом інформації, а її надмірний обсяг може зашкодити ухваленню справедливого вердикту¹. Тобто, за словами юриста Анастасії Білої, рішення про винуватість або невинуватість підсудного приймає колегія присяжних, а безпосередньо вирок і покарання проголошує професійний суддя. На основі цього існує практика, коли присяжні виносять виправдувальний вирок, хоча фактично наявність у діях

¹ Киян Дмитро. Суд присяжних в Україні: актуальні питання реформування. Газета «Закон і Бізнес». URL: https://zib.com.ua/ua/138799-sud_prisyazhnih_v_ukraini_aktualni_pitannya_reformuvannya.html

обвинуваченого ознак кримінального діяння була доведена безперечними доказами. Такий вердикт називається «нуліфікуючий вердикт» – це право присяжних на винесення виправдувального вироку, який суперечить наведеним доказам. Водночас більшість професійних суддів та юристів виступає проти цього права, обґрунтовуючи свою позицію тим, що присяжні є суддями «факту», а не емоцій, тоді як професійні судді є суддями права².

Своєю чергою, за словами юриста Юрія Асадчева, особливостями континентальної системи є загальна компетенція колегії професійних суддів і журі присяжних, які одночасно вершать і «суд права», і «суд факту». Присяжні в цій моделі володіють всіма правами суддів, можуть задавати підсудним запитання та зобов'язані аргументувати ухвалені рішення³. Різняться і кількість присяжних: у США від 6 до 12 осіб (мале журі) та від 16 до 23-х осіб (велике журі). У європейських країнах кількість присяжних, як правило, менша. Так, у Франції – 6 осіб у першій інстанції та до 9-ти – в апеляційній, у Росії колегія присяжних складається з 8-ми осіб в обласних судах та 6-ти у районних (міських судах).

У цілому фахівці схиляються до думки, що насправді судом присяжних у класичному розумінні можна вважати лише суди англо-американської системи, де колегія засідателів (журі) незалежна у своєму рішенні від професійних суддів. Натомість континентальна система, де разом із професійними суддями рішення ухвалюють засідателі, не може вважатися повноцінним судом присяжних.

В Україні наявність інституту присяжних була закріплена в нормах Конституції 1996 року. Зокрема, відповідно до її ст. 124

² Біла Анастасія. Суд присяжних: ілюзорне марення чи реальне існування? Юридична Газета online. URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/inshe/sud-prisyazhnikh-ilyuzorne-marenniya-chi-realne-isnuvannya.html>

³ Асадчев Юрій. Суд присяжних: загальна характеристика та особливості імплементації в Україні. Юридична фірма «LEXLIGA». URL: <http://lexliga.com/ua/novosti/sud-prisyazhnyix-obshhaya-karakteristika-i-osobennosti-implementaczi-v-ukraine>

народ безпосередньо бере участь у здійсненні правосуддя через присяжних. Крім того, згідно зі ст. 127 Основного Закону держави правосуддя здійснюється за участю присяжних у визначених законом випадках. Таким чином, особливості участі присяжних у здійсненні правосуддя мають бути врегульовані в спеціальному законодавстві. Проте на практиці кримінальний та цивільний процесуальні кодекси тривалий час не врегулювали участь присяжних у судочинстві. Лише в процесі судової реформи й ухвалення нових процесуальних кодексів були внесені відповідні зміни.

Україна взяла за основу континентальну систему суду присяжних. Чинний Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 року статтею 31 передбачає здійснення кримінального провадження в суді першої інстанції судом присяжних у складі двох суддів та трьох присяжних лише за клопотанням обвинуваченого та щодо злочинів, за вчинення яких передбачено довічне позбавлення волі. Відповідно до ст. 391 Кодексу нарадою суду присяжних керує головуючий, який послідовно ставить на обговорення питання, проводить відкрите голосування і веде підрахунок голосів. При цьому всі питання вирішуються простою більшістю голосів, а жоден зі складу суду присяжних не має права утримуватися від голосування, крім випадку, коли вирішується питання про міру покарання, а суддя чи присяжний голосував за виправдання обвинуваченого.

Українське законодавство також передбачає можливість участі присяжних у цивільних та господарських справах. Зокрема, згідно зі ст. 34 Цивільного процесуального кодексу України від 18 березня 2004 року цивільні справи у судах першої інстанції розглядаються колегією у складі одного судді і двох присяжних, які при здійсненні правосуддя користуються всіма правами судді. Однак на відміну від кримінального процесу, де присяжні залучаються лише за клопотанням обвинуваченого, у цивільному процесі правова природа участі присяжних інша. Відповідно до ст. 293 Цивільного процесуального кодексу України вони беруть участь у розгляді справ

про: обмеження цивільної дієздатності фізичної особи, визнання фізичної особи недієздатною та поновлення цивільної дієздатності фізичної особи; визнання фізичної особи безвісно відсутньою чи оголошення її померлою; усиновлення; надання особі психіатричної допомоги в примусовому порядку та примусову госпіталізацію до протитуберкульозного закладу. Тобто, йдеться про справи, які носять більш соціальний чи етичний характер.

Більш докладно правовий статус присяжного урегульовано статтями 63-68 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року. Для затвердження списку присяжних територіальне управління Державної судової адміністрації України звертається з поданням до відповідних місцевих рад, які формують і затверджують у кількості, зазначеній у поданні, список громадян, які постійно проживають на територіях, на які поширюється юрисдикція відповідного окружного суду, і дали згоду бути присяжними. Такий список затверджується на 3 роки. Присяжним може бути громадянин України, який досяг 30-річного віку. (В Україні встановлений один із найвищих вікових цензів для зайняття посади присяжного (для прикладу, у США та Великій Британії присяжним можна бути з 18-ти років, у Франції – з 23-х, у Росії – з 25-ти).

Практично в усіх країнах у законодавстві наведено обмеження щодо можливості стати присяжним. В Україні не включаються до списків присяжних громадяни: 1) визнані судом обмежено дієздатними або недієздатними; 2) які мають хронічні психічні чи інші захворювання, що перешкоджають виконанню обов'язків присяжного; 3) які мають незняту чи непогашену судимість; 4) народні депутати України, члени Кабінету Міністрів України, судді, прокурори, працівники правоохоронних органів (органів правопорядку), військовослужбовці, працівники апаратів судів, інші державні службовці, посадові особи органів місцевого самоврядування, адвокати, нотаріуси, члени Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Вищої ради правосуддя; 5) особи, на яких

протягом останнього року накладалося адміністративне стягнення за вчинення корупційного правопорушення; 6) громадяни, які досягли шістдесяти п'яти років; 7) особи, які не володіють державною мовою. Варто відзначити, що схожий набір обмежень щодо включення до списків присяжних характерний як для держав англо-американської, так і континентальної системи права.

Світова практика існування суду присяжних та його ефективність у покаранні злочинності й запобіганні ув'язненню невинних істотно різняться. Значною мірою вона базується на значно більшій довірі до суду присяжних в країнах англо-американської правової системи. Згідно з поправкою VI Конституції США у всіх випадках кримінального переслідування обвинувачений має право на швидкий і публічний суд неупереджених присяжних того штату та округи, де було скоєно злочин. Однак право на суд присяжних є правом обвинуваченого, він може від нього відмовитися. У ряді країн право на суд присяжних визнається від тяжкості злочину. Так, у Канаді право на суд за участю присяжних гарантується, якщо обвинуваченому загрожує покарання за злочин, який передбачає п'ять або більше років позбавлення волі, а у Франції присяжні беруть участь у судовому розгляді тяжких злочинів, за які передбачено покарання позбавленням волі від 10 років⁴.

За інформацією юриста Анастасії Білої, статистичні дослідження у США демонструють, що у разі розгляду справи за участю присяжних є більше шансів на винесення виправдувального вироку, ніж перед судом магістрату (на 40 % у судових засіданнях присяжних, у порівнянні з 25 % у судах магістрату)⁵. Для порівняння: у

⁴ Інститут присяжних: міжнародний досвід / USAID. URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29341.pdf>

⁵ Біла Анастасія. Суд присяжних: ілюзорне марення чи реальне існування? Юридична Газета online. URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/inshe/sud-prisyazhnyh-ilyuzorne-marennya-chi-realne-isnuvannya.html>

Росії кількість виправдовувальних вироків, винесених присяжними, значно менша. Так, згідно з даними російської «Вікіпедії», з 2004 до 2014 року кількість підсудних, яких оправдали присяжні, у цілому по Росії складала від 13,6 % (у 2014 році) до 20,79 % (у 2008 році). Ще однією особливістю російського судочинства є можливість відміни рішення, ухваленого присяжними, що часто застосовується на практиці. Так, за словами адвоката Івана Миронова, понад 60 % виправдовувальних вироків, винесених за участю присяжних у Російській Федерації у 2016 році, були відмінені вищою інстанцією з направленням справи на повторний розгляд, а за другу половину 2018 – першу половину 2019 року в Росії було оскаржено 160 ухвалених присяжними виправдальних рішень, з них надалі відмінені 53 виправдальні рішення (33 %).

В Україні суд присяжних практично невідомий для пересічних громадян. Принаймні, під час дослідження, проведеного у 2018 році Центром громадянських свобод, 64 % опитаних сказали, що такого явища в Україні не існує чи скоріше не існує⁶. Крім того, незважаючи на незначну практику діяльності суду присяжних в Україні, маємо доволі суперечливі рішення. Так, у першій судовій справі за участю присяжних в Україні про обвинувачення мароканця Шакіба Отмана у вбивстві львівського лікаря Леона Фрайфельда в 2014 році судом присяжних Личаківського районного суду м. Львова у складі двох професійних суддів та трьох присяжних більшістю голосів суду присяжних Шакіба Отмана визнано невинуватим і виправдано. Характерно, що професійні судді не погодилися з думкою більшості складу суду присяжних про невинуватість Шакіба Отмана, а рішенням колегії суддів судової палати у кримінальних справах Апеляційного суду Львівської області Шакіба Отмана визнано

⁶ Лукашова Соня. У справі Шеремета починається суд присяжних. Розповідаємо, як він працює в Україні. Українська правда. URL: <https://www.pravda.com.ua/articles/2020/09/10/7265894/>

винним та засуджено за умисне вбивство до 15 років позбавлення волі⁷.

Серед справ, які також розглядалися судом присяжних в Україні, журналістка «Української правди» Соня Лукашова відзначила розстріли на Інститутській під час Революції гідності, вбивства Олеса Бузини та Дениса Вороненкова, замах на власника банку «Родовід» Сергія Дядечка; нині про бажання розгляду справи судом присяжних заявили обвинувачені у вбивстві журналіста Павла Шеремета⁸. Отже, суд присяжних в Україні і надалі з великою долею ймовірності буде затребуваний під час розгляду найбільш резонансних справ.

Водночас експерти та правники-практики уже давно твердять про необхідність законодавчого удосконалення інституту присяжних в Україні. Чимало питань постає і до професійної готовності присяжних вершити правосуддя. Так, керуючий партнер адвокатського об'єднання «Вовк та партнери» Андрій Вовк наголошує, що «треба створювати спеціальні комісії, які б тестували кандидатів на наявність логічного, критичного мислення, рівень базових знань, стресостійкість. З ними мають працювати психологи, юристи аби допомогти налаштувати ефективну роботу, роз'яснити деталі судового процесу і прав усіх його учасників. Має бути проведений детальний аналіз інформації про людину перед тим, як допустити до участі в судовому процесі як присяжного»⁹.

⁷ Рішенням Апеляційного суду задоволені, – сім'я вбитого у Львові лікаря-травматолога. Західна інформаційна корпорація. URL: https://zik.ua/news/2014/07/25/rishennyam_apelyatsiynogo_sudu_zadovoleni__simya_vbytogo_u_lvovi_likaryatravmatologa_509087

⁸ Лукашова Соня. У справі Шеремета починається суд присяжних. Розповідаємо, як він працює в Україні. Українська правда. URL: <https://www.pravda.com.ua/articles/2020/09/10/7265894/>

⁹ Захарченко Наталія. Суд присяжних в Україні. Що треба зробити, аби реформувати українське правосуддя. URL: <https://18000.com.ua/strichka-novin/sud-prisyazhnik-v-ukrayini-shho-treba-zrobiti-abi-reformuvati-ukrayinske-pravosudnya/>

Потребу удосконалення чинного законодавства визнають і в Міністерстві юстиції. Так, нещодавно Міністр юстиції Денис Малюська повідомив про те, що Уряд разом із правозахисниками розробив і вже схвалив відповідні проекти законів. Ними пропонується, серед іншого, спростити процес формування списку присяжних та удосконалити порядок залучення громадян України до участі у здійсненні правосуддя. Крім того, заплановано переглянути порядок розгляду кримінальних проваджень колегіально судом та судом присяжних щодо злочинів, за вчинення яких передбачено покарання у вигляді позбавлення волі на строк понад 10 років та довічного позбавлення волі. Також передбачається спрощення порядку формування списків присяжних шляхом виключення місцевих рад з процесу їх формування й покладення такого обов'язку на Державну судову адміністрацію України та її територіальні управління з використанням інформації, що міститься в Державному реєстрі виборців. Ще однією новацією є зменшення мінімального віку присяжного з 30 до 25 років¹⁰. Висловлюється сподівання, що ухвалення Верховною Радою зазначених законопроектів сприятиме реформуванню суду присяжних в Україні та розширенню переліку судових справ, які розглядаються присяжними.

Висновки. Запровадження інституту присяжних в Україні загалом відповідає світовій практиці та покликане сприяти більш послідовному захисту в судах прав і свобод людини та громадянина. Водночас відсутність відповідної традиції зводить до мінімуму кількість судових справ за участю присяжних у нашій державі. Фактично інститут присяжних досі залишається маловідомим та потребує в Україні як законодавчого удосконалення, так

і додаткової роз'яснювальної кампанії щодо його специфіки та можливостей застосування.

На сьогодні найбільше критичних зауважень щодо участі присяжних у судових справах стосується їх непрофесійності, зокрема нездатності правильно оцінити надані судом докази, а також емоційності в ухваленні рішень. Ці фактори вважаються більш сприятливими для обвинуваченого, що і підтверджується високим рівнем виправдальних вироків за участю присяжних у світовій практиці. Проте за українським законодавством присяжні, які ухвалюють рішення в нарадчій кімнаті разом із професійними суддями, якраз можуть піддаватися їхньому опосередкованому впливу й аргументації, що певною мірою ставить під сумнів фахову незаангажованість присяжних. У будь-якому випадку, система судочинства за участю присяжних трактується як більш гуманна й така, що дає більше шансів обвинуваченому довести свою невинність. При цьому можливість оскарження ухваленого за участю присяжних судового рішення в апеляційному порядку в Україні та його розгляд професійними суддями зменшує шанси уникнути покарання за наявності неспростованих доказів вини.

Подальший розвиток інституту присяжних є вагомою складовою судової реформи в Україні та може посприяти відновленню довіри громадян до судової гілки влади. Однак успіх судової реформи неможливий без істотного оновлення законодавчої бази на основі поглибленого вивчення і врахування кращого зарубіжного досвіду. Ідеться, зокрема, про розширення переліку справ, які розглядаються присяжними, доцільність збільшення кількості присяжних у судовому процесі, більш чітке розмежування повноважень суддів та присяжних, унеможливлення впливу професійних суддів на ухвалення рішень присяжними тощо.

¹⁰ Денис Малюська: Уряд підтримав проекти законів щодо запровадження в Україні класичного суду присяжних. Урядовий портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/denis-malyuska-uryad-pidtrimav-proekti-zakoniv-shchodo-zaprovadzhennya-v-ukrayini-klasichnogo-sudu-prisyazhnyh>

НОВИНИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ

Україна мала надзвичайно успішний рік у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції та продовжить стратегічний курс, визначений і закріплений у Конституції, на набуття повноправного членства у Європейському Союзі та Північноатлантичному альянсі. Про це заявив Президент Володимир Зеленський у виступі на відеоконференції керівників закордонних дипломатичних установ України.

«Наш спільний вибір – бути частиною демократичного світу та утверджувати високі демократичні стандарти в Україні. А на міжнародній арені маємо бути активними промоутерами демократичних цінностей та зміцнювати своє становище як суб'єкта, саме суб'єкта, а не об'єкта, геополітичних відносин», – наголосив Глава держави.

Він нагадав, що на сучасній геополітичній карті світу Україна займає стратегічно важливе місце, де з одного боку – вільний і людиноцентричний світ, де правлять демократичні цінності, свобода та безпека, а з іншого – частина світу, яка поки що рухається шляхом панування над людиною та її свободами. За словами Президента, Українська держава давно визначилася з напрямком свого руху.

«Стратегічний курс України визначений і закріплений у Конституції – набуття повноправного членства України у Європейському Союзі та в НАТО. Ми мали надзвичайно, я вважаю, успішний рік у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції», – констатував Володимир Зеленський.

Глава держави зазначив, що у відносинах з ЄС Україна потребувала нових цілей, які сприятимуть наближенню до ключової стратегічної мети – отримання нею чіткої перспективи членства у ЄС. Успішним ґрунтом для цього став 22-й Саміт Україна – ЄС.

«За результатами Саміту нам вдалося визначити нові амбітні цілі у наших відносинах, над якими ми спільно працюватимемо з нинішнім складом інституцій ЄС», – сказав Глава держави.

За його словами, йдеться насамперед про оновлення Угоди про асоціацію та проведення

у 2021 році спільної оцінки досягнень її цілей, яка має стати рушійною силою процесу оновлення документа.

«Наша мета – використати процес оновлення Угоди для максимальної інтеграції України до внутрішнього ринку ЄС», – наголосив Президент.

Він зауважив, що ключовим завданням у сфері торгівлі на найближчі два роки є укладення Угоди з ЄС про «промисловий безвіз», у сфері секторальної інтеграції – залучення України до реалізації Європейського зеленого курсу, а також – укладення Угоди про спільний авіаційний простір, підписання якої планувалося здійснити на початку наступного року. Також держава має на меті й надалі докладати зусиль у напрямку інтеграції енергетичних ринків України та ЄС і максимального наближення України до Єдиного цифрового ринку Євросоюзу.

«Усі ці завдання – не лише для нашого Представника при ЄС. Це завдання для кожного посла у державах – членах ЄС та у країнах-кандидатах», – зазначив Володимир Зеленський.

На переконання Президента, успішними були й наші зусилля в напрямку відносин з Північноатлантичним альянсом, адже Україна отримала запрошення приєднатися до Партнерства НАТО з розширеними можливостями. Тож тепер завданням для української дипломатичної служби є максимальне використання політичного, безпекового та військового потенціалу цього формату, заявив він.

«І це завдання – не лише майбутньому Главі Місії України при НАТО, і не лише послам у державах – членах НАТО. Мають також попрацювати послы в Грузії, Йорданії, Австралії, Фінляндії, Швеції – тих країнах, які вже успішно користуються саме цим форматом. А що стосується діяльності Місії України при НАТО – я хочу бачити українських дипломатів і військових не лише у штаб-квартирі в Брюсселі, а й в усіх структурах партнерства НАТО», – резюмував Президент.

На його думку, лише в такому разі є шанс відновити засідання Комісії Україна – НАТО

на високому рівні або отримати рішення Альянсу запросити нашу країну до Плану дій щодо членства (*Офіційне інтернет-представництво Президента України* (<https://www.president.gov.ua/news/prezident-ukrayina-prodovzhit-zakriplenij-u-konstituciyi-str-65605>). – 2020. – 17.12).

Президент В. Зеленський в інтерв'ю виданню *The New York Times* анонсував глобальну судову реформу в країні та згадав суддів Конституційного Суду, які хочуть зруйнувати антикорупційну структуру України.

В. Зеленський зазначив, що українські суди – «болоче місце» в країні. За його словами, деякі судді Конституційного суду мають на меті руйнацію антикорупційної структури в Україні, проте він впевнений, що їм не вдасться цього досягти.

Також Зеленський запевнив – вже наступного року стартує глобальна судова реформа.

«Ми запустили Вищий антикорупційний суд, і вже є вироки – він працює понад рік. Моя інавгурація як президента була у травні, а 5 вересня ми запустили Вищий антикорупційний суд. Я вважаю, що це важливо, тому що болоче місце в Україні – це суди, і зараз є Вищий антикорупційний суд, зараз ми «воюємо» з деякими суддями Конституційного Суду, які хочуть зруйнувати антикорупційну структуру в Україні. У них нічого не вийде. Ми все це переформатуємо.

І наступний великий етап – це глобальна судова реформа в Україні, яку ми почнемо втілювати з наступного року, тому що вже підготовлено багато законів, підготовлені етапи впровадження цих реформ», – наголосив президент (*Українська правда* (<https://www.pravda.com.ua/news/2020/12/19/7277575/>). – 2020. – 19.12).

Президент В. Зеленський звернувся до Венеціанської комісії із проханням оцінити ситуацію, викликану рішенням Конституційного суду України щодо певних аспектів антикорупційної реформи, повідомили у пресслужбі Офісу голови держави. Зеленський також просить надати висновок щодо стану

антикорупційного законодавства після його ухвалення.

Відповідний лист президент направив очільнику Венеціанської комісії Джанні Букіккіо. Вказано, що в листі президент висловив вдячність Букіккіо за багаторічну підтримку України на шляху впровадження структурних реформ та приведення українського законодавства у відповідність до європейських стандартів.

Зеленський також вказав, що рішення КСУ про скасування кримінальної відповідальності за недостовірне декларування та обмеження повноважень НАЗК призвело до конституційної кризи в країні.

“Українська влада рішуче налаштована до її розв’язання та відновлення законодавчих механізмів запобігання та боротьби з корупцією”, – процитували Зеленського в ОПУ.

Так, президент звернувся до Венеціанської комісії, щоб її члени надали висновок щодо ухвалення рішення суддями КСУ за наявності можливого конфлікту інтересів. Також Зеленський просить надати висновки додержання Конституційним судом процедури розгляду справи та ухвалення рішення, зокрема стосовно його обґрунтованості та дотримання меж конституційного подання.

Він закликав надати висновок процедурою прискореного розгляду, зважаючи на нагальну необхідність пошуку збалансованого рішення задля виходу з конституційної кризи (*Дзеркало тижня* (<https://zn.ua/ukr/POLITICS/zelenskij-poprosiv-venetsiansku-komisiju-nadati-visnovki-shchodo-stanu-antikoruptionsijnoho-zakonodavstva-pislja-rishennja-ksu.html>). – 2020. – 25.11).

Венеціанська комісія опублікувала терміновий, спільний з Генеральним директором з прав людини та дотримання законності Ради Європи висновок про законодавчу ситуацію щодо механізмів протидії корупції відповідно до рішення Конституційного суду України.

Зокрема, Венеціанська комісія наголошує, що боротьба з корупцією є важливим елементом держави, яка послуговується верховенством

закону, але також важливим залишається і повага до Конституції та конституційна справедливість.

На думку ВК, Верховна Рада і виконавча влада повинні поважати роль Конституційного суду як зберігача Конституції й повинні виконувати його рішення.

«Своєю чергою Конституційний Суд, як і будь-яка інша державна установа і суд, з одного боку, заслуговує інституційної поваги, але, з іншого боку, повинен поважати свої власні процедури та заради конституційної стабільності й правової визначеності, повинен ухвалювати рішення, які загалом відповідають світовій судовій практиці. Що ще важливіше, конституційний суд повинен ухвалювати рішення виключно в межах параметрів його законних повноважень і юрисдикції», – наголошується у висновку ВК.

Венеціанська комісія визнає, що рішення КСУ від 27 жовтня не має чіткої аргументації, не має твердої основи в міжнародному праві «і, можливо, було заплямоване серйозною процедурною помилкою – невирішеним питанням про конфлікт інтересів деяких суддів».

«Це гідно жалю не тільки через негайні негативні наслідки цього рішення для боротьби з корупцією в Україні, але також тому, що такі рішення підривають суспільну довіру до конституційного правосуддя в цілому», – наголосили у Венеціанській комісії.

Проте, вважають в ВК, конституційна роль Конституційного суду повинна дотримуватися, і Верховна Рада повинна виконати рішення, зберігаючи громадські інтереси, такі як боротьба з корупцією, зокрема і в судовій системі.

«Важливо зберегти обов'язок державних посадових осіб (включно з судьями звичайних судів і Конституційного суду) подавати фінансові декларації, щоб мати ефективний механізм перевірки таких декларацій, і передбачити в законі відповідні санкції для цих державних службовців, включаючи суддів і прокурорів, які представляють завідомо неправдиві дані або не подають декларації взагалі», – йдеться у висновку.

На цьому тлі Венеціанська комісія пропонує Верховній Раді розглянути наступні рішення:

Що стосується статті 366-1 Кримінального кодексу, визнаної Конституційним судом недійсною, кримінальна відповідальність за подачу завідомо неправдивих даних/неподання декларації слід відновити, але закон може детальніше вказати санкції, що відповідають ступені кримінальної відповідальності, зі збереженням, наприклад, покарання у вигляді тюремного ув'язнення для випадків вище певного порогу і в разі таких дій з наміром;

Що стосується повноважень Національного агентства із запобігання корупції (НАЗК) перевіряти декларації, всі свої повноваження щодо державних посадових осіб, крім суддів, можуть бути відновлені, оскільки на них не впливають доводи Конституційного Суду у своєму рішенні;

Що стосується повноважень НАЗК стосовно суддів, можуть бути передбачені додаткові гарантії, а саме внесено в закон для захисту від можливих зловживань:

- незалежність НАЗК на практиці й громадський контроль за його діяльністю повинні бути поліпшені відповідно до рекомендацій GRECO;

- деякі слідчі повноваження НАЗК можуть бути сформульовані більш точно і в вузькому сенсі, або спеціальні виключення і процесуальні гарантії в відношенні можуть бути призначені судді;

- щоб захистити суддів від можливих зловживань з боку НАЗК, закон може передбачати для нагляду за діяльністю НАБУ щодо суддів або у формі механізму розгляду скарг або в формі регулярних звітів НАЗК відповідний судовий орган (Дзеркало тижня (<https://zn.ua/ukr/POLITICS/venetsianska-komisija-opublikovala-terminove-visnovok-shchodo-ksu.html>). – 2020. – 9.12).

Верховна Рада на засіданні 4 грудня, 289 голосами підтримала законопроект про відновлення відповідальності за недостовірне декларування.

Згідно з документом, якщо розбіжність відомостей в декларації чиновника і достовірних

становить від 500 до 4000 прожиткових мінімумів (від 1 млн грн до 8,8 млн грн), або чиновник навмисне не подав декларацію, йому буде загрозувати штраф від 2500 до 3000 неоподатковуваних мінімумів доходів (від 42 500 грн до 51 000 грн), або громадські роботи від 150 до 240 годин з позбавленням права обіймати певні посади та займатися певною діяльністю на термін до трьох років.

Якщо така розбіжність складе більш ніж 4000 прожиткових мінімумів, чиновнику загрожує штраф від 3000 до 5000 неоподатковуваних мінімумів доходів (від 51 000 грн до 85 000 грн), або громадські роботи від 150 до 240 годин, або обмеження волі на термін до двох років з позбавленням права обіймати певні посади та займатися певною діяльністю на термін до трьох років.

Подібні правопорушення розслідуватиме НАБУ, а виноситиме рішення щодо них – Вищий антикорупційний суд (*Кореспондент* (<https://ua.korrespondent.net/ukraine/4302677-rada-pryiniala-zakon-schodo-brekhni-v-e-deklaratsiiah>). – 2020. – 4.12).

Останнім часом у засобах масової інформації систематично з'являються повідомлення про нібито блокування роботи Конституційного Суду України окремими суддями, щоб унеможливити проведення його пленарних засідань. Подібні чутки також поширюють окремі політики та громадські діячі. З метою недопущення перекручування інформації та введення громадськості в оману з цього приводу повідомляємо таке.

Відповідно до Конституції України та Закону України «Про Конституційний Суд України» орган конституційної юрисдикції складається з вісімнадцяти суддів. Наразі у його складі перебувають 15 суддів. У складі

Конституційного Суду діють Велика палата, два сенати та шість колегій.

Відтак судова діяльність Конституційного Суду забезпечується не лише засіданнями Великої палати, яка діє у складі всіх суддів, і для повноважності її пленарних засідань необхідна присутність щонайменше 12 суддів Конституційного Суду. Перший та Другий сенати Суду діють у складі дев'яти суддів, водночас розгляд справ Сенату відбувається за наявності щонайменше шести суддів. Також у складі Конституційного Суду діють шість колегій до яких входить по троє суддів.

У зв'язку з тим, що станом на сьогодні зафіксовані окремі діагнозування захворювання на COVID-19 у декількох суддів та з метою недопущення розповсюдження захворюваності, більшість суддів Конституційного Суду України перебувають на самоізоляції та працюють дистанційно. Вказане зумовило відсутність кворуму для розгляду справ, що призвело до їх відкладення.

Водночас, перебуваючи на самоізоляції, судді продовжують вивчати та опрацьовувати матеріали справ до розгляду їх на засіданні Суду.

Також наголошуємо, що жодних письмових чи усних повідомлень від суддів Конституційного Суду про відмову брати участь у розгляді будь-яких справ немає.

Відразу після завершення лікування та при наявності кворуму робота Конституційного Суду України буде відновлена в повному обсязі. Разом з тим інформуємо, що Секретаріат Конституційного Суду України з урахуванням обмежувальних карантинних заходів продовжує виконувати покладені на нього завдання та обов'язки (*Офіційний вебсайт Конституційного суду України* (<http://www.ccu.gov.ua/novyna/robota-konstytucijnogo-sudu-ukrayiny-ne-zablokovana-sud-vidnovyt-provedennya-plenarnykh>). – 2020. – 19.11).

КОНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ УКРАЇНИ

Суддя Конституційного суду України Сергій Головатий відмовився голосувати за рішення КСУ про визнання неконституційними низки положень антикорупційної реформи, бо вважає його юридично необґрунтованим. Особлива думка С. Головатого КСУ опублікував в середу, 27 жовтня.

«Висновок суду про неконституційність кримінальної відповідальності за декларування завідомо недостовірних відомостей вважаю юридично необґрунтованим», – підкреслив суддя.

С. Головатий пояснив, що ст. 366-1 Кримінального кодексу, яку КСУ визнав неконституційною, встановлює кримінальну відповідальність за подачу суб'єктом декларування завідомо недостовірних відомостей і за умисне неподання декларації.

«Юридична конструкція цієї статті чітко вказує на те, що суб'єкт декларування має нести відповідальність виключно за умови, якщо на момент подачі декларації він знав про недостовірний характер внесених до неї відомостей», – констатував суддя.

Він також нагадав, що якщо недостовірні відомості відрізняються від достовірних на 250 прожиткових мінімумів і більше, то має наступати кримінальна відповідальність відповідно до статті 366-1 КК. Якщо ж йдеться про меншу суму, настає адміністративна відповідальність згідно зі ст. 172-6 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

С. Головатий також нагадав про міжнародні зобов'язання України, згідно з якими боротьба з корупцією є одним з найпріоритетніших завдань. Україна підписала низку міжнародних угод про боротьбу з корупцією, а міжнародні партнери високо оцінили український підхід до електронного декларування як прогресивний і такий, що відповідає міжнародним стандартам.

Відповідно до Віденської конвенції про право міжнародних договорів, «держава не може посилатися на розпорядження свого внутрішнього права для виправдання невиконання ним договору», нагадав суддя.

«Як зазначила Венеціанська комісія, повна реалізація міжнародного права в національній системі є критично важливою. Коли міжнародне право є частиною національного права, воно є зобов'язуючим», – додав він.

На думку С. Головатого, КСУ необґрунтовано позбавив Національне агентство з питань запобігання корупції функцій моніторингу і контролю декларацій суддів. Пояснення, що мова йде нібито про «контроль виконавчої гілки влади над судовою», не має ніяких юридичних підстав, підкреслив С. Головатий.

«Наділення НАЗК окремими контрольними функціями та повноваженнями щодо всіх суб'єктів, на яких поширюється дія Закону, включаючи суддів системи судоустрою та суддів Конституційного суду України, не може розглядатися як контроль над судовою владою, адже визначені Законом повноваження НАЗК не є втручанням у професійну діяльність суддів – здійснення правосуддя, а спрямовані на досягнення легітимної мети – запобігання корупції в державі», – пояснив суддя.

«Висновки суду вказують на те, що обґрунтування невідповідності приписів Закону виключно на підставі порушення принципу незалежності суддів... використано для визнання неконституційними приписів Закону в цілому, тобто не тільки в частині, яка поширюється на суддів..., а й на інших суб'єктів, зокрема: народних депутатів України, військовослужбовців, державних службовців, посадових осіб органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, членів Центральної виборчої комісії та інших. За цих обставин розпорядження частин першої, другої статті 126, частин першої, другої статті 149 Конституції України не є застосовними щодо таких суб'єктів, а затверджена в Рішенні невідповідність приписів Закону статті 6 Конституції України позбавлена юридичного обґрунтування», – підкреслив С. Головатий (*Дзеркало тижня* (<https://zn.ua/ukr/POLITICS/suddja-ksu-holovatif-nazvav-juridichno-neobgruntovanoju-skasuvannja-vidpovidalnosti-za-brekhnju-v-deklaratsijakh.html>). – 2020. – 28.11).

Конституційний Суд України вважає за необхідне оприлюднити розділ Висновку Венеційської Комісії та Генерального Директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи щодо змістовного обсягу рішення КСУ № 13-р/2020

З метою надання достовірної інформації про Висновок Венеційської Комісії та Генерального Директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи Конституційний Суд України вважає за необхідне оприлюднити розділ Висновку щодо змістовного обсягу рішення КСУ № 13-р/2020.

Зокрема нижче наводимо неофіційний переклад пунктів 42-70 Висновку:

42. На думку Венеційської комісії, резолютивну частину рішення № 13-р/2020 слід тлумачити у світлі його мотивувальної частини. Будь-який інший підхід зробить саму ідею „обґрунтування рішення” непотрібною. Крім того, стаття 89 Закону про Конституційний Суд України передбачає, що рішення КСУ повинні бути аргументованими. Якщо правова аргументація відсутня або недостатня, орган законодавчої влади має опиратися на загальні конституційні принципи та міжнародні стандарти. Якщо висновок суперечливий, слід застосовувати правила логіки.

43. Рішення № 13-р/2020 чітко розмежує ситуацію стосовно суддів та інших державних службовців. КСУ детально розглядає особливу роль суддів та спеціальні гарантії їх незалежності. Пункт Параграф 15 говорить про підтримку існуючого механізму фінансового декларування, вказуючи, що “декларування доходів осіб, що здійснюють публічну владу, є беззаперечною вимогою у будь-якій сучасній демократичній державі. Не викликає сумнівів і той факт, що публічні особи в державі повинні подавати декларацію про доходи”.

44. Однак як вбачається, положення резолютивної частини рішення цілком позбавляють повноважень НАЗК, хоча ці положення Закону від 2014 року застосовуються не лише щодо суддів, а й щодо інших державних службовців. Таким чином, положення резолютивної частини нелогічно впливають із

попередньо наведених підстав для винесення рішення. КСУ повідомив Комісії, що розділив провадження та що інше рішення щодо деяких інших аспектів цього питання буде винесено вчасно. Незалежно від того, якими можуть бути ці додаткові аспекти, висновок КСУ ґрунтується на міркуваннях лише стосовно суддів звичайних суддів та Конституційного Суду. Звідси випливає, що лише положення стосовно суддів мають бути змінені з метою виконання рішення № 13-р/2020. Повноваження НАЗК щодо інших державних службовців мають бути відновлені.

45. Може здатися, що рішення № 13-р/2020 вимагає повного виведення НАЗК із процесу перевірки декларацій суддів. Однак, поглянувши уважніше на аргументацію в рішенні, це не є насправді необхідним. Рішення КСУ містить численні посилання на міжнародні та європейські стандарти, зокрема на практику ЄСПЛ та рекомендації Консультативної ради європейських суддів (КРЕС). Таким чином, рішення КСУ слід тлумачити з урахуванням цих та інших міжнародних стандартів.

46. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції (ратифікована Україною у 2009 році) закликає держави запровадити обов'язок державних службовців подавати декларації про майно, що включає також наявність ефективної системи перевірки (аудиту) таких декларацій. На європейському рівні в Рекомендації № R(2000) щодо кодексів поведінки державних службовців Комітет Міністрів Ради Європи закликає держави-учасниці запровадити обов'язок державних службовців на регулярній основі звітувати про наявність особистих чи приватних інтересів, які можуть вплинути на виконання службових обов'язків (п. 14). Група держав проти корупції (GRECO) закликає запровадити обов'язок державних службовців декларувати майно, а, саме у випадку України, висловила підтримку покладенню обов'язку на суддів та членів їх сімей подавати такі декларації.

47. Якщо обов'язок державних службовців декларувати свої активи та фінансові нарахування є безсумнівним, то питання про те, хто має перевіряти ці фінансові декларації,

є більш складним питанням: не існує єдиної моделі того, як має бути організована перевірка, чи має вона бути унікальною системою для всіх державних службовців або окремими системами для різних їх категорій. Однак, очевидно, що за міжнародними стандартами не існує вимог, що судді мають підлягати будь-якому спеціальному регулюванню з цього питання.

48. Цю численність моделей визнає КРЄС: у своєму висновку № 21 (2018) щодо запобігання корупції серед суддів КРЄС наполягала на тому, щоб дисциплінарне провадження (додано курсивом) проводилось належним чином створеною суддівською радою або подібним органом, що має сильну судову складову (п. 30). Однак це не означає, що процес перевірки фінансових декларацій суддів також має знаходитися в руках таких органів. Що стосується слідчих органів, то в параграфі 50 КРЄС пропонує, що „можливо необхідно створити спеціалізовані слідчі органи та спеціалізованих прокурорів для боротьби з корупцією серед суддів“, але вона не висловлює жодної позиції щодо організації органів, які перевіряють фінансові декларації.

49. Венеційська Комісія розглянула це питання у висновку від 2019 року щодо Вірменії, в якому вона вважала таке:

27. У зв'язку з цим можливими є два рішення: або створити спеціальний орган в рамках судової влади, відповідальний за перевірку фінансових декларацій суддів, або доручити це завдання зовнішньому органу, який розглядає декларації всіх державних службовців. Перше рішення краще для незалежності суддів, але йому бракує прозорості, що може спричинити корпоративістську поведінку. [...]

28. У цих питаннях важко знайти спільний європейський стандарт. Деякі документи вказують на те, що лише судовий орган має мати повноваження порушувати дисциплінарні справи щодо суддів. Інші органи влади погоджуються з тим, що перевірка фінансової звітності суддями може здійснюватися органом, який не входить до судової влади. [...] На думку Венеційської комісії, чи доручати завдання перевірки декларацій зовнішньому органу (який

має справу з усіма державними службовцями, включаючи суддів), або спеціалізованому органу судової влади, залежить від місцевих реалій. [...]

50. У ситуації Armenii Венеційська комісія охоче прийняла вибір, зроблений законодавчим органом, що саме зовнішній орган – Комісія з питань запобігання корупції, створена парламентом, – перевіряє фінансові декларації суддів, а у випадку порушень, порушує дисциплінарне провадження у Вищій Раді Правосуддя.

51. Нарешті, з порівняльної точки зору, модель, за якої декларації про майно суддів перевіряються органами, що не належать до судової влади, може розглядатися як домінуюча в регіоні. Отже, те чи варто створювати спеціальний правовий механізм перевірки декларацій суддів, не диктується міжнародними стандартами, а попередня модель, за якою декларації суддів та інших державних службовців перевіряються одним і тим же органом, є більш поширеною в цьому регіоні. Це означає, що вибір найбільш доречної моделі належить національному законодавчому органу.

b. З національної конституційної точки зору

52. Конституція України не містить положень щодо фінансових декларацій державних службовців та хто має їх перевіряти. КСУ базував свої міркування на конституційному принципі незалежності суддів, стверджуючи, що механізм перевірки фінансових декларацій НАЗК може бути використаний для здійснення тиску на суддів. Однак цей аргумент не призводить до необхідності припинення існуючого в даний час механізму перевірки декларацій, а скоріше до необхідності забезпечення відповідних гарантій проти зловживань.

53. Нормальним і необхідним є те, що діяльність суддів має регулюватися спеціальними нормами щодо способу їх призначення, просування або звільнення з посад. Стосовно цього Конституція України передбачає спеціальний механізм, центром якого є Вища рада правосуддя (ВРП). Однак судді як громадяни підпорядковуються

звичайним законам і правилам (про власність, містобудування, податки, цивільний стан, правила дорожнього руху тощо). Як державні службовці вони зобов'язані подавати фінансову декларацію. Цей обов'язок не пов'язаний зі здійсненням судової функції, а впливає зі статусу судді як державного службовця і дійсно є важливою гарантією в очах громадськості, що судову функцію – як і всі інші державні функції – виконують особи, які відповідають вимогам чесності. Тому це важлива передумова для забезпечення довіри громадськості до судової влади. Венеційська комісія завжди з обережністю ставилася до норм, які звільняють суддів від загального правового режиму, і неодноразово попереджала про ризик судового корпоративізму, кумівства та самозахисту серед суддів. Вона наголошувала, що судді мають користуватися лише функціональним імунітетом, тобто безпосередньо пов'язаним із виконання судових функцій. На думку Комісії, немає переконливих підстав для встановлення спеціального правового регулювання перевірки фінансових декларацій суддів. Однак, покладаючи на суддів зобов'язання подавати фінансові декларації, законодавчий орган має передбачити гарантії від ризику зловживання таким зобов'язанням у спробі необґрунтовано здійснити тиск та вплинути на справи, що знаходяться на розгляді. Але чи існує ризик таких зловживань, значною мірою залежить від повноважень цього органу, який проводить перевірки. Як вказано вище, в українській системі НАЗК має лише компетенцію щодо встановлення фактів; остаточне рішення по суті його висновків належить суду в межах адміністративного чи кримінального провадження або в контексті дисциплінарного провадження – органу судового управління (ВРП для звичайних суддів та КСУ для суддів цього суду).

54. У зв'язку з цим Венеційська комісія зазначила, що деякі судді КСУ стверджували, що вони зазнавали зловживань з боку співробітників НАЗК, які перевищили свої повноваження. Однак ці звинувачення стосуються зловживань, які, якщо їх буде доведено, передбачають індивідуальну

відповідальність відповідних працівників НАЗК. Ці твердження не виправдовують того, що повноваження НАЗК, передбачені Законом 2014 року як такі, мають бути скасовані. Натомість судді повинні мати можливість скаржитися на такі зловживання і якщо існуючих шляхів недостатньо, то для вирішення цієї проблеми можуть бути розроблені відповідні механізми – див. наступний розділ, який пропонує кілька варіантів таких механізмів.

с. Як реформувати механізм контролю фінансових декларацій суддів? Можлива роль ВККС

55. Як було показано в попередніх параграфах, обґрунтування КСУ далеко не чіткі. Як результат, законодавчий орган користується великою свободою розсуду щодо виконання цього рішення. Основне занепокоєння КСУ полягає в тому, що повноваження НАЗК, визначеного в рішенні як „виконавчий орган“, можуть представляти небезпеку для незалежності суддів, якщо вони використовуються для прихованих цілей. Таким чином, Верховна Рада має реформувати механізм перевірки декларацій суддів, щоб зменшити (якщо не повністю виключити) цей ризик.

56. Є кілька способів, як діяти далі.

Законодавчий орган може розглянути:

- підвищення незалежності НАЗК та вдосконалення громадського контролю за цим органом, який здійснює Громадська рада (детальніше про це див. пункт 58 нижче);
- перегляд деяких широко сформульованих повноважень НАЗК щодо розслідування;
- надання судовому органу наглядові функції за НАЗК; або
- поєднання зазначеного.

57. Насамперед незалежність НАЗК від виконавчої та законодавчої гілок влади має бути посилена відповідно до рекомендацій GRECO, яка спонукала розробити „відповідні заходи, в тому числі нормативного характеру, для підвищення незалежності та безсторонності структур, що ухвалюють рішення, Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК); та (ii) встановити детальні,

чіткі та об'єктивні правила, що регулюють роботу НАЗК, зокрема, її слідчі завдання, з метою повного забезпечення прозорості та підзвітності на практиці дій НАЗК". Ця рекомендація залишається актуальною – див. Звіт про відповідність GRECO 2020 року.

58. Венеційська комісія зазначає, що закон 2014 року зі змінами вже містить положення, що забороняють будь-яке втручання в діяльність НАЗК з боку державних посадових осіб, політичних партій тощо. Нагляд за діяльністю НАЗК здійснює Громадська рада, до складу якої входять представники різних антикорупційних неурядових організацій. Громадська рада дає висновки щодо річних звітів НАЗК. Зовнішня оцінка діяльності НАЗК проводиться кожні два роки Комісією з проведення незалежної оцінки ефективності діяльності, члени якої також частково пропонуються міжнародними донорами. Закон містить положення, що забезпечують прозорість роботи НАЗК для широкого загалу. Як підкреслюється у звіті про відповідність GRECO за 2020 рік, є й інші способи зробити інструменти громадського контролю за діяльністю НАЗК більш ефективними або підвищити незалежність та безсторонність НАЗК на практиці.

59. Як додатковий засіб можна було б визначити повноваження НАЗК, які особливо мають тенденцію до зловживань. НАЗК не є правоохоронним органом і тому не може проводити обшуки, вилучення, прослуховування телефонних розмов, не може примушувати осіб давати свідчення тощо. Однак перелік його повноважень щодо встановлення фактів є досить великим (див. статті 11 та 12 Закону 2014 року). Деякі з цих повноважень можуть бути сформульовані більш точно і вузько – або можуть бути передбачені спеціальні винятки та процесуальні гарантії щодо використання певних повноважень стосовно суддів. Водночас ця рекомендація не має трактуватися як заклик до української влади зменшити слідчі повноваження НАЗК: цих повноважень має бути достатньо, щоб НАЗК могла збирати інформацію та перевіряти декларації державних службовців.

60. Отже, рішення № 13-р/2020 може трактуватися як вимога щодо надання судовим органам ролі у процесі перевірки декларацій їх колег. Венеційська комісія не вважає, що кожен процесуальний крок НАЗК у процесі перевірки заяв суддів має бути санкціонований судом або іншим судовим органом. Це не впливає з жодного чинного (міжнародного) стандарту, як зазначено вище, і це паралізує роботу НАЗК, що явно є необґрунтованим.

61. Навпаки, деякі елементи наступного нагляду за діяльністю НАЗК щодо суддів можуть бути включені до закону. Венеційська комісія наголошує, що нагляд за діяльністю НАЗК щодо встановлення фактів стосовно суддів не вимагається міжнародними стандартами, і є великі сумніви щодо того, чи вимагає це Конституція України. Однак законодавчий орган міг би розглянути можливість введення елементів зовнішнього нагляду за діяльністю НАЗК з тим, щоб врахувати рішення № 13-р/2020.

62. Такий наступний нагляд може мати різні форми. Насамперед можна створити „механізм подання скарг“, що дозволяє суддям оскаржити дії щодо зловживань НАЗК до судового органу. Повноваження розглядати скарги може бути передано спеціалізованому суду. Але необхідно переконатися, що добросовісність тих суддів, які розглядатимуть такі скарги, є бездоганною. Венеційська комісія розуміє, що доручення цієї функції суду, який не був реформований і який тому не користується довірою громадськості щодо добросовісності та незалежності його суддів може бути політично проблематичним, тому законодавча влада має значну свободу дій у вирішенні питання, на який суд слід покласти виконання цих функцій.

63. Іншим варіантом було б вимагати від НАЗК подавати періодичні звіти до судового органу. Такі звіти не передбачатимуть затвердження кожної окремої процедури проти судді, а скоріше міститимуть більш узагальнену інформацію про заходи, вжиті НАЗК протягом певного періоду у зв'язку з перевіркою декларацій суддів.

64. Повноваження розглядати такі звіти можуть бути передані відповідному органу

суддівського управління. Центральним органом суддівського управління в Україні є Вища рада правосуддя (ВРП), діяльність якої регулюється Конституцією та Законом України „Про Вищу раду правосуддя“. ВРП було реорганізовано у 2016 році. Схоже, що процес реформування цього органу не завершений і все ще існують серйозні занепокоєння щодо доброчесності деяких членів ВРП. Крім того, ВРП є органом, який приймає остаточні рішення про звільнення судді, і, отже, не може бути найбільш підходящою установою для розгляду дій НАЗК у процесі збору доказів.

65. Іншим органом суддівського управління є Вища кваліфікаційна комісія суддів – ВККС. Як відомо, українська влада зробила кілька спроб реформувати ВККС. У 2019 році Верховна Рада прийняла Закон № 193-ІХ, який набрав чинності 7 листопада 2019 року. Тією ж датою „стара“ ВККС була розпущена. Рішенням № 4-р/2020 від 11 березня 2020 року КСУ визнав недійсним Закон № 193-ІХ, і з того часу склад ВККС не був переобраний. Без „нового“ ВККС усі судові призначення були призупинені, а близько 2000 судових посад залишаються вакантними. У своєму висновку CDL-AD (2020) 022 Венеціанська комісія закликала до швидкого відновлення діяльності ВККС.

66. 22 червня 2020 року Президент України представив законопроект № 3711, спрямований на врегулювання кризи навколо ВККС. 40 Основний зміст законопроекту № 3711 стосувався переобрання членів ВККС, щоб відновити процедуру відбору суддів першої та другої інстанцій. Цей законопроект був проаналізований Венеційською комісією в останньому висновку щодо України (далі Висновок від жовтня 2020 року).

67. В принципі, якщо членів ВККС буде перебрано і якщо його складуть професійні та незалежні члени відповідно до рекомендацій Висновку від жовтня 2020 року, цей орган міг би взяти на себе функцію розгляду звітів НАЗК стосовно суддів. Венеційська комісія нагадує, що ВККС вже отримала аналогічну функцію: згідно зі статтею 62 Закону про судоустрій і статус суддів, ВККС має розглядати „декларації доброчесності“ суддів. ВККС має інспекторів

(див. статтю 103), які можуть перевірити, чи відповідає майно та витрати суддів рівням його або її задекларованих доходів. Отже, надання ВККС наглядової функції щодо НАЗК є узгодженим із системою підзвітності в судовій системі.

68. Нарешті, Венеційська комісія зазначає, що ВККС не має компетенції вирішувати питання стосовно суддів КСУ. Отже, законодавець може передбачити інший механізм нагляду за діяльністю НАЗК, оскільки він спрямований на перевірку фінансової декларації суддів КСУ. Враховуючи це, у світлі невирішеного питання про конфлікт інтересів у контексті рішення

№. 13-р/2020, Венеційська комісія рекомендує не надавати КСУ повноваження заслуховувати звіти НАЗК, а розглядати інші відповідні рішення.

69. Підсумовуючи, найбільш прийнятним рішенням було б доручити функцію нагляду за суддями загальних судів ВККС. Ця рекомендація передбачає необхідність термінового переобрання ВККС за новими правилами, які забезпечують обрання до ВККС досить незалежних, чесних та професійних членів. Перш ніж такий закон про ВККС буде прийнятий, у Законі 2014 року може бути передбачено перехідне рішення.

70. Венеційська комісія наголошує, що прояв відповідної реакції на рішення № 13-р / 2020 – це в першу чергу прерогатива українського законодавчого органу, який має вирішити, який механізм (механізм подання скарг або механізм подання звітів, або їх поєднання) є найбільш відповідним у поточній ситуації.

Конституційний Суд України сприймає критичні зауваження щодо ухваленого Рішення та враховуватиме їх у подальшому.

Водночас Венеційська Комісія та Генеральний Директорат з прав людини та верховенства права Ради Європи у пунктах 72 і 74 зазначають таке:

Венеційська комісія наголошує, що боротьба з корупцією є важливим елементом правової держави, але й таким же елементом щодо поваги Конституції та конституційного правосуддя. Вони йдуть пліч-о-пліч. Парламент і виконавча влада мають поважати

роль Конституційного Суду як „охоронця“ Конституції й мають виконувати його рішення. У свою чергу, Конституційний суд як і будь-яка інша державна установа та суд, з одного боку, заслуговує на інституційну повагу, але, з іншого боку, має дотримуватися власних процедур, а задля забезпечення конституційної стабільності та правової визначеності має ухвалювати рішення, які відповідають власній прецедентній практиці. Ще важливіше те, що Конституційний суд має ухвалювати рішення в межах критеріїв своїх законних повноважень та юрисдикції (п. 72).

А втім, конституційна роль Конституційного Суду має поважатися, і Верховна Рада має реалізувати рішення, виконуючи його з урахуванням конституційних основ країни та чинних міжнародних стандартів, зберігаючи суспільні інтереси, такі як боротьба з корупцією, в тому числі та в судовій владі. Зокрема, важливо дотримуватись обов'язку державних службовців (включаючи суддів звичайних судів та Конституційного суду) подавати фінансові декларації, мати ефективний механізм перевірки таких декларацій та передбачати в законі відповідні санкції для тих державних службовців – враховуючи суддів та прокурорів – які свідомо подають неправдиві декларації/ не подають декларації (п. 74) (*Офіційний вебсайт Конституційного суду України* (<http://www.ccu.gov.ua/novyna/konstytuciynyy-sud-ukrayiny-vvazhaye-za-neobhidne-oprylyudnyty-rozdil-vysnovku-veneciyskoyi>). – 2020. – 11.12).

Суддя Конституційного суду Василь Лемак висловив незгоду з рішенням КСУ про скасування положень антикорупційної реформи. Його особливу думку опубліковано на сайті КСУ.

Суддя Лемак підкреслив, що принципово не погоджується з рішенням скасувати кримінальну відповідальність за недостовірне декларування.

«Контроль законності доходів і майнового стану суддів з боку створених на підставі законів України органів виконавчої влади безпосередньо не є втручанням у незалежність суддів і судів», – пояснив він.

В. Лемак також засумнівався в достатній обґрунтованості рішення КСУ. На його думку, Конституційний суд слід усунути від розгляду антикорупційної реформи, так як її положення «не тільки чітко відносяться до конституційних повноважень парламенту, а й в принципі не можуть бути встановлені за допомогою юридичних аргументів на судовому процесі».

Дії колег суддя Лемак розкритикував і назвав «судовим активізмом», так як КСУ не дав Верховній Раді часу на прийняття необхідних законів, щоб уникнути правової невизначеності.

Таким чином, В. Лемак став другим після Сергія Головатого суддею КСУ, який виступив проти скасування антикорупційної реформи і вказав на те, що прийняте рішення юридично необґрунтовано (*Дзеркало тижня* (<https://zn.ua/ukr/POLITICS/shche-odin-suddja-ksu-vistupiv-proti-skasuvannja-antikoruptsijnoji-reformi.html>). – 2020. – 29.11).

Велика палата Конституційного Суду України 17 грудня на відкритій частині пленарного засідання у формі письмового провадження розглянула справу за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 3 розділу III „Прикінцеві та перехідні положення“ Закону України „Про визнання таким, що втратив чинність, Закону України „Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації“ від 2 жовтня 2019 року № 145-ІХ (далі – Закон).

Після заслуховування інформації судді-доповідача Олександра Касмініна Суд завершив розгляд справи на відкритій частині пленарного засідання та перейшов до закритої частини пленарного засідання для ухвалення рішення.

На пленарному засіданні Великої палати КСУ був присутній учасник конституційного провадження – представник суб'єкта права на конституційне подання Расім Бабанли (*Офіційний вебсайт Конституційного суду України* (<http://www.ccu.gov.ua/novyna/konstytuciynyy-sud-ukrayiny-u-spravi-za-konstytuciynym-podannjam-verhovnogo-sudu-pereyshov-do>). – 2020. – 17.12).

Велика палата Конституційного Суду України 17 грудня на відкритій частині пленарного засідання у формі письмового провадження розглянула справу за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзаців першого – четвертого частини другої, частини третьої, частин шостої – дев'ятої, частин двадцятої, двадцять першої, двадцять другої, частин двадцять шостої, частин двадцять восьмої – тридцять третьої статті 9-1, статті 9-2 Закону України „Про альтернативні джерела енергії“ від 20 лютого 2003 року № 555-IV зі змінами (далі – Закон № 555), частин другої, четвертої, пункту 3 частини дев'ятої статті 65 Закону України „Про ринок електричної енергії“ від 13 квітня 2017 року № 2019-VIII (далі – Закон № 2019).

Під час судового засідання суддя-доповідач у справі Олександр Касмінін поінформував про зміст конституційного подання та підстави для відкриття конституційного провадження.

Конституційний Суд завершив розгляд цієї справи на відкритій частині пленарного засідання та перейшов до закритої частини для ухвалення рішення (*Офіційний вебсайт Конституційного суду України ([*vidpovidnosti-osnovnomu-zakonu-derzhavy\).* – 2020. – 17.12\).](http://www.ccu.gov.ua/novyna/konstytuciynyy-sud-ukrayiny-rozglyanuv-spravu-shchodo-</i></p></div><div data-bbox=)*

До Конституційного Суду України 23 листопада надійшло конституційне подання 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень підпункту 17 пункту 10, пункту 15 постанови Кабінету Міністрів України „Про встановлення карантину та запровадження посилених протиепідемічних заходів на території із значним поширенням гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2“ від 22 липня 2020 року № 641 зі змінами.

Автори клопотання вважають, що окремі положення вказаної постанови не відповідають низці норм Основного Закону України, а також зазначають, що порушені у конституційному поданні питання мають особливе суспільне та економічне значення, оскільки стосуються, в тому числі, й життя і здоров'я громадян.

З текстом конституційного подання можна ознайомитися на офіційному вебсайті Суду в рубриці „На розгляді Суду“ (*Офіційний вебсайт Конституційного суду України ([## СУСПІЛЬНА ДУМКА](http://www.ccu.gov.ua/novyna/48-narodnyh-deputativ-ukrayiny-zvernuly-sya-do-sudu-z-konstytuciynym-podannyam).</i> – 2020. – 23.11).</p></div><div data-bbox=)*

С. Берко, М. Жернаков, Г. Чижик, С. Сидоренко, Європейська правда: Конституційний зуд: які шляхи виходу з кризи лишило рішення Венеційської комісії

«Європейська правда» вже розповідала про те, як Венеційська комісія радить Україні відновлювати антикорупційну інфраструктуру в частині електронного декларування після скандального рішення Конституційного суду.

У своєму висновку експерти Ради Європи визнали, що рішення КС не тільки абсолютно необґрунтоване, але й суперечить міжнародним стандартам і конституційним принципам.

А наразі опублікований другий висновок «Венеційки», у якому Комісія дає рекомендації щодо того, що робити з самим Конституційним судом після такого ганебного рішення. Коротко суть висновку зводиться до такого: КС потребує серйозної реформи, його останнє рішення є лише індикатором такої потреби і має стати початковою точкою для змін.

Венеційська комісія, як це зазвичай буває, не стала давати Україні чіткого рецепта подолання

кризи, хоча й «відрізала» окремі варіанти дій, які вона вважає неприйнятними, у тому числі через «політичне» звільнення суддів.

Однак лишився цілком прийнятний варіант, який експерти ВК також проаналізували і не стали критикувати – через підвищення кворуму і запровадження принципово нової системи оцінювання суддів КС. Хоча в окремих випадках кворум, навпаки, рекомендується знизити.

У цьому матеріалі – детально про оцінки ВК та про шляхи виходу з кризи, які лишаються прийнятними після останнього висновку «Венеційки».

Конституційно неспроможний суд

«Стиль обґрунтування та написання рішень Конституційним судом України має серйозні недоліки, він не відповідає стандартам конституційного правосуддя». Це – фраза, яка підсумовує аналіз Венеційською комісією того рішення КС, яке викликало політичну та конституційну кризу. Причому «Венеційка» у своєму рішенні дуже детально обґрунтовує настільки жорсткий висновок.

І це обґрунтування допомагає зрозуміти, наскільки серйозними є проблеми чинного КС.

Наведемо лише кілька фрагментів.

Наприклад, експерти Ради Європи «зловили» український КС на перекручуванні європейської практики та норм міжнародного права, якими КС обґрунтував своє рішення.

«Аналіз міжнародних стандартів видається однобічним, він ігнорує важливі посилання на принцип підзвітності суду...

Рішення КС стверджує, що контроль несудового органу за фінансовою інформацією та звітуванням суддів суперечить загальним принципам незалежності суддів. Але це неправда, про що свідчить також практика багатьох інших країн. Декларації суддів перевіряються позасудовими органами, наприклад, в Албанії, Вірменії, Азербайджані, Болгарії, Чехії, Естонії, Грузії, Латвії, Литві, Молдові, Чорногорії, Північній Македонії, Румунії, Сербії, Словаччині та Словенії», – пояснює «Венеційка».

Ба більше, у Раді Європи наголошують на тому, що рішення КС у тому вигляді, в якому

воно опубліковане, означає, що судді мають бути виключені зі сфери контролю та нагляду «інших гілок влади, у тому числі кримінального законодавства, оподаткування тощо».

«Венеційка», серед іншого, також розкритикувала дії КС щодо того, як там ігнорували наявний конфлікт інтересів, відхиляючи без пояснень відвід судді-доповідача.

Автори висновку «Венеційки» поспілкувалися також із суддями КС; їхній опис цієї розмови – це окрема сумна для України історія: під час цієї зустрічі судді повідомили «Венеційку», що норми їхнього рішення, яке скасувало низку норм щодо декларування для всіх держслужбовців, необхідно трактувати так, ніби вони поширюються лише на суддів (хоча у самому рішенні КС жодної згадки про це немає).

«Після такого пояснення Венеційська комісія лишилася дещо розгубленою. Адже це означає, що КС свідомо ухвалив рішення, в результаті якого лишається незрозумілим, чи залишаються чинними законодавчі положення, чи ні».

Та й загалом рівень пояснення суддями своїх ключових рішень ВК оцінила як украй низький.

Такий висновок можна було би вважати вироком чинному складу КС, що довів свою повну професійну невідповідність, але на цей крок «Венеційка» не пішла.

Як і писала «Європейська правда» раніше, органам Ради Європи, одним з яких є Венеційська комісія, складно відступати від своїх традиційних підходів, навіть у настільки очевидних випадках. І якщо в оцінках судової реформи в Україні ВК останнім часом почала визнавати, що наші судді не є незалежними і потребують особливих правил, то стосовно Конституційного суду «Венеційка» лишилася на традиційній позиції: попри свої помилки, КС має продовжити роботу, а відставка суддів може відбуватися лише тим шляхом, який вже передбачений у законодавстві.

Втім, це не означає, що з нинішньої кризи немає виходу. Щоби знайти його, необхідно розібратися у деталях висновку Комісії. Зокрема, змінити процедуру призначення

нових суддів та передбачити зміни у правилах щодо кворуму.

Про це – далі у тексті.

Щодо доброчесності суддів КС

Що сказала Комісія

Комісія наголошує, що якість рішень Конституційного суду України напряму залежить від того, кого призначають до цього органу. Попри те, що Конституція запровадила конкурсний добір на посаду суддів КС, існує загальне відчуття, що призначення суддів переважно є політично вмотивованим. Тому потрібно змінити процедуру призначення суддів КС.

У ВК зазначають, що політичні органи не можуть свавільно припинити повноваження суддів КС, за винятком випадків, коли спеціальну процедуру звільнення передбачає Конституція (це – майже не завуальована відповідь на пропозицію президента змінити весь склад КС одразу).

Для відбору суддів Венеційська комісія пропонує сформувати оцінювальну комісію, яка би включала міжнародних експертів з питань захисту прав людини (наприклад, колишніх голів чи суддів Європейського суду з прав людини) та представників громадянського суспільства (наприклад, з числа членів Громадської ради доброчесності). Ця комісія має перевіряти всіх кандидатів на посаду суддів КС, зокрема на відповідність високим моральним якостям та визнаному рівню компетентності, як цього вимагає Конституція. Президент, парламент і З'їзд суддів призначатимуть з числа тих, кого схвалить комісія. Як альтернатива, комісія може лише рекомендувати кандидатів на призначення.

«Венеційка» чітко дала зрозуміти: вважає, що така процедура має бути ухвалена без зволікання, а наявні вакансії у КС мають бути заповнені тільки відповідно до нової процедури. Водночас у майбутньому Комісія рекомендує, щоби парламент призначав суддів КС кваліфікованою більшістю (наприклад, двома третинами голосів), що, однак, потребує змін до Конституції.

Наша оцінка

Позицію «Венеційки» щодо нової процедури призначення суддів КС слід вітати, оскільки саме в цьому бачили основний спосіб виходу із кризи ми та наші колеги з інших ГО. Те, що Комісія прямо зазначила, що слід залучити міжнародних експертів та представників громадянського суспільства до добору кандидатів, є чітким сигналом для парламенту і також може тільки вітатися. Вважаємо, що оцінювальна комісія повинна мати повноваження відсіювати кандидатів, які не відповідають вимогам Конституції (тобто щоби суб'єкт призначення міг призначити лише тих, щодо яких комісія не знайшла доказів недоброчесності чи невідповідності критеріям).

Щодо ухвалення КС рішень

Що сказала Комісія

Перший аргумент Комісії – парламент не має блокувати роботу КС, зокрема через фінансовий тиск чи інші процедурні перешкоди. Разом з тим, експерти «Венеційки» рекомендують передбачити в законі зниження вимог до кворуму у випадку, коли судді відведені через конфлікт інтересів, і через це розгляд справ стає у принципі неможливим (про це йдеться в пунктах 63 та 102 висновку «Венеційки»).

Немає сумніву, каже «Венеційка», що основні процедурні питання роботи суду мають бути врегульовані законом. Втім, суд не має бути повністю позбавлений можливості самостійно визначати деталі проходження всіх процедур у своєму регламенті.

Також закон має встановити, чи може КС виходити за межі конституційного подання (тобто визнавати неконституційність положень, які не оспоруються, як це було у скандальному рішенні), а також зобов'язати КС обґрунтовувати неконституційність кожної норми, яку він скасовує (адже у цьому рішенні КС таких обґрунтувань бракує).

Наша оцінка

Хоча Венеційська комісія і запропонувала якнайшвидше запровадити нову конкурсну процедуру добору суддів, аби забезпечити якість роботи суду в майбутньому, вона фактично відмовилась давати відповіді

на питання, як попередити ухвалення Конституційним судом свавільних та необґрунтованих рішень як у найближчі тижні, так і після того, доки більшість складу суду формуватимуть чинні судді, які до цього схвалювали явно неправові та розкритиковані Радою Європи рішення.

У рішенні «Венеційки» немає ані слова про наявні у парламенті або обговорювані експертами законодавчі ініціативи, що в різний спосіб пропонують ускладнити для КС ухвалення рішень і в такий спосіб унеможливити скасування інших ключових реформ. Наприклад, про те, щоби підняти вимоги до кворуму чи ухвалення рішень до того рівня, який перевищуватиме кількість суддів, що підтримали найскандальніше рішення про руйнування антикорупційної інфраструктури.

Ті політики, які стоять за останнім рішенням КС або непублічно підтримують його, можуть використати це, щоб заблокувати вирішення проблеми у Верховній раді та пришвидшити ухвалення нових неконституційних рішень.

Ми переконані, що запровадження підвищених вимог щодо кворуму чи повноважності суду є наразі єдиним дієвим способом не допустити руйнування Конституційним судом української держави. При цьому таке підвищення не має повністю заблокувати роботу суду, його призначення – запобігти ухваленню необґрунтованих і свавільних рішень, допоки склад Конституційного суду не буде оновлено за результатами конкурсу. Парламент має проголосувати за це без зволікань.

Аргументи про те, що Україна має використати «класичний підхід Ради Європи» і не використовувати важіль кворуму навіть для виходу з конституційної кризи, напевно звучатимуть, але вони є хибними. Такі дії можуть призвести до неочікуваних наслідків.

А головне – те, що навіть «Венеційка», задекларувавши, що взяла до аналізу пропозиції про кворум (див. параграф 12 рекомендацій), утрималася від їхньої критики, а натомість обмежилася лише описом конкретної ситуації, коли суд втрачає кворум через відвід суддів або конфлікт інтересів. І саме тоді – а не у

загальному випадку – кворум пропонується знизити. І це – дуже важлива деталь, яку має врахувати парламент, щоби не бути введеним в оману трактуванням рішення з боку тих, хто стоїть за створенням нинішньої кризи конституційного правосуддя.

Щодо конфлікту інтересів суддів КС

Що сказала Комісія

Комісія визнала, що є факти, які можуть доводити, що деякі судді КС ухвалювали рішення у конфлікті інтересів, оскільки визнали неконституційними положення закону, за якими самі могли бути притягнуті до відповідальності. Тому закон має більш чітко встановити визначення конфлікту інтересів суддів КС та чітку публічну процедуру відводу/самовідводу судді в конфлікті інтересів.

Парламент повинен встановити дисциплінарну відповідальність для суддів КС, які відмовилися дотримуватися вимог щодо відводу. Вимоги до дисциплінарної процедури має встановлювати закон, а деталізувати – регламент КС.

Наша оцінка

Питання конфлікту інтересів суддів КС потребує нагального врегулювання. Модель, запропонована «Венеційкою», є цілком прийнятною.

Це вже другий чіткий і жорсткий висновок ВК щодо Конституційного суду, причому в стилі, не притаманному «регулярним» висновкам Комісії – в ньому практично немає дипломатичних реверансів, а речі здебільшого названі своїми іменами. Такий стиль і швидкість ухвалення свідчать, що Комісія усвідомлює всю серйозність ситуації.

Важливо також, що думка Комісії і української експертної спільноти щодо порядку формування КС збігається. Завданням № 1 є запровадження нової процедури призначення суддів, яка буде перевіряти, чи дійсно кандидати до КС мають «високі моральні якості» і є «правниками з визнаним рівнем компетентності», як того вимагає Конституція. Важливо, що ВК запропонувала модель, за якою до комісії, яка обиратиме суддів, входитимуть колишні судді ЄСПЛ і члени Громадської ради

доброчесності (або їм подібні правозахисники і представники громадянського суспільства).

Надзвичайно важливо уже зараз запровадити підвищені вимоги щодо кворуму чи повноважності КС як запобіжники від ухвалення судом свавільних необґрунтованих рішень, допоки нова конкурсна модель відбору суддів не буде втілена в життя.

Важливим є і другий етап – вирішити проблему щодо конфлікту інтересів і

дисциплінарної відповідальності суддів. Тут очевидним стає те, що Комісія захищає інституційну незалежність Конституційного суду – але того Суду, який утвориться в результаті реформи, а не того, який ми маємо зараз. Чинному складу КС і його рішенням «Венеційка» вже надала оцінку, і вона незадовільна (*Європейська правда* (<https://www.eurointegration.com.ua/articles/2020/12/11/7117542/>). – 2020. – 11.12).

С. Сидоренко, Європейської правди: КС звинуватили в узурпації: «Венеційка» розповіла, що робити з рішенням про е-декларування

Венеційська комісія (ВК) Ради Європи в обхід власних традицій ухвалила швидкий, але вельми однозначний висновок про наслідки рішення Конституційного суду України щодо електронного декларування.

Вирази, які дозволила собі «Венеційка» з цього приводу, у її висновках зустрічаються нечасто, а детальне обґрунтування її рішення дозволяє не виключати, що комісія воліла би висловитися ще жорсткіше.

«Конституційний суд не має узурпувати роль парламенту»: цей вираз із рішення ВК змальовує його якнайкраще.

Експерти «Венеційки» вважають, що рішенням КС бракує ясності та чіткості, що конституційні судді цілком могли мати конфлікт інтересів і діяти під його впливом тощо. Втім, детальніший висновок стосовно можливих порушень з боку суддів Комісія планує надати згодом.

«Венеційка» також закликала Україну якнайшвидше повернути кримінальну відповідальність, скасовану КС, наголосивши, що вважає обґрунтованим ув'язнення за брехню в деклараціях. А ще – підказала парламенту, як можна найефективніше виконати рішення КС щодо особливого порядку перевірки суддівських декларацій, і порадила не допускати сам КС до цього процесу.

Але є одне важливе питання, у якому «Венеційка» розійшлася з Банковою. Вона виступила проти ключових пунктів

законопроекту Зеленського про вихід з конституційної кризи, а також наголосила, що рішення КС, хай яким абсурдним воно є, доведеться виконувати.

Три питання від Зеленського

Європейська комісія «За демократію через право» – орган Ради Європи, більше відомий як «Венеційська комісія», – не вперше стає арбітром у вирішенні політичних суперечок і навіть криз, у тому числі українських. І саме наші запити нерідко стають такими, через які комісії доводиться робити винятки чи навіть змінювати свої правові підходи.

Щось подібне сталося і зараз.

ВК, яка відома своїми тривалими експертизами, отримала вельми неконкретний і непростий запит президента Зеленського лише два тижні тому («Європейська правда» детально розповідала про це у статті «Небезпека з Венеції»). Тоді ми прогнозували, що розгляд рішення може затягнутися, – і маємо визнати, що помилялися. В ніч на 10 грудня, за півтори доби до початку свого запланованого засідання, ВК опублікувала термінове рішення, яке може стати кроком до виходу з конституційної кризи.

Ця криза, нагадаємо, почалася ще у жовтні – після того, як КС скасував кримінальну відповідальність для посадовців за недекларування статків, суттєво обмежив повноваження НАЗК та оголосив про неконституційність контролю НАЗК за

деклараціями суддів. Це рішення призвело до обурення суспільства, протестів під КС, проблем у відносинах із Заходом тощо. Проти рішення КС публічно виступив і президент Зеленський, який назвав рішення суду незаконним. Втім, за півтора місяця відтоді у Раді так і не знайшлося голосів за будь-який варіант розв'язання кризи.

Треба зауважити, що це не останнє рішення ВК з цього приводу.

У п'ятницю комісія планує затвердити ще одне, оскільки запит Зеленського «Венеційка» розділила на три питання, які спрощено можна сформулювати так:

1) що сталося з антикорупційним законодавством після рішення КС – які його норми діють, а які ні?

2) чи мали судді КС конфлікт інтересів?

3) чи було рішення Конституційного суду обґрунтованим?

У висновку, оприлюдненому минулої ночі, «Венеційка» відповіла лише на перше запитання – втім, дала достатньо натяків, щоби передбачити відповідь також на два наступних. А ще ВК (по суті, з власної волі) проведе аналіз президентського проєкту про вихід з кризи.

Суд-узурпатор

Венеційська комісія зазвичай уникає оцінки рішень судів, а конституційних судів і поготів, щоби не підважувати принцип незалежності суду. Та іноді «Венеційка» погоджується частково відступити від власного правила; саме це сталося в українському випадку.

«(Незалежність суду) не означає, що конституційним судам не можна докоряти чи що вони ніколи не роблять помилок», – каже ВК, а далі на кілька сторінок наводить у висновку аргументи та натяки на те, що український КС був неправий, скасовуючи відповідальність. «Венеційська комісія у своєму аналізі дійшла думки, що аргументація Конституційного суду має багато недоліків», – йдеться у документі.

А ще «Венеційка» згадала про процедурні порушення та відхилення. Наприклад, про те, що КС розглянув це рішення неймовірно швидко, у порівнянні зі звичною своєю практикою; скасував публічні слухання у настільки важливій справі; вийшов за межі конституційного подання,

тобто скасував те, про що депутати і не просили; майже не навів аргументів на користь ключових елементів свого рішення; не продумав наслідки своїх дій; подекуди суперечив міжнародним нормам, навіть тим, на які він сам посилався.

Словом, висновок ВК навів більше ніж достатньо аргументів на користь того, що рішення КСУ, яке створило конституційну кризу в Україні, є украй проблемним.

Але найсильнішою стала теза про те, рішення КС схоже на узурпацію влади.

Причиною стало те, що Конституційний суд своїми діями, не обґрунтувавши їх у висновку, спробував, по суті, встановити нові правила декларування у державі.

«Венеційська комісія вважає вимогою розділення влади те, що Конституційний суд не має узурпувати роль законодавчого органу. Навіть якщо формально КС має повноваження оголошувати неконституційними певні положення кримінального кодексу, це повноваження має застосовуватися з урахуванням того, що саме парламент встановлює систему стримувань і противаг», – пояснила ВК, натякнувши, що КС порушив ще й статтю 92 Конституції про те, що не рішення КС, а лише закони мають визначати покарання за злочини.

Повернути тюремне ув'язнення

Та перейдемо до питання, яке «Венеційка» сама для себе визначила як те, на яке вона готова дати відповідь: що ж відбулося з антикорупційним законодавством?

Як відомо, після рішення КС уряд, по суті, відмовився його виконувати та своїм рішенням доручив НАЗК ігнорувати припис суду та надалі виконувати ті функції, які КС «заборонив». У Європарламенті теж закликали Україну, по суті, ігнорувати рішення КС.

Венеційська комісія дотримується іншої позиції. На її думку, хай яким абсурдним є рішення суду, але його треба виконувати. «Парламент та виконавча влада мають поважати роль КС як «вартового Конституції»... Тому (після такого рішення) вони мають оперативно заповнити законодавчий пробіл», – каже, зокрема, висновок.

Цю думку «Венеційки» не зупиняє навіть те, що через скасування, а потім відновлення кримінальної відповідальності чинні кримінальні справи мають бути автоматично закриті, тож будуть ті, хто взагалі уникне відповідальності.

Втім, головною тезою у рішенні ВК є інше.

«Венеційка» відкрито підтримала повернення тюремного ув'язнення за брехню у деклараціях.

Цей текст експерти ВК готували ще до того, як Рада минулого тижня ухвалила зміни до Кримінального кодексу, повернувши туди статтю 366-1 про кримінальну відповідальність за умисні помилки у декларації. Однак позбавлення волі як максимальну санкцію туди не додали.

У Раді Європи вважають, що таке покарання є пропорційним, і закликають Раду відновити його.

«Така санкція, як ув'язнення, може бути закріплена лише за випадками (приховування активів) понад певну межу і тільки умисного», – йдеться у висновку. Також у ВК наголосили, що штраф для тих порушників вимоги про декларування, хто не досяг порогу для ув'язнення, має бути достатньо високим.

Ця рекомендація ВК, хоча, на перший погляд, і «запізнилася», має особливу вагу. І, можливо, саме вона була причиною того, що «Венеційка» так поспішала оприлюднити свій висновок, що зробила це ще до початку свого формального засідання.

Зараз ухвалений Радою законопроект про повернення кримінальної відповідальності перебуває на підписі у президента. Голова НАЗК вже публічно закликав Зеленського накладати вето на цей документ і домогтися посилення відповідальності за брехню в деклараціях.

Не виключено, що жорсткі рекомендації ВК з цього приводу матимуть вагу при ухваленні рішення про його вето або підписання Зеленським.

Варто також додати, що ВК не бачить проблем у формулюваннях кримінального кодексу про «умисне» неподання е-декларації та «завідомо неправдиву інформацію» про статки посадовців. КС, скасовуючи статтю кримінального кодексу,

послався на «нечіткість» цих норм. Експерти Ради Європи вважають цей аргумент з боку КС несерйозним і закликають Раду ігнорувати його: «Оскільки ця норма рішення КС украй неконкретна... Венеційська комісія рекомендує законодавцям інтерпретувати рішення (так, щоби зробити можливим повернення кримінальної відповідальності)», – йдеться у документі.

Дискредитований КС

Ще один ребус, який намагалася розв'язати Венеційська комісія, – це те, як можливо повноцінно відновити функції та повноваження НАЗК, але при цьому «поважати рішення КС», попри те, що зміст цього рішення зовсім не викликає поваги навіть у самої «Венеційки».

До слова, право суспільства не довіряти Конституційному суду комісія цілком визнає, і навіть наголошує на ньому. Висновок ВК детально (хоча й без остаточних висновків) пояснює, що у суддів КС, схоже, був явний конфлікт інтересів і є підстави припускати, що вони позбавляли НАЗК повноважень для того, щоби самим не мати проблем із цим органом, а також зупинити триваючу перевірку їхніх декларацій.

Це «всерйоз ставить під питання те, як діяв КС у цій справі, а також це вплине на суспільне сприйняття цієї інституції», йдеться у висновку.

Аргументи, якими КС обумовив свою атаку на повноваження НАЗК, експерти Ради Європи вважають несерйозними і дуже детально їх спростовують.

Базуючись на цьому, Венеційська комісія радить повністю відновити повноваження НАЗК, у тому числі стосовно роботи з деклараціями суддів, але щоби «врахувати рішення суду» – все ж внести туди зміну і долучити до контролю підозрілих декларацій орган суддівського самоврядування, а саме Вищу кваліфікаційну комісію суддів (ВККС), якій НАЗК має регулярно звітувати про результати проведених ним перевірок суддів. Але – тільки після того, як ВККС буде реформована і набрана «по новій», як «Венеційка» рекомендувала Україні раніше.

Але це правило матиме виняток: ВККС за чинним законодавством не повинна накладати

дисциплінарні стягнення на суддів КС; це повинні робити самі судді КС. І тут «Венеційка» дала Україні безпрецедентну як для себе пораду: піти проти законодавчої логіки і будь-що не надавати КС додаткових повноважень щодо контролю за деклараціями, принаймні поки що, «в світлі не знятого питання про конфлікт їхніх інтересів».

Ця теза демонструє найбільшу проблему ситуації, що склалася. Навіть за повного виконання цих, дуже сміливих рекомендацій

«Венеційки» Україна не зможе зняти ключову проблему – вирішити конституційну кризу.

Як позбавитися украї дискредитованого чинного складу КС? На це запитання у «Венеційці» відповіді поки не дають, а, по суті, радять обмежувати наявних конституційних суддів, розуміючи, що інакше вони можуть завести державу у ще більшу халепу (*Європейська правда* (<https://www.eurointegration.com.ua/articles/2020/12/10/7117469/>). – 2020. – 10.12).

Г. Друзенко, НВ: Ми, народ України. Якою має стати Конституція

Чинну Конституцію України було ухвалено 1996 року як компроміс між на той час реформаторські орієнтованим президентом та лівою більшістю у парламенті. За спогадами авторів проєсту Основного закону, його текст носить романтично-еклектичний характер, оскільки його творці намагались скопіювати в ньому кращі конституційні практики провідних демократій світу, не приділяючи належної уваги історичним, ментальним та іншим особливостям українського суспільства.

Проєкт Конституції не виносився на референдум чи загальнонаціональне обговорення – його ухвалив парламент в режимі цейтноту та під тиском президента, який публічно оголосив намір винести альтернативний текст Основного закону на загальнонаціональний референдум. Таким чином за своєю сутністю Конституція України зразка 1996 року є пактом прозахідних-демократичних та посткомуністичних еліт, які склалися станом на 5-й рік незалежності держави.

За 24 роки свого існування Конституція України змінювалась вісім разів, причому всі фундаментальні зміни 2004-го, 2010-го та 2014-го років вносились у сумнівний з точки зору дотримання конституційної процедури спосіб. Також з часу ухвалення Основного закону фактично кожен президент перекроював чи намагався перекроїти його під себе.

Від того часу радикально змінилися як історично-геополітичний контекст, так і українські еліти (лівий дискурс наразі фактично не представлений в українському політикумі, а лідери, що сформувалися за часів СРСР, відійшли з політичної сцени). Україна пережила два народні повстання (які ми не зовсім коректно називаємо «революціями»), що засвідчили відданість українського народу засадничим демократичним цінностям. Українці на полі бою довели своє прагнення жити у незалежній країні. Після початку російської агресії більшість населення стабільно підтримує європейський вибір. В країні сформувалось впливове громадянське суспільство.

На жаль, усі ці тектонічні зрушення в українському суспільстві не призвели до укладення нового суспільного договору, який би став наслідком інклюзивного конституційного процесу і завершився ухваленням нової Конституції України. Українці втратили довіру до своїх політичних еліт, але досі не отримали жодних інструментів впливу на формування конституційної архітектури держави. Як наслідок ми маємо критичний рівень недовіри до всіх державних інституцій, окрім тих, що безпосередньо задіяні у стримуванні російської агресії на сході України. Баланс довіри/недовіри до державних органів складає від мінус 16,9% до Національної поліції України до мінус 61,1% до судової гілки влади. Парламенту та уряду

не довіряє в п'ять разів більше українців, аніж довіряє. За такого рівня недовіри суспільства до владних інституцій будь-яке ефективне урядування апріорі неможливе.

Низка рішень Конституційного суду України, якими він фактично зруйнував антикорупційну архітектуру, збудовану впродовж останніх років за підтримки та під тиском Заходу, занурило країну в повномасштабну конституційну кризу. Зупинити атаку КСУ на антикорупційні органи можливо тільки у відверто неконституційний спосіб, до якого вже публічно закликав президент. Причому незалежно від прізвищ суддів та президента, причина конституційної кризи полягає у системних дисбалансах та протиріччях, закладених у самій Конституції.

Втім закладений в Основному законі конфлікт по лінії політичної гілки влади – Конституційний суд України не є єдиним конституційним «глюком». Епідемія COVID-19 оголила конституційно запрограмований конфлікт по лінії центральний уряд – місцева влада, яка має більшу суспільну легітимність в очах населення, але не має жодних інструментів впливу на вироблення та ухвалення загальнонаціональних рішень.

Власне посада президента, який є фактичним центром влади в Україні, ґрунтується на принципі «переможець отримує усе», а тому провокує підвищення ставок у виборчій боротьбі, радикалізацію виборців та руйнуванні культури політичного компромісу, який конче потрібний крихкій українській демократії.

Економічна криза продемонструвала декларативність економічних прав, яким в українській Конституції гарантований судовий захист, але які ніяк не збалансовані з реальними можливостями державного бюджету. Через що тисячі громадян, навіть маючи на руках судові рішення, не можуть отримати належні їм соціальні гарантії та компенсації.

Досі залишається абсурдним конституційний статус українських добровольців, які 2014-го без перебільшення врятували українську державність. Попри те, що це був класичний приклад народного ополчення, згідно з українською Конституцією громадяни,

що самоорганізувались для захисту вітчизни від російської агресії, досі класифікуються як «незаконні збройні формування» (ч. 6 ст. 17 Основного Закону).

Це лише кілька прикладів, коли Конституція з верховного арбітра взаємодії різних гілок влади та захисника прав людини і меншин перетворилась на гальмо реформ та декларативний документ, який нікому нічого не гарантує. В зв'язку з цим, на відміну від США, українська Конституція так і не стала одним з основних символів української державності, не завоювала народної довіри і не стала справжнім регулятором суспільних відносин, перетворившись – за сумною радянською традицією – на ширму, за якою триває радикально інше життя.

Верховенство права неможливе без відродження суспільної довіри до Основного закону. Бо саме Конституція створює та визначає повноваження основних державних органів. Оскільки український народ ніколи не брав участь у виробленні конституції і не мав нагоди висловитись щодо неї на референдумі, він не відчуває себе співтворцем української держави. Заслужена недовіра до еліт проєктується на державну конструкцію, яку вони спроектували і створили. Саме в цьому корінь критичної недовіри суспільства до державних інституцій, що підважує самі підвалини української державності.

Наразі, коли високий рейтинг суспільної підтримки президента Зеленського, який був стабілізуючим фактором в українській політиці останні півтора року, вже в минулому, а жоден з політичних гравців не має мажоритарного пакета у владі, відкривається вікно можливостей для проведення всеохопної конституційної реформи в Україні.

Інклюзивний конституційний процес, ініційований громадянським суспільством (що досі користується значною довірою українців), є найбільш реалістичною та ефективною альтернативою радикалізації української політики, посиленню вже сформованого запиту на сильну руку, посиленню конфліктів між різними центрами влади та згортанню демократичних перетворень. Недовіра до

інституцій завжди завершується запитом на диктатора-месію з необмеженими повноваженнями.

Але для ініціювання реального конституційного процесу потрібна масштабна інформаційно-адвокаційна кампанія, яка б сформулила суспільний запит на нову Конституцію, як системну, а не персоналістичну відповідь на фундаментальні виклики, перед якими постала українська державність. Наслідуючи чилійців, українці мають виходити на вулиці з вимогою нових правил гри, а не з гаслами геть чергового президента. Боротьба з корупцією має стати частиною конституційної реформи, а не підмінити її.

Бо стійка та демократична Україна можлива лише за умови, що її за допомоги наших західних партнерів сконструює український народ, виходячи з власного досвіду та світовідчуття; що саме українці як головні суб'єкти державотворення інвестують свою довіру та свідому підтримку у новий суспільний договір; що нова Конституція України починатиметься зі слів «Ми, народ України», а громадяни відчують, що це наріжний камінь української державності, а не красива декларація і не порожній звук (*НВ* (<https://nv.ua/ukr/opinion/konstituciya-ukrajini-yak-poperediti-krizunovini-ukrajini-50124344.html?fbclid=IwAR3LXHMM2t5XorQZcOhW1uUino2t55myIFhhn79fMOMzfgSYNu0TMKxk6Q>)). – 2020. – 16.11).

Г. Друзенко, Дзеркало тижня: А судді хто?

Призначаючи суддів, ви пускаєте стрілу, націлену в далеке майбутнє.

Американське прислів'я

Схоже, повномасштабна конституційна криза, спровокована недавнім рішенням КСУ, так нічого й не навчила чинну владу. Замість ініціювати всеосяжну конституційну реформу, покликану виправити системні дисбаланси, закріплені в Основному Законі, депутати з монобільшості готуються заповнити вакансії у найвпливовішому суді країни колегами по фракції. Свято вірячи, що делегування до складу суду «на 100% своїх людей» може стати панацеєю від проблем, які останнім часом раз у раз продукує вітчизняна конституційна Феміда.

Однак лиха іронія долі полягає саме в тому, що така партійна логіка, в якій світ поділений на «своїх» та «чужих», суперечить самому *raison d'être* Конституційного суду, покликаного захищати засадничі правила гри, а не одну з команд, котра в цю гру наразі грає.

Мені вже доводилося писати на шпальтах ZN.UA, що «з Конституційним судом в Україні вийшло приблизно, як із лицарськими орденами: якщо американці, отримавши незалежність, створили орден Цинцінната на

чолі з Джорджем Вашингтоном, то українці спромоглися заснувати хіба що «Великий пріорат ордена Св. Станіслава» на чолі з Павлом В'яловим. Без правильних людей неможливо створити правильні інституції».

Здавалося б, що після відвертого ляпасу, отриманого з Жиллянської, Зе!влада має схаменутись і почати шукати кандидатів, здатних вдихнути нове життя в інституцію, яка, замість задавати стандарти доброчесності, інтелектуальної довершеності та взірцевої безсторонності, перетворилася на генератор скандалів і посередньої якості судових рішень, за якими проглядаються точно не державні інтереси.

У «Записках федераліста» – найбільш відомій апології американської Конституції – Александер Гамільтон слушно зазначив, що суд не тримає в руках ані гаманця, ані меча. Його головна зброя – моральний авторитет суддів та інтелектуальна переконливість судових рішень. Втративши авторитет і суспільну довіру, суд маргіналізується й перетворюється на конституційний симулякр, який переважно

легітимізує непопулярні забаганки влади чи виконує замовлення впливових приватних гравців. Задуманий як ключовий елемент імунної системи ліберальної демократії, КСУ ризикує перетворитися на її ракову пухлину.

Аби відродити або, радше, збудувати престиж конституційного судочинства, Україні потрібен свій Джон Маршалл. Надівши судову мантію, за збігом обставин і цілком несподівано для себе, четвертий голова Верховного суду США спромігся за свою 35-річну каденцію перетворити маловпливову й неprestижну інституцію на поважний орган, що на рівних розмовляв з президентом та Конгресом. Ба більше, саме Джон Маршалл був автором, імовірно, найбільш відомого рішення за всю історію судочинства: у справі *Marbury v. Madison* він «вигадав» конституційне рев'ю, перетворивши головний суд новоствореної федерації на верховного арбітра конституційності дій чи бездіяльності інших гілок влади.

Як результат, довіра американців до Верховного суду, що у ХХ столітті ухвалював доленосні для американського суспільства рішення на кшталт скасування расової сегрегації, легалізації абортів та декриміналізації гомосексуалізму, традиційно перевершує довіру до політичних гілок влади. Попри те, що далеко не всі американці поділяють позиції Верховного суду, його авторитет дозволяє ставити крапку (чи бодай крапку з комою) у найбільш контроверсійних питаннях, які збурюють американське суспільство. Чого аж ніяк не скажеш про Конституційний суд України, недовіра українців до якого традиційно в кілька разів перевищує суспільну довіру до цього органу.

Джон Маршалл – чудовий приклад судді-реформатора, якого вкрай потребує український КС. Такими реформаторами в церкві були Мартін Лютер та папа Іван ХХІІІ. У бізнесі – Форд, Джобс і Маск. У політиці – Франклін Делано Рузвельт, Магатма Ганді та Нельсон Мандела. Це особистості, які починали нову сторінку в історії всього людства, окремого народу чи конкретної інституції. Де варто шукати такого реформатора конституційної

юстиції в Україні? Бо внутрішня реформація КСУ – єдина розумна альтернатива його ліквідації як органу, що не виправдав мети, задля якої його й створювали 24 роки тому.

Перш ніж відповідати на це запитання, варто насамперед згадати, хто в Україні був традиційним «інкубатором» служителів конституційної Феміди, аби зрозуміти, де реформаторів шукати не слід. Це правничі факультети українських університетів і суддівська спільнота. На жаль, запозичивши в Європі модель органу конституційної юрисдикції, ми так і не змогли сформувати ту правову культуру, в якій тільки й може ефективно функціонувати Конституційний суд як такий. Бо суди, особливо суди конституційної юрисдикції, виконують у демократіях функцію балансування політичної логіки логікою цінностей та норм. Політичні гілки влади приречені змагатися за симпатії електорату з його швидкоплинними вподобаннями, які здебільшого формують телевізор, соцмережі та інші засоби масової комунікації. Натомість суд має стояти на сторожі за визначенням тривкіших принципів і норм, що становлять кістяк будь-якого організованого соціуму.

Брак відданості принципам та нормам і є ахіллесовою п'ятою нашої правничої спільноти. Зі студентської лави життя вчить наших правників політичної логіки: мета виправдовує (будь-які) засоби, гроші не пахнуть, а переможців не судять. Звідси й майже повсюдний плагіат у студентських роботах, навала наукового спаму у ВАКівських журналах, конвеєри з написання дисертацій та принизливі процедури їх захисту – і, як наслідок, доктор юридичних наук, дійсний член Національної академії правових наук Віктор Медведчук та доктор юридичних наук професор і (на щастя, вже колишній) завідувач кафедри конституційного права КНУ Андрій Портнов як взірці для наслідування. Зважаючи на цей брак гідності та принциповості у вітчизняній юридичній науці, хтось справді вірить, що з кафедр конституційного права може вийти справжній реформатор КСУ?

Де ж нам шукати українського Джона Маршалла? Насправді напрям пошуків давно

і добре відомий. Бо одним із обґрунтувань створення конституційних судів був критичний брак у посттоталітарних суспільствах правників «із високими моральними якостями та визнаним рівнем компетентності» (як вимагає ч. 4 ст. 148 Конституції України). Компетентні були заплямовані співпрацею зі злочинним режимом. Моральні, зі зрозумілих причин, не мали достатнього рівня компетенції. Тому на тотальне перезавантаження судової системи було годі сподіватись. А ось знайти десятків «революційних аутсайдерів» (за висловом гарвардського професора Брюса Аккермана) було реально. І саме під цих правників з альтернативним життєвим досвідом і системою цінностей нерідко створювали конституційні суди.

Так, у Південній Африці після завершення апартеїду та ухвалення нової Конституції першим президентом новоствореного Конституційного суду став Артур Часкалсон, видатний правник, який проміняв блискучу юридичну кар'єру на юридичний захист борців проти апартеїду, що в расистській ПАР нагадував сізифову працю. У Польщі після падіння комунізму однією з перших призначенців «Солідарності» на посаду судді Конституційного трибуналу стала дисидентка Яніна Закревська, яка 1968 року була змушена залишити викладання права у Варшавському університеті через свої надто ліберальні погляди. Вацлав Гавел витратив багато часу та зусиль, переконуючи видатних західних правників чеського походження повернутися на історичну батьківщину, аби прищепити новий етос щойно створеному Конституційному суду. Таких прикладів можна навести чимало.

Певен, у сучасній Україні також реально знайти кількох «революційних аутсайдерів» із якісною юридичною освітою, які знаються на світових конституційних трендах і публікуються не тільки у ВАКівських журналах, а й у західних Law Review, а головне, своїм життям засвідчили, що право для них – це насамперед ціннісна матриця, а не тільки спосіб заробляння та інструмент обслуговування замовників і клієнтів.

На жаль, нинішні парламентарії не шукають українського Джона Маршалла. Їм не потрібні революційні аутсайтери, здатні реформувати суд, вдихнути в нього друге життя, відновити до нього суспільну довіру та завоювати міжнародний престиж. Натомість їм потрібні на Жилянській «на 100% свої люди». Плоть від плоті системи. Типові носії етосу української правничої науки. Вірні партії. Лояльні до президента. Можливо, колеги професора Андрія Портнова по кафедрі конституційного права...

Саме тому конкурс на посаду судді КСУ оголошений максимально тихо й лаконічно, без суспільної дискусії про те, якими мають бути служителі конституційної Феміди; народні обранці не пропонують юридичній спільноті рекомендувати своїх кандидатів; депутатські фракції наразі не розкривають і не виносять на публічне обговорення своїх номінантів.

А потім черговий президент зробить великі очі й дивуватиметься на камеру, як так сталося, що в Конституційному суді запанували «одинадцять друзів Тупицького». Насправді так трапляється завжди, коли замість чужих, але професійних і принципових, на високі посади призначають на 100% своїх... (*Дзеркало тижня* (<https://zn.ua/ukr/internal/a-suddi-khto.html>). – 2020. – 30.11).

О. Мігачова, Укрінформ: Конституційна криза чи штучний скандал?

Наприкінці жовтня судді Конституційного Суду України ухвалили рішення щодо скасування кримінальної відповідальності за недостовірне декларування.

Це спричинило навколоконституційну дискусію, розмови про загрозу скасування безвізу, протести, обмін скандальними обвинуваченнями між суддівським корпусом та громадянським суспільством – все те, що вже понад місяць в медіа та соцмережах фігурує, як конституційна криза. НАЗК на кілька днів заклав реєстр декларацій. Звучали апокаліптичні прогнози про повне згорання антикорупційної боротьби.

Реакція влади була досить швидкою. Спочатку з'явився проєкт президента «Про відновлення суспільної довіри до конституційного судочинства» (№4288), яким пропонувалося припинити повноваження чинного складу КС, а саме рішення КС від 27 жовтня визнати нікчемним (таким, що не створює правових наслідків), як таке, що ухвалене суддями КСУ в умовах реального конфлікту інтересів.

Нагадаємо, що НАЗК заявило, що виявило ознаки декларування недостовірної інформації у двох суддів Конституційного Суду – Ірини Завгородньої та Сергія Головатого. Правда, який міг бути конфлікт інтересів у Сергія Головатого – незрозуміло, бо саме він виступив із окремою думкою, фактично проти скандального рішення КС.

Варто зазначити, що позиція суддів Конституційного суду подекуди звучала аргументовано: «Електронне декларування в тому вигляді, в якому було тиждень тому, існує і по сьогодні. Ніхто його не скасовував. Єдине, чого не може робити НАЗК – виписувати приписи».

Влада продовжувала шукати вихід, з'явився проєкт Разумкова. Точніше, група народних депутатів на чолі з Дмитром Разумковим зареєструвала законопроєкт №4304 «Про відновлення дії окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» та

Кримінального кодексу України». Документ передбачав внесення змін до закону «Про запобігання корупції», якими пропонується відновити права НАЗК, зокрема, надати право одержувати в установленому законом порядку за письмовими запитами від державних органів, органів влади АР Крим, органів місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання незалежно від форми власності та їх посадових осіб, громадян та їх об'єднань інформацію, у тому числі з обмеженим доступом, необхідну для виконання покладених на нього завдань.

Дехто з експертів назвав рішення (якщо воно буде ухвалене) про те, щоб відновити все, що було до рішення Конституційного Суду, «юридично сумнівним». Якщо такий закон потрапить до Конституційного Суду, то, цілком імовірно, судді визнають його таким, що суперечить попередньому рішенню КС. А посадовці зможуть відмовлятися від виконання «відновлених» статей закону та в звичайному суді доводити свою правоту і не нести жодної відповідальності.

Пропозиція ж президента перезавантажити Конституційний суд (тобто відправити у відставку чинних суддів і набрати нових) поділила суспільство навпіл. Опоненти Зеленського з націонал-патріотичного табору побоюються, що замість діючих суддів до КС прийдуть судді, лояльні до влади. А з іншого боку, як можна розрахувати на КС, якщо його рішення штовхають країну в хаос, не перестає повторювати голова держави.

Центр протидії корупції та інші експертні, фінансовані Європою структури наполягають на добровільній відставці суддів КС та формуванні нового складу суду за участі міжнародних експертів.

Відомий політик Роман Безсмертний був більш зваженим. Він запропонував скоригувати законодавство, правильно сформулювати речення, яке стосується помилок, які виникають при заповненні декларації, внести зміни до законодавства, щодо якого ухвалено рішення КС, уконституціювати НАЗК,

НАБУ, ДБР, Антикорупційний закон. А щодо перезавантаження зауважив, що КС – це основа стабільності, якщо не подобаються люди – є механізми звільнення. Не подобаються механізми – давайте міняти механізми.

На момент написання матеріалу в парламентських комітетах триває обговорення компромісного законопроекту, який дасть поштовх виходу з кризи. У середині грудня очікується рішення Венеційської комісії. Ми ж попросили дати оцінку ситуації двом відомим правникам-конституціоналістам.

«ХОТІЛИ ЗРОБИТИ МОНСТРА З КС? – ЗРОБИЛИ!»

Володимир Буткевич, вчений-конституціоналіст, заступник голови Конституційної комісії:

– До мене нещодавно зверталась Академія наук з проханням про експертизу ситуації, я зробив її і, наскільки мені відомо, її передали в Офіс президента.

У чому причина кризи? Я вважаю, що бомба була закладена, коли вносилися зміни, пов'язані із реформою судочинства і приймалися засади формування Конституційного суду. Я тоді попереджав Адміністрацію президента, що ви робите це “під себе”. А зроблене “під себе” і далі буде функціонувати “під себе”.

КС формується за якимось дикими принципами. (Йдеться про Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2016 року). По факту існують три різні підходи до формування КС: від Президента підбирають кваліфікованих фахівців, від Верховної Ради (а підходи тут чисто політичні) беруть тих, хто сподобається фракціям, але яке відношення мають фракції до розуміння права? А потім втягнули судову гілку влади, яка тепер що хоче, те і витворює.

Тут працював не юридичний інтелект, а принцип: ти – мені, а я – тобі. Тепер судова гілка влади по-своєму обирає, парламент по-своєму, Президент по-своєму. Хотіли зробити монстра з КС? Вони зробили. І я тоді попереджав попередників, що так не можна формувати КС!

Я не можу коментувати рішення КС, яке викликало проблему. Я приватна особа, не

уповноважена це робити, бо інакше мене будуть обвинувачувати, що підриваю честь та гідність судової гілки влади. Але я дечим проілюструю свій досвід взаємодії з ними.

Один з попередніх складів просив мене допомогти у мотивувальній частині. Це ж головне завдання – зробити рішення юридично переконливим, щоб воно було зрозумілим голові районного суду. Бо зараз все більше приймають гасла та загальні положення. Я тоді приїжджав та пояснював, що криється під тим чи іншим терміном. Одному з членів КС минулого скликання я казав: ви елементарно не можете розрізнити «тягар доведення» та «презумпцію невинуватості». Це два різних інститути.

Ця проблема буде тривалою, поки ми не сформуємо нормальний Конституційний суд, де перебуватимуть люди, незалежні від судової гілки влади, парламенту. А будуть залежні від верховенства права. Я добре розумію, що добитися цього важко.

Втім, не треба сприймати ситуацію катастрофічно, бо одна людина здатна зробити катастрофу хіба для себе, а з десяток – потріпати нерви багатьом.

В правовому варіанті все можна виправити та вирішити. Я пропонував призупинити роботу Конституційного суду і направити повторний запит щодо цього рішення вже новому складу. Бо ми повинні якось вийти з цієї ситуації.

Але новий суд повинен формуватися в інший спосіб. А не в результаті домовленостей. У одному з планів я пропонував створити групу вчених, фахівців, які, міркуючи лише про компетентність, обирають кандидатів. Учасники комісії, які дали згоду, не мають права балотуватися, але вони добирають порівняно велику кількість кандидатів.

Я розумів, що ніхто не захоче відмовитися від своїх можливостей впливати на формування суду. Але намагався зменшити вплив. Тобто комісія підбирає довгий лист претендентів, Президент має право вилучити тих, хто йому не подобається, але так, щоб в парламент надійшов склад не менше трьох кандидатів на одне місце. І там вже парламент затверджує.

Як? В 1990 році я проходив конкурс в ООН на посаду фахівців-експертів і було ще 26 людей

від кожної правової системи: Східна Європа, Західна Європа, Африка. Я був кандидатом від Східної Європи і я мав набрати 50 плюс один процент голосів. Я набрав 50 плюс 1 процент на дев'ятому етапі голосування (нас залишилося чотирнадцять кандидатів). Як вони робили: голосують за кожну людину списку, той, хто набрав найменше, випадає. І так після кожного туру. За такою ж схемою обирають суддів Європейського суду. З трьох кандидатів хто набрав найбільше голосів, той проходить. Я про це говорив із кожним Президентом на кожній зустрічі, і все було марно.

«КРИЗА Є АБСОЛЮТНО ШТУЧНОЮ»

Олександр Барабаш, експерт з питань права:

– Не існує рішення КС, яким були б задоволені всі. Для того і придумано, що рішення приймається більшістю. І приймається ім'ям України, тож має виконуватися. Або змінійте основи Конституційного ладу, або виконайте. В Україні безліч юристів із дуже непоганою думкою про себе, які вважають за високий шарм покритикувати рішення КС чи Верховного суду.

Тепер щодо останнього рішення. Я вважаю, що парламент проявив певну політичну легковажність, від самого початку знехтувавши при прийнятті закону про незаконне збагачення експертними та юридичними висновками. До речі, Віктор Шишкін дуже переконливо про це розповів, пояснивши, чому положення неконституційне. Не дуже вивірена законотворчість мала наслідком рішення КС.

Я причин для Конституційної кризи не бачу і скандалу не розумію. Є незадоволення рішенням КС? – То виправляйте помилки. Те, що КС возвели в богів – це результат реформи Порошенка та Філатова. Тільки коли це конструювали, то думали, що можуть керувати машиною, яка взяла та поїхала. Всіх це влаштовувало, доки не було прийнято, мовляв, “незаконного рішення”. Але, зрештою, це ж справа кількох днів – внести поправку у закон. Ну внесіть відповідальність за адміністративним кодексом, якщо хочете замінити кримінальну відповідальність, або знайдіть золоту середину.

Рішення ж КС посилається на масу документів. Термін “завідомо недостовірні дані” вимагає уточнення для того, щоб надати відповідну міру покарання.

Під час суспільної дискусії склалося враження, що декларація – це єдиний спосіб боротьби з корупцією. У нас величезна антикорупційна інфраструктура. А таке враження, що ми “обожествляємо” покарання за недостовірне надання даних. При цьому караємо за приховування даних, а не за саме збагачення.

Конституційний суд не скасував декларації, він сказав, що кримінальна відповідальність непропорційна провині. Тим більше, що кримінальна відповідальність запроваджується за правопорушення, яке сумнівно доводиться. Покарання слідує не за збагачення, а за надання недостовірних даних.

Але пропорційність покарання порушенню – це ж один зі стовпів верховенства права. Змініть закон, міру покарання, формулювання – і працюйте далі.

Абсолютно штучна конституційна “криза” мені здається приводом, щоб перезавантажити Конституційний суд. І я розумію, чому Європа не підтримує, і в її очах ми виглядаємо не вельми симпатично. Європа каже: боріться з корупцією, але в той же час зауважує, що з Конституційним судом так не чинять. Це одна з ніжок столу, на якому тримається правовий порядок в державі. Якщо таким чином дезавуювати рішення суду, то тоді не поважатиметься закон.

У правовій державі закон слід поважати. Бо інакше побачимо торжество більшовицького мислення. Необільшовизм зневажає закони. В найбільш важкі часи треба жити по закону. Ідеальних суддів не існує, в більшовицький спосіб змінювати КС можна безкінечно.

Причому за місяць скандалу притомної відповіді Ради ще не було. Адже технологічно нескладно внести пропозиції та напрацювати потрібні зміни. Це якщо підійти з холодною головою і зрозуміти, що якісь зауваження суду доречні. І вся криза буде позаду (*Укрінформ* (<https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3147244-konstitucijna-kriza-ci-stucnij-skandal.html>). – 2020. – 2.12).

Є. Середіна, Українська правда: Плати штраф і бреші далі: що пропонують в президентському законопроекті щодо недостовірного декларування

За місяць після скандального рішення Конституційного суду, що визнав неконституційною статтю 366-1 (декларування недостовірної інформації), на сайті Верховної Ради було опубліковано новий законопроект № 4434.

Він передбачає відновлення відповідальності для любителів прибрехати щодо своїх статків.

Що нового пропонує цей законопроект?

По-перше, що логічно – виключити з Кримінального кодексу статтю 366-1 «Декларування недостовірної інформації» – оскільки статтю визнано неконституційною.

Замість неї пропонують доповнити Кримінальний кодекс статтею 366-2 «Декларування недостовірної інформації», що складатиметься з двох частин.

Обидві передбачають відповідальність за умисне декларування недостовірних відомостей, різниця в сумі, на яку «набрехав» посадовець:

Якщо відомості в декларації відрізняються від достовірних на суму від 500 до 2000 прожиткових мінімумів для працездатних осіб (1 094 500 грн – 4 378 000 грн), – порушення карається штрафом від 2500 до 3500 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (42500 – 59500 грн), або громадськими роботами на строк від 150 до 240 годин, з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до 3 років.

Якщо відомості в декларації відрізняються від достовірних на суму понад 2000 прожиткових мінімумів для працездатних осіб (понад 4 378 000 грн), – порушення карається штрафом від 3500 до 5000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (59500 – 85000 грн), або громадськими роботами на строк від 150 до 240 годин, або позбавленням волі на строк до 2 років, з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до 3 років.

Таким чином, декларування недостовірної інформації буде кримінальним

правопорушенням, якщо відомості у декларації відрізняються від реальності на суму понад 500 прожиткових мінімумів для працездатних осіб на день подання декларації (тобто від 1 094 500 грн).

При цьому така санкція, як позбавлення волі до 2 років можлива лише у випадку брехні у декларації на суму понад 4 378 000 грн.

Якщо ж відомості відрізняються на суму від 100 до 500 прожиткових мінімумів (від 218 900 до 1 094 500 грн) – таке правопорушення є адміністративним і відповідальність за нього, згідно зі статтею 172-6 Кодексу України про адміністративні правопорушення, становить штраф від 17 000 до 42 500 грн.

Також, пропонується окремо визначити у статті 366-3 Кримінального кодексу України кримінальну відповідальність за умисне неподання суб'єктом декларування декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Таке правопорушення пропонують карати штрафом від 2500 до 3500 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (від 42500 до 59500 грн) або громадськими роботами (150-240 годин), з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до 3 років.

Варто звернути увагу на те, що цим законопроектом також відновлюються права уповноважених осіб НАЗК складати протоколи про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, щодо осіб, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище (ст. 255 КУпАП).

Таким чином, новий законопроект фактично «зменшує» відповідальність за недостовірне декларування.

Адже за скасованою статтею 366-1 КК України, посадовцям загрожувало 2 роки позбавлення волі за брехню в деклараціях від 500 тис. грн.

У новій же редакції ст. 366-2 така ж санкція передбачена вже для брехні на суму від

4,3 млн грн. Усе, що менше цієї суми – передбачає штраф або громадські роботи.

Логіка парламенту полягає в тому, що згідно з гучним рішенням КСУ, кримінальна відповідальність є занадто суворою для недостовірного декларування. Мабуть, саме тому розмір недостовірних відомостей для позбавлення волі збільшили.

Ось як пояснив ці зміни голова Комітету з питань правоохоронної діяльності Денис Монастирський: «Ми стартували з позиції, коли Конституційний суд визначав, що брехня

в декларації не є суспільно небезпечною, щоб бути в Кримінальному кодексі як злочин, і має бути інша, але некримінальна відповідальність».

Він також додав, що головною метою притягнення до відповідальності в такому випадку має бути втрата чиновником відповідної посади.

Але чи втрачатимуть ці люди посади в реальності – покаже лише час (*Українська правда* (<https://www.pravda.com.ua/columns/2020/12/1/7275517/>). – 2020. – 1.12).

О. Лєменов, Дзеркало тижня: Антикорупційний постріл в ногу Зеленського

Найбільш скептично налаштовані щодо діяльності команди Зеленського знову отримали причину для підтвердження своїх очікувань. Конституційний суд України (КСУ) учергове «пройшовся» по антикорупційній інфраструктурі. За повідомленням екснардепа Сергія Лещенка, на закритому засіданні у вівторок, 27 жовтня, було проголошено за скасування статті про недостовірне декларування, незаконне збагачення, а також електронного декларування та частини повноважень Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК). Проект був розданий вранці, 27 жовтня, і відразу ж проголошений. Як зазначив Лещенко, такого не було навіть при Януковичі. Проти виступили лише четверо суддів: Лемак, Первомайський, Колесник і Головатий. Зрештою, така послідовність суддів Конституційного суду України є цілком зрозумілою, адже служителі Феміди відповідної інституції цілеспрямовано кілька місяців поспіль ідуть на повіді проросійських сил, яким нові антикорупційні органи та відповідні механізми ніби кістка поперед горла.

Проте не все так просто, як здається на перший погляд. Насправді не тільки репрезентанти волі Кремля намагалися протягом багатьох років якщо не знищити, то бодай узяти під контроль новостворені Національне антикорупційне бюро України (НАБУ), Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру (САП), Державне

бюро розслідувань (ДБР) або ж спроектувати формування складу Вищого антикорупційного суду (ВАКС). Загальновідомо, що західні партнери погоджувалися надати безвізовий режим або макрофінансову допомогу лише у прив'язці до реальних реформ, а не міфічних обіцянок. Антикорупційний напрям був одним із пріоритетів у Брюсселі та Вашингтоні. Боротьба точилася буквально за кожен міліметр реформи. Спочатку за створення НАБУ і САП, просуваючи своєрідні норми в профільний Закон «Про Національне антикорупційне бюро України» і зміни до Закону «Про прокуратуру». Згодом, що не мало стати дивиною, команда Порошенка намагалася протягнути на посади керівників відповідних органів підконтрольних собі осіб. Якщо з директором НАБУ Артемом Ситником це не вдалося, то з очільником САП Назаром Холодницьким з низки питань, на думку активістів, цілком можливо було домовитися. Про ДБР розповідати не будемо, команда Петра Олексійовича чітко зрозуміла свої помилки під час обрання Ситника і Холодницького на посади, тому шахову партію з обрання директора ДБР Романа Труби і двох заступників – Ольги Варченко та Олександра Буряка, було розіграно значно простіше. З новоствореним ВАКС так зробити не вдалося, адже увага західних донорів була колосальною, а значить, переважна більшість суддів обиралися на засадах доброчесності та професійності.

Після зміни влади 2019 року здавалося, що команда Володимира Зеленського переорієнтує ставлення вищого політичного керівництва до функціонування антикорупційних органів. Перш за все нарешті закопали сокиру війни між НАБУ і САП. Звісно, були і досить сумнівні кейси, проте глобально двобій між Ситником і Холодницьким перестав бути настільки «кривавим». Деякі спільні дії навіть викликали повагу, як-то затримання деяких посадовців під час намагання дати хабаря розміром 6 млн дол. за закриття провадження проти ексміністра екології з уряду Азарова Миколи Злочевського. Були й інші випадки, зокрема закриття провадження за справою стосовно схеми «Роттердам+». Хоча згодом Вищий антикорупційний суд поновив відповідне розслідування. Загалом схема діяла в інтересах компанії ДТЕК, що належить Рінату Ахметову. Також лунали припущення, що зацікавленим у схемі був експрезидент Петро Порошенко.

Однак із початку 2020 року почали відбуватися процеси, які складно пояснити без деталей і дійових осіб. Команду Зеленського залишили відразу кілька осіб, які балансували ситуацію. Мова про керівника офісу президента Андрія Богдана та генпрокурора Руслана Рябошапку. Зміна орієнтирів позначилася на спробах знищити антикорупційну інфраструктуру. Перш за все неймовірно активізувався Конституційний суд України. Чому так? Пояснення досить банальне. Зібрати 226 голосів у Верховній Раді набагато складніше, ніж натиснути на потрібну кількість суддів КСУ. І, як-то кажуть, понеслося. Серед визначальних подій – розгляд акта індивідуальної дії про призначення Артема Ситника директором НАБУ. Ми вже згадували, що цей процес не має будь-якого юридичного значення. Раніше КСУ жодного разу не розглядав акта індивідуальної дії на «конституційність». Наступний етап – розгляд цілого ряду норм закону про НАБУ на відповідність Основному Закону. Знову ж таки, процес відбувся миттєво. Хоча не можна сказати, що конституційні судді «вбивали» весь закон. Там дійсно були проблемні моменти, наприклад право призначення і звільнення директора Бюро президентом України. Це варто

було усунути. І останній визначальний епізод – знищення статті 366-1 Кримінального кодексу України (про недостовірне декларування), обмеження повноважень НАЗК, ліквідація е-декларування.

Загалом рішення КСУ спрямоване на недоторканність суддів у прямому і переносному сенсі. Проте задіяно найгрубіший спосіб – неконституційними визнали всі положення Закону «Про запобігання корупції» щодо діяльності НАЗК, які, на думку Конституційного суду, суперечать принципу суддівської незалежності. Як зазначив відомий професор Микола Хавронюк, по факту цьому принципу суперечать усі положення, що можуть спричинити «незручності суддям і суддям КСУ». Іншими словами, судді просто усунули причину своїх негараздів, щоб не пояснювати ні статків, ні способу життя.

Також варто зауважити, що окремі судді, які не підтримали знищення функціоналу НАЗК і ліквідації статті 366-1 ККУ, дали розгорнуте пояснення. Наприклад, Сергій Головатий у розбіжній думці зауважив, що для подібного рішення не було жодних юридичних підстав. Наділення НАЗК окремими контрольними функціями та повноваженнями щодо всіх суб'єктів, включно із суддями системи судоустрою та суддями Конституційного суду України, не може розглядатись як контроль над судовою владою. Визначені законом повноваження НАЗК не є втручанням у професійну діяльність суддів, а спрямовані на досягнення легітимної мети – запобігання корупції в державі. На його думку, це є конче потрібним процесом у демократичному суспільстві.

У свою чергу НАЗК опублікувало офіційну позицію: на виконання рішення КСУ від 28 жовтня доступ до Єдиного реєстру е-деклараций буде закрито. Тому державні органи і громадськість більше не матимуть відкритого цілодобового доступу до е-деклараций чиновників, а НАЗК припиняє їхню перевірку, зберігання й оприлюднення.

Не залишилось осторонь і НАБУ, якому згідно із статтею 216 Кримінального процесуального кодексу підслідні злочини щодо

недостовірною декларації. Там рішення КСУ назвали політичним і дали розгорнуту статистику за відповідними провадженнями. Станом на 27 жовтня в роботі перебувало 110 проваджень, а детективи досліджували близько 180 фактів умисного внесення чиновниками недостовірних відомостей до е-декларацій. При цьому семи особам, серед яких троє екснардепів, повідомлено про підозру. 34 справи було скеровано до суду, а щодо 13 осіб уже є рішення суду (шість вироків, стосовно семи осіб справи закрито за нереабілітуючими підставами). Але через скандальне рішення КСУ всі ці справи мають бути закриті, і посадовці, викриті на зловживаннях, уникнуть відповідальності.

Фінальним акордом, яким можна завершувати цю трагічну мелодію руйнування антикорупційної інфраструктури, стала інформація від журналістів-розслідувачів із програми «Схеми». За їхньою інформацією, голова КСУ Олександр Тупицький 2018 року придбав земельну ділянку в селищі Кореїз в окупованому Криму, оформивши договір купівлі-продажу за російським законодавством. При цьому «забув» внести цю інформацію до Єдиного реєстру е-декларацій. А тепер ще раз – голова КСУ спочатку купує землю на окупованій території, не декларує її і згодом докладається до знищення функціоналу органу, що адмініструє Єдиний реєстр е-декларацій, очолює процес ліквідації зазначеного реєстру і підтримує неконституційність статті Кримінального кодексу, за якою і мав би відповідати перед законом. Здавалося, за майже 30 років незалежності українці бачили все. Але цей випадок цілком тягне на дев'яте коло пекла за Данте, куди потрапляли в тому числі зрадники батьківщини.

Однак треба дивитися ширше, адже зрозуміло: ЗеКоманда хоче перекроїти антикорупційну структуру під себе. ДБР перебуває під контролем Банкової через контроль за Бюро з боку генпрокурорки Венедіктової, яка до того очолювала ДБР. Сама Ірина Валентинівна орієнтується виключно на офіс президента. САП незабаром отримає нового керівника, а зважаючи на метод

формування конкурсної комісії, ця особа, швидше за все, орієнтуватиметься на волю Банкової. На НАБУ знову спрямовано серію атак. Тому наразі треба було лише обмежити НАЗК, «вбити» е-декларації та незаконне збагачення. Звісно, президент України Володимир Зеленський вийшов з офіційним зверненням, що він готовий виступити суб'єктом законодавчої ініціативи стосовно повернення е-декларації. Проте юристи чітко розуміють, що всі нинішні кейси про порушення з е-декларації, які згідно із статтею 216 ККУ підслідні НАБУ, полетять під хвіст «кварталівському» коту. Це ж фактично зазначили і в НАБУ. Іншими словами, лише за новими зловживаннями з е-декларації можна буде притягувати до кримінальної відповідальності. Звісно, якщо будуть внесені чергові зміни до Закону «Про запобігання корупції» в цій частині. Міністр юстиції Денис Малюська вже заявив, що буде розроблено відповідний законопроект, де суддів виведуть з-під юрисдикції НАЗК і створять для них новий механізм контролю. При цьому він зазначив, що очікувати повторного запровадження кримінальної відповідальності за недостовірне декларування не варто.

Уся ця історія нагадує дешевий провінційний цирк. ЗеКоманда намагається займатися юридичною еквілібристикою, жонглювати антикорупційними нормами, виводить на арену політичного цирку різних клоунів, що демонструють нібито смішні трюки. Але як вітчизняні експерти, так і західні партнери розуміють – це чиста афера, замилювання очей і просто політико-правове шахрайство. Така поведінка може призвести до чергового падіння рейтингу «Слуги народу» (дивися результати місцевих виборів), втрати довіри західних партнерів і відсутності макрофінансової допомоги від МВФ, Євросоюзу та Світового банку. Проте, як бачимо, на Банковій мало хвилюються за стратегічний план, адже в шоу-бізнесі звикли мислити лише тактичними кроками на короткострокову перспективу (*Дзеркало тижня* (<https://zn.ua/ukr/internal/antikoruptionsij-nij-postril-v-nohu-zelenskoho.html>). – 2020. – 29.11).

ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ, ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ, ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Спікер парламенту Д. Разумков очікує, що у 2021 році робоча група з врегулювання конституційної кризи напрацює законопроект, який регламентує роботу Конституційного суду.

«Я сподіваюся, що в новому році нардепи напрацюють законопроект, який дійсно регламентував би роботу Конституційного суду, щоб ми наступного разу знову не зіткнулися з неприємною новиною. Це питання, швидше за все, в тому полягатиме, що треба буде мати закон про регламент роботи КСУ. Верховна рада також працює за регламентом. Це – закон, його не варто порушувати. Це нормально, це правильно.

Також буде закон про регламент КС і я сподіваюся, що вони також будуть виконувати.

Паралельно є в комітеті з правової політики законопроект. Він робить так, що рішення Конституційного суду можуть ухвалюватися двома третинами», – наголосив Д. Разумков у ефірі телеканалу «Прямий» (*Українська правда* (<https://www.pravda.com.ua/news/2020/12/18/7277508/>). – 2020. – 18.12).

Резонансне рішення Конституційного Суду позначилося на двосторонніх стосунках між Україною і ЄС і може підірвати досягнення України у ключових внутрішніх реформах, які здійснювалися в рамках такого співробітництва. Про це під час онлайн-брифінгу сказав посол України в Бельгії, представник України при ЄС Микола Точицький.

«Що стосується критики наших парламентських колег (з Європарламенту – ред.), – вона є небезпідставною. Президент, уряд, парламент (України – ред.) відразу включилися у ситуацію для врегулювання Конституційної кризи, яка позначилася після відповідного рішення КС. Ви знаєте, що кожного разу, коли ми ведемо діалог з Європейським Союзом, досконале і якісне завершення судової реформи завжди є питанням номер один», – сказав дипломат.

Він зауважив, що Україна буде «важко і наполегливо» працювати, щоб повернути

вже досягнуті елементи антикорупційної реформи, зокрема, ефективне електронне декларування та роботу НАЗК, використати рекомендації Венеціанської комісії, оскільки відсутність таких зусиль могла б закрити «вікно можливостей» у стосунках з ЄС.

«Без ефективної і якісної судової реформи будь-які досягнення, про які завжди говорять і Європейський Союз, і українська влада, в частині децентралізації, в частині земельної реформи, в частині об'єднання територіальних громад, – не будуть досконалыми. Тому що судочинство на всіх рівнях, від місцевого і до Верховного Суду, це і є той ефективний посередник у вирішенні будь-яких непорозумінь і спорів», – зауважив посол.

Відповідаючи на уточнююче запитання Укрінформу про ймовірність застосування санкцій ЄС проти певних українських чиновників, Точицький висловив надію, що ситуація ніколи не дійде до такої стадії.

«Для того, щоб європейські партнери не використовували проти нас санкції – для цього є ефективна діяльність і глави держави, і уряду, і української дипломатії, (які працюють), щоб до питання санкцій ніколи не дійшло. Про це навіть не варто говорити, щоб не притягувати негатив. Перед Різдом і Новим Роком краще думати лише про позитивні речі», – сказав представник України при ЄС (*Укрінформ* (<https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3158484-konstitucijna-kriza-moze-pidirvati-dosagnenna-ukraini-u-reformah-ta-stosunkah-z-es-tocickij.html>). – 2020. – 21.12).

Україні потрібна нова Конституція, адже поділ влади, який діє зараз, призводить до того, що Україна, особливо в роки війни, в дуже небезпечному стані. Про це повідомив колишній голова секретаріату президента Ющенко, співзасновник руху “Чесно” О. Рибачук у програмі “Студія Захід з Антіном Борковським” на телеканалі Еспресо.TV.

“Я дуже сподіваюсь, що Україна має зрозуміти, що та модель влади, яку ми маємо

після конституційної ночі, коли з одного боку Кучма погрожував розігнати парламент, якщо той не піде на його умови. І вони там – Кучма і парламент – поділили через Конституцію, хто і що має у владі. І ця гібридна наша форма управління, вона просто вже добігла свого кінця. Ми отримали президента, останнього президента, який взагалі позасистемний. І який реально виграв на тому, що пообіцяв нам, що він у всьому цьому розбереться, просто прибере усі ці непорозуміння, побудує нам дуже ефективну модель управління і піде собі. Він на один термін прийшов”, – зазначив Рибачук.

Олег Рибачук висловив занепокоєння щодо управління державою в часи президентства Володимира Зеленського: “Але ми бачимо, що оці розмиті повноваження, оця можливість президента і його Офісу сувати свого носа всюди, куди вони не мають сувати, призводить до того, що Україна, особливо в роки війни, в дуже небезпечному стані. В стані в принципі некерованості. Коли жодна з гілок влади не може виконувати свої повноваження”.

“Отже, для мене висновок такий: потрібно зараз думати не про те, кого б іще спробувати поставити рятівником і гетьманом країни. А про те, що потрібно принципово перебудувати систему управління. Іншими словами – нам потрібна нова Конституція”, – заявив колишній голова секретаріату президента Ющенко.

Рибачук зауважив, що про необхідність нової Конституції говорять в експертних колах: “І про це вже говорять шановні експерти, наприклад на рівні Шаповала, якого я особисто знаю і дуже поважаю, який нещодавно заявив про те, що напевне, один із варіантів – це винесення Конституції на всенародне обговорення”.

Водночас співзасновник руху “Чесно” висловив свій прогноз, що такий розвиток подій цілком можливий: “Я обережно ставлюсь до референдуму, але мені здається, що Шаповал сказав те, що зараз висить у повітрі на Банковій. Що десь у нас там на порядку денному стоїть закон про референдум. І, можливо, буде прийняте таке рішення” (*Експрес. TV (https://espresso.tv/news/2020/11/14/nam_potribna_nova_konstytuciya_ukrayina_v_duzhe_nebezpechnomu_stani_osoblyvo_v_roku_vinyu_rybachuk).–2020.–14.11).*

Для вирішення проблеми, яка виникла після рішення Конституційного Суду (КСУ) щодо антикорупційного законодавства, потрібно вжити деякі кроки, зокрема перезапустити комплексну судову реформу.

Міжнародна спільнота готова допомагати Україні в цьому, заявила заступник голови генерального директорату Європейської комісії з політики сусідства і розширення, в.о. голови Групи підтримки України в Єврокомісії Катаріна Матернова під час виступу на форумі «Діалоги про реформи: шлях до Вільнюса», повідомляє кореспондент Укрінформу.

«Треба вжити цілу низку кроків для того, щоб подолати цю проблему (пов’язану з рішенням КСУ – ред.). Немає такої магічної палички, за помахом якої можна буде вирішити всі ці проблеми. Треба перезапустити комплексну судову реформу, яка стосується абсолютно різних елементів. Говоритиму від всього Європейського Союзу, кількох наших міжнародних партнерів: міжнародна спільнота готова допомагати Україні, аби вона знаходила вихід з цієї надзвичайно складної дилеми», – зазначила вона.

За словами представниці Єврокомісії, наразі немає простих відповідей і простих рішень для виходу із ситуації, яка склалася через рішення КС.

«Є конституційна дилема, у якій перебуває Україна. У нас виникла ситуація, коли один із найвищих за юрисдикцією судів у країні зробив спробу скасувати чи навіть порушити ту антикорупційну архітектуру, яка почала лише вибудовуватися. Це викликало багато побоювань з боку міжнародних партнерів та і українського суспільства», – нагадала Матернова (*Укрінформ (https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3137762-konstytucijna-kriza-u-evrokomisii-kazut-so-prostih-risen-dla-ukraini-nemae.html). – 2020. – 17.11).*

Робоча група з питань законодавчого забезпечення ефективної діяльності у сфері запобігання корупції та вдосконалення законодавчого регулювання окремих аспектів роботи Конституційного Суду розглядає три блоки питань.

Про це розповіла заступниця голови робочої групи, представниця Верховної Ради у КСУ О. Совгіря на засіданні Комітету з питань правової політики, передає Укрінформ з посиланням на Інформаційне управління Апарату ВР.

За словами Совгірі, робоча група, яка складається із представників різних депутатських фракцій і груп, прийняла рішення негайно взятися до розгляду трьох блоків питань: відновлення статті, яка стосується відповідальності за подання завідомо недостовірних декларацій; відновлення електронного декларування з урахуванням тих позицій, які висловлені у мотивувальній частині рішення Конституційного Суду і вдосконалення законопроекту про Конституційний Суд України.

Совгіря також зазначила, що було прийнято рішення не виносити на широкий загал і не повідомляти ЗМІ попередні домовленості з цих питань.

«Як тільки будуть досягнуті конкретні домовленості – і юридичні, і політичні, – відповідно, ми вийдемо з більш конкретною інформацією», – сказала народний депутат *(Укрінформ (<https://www.ukrinform.ua/rubric-polytics/3142151-konstitucijna-kriza-robocagrupa-radi-pracue-nad-troma-blokami-pitan.html>)). – 2020. – 24.11).*

Відбулася пресконференція «Як обирати суддів КСУ: відповідь громадськості на проблеми конституційного правосуддя». Після сумнівного Рішення КСУ про визнання неконституційними ключових інститутів антикорупційного закону та кримінальної відповідальності за завідомо недостовірне декларування від 27 жовтня в Україні актуалізувалося обговорення подолання наслідків цього рішення, проте політики мовчать про необхідність ефективного і якісного відбору суддів КСУ. Як має відбуватися цей конкурс і де знайти добросовісних суддів?

На пресконференції спікери представили консолідовану позицію експертної громадськості щодо проблем конституційного

правосуддя, які існують багато років та актуалізувалися у зв'язку з останніми рішеннями Конституційного Суду України.

Юлія Кириченко (модераторка) – членкиня правління Центру політико-правових реформ та співголова ради Реанімаційного пакета реформ заявила про бездіяльність влади:

“Ми не чуємо до цього часу відповідь влади на проблеми конституційного правосуддя. Саме неурядові організації, які працюють в сфері правовладдя та запобігання корупції об'єднали експертні зусилля і сьогодні дадуть свою спільну відповідь.

ЦППР також ініціює утворення робочої конституційної групи задля вирішення гострих конституційних питань та фахового комплексного погляду на необхідні конституційні зміни. Ми пропонуємо усім охочим народним депутатам, їх помічникам долучитися, з свого боку пропонуємо незалежну швидку експертизу. Звертайтеся до конституційного напрямку ЦППР зручним способом (juliakyr@gmail.com, 0672303496)”.

Ігор Коліушко – голова правління Центру політико-правових реформ зазначив, що проблеми з конституційним правосуддям не вирішувалися протягом багатьох років:

“Проблема неправосудних рішень виникла не цієї осені, а системно прослідковується протягом існування різних влад. Вирішення її полягає у необхідності формування незалежного КСУ, де посади суддів будуть займати професіонали з високими моральними якостями”.

Галина Чижик – експертка Центру протидії корупції переконана, що без прозорого конкурсного відбору не мають призначати суддів КСУ:

“Призначення нових суддів за старими правилами не лише не вирішить конституційну кризу, а тільки посилить її. Основним критерієм, за яким зараз призначень суддів до КСУ, є лояльність до партії чи готовність служити інтересам певних суддівських кланів. Аби це змінити, треба запровадити незалежних конкурсний відбір. До того часу ані Парламент, ані з'їзд суддів не мають призначати суддів до КСУ”.

Катерина Бутко – координаторка проєктів ВГО “Автомайдан” наполягає на необхідності відновлення е-декларування:

“Варто пам'ятати, що нова процедура прозоро конкурсного добору судді КСУ не вирішує проблеми, які ці судді вже створили своїми рішеннями. А тому паралельно зі впровадження конкурсного добору обов'язок Президента та Верховної Ради якнайшвидше відновити е-декларування та відповідальність за брехню в деклараціях».

Степан Берко – адвокаційний менеджер Фондації DEJURE розповів про необхідні правила проведення прозорого конкурсу суддів:

“Суддів КС має добирати єдина Кваліфікаційна комісія для всіх суб'єктів призначення. Склад цієї Комісії має гарантувати, що кандидати на посади судді КС будуть незалежні та політично неупереджені. Ми пропонуємо, щоб Комісія складалась з 9 членів, 4 з яких рекомендовані міжнародними організаціями, які сприяють Україні утверджувати верховенство право, а 5 – зборами суддів КСУ у відставці першого складу КСУ (збори суддів). Останні власне і затверджуватимуть перший склад Комісії. Потім Комісія сама добиратиме собі нових членів, якщо будуть вакансії (за принципом кооптації). Членами комісії можуть бути тільки громадяни України, які відповідають вимогам для судді КСУ. Комісія перевірятиме кандидатів на посаду судді КСУ і формуватиме список тих, які відповідають вимогам Конституції. Кандидати зі списку зможуть бути призначеними протягом 5 років. Щороку комісія доповнюватиме список новими кандидатами” (ЦППР (<https://pravo.org.ua/ua/news/20874740-vidbulasya-preskonferentsiyak-obirati-suddiv-ksu-vidpovid-gromadskosti-na-problemi-konstitutsiyного-pravosuddya>). – 2020. – 30.11).

Депутат Європейського парламенту від Німеччини Міхаель Галер привітав Україну з прийняттям законопроєкту про відновлення відповідальності за недостовірне декларування доходів чиновників. Про це він написав у Twitter у п'ятницю, 4 грудня.

«Приємно бачити, що Верховна Рада проголосувала за відновлення кримінальної відповідальності за умисне введення в оману в деклараціях. Однак передбачені санкції могли б бути більш жорсткими», – зазначив євродепутат, який займається питаннями України.

М. Галер також зазначив, що чекає подальших рішень щодо НАЗК і НАБУ.

Також на прийняття законопроєкту про відновлення відповідальності за недостовірне декларування відреагувала заступник керівника Головного директорату Єврокомісії з питань політики розширення та сусідства Катаріна Матернова, повідомляє Європейська правда.

«Дійсно, чудові новини сьогодні з Верховної Ради! Відновлена кримінальна відповідальність за неправдиві декларації про активи», – заявила вона (*Кореспондент* (<https://ua.korrespondent.net/ukraine/4302904-u-yes-vidreahuvaly-nakhvalennia-zakonu-schodo-brekhni-v-e-deklaratsiakh>). – 2020. – 4.12.).

Рішення Верховної Ради про відновлення покарання за недостовірне декларування доходів чиновниками можуть переглянути, заявив в ефірі телеканалу Україна 24 представник президента в Конституційному суді Федір Веніславський.

Він нагадав, що депутати проголосували за компромісний законопроєкт. Оскільки президент пропонував садити за ґрати порушників, а нардепи були проти.

«Робоча група, яка розробила варіант, який не містить позбавлення волі, складалася з представників різних політичних сил... Тому був запропонований узгоджений варіант, за який проголосувала Рада за основу і в цілому», – пояснив Веніславський.

Але він заявив, що президент досить категорично налаштований щодо відповідальності за брехню в деклараціях.

«Але поки погодилися на компромісний варіант, щоб взагалі проголосувати і повернути відповідальність. Щодо справ, за якими велося розслідування і які припинилися після рішення КСУ, по них уже ніякої юридичної відповідальності не буде», – додав він (*Кореспондент* (<https://ua.korrespondent.net/>)).

ukraine/politics/4302824-rishennia-vr-schodo-e-deklaratsii-planuuit-perehlianuty). – 2020. – 4.12).

Національне агентство з питань запобігання корупції виступає проти нового закону про декларування через те, що він перетворює НАБУ на орган, який розслідує кримінальні проступки, а не злочини. У коментарі «Слово і діло» юрист М. Хавронюк відзначив, що новий законопроект, у якому зменшена відповідальність за внесення неправдивих відомостей у декларацію не розв'яже загальної проблеми, бо робота НАЗК залишається заблокованою.

«Підстави хвилюватися існують тому, що у кримінально-процесуальному кодексі не скрізь передбачено, що НАБУ є органом дізнання і це створить певні проблеми. Але головна проблема полягає в тому, якщо таке діяння визнають кримінальним проступком або злочином невеликої тяжкості, то закон передбачає цілу низку підстав для звільнення від кримінальної відповідальності. У разі, якщо особа просто визнала свою провину. Таким чином, усіх тих, хто скоїть цей злочин чи проступок та визнає провину, суд зобов'язаний буде звільнити від кримінальної відповідальності. Тобто ані штрафу, ані якогось іншого покарання не настане взагалі», – сказав Хавронюк.

Експерт відзначив, що такий підхід призведе до того, що порушники врешті не будуть покарані. На його думку, законопроект також не є виходом із конституційної кризи.

«Найбільшою проблемою є зупинення роботи НАЗК і треба повертати всі ті норми, які були передбачені законом про запобігання корупції, а ці невеликі зміни до кримінального кодексу – надто дрібні, щоб могли вирішити ситуацію», – пояснив юрист (*Слово і Діло* (<https://www.slovoidilo.ua/2020/12/08/pogljad/polityka/brexnya-deklaracziyah-ekspert-poyasnyv-chomu-novuj-zakonoprojekt-ne-budev-yxodom-kryzy>)). – 2020. – 8.12).

Центр протидії корупції повідомляє, що 16 грудня комітет Верховної Ради з питань правової політики «без будь-яких обговорень»

дав зелене світло відбору судді Конституційного Суду за парламентською квотою.

«Профільний комітет без будь-яких обговорень запропонованих кандидатів, майже одногосно вирішив, що усі кандидати відповідають вимогам Конституції та закону про КСУ, та ініціював проведення щодо них спеціальної перевірки.

Такий формальний розгляд порушує вимоги Конституції, яка передбачає конкурсний відбір кандидатів та вимагає, аби суддя КСУ мав щонайменше 15 років юридичного стажу, високі моральні якості та був правником із визнаним рівнем компетентності. Члени комітету підтримали навіть кандидата від ОПЗЖ Ю. Павленка, який лише в 2013 році отримав юридичний диплом», – наголошують у ЦПК.

У Центрі зазначають, що рішення Комітету суперечить вимогам Конституції та останнім рекомендаціям Венеційської Комісії, яка наголосила на необхідності реформи процедури відбору суддів.

На крісло судді КСУ претендують двоє чинних народних депутатів – Ольга Совгіря від «Слуги народу» та Юрій Павленко від ОПЗЖ. Також на крісло судді КСУ претендують Микола Сірій, запропонований «Європейською Солідарністю», кандидатка від «Батьківщини» Ольга Бондар-Петровська та Дмитро Журавльов – від депутатської групи «Довіра».

Нагадаємо, що для відбору суддів Венеційська комісія пропонує сформувати оцінювальну комісію, яка б включала міжнародних експертів з питань захисту прав людини (наприклад, колишніх голів чи суддів Європейського суду з прав людини) та представників громадянського суспільства (наприклад, з-поміж членів Громадської ради доброчесності). Ця комісія має перевіряти всіх кандидатів на посаду суддів КС, зокрема на відповідність високим моральним якостям та визнаному рівню компетентності, як цього вимагає Конституція. Президент, парламент і З'їзд суддів призначатимуть з числа тих, кого схвалить комісія. Як альтернатива, комісія може лише рекомендувати кандидатів на

призначення (*Українська правда* (<https://www.pravda.com.ua/news/2020/12/16/7277201/>). – 2020. – 16.12).

На сьогоднішній день в Україні немає конституційної кризи, є криза внутрішньодержавного управління, криза стосунків між Офісом президента і Конституційним судом, заявив науковий консультант з правових питань центру Разумкова, суддя Конституційного суду (у відставці) Петро Стецюк.

Як повідомляє кореспондент ZN.UA, про це сказав під час виступу на онлайн-форумі коаліції «Реанімаційний пакет реформ» «Діалоги про реформи: на шляху до Вільнюса».

«Сьогодні ми є свідками кризи внутрішньодержавного урядування. Ми є свідками кризи стосунків, відносин між Офісом президента, тобто канцелярією голови держави і Конституційним судом. В цій ситуації є, на жаль, особистісний момент», – відзначив Стацюк.

На його думку криза в країні має місце, але не конституційна.

«Криза – це загострення, протиріч. В нашій конституції нічого не змінилося. Тобто кризи конституційної в прямому сенсі немає. Можливо це криза конституційної юстиції. Але теж маю сумнів. Тому, що Конституційний суд не перебуває в кризисному становищі. В нього були і гірші часи, коли він пережив

звільнення одного із суддів, який одночасно і був його головою. Це дійсно була криза. Зараз розділилися голоси при прийнятті чергового рішення. Тобто кризи конституційної юстиції, конституційного контролю немає», – пояснив суддя у відставці.

За його словами, працюючи суддею в КС 10 років, в рамках декількох систем, коли державу очолювали Ющенко (працював 3 роки), Януковичі (3 роки) і Порошенко (працював майже 3 роки) Стецюк бачив різних глав адміністрацій, секретаріатів, їхніх заступників, представників у КС. Але ніколи не було такої конфронтації між Офісом глави держави і конституційним органом.

«Це не є приватна справа. Це є державна справа і тут вочевидь, мали бути інші рішення», – додав він.

Відповідаючи на запитання модератора, якою повинна бути конституційна реформа, суддя КС у відставці відповів, що реформа має бути комплексною, збалансованою, повинна чітко відповідати меті. На його думку, будь-який закон до конституційного реформування мав би мати окрему тезу про те, як будуть покращені права і свободи людини, як держава зможе краще утвердити і забезпечити ці права (*Дзеркало тижня* (<https://zn.ua/ukr/POLITICS/konstitutsijnoji-krizi-v-ukrajini-nemaje-je-kriza-vnutrishnoderzhavnoho-urjaduvannja-suddja-ks-u-vidstavtsi-stetsjuk.html>). – 2020. – 18.11).

ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР

Прокопенко О., суддя Великої палати Верховного Суду

ВП ще є над чим працювати, щоб рішення були зрозумілими, справедливими, прогнозованими

(Інтерв'ю)

Він став суддею фактично на зорі незалежності України, тож відчув на собі всі реформи, яких зазнавала вітчизняна Феміда. Й, пройшовши усі шаблі суддівської кар'єри, опинився на самій верхівці. При цьому не намагався догоджати більшості й від-

стоював свою позицію, навіть якщо залишався один проти всіх. Тому напередодні професійного свята «ЗіБ» вирішив поцікавитися у судді Великої палати Верховного Суду Олександра ПРОКОПЕНКА його баченням як останніх реформ, так і окремих резонансних подій і

рішень, що збурювали юридичну спільноту.

«ВС не повинен змінювати свою практику кожні кілька місяців»

– *Олександр Борисовичу, ви прийшли до ВС з посади судді Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України. Тобто лише змінили посвідчення, а фактичне місце роботи залишилося тим самим. Чи відчули ви зміни у роботі найвищого суду, якщо порівнювати ВП ВС та ВСУ?*

– Як ВСУ до 15.12.2017, так і Велика палата ВС у подальшому покликані забезпечувати єдність судової практики. Без цього неможливо говорити про верховенство права як об'єктивну реальність. Переконали, що створення зрозумілого, розумно передбачуваного, справедливого та однакового для всіх гарантовано захищеного правового поля має бути основним завданням забезпечення єдності судової практики. З огляду на ці міркування саме такі першочергові завдання були поставлені перед ВСУ і такі ж залишаються для касаційних судів та ВП ВС.

Водночас після 3-х років роботи ВС у засобах масової інформації, особливо в Інтернеті, можна прочитати про те, що ВП ще є над чим працювати, щоб рішення були зрозумілими, справедливими, прогнозованими та не викликали різного тлумачення. Окрім цього, сам ВС не повинен змінювати свою практику кожні кілька місяців та не допускати помилок під час ухвалення рішень.

– *Ви один з небагатьох суддів найвищого судового органу, який має час і натхнення висловлювати окремі думки щодо рішень колег. Але останнім часом їх поменшало. Чому?*

– За період роботи з 2009 року суддею Судової палати у кримінальних справах та з 2012-го – Судової палати в адміністративних справах ВСУ кількість висловлених мною окремих думок була незначна.

Працюючи суддею ВП ВС, у зв'язку з розбіжностями у трактуванні норм законодавства суддями під час ухвалення рішень мушу, не погоджуючись з позицією більшості, викладати свою правову позицію в окремих думках і їх кількість досить велика.

При цьому в певних категоріях справ, де сформувалась усталена судова практика, я, висловивши свою позицію в кількох типових справах, припинив у подальшому публікувати окремі думки.

– *Як ви ставитеся до назви своєї посади: суддя КАС у складі ВС, обраний до ВП ВС? Чи виправданим було створення такої «матрійки»? Адже, по суті, ми маємо ту саму чотириланкову систему перегляду. Чи єдиною метою була фактична люстрація суддів вищих спеціалізованих судів та ВСУ?*

– Назву посади було визначено законом «Про судоустрій і статус суддів» та продубльовано у відповідному указі Президента. Втім, я краще сприймаю назву своєї посади як «суддя Верховного Суду».

У 2016 році, під час ухвалення змін до Конституції та до профільного законодавства, думка суддів, зокрема і ВСУ, парламентарів не цікавила. Як ми всі добре пам'ятаємо, проект закону «Про судоустрій і статус суддів» був зареєстрований у парламенті 30 травня, а вже 2 червня проголосований. Водночас ВСУ оперативно відреагував і надав свій висновок до цього проекту, в якому наголошувалося на конституційно-правовому статусі Суду, можливих загрозах незалежності судової влади і суддів, у тому числі і у питаннях проведення кваліфікаційного оцінювання, добору кандидатів, притягнення до дисциплінарної відповідальності.

Так само зверталась увага на можливі труднощі у забезпеченні організаційної єдності найвищої судової інстанції, неузгодженості правових позицій, що ослаблюватиме найвищий судовий орган України.

Судді висловили також і занепокоєння поспішним унесенням законопроекту до Верховної Ради, але до нас не прислухалися і закон був ухвалений. Діючи послідовно, через кілька після набрання ним чинності Пленум ВСУ звернувся до Конституційного Суду з відповідним поданням щодо неконституційності окремих положень закону №1402-VIII. В ньому наголошувалося на питаннях, пов'язаних з ВСУ, вищими судами та суддями, які в них працювали, оцінюванням, а також проблемах,

що виникали у суддів, призначених вперше на п'ятирічний строк та суддів у відставці. При цьому просили КС розглянути наше подання як невідкладне...

І тільки 18.02.2020 отримали рішення з відповіддю лише на одне питання – щодо «ліквідації» ВСУ. В одній частині провадження за цим поданням було закрито, інша, зокрема доля вищих спеціалізованих судів та їх суддів, взагалі не знайшла відображення у рішенні КС. Як ви пам'ятаєте, протягом певного періоду Вища кваліфікаційна комісія суддів намагалася перевести їх до апеляційної інстанції. На мою думку, як без дотримання їхнього статусу суддів, обраних безстроково до касаційних судів, так і гарантій суддівської незалежності.

Можливо, дійсно була мета позбутися частини суддів ВСУ та касаційних судів.

На поставлені запитання своєчасно та повно мав би відповісти КС. Всі необхідні заходи відповідно до чинного на той час законодавства ВСУ були вжиті. Але у нормативний спосіб відповідь не була надана, що дотепер призводить до невирішення проблеми існування двох найвищих судових інстанцій, а також долі суддів, які залишаються у ВСУ та вищих судах.

– *Того, що робити з дуалізмом верховних судів, схоже, не знає ніхто. Адже якщо ВСУ не можна ліквідувати і він змінив назву ще у вересні 2016-го, то було неконституційно утворювати ще один ВС. Яким ви бачите вихід із цієї ситуації?*

– Зі змісту рішення КС від 18.02.2020 №2-р/2020 вбачається висновок, що закон №1401-VIII (щодо змін до Конституції) не передбачав ліквідації ВСУ, фактично простежується перейменування найвищого судового органу в державі Україна. Крім того, зі змісту висновків КС убачається дотримання принципу інституційної безперервності функціонування Суду, про що фактично свідчить і набрання чинності з 15.12.2017 процесуальними кодексами. Водночас врегулювати це питання (з урахуванням тривалості часу, який минув як з 2016 року, так і вже після ухвалення рішення №2-р/2020) можливо лише шляхом внесення змін до закону «Про судоустрій і статус суддів». На

це спрямовано ряд законопроектів (№№3711, 3711-1, 3711-2), які перебувають на розгляді у парламенті.

Я вважаю, що судді ВСУ та ВС мають працювати в одній установі з однаковими повноваженнями та забезпеченням.

«Принцип правової визначеності повинен запобігати перегляду рішень, що набрали чинності, з ініціативи держави»

– *Представники ВС в один голос закликають суди нижчих інстанцій послуговуватися прецедентами Європейського суду з прав людини. Проте ВП ВС відмовилася розглянути як виключну правову проблему можливість відступу від принципу res judicata. Хоча у Страсбурзі наголосили, що цей принцип не є абсолютним, особливо коли йдеться про соціальні зобов'язання держави. Якою була ваша позиція?*

– Дія принципу res judicata передбачає встановлення у відносинах між сторонами спору, вирішеного остаточною і обов'язковим для сторін судовим рішенням, стану правової визначеності.

З огляду на ст. 152 Конституції та ст. 91 закону «Про Конституційний Суд України» встановлена КС неконституційність чи конституційність правового акта чи окремих положень має значення насамперед як рішення загального характеру, яким визначається правова позиція для вирішення наступних справ. А не як підстава для перегляду справи із ретроспективним застосуванням нової правової позиції і зміни таким чином стану правової визначеності, вже встановленою остаточною судовим рішенням. Виняток визначено для випадків, коли рішення ще не виконане, тобто коли наслідки, передбачені ним, остаточно не настали (п. 1 ч. 3 ст. 320 ГПК, п. 1 ч. 5 ст. 361 КАС, п. 1 ч. 3 ст. 423 ЦПК).

Справу, яку ви згадали (№808/1628/18), ухвалою від 25.03.2020 було повернуто відповідній колегії Касаційного адміністративного суду для розгляду. ВП ВС дійшла висновку про відсутність обґрунтування наявності виключної правової проблеми, вирішення якої необхідне для забезпечення

розвитку права та формування єдиної правозастосовної практики, що не створювало підстави для прийняття до розгляду цієї справи.

Наведу інший приклад – справу №240/4937/18, коли позивач просив визнати протиправною бездіяльність органу Пенсійного фонду щодо ненарахування та невиконання із 17.07.2018 підвищення до пенсії непрацюючим пенсіонерам у розмірі, визначеному ст. 39 закону «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» №796-ХІІ, враховуючи рішення КС із цього питання.

Спір полягав у праві особи на отримання передбачених ст.39 закону №796-ХІІ доплат як непрацюючому пенсіонеру з моменту ухвалення рішення КС від 17.07.2018. Тобто із цієї дати відновлено дію ст. 39 закону №796-ХІІ (у редакції, що діяла до 1.01.2015). Водночас з 1.01.2016 ст. 39 закону №796-ХІІ діє в редакції, яка передбачає доплати виключно громадянам, які працюють у зоні відчуження. Тобто позивач до цієї категорії не належав.

КС ухвалив рішення виключно щодо закону від 28.12.2014 №76-VIII. Разом із тим ВП, розглядаючи цю справу як зразкову, ухвалила рішення на користь позивача – непрацюючого пенсіонера і поновила його порушене право.

Я мав окрему думку в цій справі, оскільки вважаю, що у такий спосіб ВС перебрав на себе дискреційні повноваження КС та законодавця.

– Під час співбесіди у Раді суддів багатьом кандидатам до КС також ставилося питання щодо дії неконституційного акта в часі. Чи може держава ухилитися від виконання своїх зобов'язань, а потім, посилаючись на цей принцип, відмовляти у перегляді судових рішень, в яких застосовувалася неконституційна норма? Чи буде суспільство сприймати суд як справедливий, якщо він якраз цю справедливість не захищає?

– Це питання перегукується з попереднім. Водночас необхідно задуматися над тим, що Верховна Рада ухвалює закони, частина яких періодично визнається неконституційними.

КС є інституцією, що виконує правозахисну функцію у розумінні ст. 55 Конституції як останній рубіж використання національних

засобів юридичного захисту. Тому наші громадяни успішно використовують надане їм право звертатися до КС з конституційними скаргами.

При дотриманні превентивної функції КС, коли інші гілки влади знатимуть, що Суд працює ефективно та справедливо, вони, як мені видається, будуть утримуватися від ухвалення незаконних актів. Принцип правової визначеності повинен бути спрямований на запобігання перегляду рішень, що набрали чинності, з ініціативи держави для того, щоб суд сприймався справедливим.

Наведу приклад рішення ВП ВС та своєї окремої думки у справі, що стосувалася судді у відставці, який звільнився з посади у 2015 році. Тобто до того часу, коли законодавець увів обов'язкове кваліфікаційне оцінювання і запровадив різне грошове забезпечення суддів залежно від цієї обставини (справа №0640/3835/18).

Більшість суддів ВП ВС дійшла висновку про необґрунтованість вимог позивача щодо його права на перерахунок розміру довічного утримання до дати набрання чинності пп. 16 п. 1 розд. І закону №193-ІХ, яким були виключені пп. 22, 23 розд.ХІІ «Прикінцеві та перехідні положення» закону №1402-VIII, з тих підстав, що він не проходив кваліфікаційного оцінювання.

Водночас судді, які підтримували протилежну позицію, висловили її в спільній окремій думці. Ми запропонували інший спосіб захисту порушеного права суддів у відставці, зокрема, на отримання відповідного грошового забезпечення.

Гарантії незалежності суддів встановлено у ст. 48 законів №№2453-VI (у редакції закону №192-VIII) та 1402-VIII – все це закони «Про судоустрій і статус суддів» у різних редакціях. Положення цих актів щодо належного матеріального та соціального забезпечення суддів повинні відображати положення Конституції та міжнародних актів, бути спрямованими на забезпечення справедливого правосуддя та стабільності досягнутого рівня гарантій незалежності суддів.

Під час розгляду цієї зразкової справи, на моє переконання, необхідно було застосувати

положення ст.ст. 8, 22, 126, 130 Конституції. Адже вони визначають засадничі підходи до забезпечення незалежності і недоторканності суддів.

Водночас за наявності рішення КС №2-р/2020 при застосуванні норми Конституції як норми прямої дії звертатися з поданням до КС, як того вимагає ч. 4 ст. 7 КАС, було б не потрібно, про що, на мою думку, необхідно було зазначити у рішенні ВП.

«Саме ВП ВС змінила практику розгляду позовів суддів до ВККС»

– Також правників, а особливо суддів, не може не дивувати відмінність правових позицій, які висловлюються Касаційним адміністративним судом (раніше – Вищим адміністративним судом) та ВП ВС (ВСУ). У багатьох питаннях, які стосуються суддів, перші стають на бік позивача, а другі – на бік держави. Із чим це пов'язано?

– Як колись у ВАС та ВСУ, так і у КАС та ВП ВС працюють кваліфіковані судді із необхідним досвідом роботи. Ухвалюючи рішення, вони керуються відповідними положеннями КАС. При цьому забезпечується апеляційний перегляд ухвалених рішень, а значить, і право вищої інстанції оцінити представлені сторонами докази та аргументи.

Що ж до відмінності між позиціями ВАС та ВСУ, то у справах за позовами суддів у переважній більшості вони стосувалися строків притягнення до дисциплінарної відповідальності. Так, до набрання чинності законом «Про судоустрій і статус суддів» (у редакції закону №192-VIII) законодавство не передбачало строків «давності» притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності за порушення присяги. На це зверталася увага і у відомому рішенні ЄСПЛ від 9.01.2013 у справі «Олександр Волков проти України».

Закон №192-VIII ухвалено 12.02.2015, при цьому частина його положень, зокрема щодо повноважень Вищої ради правосуддя, набирала чинності з наступного після опублікування дня, тобто з 27.02.2015. А в цілому закон набрав чинності через 30 днів, тобто з 28.03.2015. У зв'язку із цим серед юристів виникли

дискусії щодо запровадження цим законом строків можливого притягнення суддів до відповідальності саме за порушення присяги (з приводу вчинення іншого дисциплінарного проступку такі питання не виникали, оскільки вони були врегульовані законом «Про судоустрій і статус суддів» в редакції 2010 року).

Сьогодні справи, які розглядаються КАС як судом першої інстанції, зокрема і за позовами суддів, переглядаються суддями ВП ВС. І кожен з нас має власну позицію, а рішення приймається за внутрішнім переконанням кожного. При підтриманні більшістю того чи іншого проєкту він стає рішенням, а судді, що залишаються в меншості, при бажанні висловлюють свою позицію в окремій думці. До речі, це доволі часто можна спостерігати у справах, які ухвалюються ВП.

Водночас для прикладу наведу справу №800/623/16 (800/98/16), у якій суддя просила визнати незаконним та скасувати рішення ВРЮ від 14.01.2016 – про внесення до Верховної Ради подання про її звільнення з посади судді Шевченківського районного суду м.Києва за порушення присяги. У цій справі ВРЮ відповідно до закону «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» і на підставі матеріалів проведеної ТСК перевірки ухвалила рішення про внесення подання про звільнення судді.

Справа розглядалася неодноразово як ВАС, так і ВСУ. Останнім рішенням КАС ухвалив відмовити в задоволенні позову. Разом з тим саме ВП ВС 12.12.2019, переглядаючи справу в апеляційному порядку, зазначене рішення КАС скасувала й ухвалила власне, яким позовні вимоги у відповідній частині задовольнила – скасувала рішення ВРЮ.

Що важливо, на мою думку, лише двоє суддів із 18, які брали участь у прийнятті рішення, висловили окремі думки. З повним текстом та аргументами сторін, як і міркуваннями, висловленими в окремих думках, читачі можуть ознайомитися в ЄДРСР.

– Напевне, рідкісним прикладом єдності були рішення, якими визнавалися необґрунтованими рекомендації Вищої кваліфікаційної комісії суддів про звільнення тих, хто нібито не

пройшов кваліфіціювання. Але ж і конкурс до ВС проводила та сама ВККС, послуговуючись тими самими суб'єктивними критеріями оцінки доброчесності. Чи можна за таких умов говорити про об'єктивність добору суддів ВС? Чи все ж таки могло відбуватися певне корегування результатів за рахунок цього критерію на догоду вул.Банковій чи громадським активістам?

– Так, питання щодо об'єктивної оцінки результатів участі у конкурсі до ВС, зокрема від конкурсантів, які не стали переможцями, виникають. Позиція ВС із цього питання всім відома із судових рішень. Про те, наскільки ця позиція правильна і наскільки був об'єктивним конкурс до ВС, ми зможемо дізнатись із часом – після висловлення ЄСПЛ своєї позиції.

Водночас саме ВП ВС у лютому 2020 року змінила практику розгляду позовів суддів до ВККС щодо оскарження висновків про проходження кваліфіціювання та відповідності займаній посаді. Було визначено, що такі рішення оскаржуються після ухвалення відповідного рішення Вищою радою правосуддя. ВП ВС обґрунтувала це посиленням на ч. 8 ст. 238 КАС.

Зауважу, що до липня 2019 року ВРП не ухвалювала рішень, в яких не погоджувалася б з висновками ВККС щодо «вмотивованості» ухвалених комісією рішень. Разом з тим КАС як суд першої інстанції такі рішення ухвалював, і вони перебували на розгляді у ВП ВС у зв'язку з поданими апеляційними скаргами.

Не погоджуючись із правовим висновком більшості суддів, я та частина моїх колег із ВП ВС в окремій думці висловили переконання та обґрунтування права суддів оскаржувати до суду такі рішення комісії. Адже це передбачено як ст.266 КАС, так і положеннями чч. 2 та 3 ст. 88 закону №1402-VIII. І учасники конкурсу мають знати причини, з яких вони не стали переможцями.

Так само було б, на мою думку, помилковим погодитися з тим, що члени комісії виставляють бали при співбесіді за своїм переконанням і що це виключно дискреційні повноваження членів ВККС. Такі висновки повинні бути

мотивовані, адже суддя має знати, чому і за якими критеріями він визнається таким, що не відповідає займаній посаді.

– До речі, у рішенні №2-р/2020 КС так і не висловився ще з одного питання – звільнення суддів через непроходження кваліфіціювання. Яка ваша позиція із цього приводу?

– Так, ВРП на підставі подання ВККС та відповідно до пп. 4 п. 161 розд.XV «Перехідні положення» Конституції ухвалює рішення про звільнення суддів, які не пройшли кваліфіціювання. З такими рішеннями під час їх розгляду погоджується більшість суддів ВП ВС. Проте з метою можливої майбутньої зміни правових позицій ВС чи вдосконалення законодавства висловлюю своє бачення цього питання.

Правовий статус судді як носія судової влади передбачає певні гарантії його професійної діяльності. Однією з них є особливий порядок звільнення з посади. Перелік підстав для звільнення встановлено у ч. 6 ст. 126 Конституції, і цей перелік є вичерпним.

Визначення на рівні Основного Закону чіткого переліку підстав для звільнення з посади судді, а також підстав припинення його повноважень (ч. 7 ст. 126 Конституції) є запорукою того, що судді будуть обізнані з цими юридичними підставами. Також це гарантія сталості правового регулювання і прогнозованості наслідків, які кожна зацікавлена особа, особливо та, яка перебуває на посаді судді, може заздалегідь передбачити.

Зазначу, що закон «Про судоустрій і статус суддів» не містить нормативного визначення, що вкладається у зміст понять «компетентність» та «доброчесність». Утім, ці критерії є як умовами доступу до професії (відповідно до ст. 127 Конституції), так і умовою для залишення на посаді.

Відсутність бодай загального визначення цих понять на законодавчому рівні, як і керівних принципів їхнього застосування при оцінці професійної діяльності суддів у зіставленні з широкими дискреційними повноваженнями ВККС та ВРП у цій сфері ставить під сумнів «якість» такого закону, зокрема таку його характеристику, як передбачуваність.

Поняття «компетентність» і «добросесність» мають дуже широкий спектр, на розуміння чи сприйняття яких впливають менталітет, традиції, культура суспільства, зокрема й правова, його соціально-економічний розвиток. Тобто є багато чинників, які формують уявлення про ці категорії. Тому за відсутності нормативного визначення цих понять і визначених практикою підходів до їх тлумачення і застосування не доводиться говорити про чіткість, ясність, передбачуваність закону щодо впровадження таких підстав для звільнення, невідповідність яким фактично прирівнюється до дисциплінарної відповідальності судді.

У такій площині звільнення з посади через невідповідність критеріям кваліфіціювання дещо уподібнюється до звільнення «за порушення присяги». І в цьому зв'язку показовим і вартим уваги є рішення ЄСПЛ у справі «Олександр Волков проти України».

«Авторитет судових рішень повинен ґрунтуватися на переконливості та мудрості»

– 6,5 року тому був прийнятий закон «Про відновлення довіри до судової влади в Україні». Нині наводять різні цифри, але всі вони свідчать, що судам зразка 2013 року довіряли більше, ніж сьогодні. Тобто закон не спрацював, хоча тисячі суддів просто виштовхнули із системи під тиском так званих активістів. Чому судова система не змогла захистити себе від тиску влади та вулиці?

– На моє переконання, діючі судді, так само як і кандидати на посади суддів, повинні бути підготовленими до можливого впливу, демонструвати стресостійкість, витримувати негаразди, при цьому сумлінно виконувати свою роботу, розуміючи певну несправедливість висловлювань тих, хто критикує деякі ухвалені нами рішення.

Водночас думаю, що такі законодавчі зміни зорієнтували суддів на зміну профільного законодавства. Фактично це був перший закон, який «спонукав» до звільнення суддів – у відставку чи за власним бажанням. Судді визначалися щодо свого майбутнього...

Водночас ВСУ відповідно до наданих повноважень реагував і висловлювався щодо

законодавчих пропозицій, наприклад щодо висновку на проєкт закону «Про судоустрій і статус суддів» 2016 року, а потім і щодо цього закону, так само як і щодо закону «Про очищення влади». ВСУ звернувся з відповідними поданнями до КС на своїх пленумах.

Результати розгляду чи нерозгляду цих подань ви добре знаєте. Згадаю всім відоме рішення ЄСПЛ «Полях та інші проти України», а в судах у провадженні більш ніж 5 років перебуває велика кількість справ щодо оскарження рішень про звільнення на підставі закону «Про очищення влади». Є судді, які потрапили під дію двох законів: «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» та «Про очищення влади» – і їхні справи також перебувають як у провадженні КС за конституційними скаргами, так і у ЄСПЛ.

Крім того, у провадженні ЄСПЛ перебуває заява суддів ВСУ щодо порушених прав.

Таким чином, українські судді не є належним чином захищені національним законодавством, перебувають під постійним впливом та тиском. Тому, на жаль, вимушені в таких умовах шукати захисту на європейському рівні. Такі наслідки є негативними не тільки для представників судової влади, але й для всієї держави.

КС повинен працювати ефективно, ставши останнім фільтром національного способу правового захисту прав людини перед зверненням громадянами до ЄСПЛ щодо порушення конвенційних прав і основоположних свобод. Зокрема, про це я зазначив у своєму мотиваційному листі як кандидат на посаду судді КС.

– Ви, якщо не помиляюсь, єдиний, хто виступив проти звернення із поданням до КС щодо конституційності встановлених обмежень на час карантину. Ви вважаєте, що Уряд не порушив Конституції цими обмеженнями?

– За це подання я не голосував з інших міркувань. Суди системи судоустрою, ухвалюючи рішення у конкретних справах, могли і зобов'язані були зробити висновки про застосовування чи незастосовування встановлених обмежень щодо змісту та обсягу конституційних прав і свобод громадян. При

цьому мали керуватися і відповідними статтями Конституції як нормами прямої дії. Адже саме на суди, зокрема і Верховний, покладається обов'язок тлумачити закони.

Крім того, можна було спрогнозувати, що КС дійде висновку про закриття провадження у частині подання щодо постанови Кабінету Міністрів №392 та затвердженого цією постановою Порядку здійснення протиепідемічних заходів.

Складалося враження, що ВС звертається до КС щодо обмежень суддівської винагороди у власних інтересах, з чим я не погоджувався. Водночас я був одним із тих суддів ВС, які 30.03.2018 на Пленумі підтримали звернення суддів першої та апеляційної інстанцій до КС щодо неконституційних обмежень закону «Про судоустрій і статус суддів» у частині відмінностей у суддівській винагороді між суддями. Тоді більшість суддів ВС не підтримала таке звернення.

Ми з колегами відстоювали позицію щодо усунення відмінностей у визначенні розміру суддівської винагороди у зразковій справі №200/9195/19-а. І наші аргументи викладені в окремій думці до рішення ВП ВС від 4.11.2020.

Для мене, як і для всіх суддів, є очевидним, що зменшення суддівської винагороди призводить до зниження не тільки змісту та обсягу прав суддів, а й конституційних гарантій їхньої незалежності. Така ж позиція постійно простежується у рішеннях КС.

Водночас суддівська винагорода для судді має займати важливе, але не основне місце. Суддя має бути матеріально забезпеченим на достатньому рівні для уникнення будь-яких негативних ризиків і впливів при здійсненні правосуддя. Проте суддівська винагорода має бути співмірною з доходами інших, а також еквівалентною економічній спроможності держави.

– Велика частина юридичної спільноти була здивована заявою, яку схвалив останній Пленум ВС щодо подій довкола Окружного адміністративного суду м.Києва, пов'язаних із записами, які оприлюднило Національне антикорупційне бюро України. Ви знову голосували проти. Чому?

– Так, я був одним із тих трьох суддів, які голосували проти запропонованого тексту заяви. Вважаю, що ВС не повинен у поза процесуальний спосіб реагувати на резонансні події.

Як громадянин та юрист я не мав об'єктивної інформації для прийняття рішення щодо обговорюваних обставин, а як суддя не мав права висловлювати свою позицію із цього питання. Адже за певних обставин розумію, що можу в перспективі розглядати справу учасників подібних правовідносин.

– А як ви сприйняли рішення КС від 27.10.2020 №13-р/2020, що спричинило стільки галасу у владній верхівці? Які шляхи виходу із ситуації, що склалася з декларуванням, бачите ви?

– Хоч яким є це рішення, воно є обов'язковим до виконання. І виконуватися має не формально, шляхом відновлення норм, що визнані неконституційними, а шляхом приведення антикорупційного законодавства у відповідність з рішенням КС. Тільки так, на мою думку, можна вийти із ситуації, що склалася. Інакше будуть порушені усі основоположні принципи права.

Відновлення норм антикорупційного законодавства не може відбуватися паралельно зі звільненням суддів КС у спосіб, не передбачений законом. На мою думку, свідоме подальше порушення будь-яким органом чи посадовою особою положень Конституції тільки поглибить конституційну кризу.

«Судам потрібно дати можливість працювати у стабільному режимі»

– Нова хвиля реформи 2019 року знову накрила найвищий суд: скорочення посад, окладів, касаційні фільтри... Чому після 2014 року влада тільки те й робить, що руйнує судову систему, а судові органи, зокрема Вища рада правосуддя, дозволяють реалізовувати ці задуми?

– У нашій державі з 1991 року (ключовими були 1992, 1996, 2002, 2010, 2014 – 2016 роки) реформується профільне законодавство. Фактично після кожних виборів – при зміні політичних еліт потенційні переможці серед пріоритетних завдань визначають судову

реформу. Зміни, які відбулися у 2014 – 2016 роках, спонукали багатьох професійних суддів, зневірившись у позитивних змінах, звільнитися із займаних посад, що призвело до ситуації, коли в державі не вистачає близько третини суддів.

Серед суддів, як і у будь-яких державних чи приватних структурах, є ті, які, на думку об'єктивного спостерігача, не відповідають високим вимогам займаної посади. Водночас я вірю, що таких суддів небагато.

Для перевірки висловлених до суддів претензій створена ВРП, яка здійснює дисциплінарний контроль за наявності відповідних підстав. Водночас відповідно до конституційного статусу та наданих повноважень саме на неї і покладені основні обов'язки відстоювати інтереси суддів, зокрема і шляхом надання консультативних висновків до проектів законів, які стосуються внесення змін до профільного законодавства.

На моє переконання, ключовим при проведенні реформ є забезпечення передбачених Конституцією засад щодо поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову. З розумінням того, що кожна влада має здійснювати свої повноваження відповідно до ст. 19 Конституції. При цьому повинні виконуватися конституційні засади незалежності кожного судді як носія судової влади в Україні.

Погоджуюсь із тими політиками, юристами і просто громадянами, які висловлюють думку про те, що судам потрібно дати можливість працювати у стабільному режимі.

– *Що потрібно зробити законодавцєві, суддям, суспільству, аби при кожній зміні влади у нових можновладців не виникало спокуси перекроїти судову систему?*

– Я переконаний, що судді у своїй більшості чесно і сумлінно виконують свої повноваження, забезпечуючи у непростих умовах надмірного навантаження розгляд важливих для людей і держави справ при вирішенні правових

конфліктів. Натомість останніми роками у ЗМІ цілеспрямовано формується негативна думка про суди та суддів. Періодично трапляються випадки, що і судді своєю поведінкою чи рішеннями також впливають на формування такої думки.

Тому всі ми як через свою поведінку, так і через ухвалення справедливих та неупереджених рішень повинні стимулювати розвиток судової влади і сприяти утвердженню гідного ставлення до діяльності всіх суддів. Авторитет наших рішень повинен ґрунтуватися на переконливості та мудрості.

Водночас судді повинні знаходити час і бути відкритими до спілкування, пояснювати суспільству ухвалені рішення для того, щоб люди розуміли, чому саме так застосована норма права.

Від парламенту необхідно дочекатися ухвалення законопроектів, які сприятимуть розблокуванню роботи ВККС і будуть спрямовані на стабільну роботу судів задля здійснення ефективного, незалежного і безстороннього судочинства.

Політикам та активістам, на мою думку, потрібно утримуватися від безпідставних обвинувачень суддів, що призводить до формування негативного уявлення суспільства про судову владу. Суддям у свою чергу необхідно своїми діями, вчинками та рішеннями не давати підстав для формування негативного ставлення до суддівської спільноти.

– *Дякую за бесіду. Дозвольте привітати вас із повторним обранням до складу ВП, а також у вашій особі усіх суддів України з професійним святом, що наближається. І хай на вашому шляху буде менше реформ, а більше мудрих та переконливих рішень.*

– Дякую і вам. Бережіть себе та рідних! (Закон і Бізнес (https://zib.com.ua/ua/145880-suddya_vp_vs_oleksandr_prokopenko_vp_sche_e_nad_chim_pracyuv.html)). – 2020. – 5-11.12).

Моніч Б., голова Ради суддів України

Необхідність проведення з'їзду пов'язана не так із суддями КС, як із ротацією у складі ВРП

(Інтерв'ю)

Напруження довкола проведення XVIII з'їзду суддів зростає, так само як темпи захворюваності на Covid-19. Але організатори цього важливого заходу були налаштовані захищати колег усіма доступними засобами. В ексклюзивному коментарі для «ЗіБ» голова Ради суддів Богдан МОНІЧ розповів про причини розгляду питання щодо перенесення з'їзду та ті проблеми, з якими зіткнеться правосуддя в разі його невчасного проведення.

– *Богдане Сильвестровичу, минулого тижня представник однієї з грантових організацій висловив стурбованість тим, що з'їзд суддів обере суддю Конституційного Суду і тим самим розблокує його роботу. А вже наступного дня з'явилась ініціатива перенести з'їзд. Чи не пов'язані між собою ці дві події?*

– Насправді жодного зв'язку тут немає. Взагалі, мене дивує, коли хтось говорить, що це було екстрене засідання. У КС одна посада залишилася вакантною через те, що на минулому з'їзді, який відбувся у жовтні 2019 року, не вдалось її заповнити. А з'їзд, на якому мали обрати суддю КС, мав відбутися ще у квітні цього року. Втім, його перенесли саме через пандемію. А дати 8—10 грудня обирались ще у жовтні, тобто до початку так званої конституційної кризи.

– *Чи не пов'язана пропозиція перенести з'їзд з тим, що Президент має намір розігнати суддів КС, і, схоже, в цьому його підтримують деякі наші іноземні партнери?*

– Серед тих думок, які лунають у публічному просторі, я не чув, щоб представники міжнародної спільноти підтримували ідею «розгону» суддів КС. Більшість наших колег – суддів, правників-практиків та науковців, а також міжнародних експертів висловлюються лише про конституційний спосіб урегулювання подібних правових ситуацій.

Що ж до дат з'їзду, то головна причина, чому обрали саме 8 – 10 грудня, – це необхідність призначення членів Вищої ради правосуддя за квотою з'їзду суддів. Чинне законодавство вимагає, щоб ми обрали членів ВРП не пізніше ніж за два місяці до завершення їхніх повноважень, тобто до середини січня наступного року.

Водночас я не хочу, щоб РСУ звинуватили в тому, що ми хочемо провести з'їзд будь-якою ціною. Бо що таке з'їзд? Це три сотні делегатів та сотня запрошених осіб. До того ж всі вони будуть добиратися до Києва різним транспортом – на автомобілі, потягом, автобусом, а тому ризик підхопити небезпечний вірус зростає.

Ми зверталися до Міністерства охорони здоров'я з листом, щоб вони роз'яснили, як краще захистити від коронавірусної хвороби учасників з'їзду. Втім, отримали досить формальну відповідь. У ній немає конкретних вказівок на те, що з'їзд не можна проводити або можна. По суті, нам процитували постанову Уряду щодо запровадження та посилення протиепідемічних заходів.

У РСУ є велике питання, як тлумачити цю постанову, оскільки там є заборона лише щодо проведення масових заходів. З'їзд суддів – це не масовий захід, а діяльність судової влади в особі органів суддівського самоврядування, і це моя принципова позиція.

Якщо ми говоримо про колегіальний орган законодавчої влади – парламент, то він все ж працює, хоча і в обмеженому режимі.

Якщо порівнювати роботу цих органів, слід зважати, що всі нардепи з одного міста, спілкуються під час роботи у комітетах тощо. Коли ж ми говоримо про з'їзд, то потрібно розуміти, що судді з'їжджаються з усієї України. Тут варто думати про безпеку не тільки делегатів, а й тих осіб, з якими вони будуть потім контактувати: суддівські колективи та їхні близькі люди.

Тому, ухвалюючи рішення про проведення з'їзду, ми домовились, що вдамося до всіх доступних протиепідемічних заходів. Можливо, що Державна судова адміністрація направить відповідні запити до МОЗ, аби отримати чіткі роз'яснення чи рекомендації щодо порядку проведення з'їзду у визначених умовах.

Більше того, у нас була ідея зобов'язати делегатів здати тест перед тим, як їхати до Києва. Втім, необхідно розуміти, який тест краще здавати – ПЦР чи ІФА. Та де гарантія, що суддя не підхопить хворобу в транспорті, яким добиратиметься до Києва?

– Як аргумент на користь проведення з'їзду йшлося про ситуацію, через яку невдовзі може бути заблокована робота ВРП. Що саме мається на увазі?

– Дійсно, необхідність проведення XVIII з'їзду суддів пов'язана в першу чергу з ротацією складу ВРП, а не з обранням судді КС.

Ми всі знаємо, що вже рік не працює Вища кваліфікаційна комісія суддів, а тому дуже важливо не допустити припинення роботи ВРП. Якщо з'їзд вчасно не обере 4-х нових членів замість тих, чий повноваження закінчуються у березні наступного року, то робота Ради буде заблокована.

Що це означає? Якщо ВРП не працюватиме, то не буде органу, який рекомендуватиме суддів на призначення і відправлятиме інших у відставку. Також припиниться розгляд дисциплінарних справ. Уже зараз я та мої колеги з інших судів активно вмовляємо тих суддів, які мають право на відставку, не подавати відповідних заяв. Як аргумент говоримо, що ВРП не припинить своєї діяльності, бо ми вирішимо це питання на з'їзді.

– До якого моменту ВРП може працювати в такому складі?

– До 15.03.2021, але, за законом, питання про обрання нових членів має бути вирішене не пізніше ніж за два місяці до дня закінчення строку, на який було обрано (призначено) члена Ради. У даному випадку – до 15.01.2021. Хоча висловлювалися думки, що в такому складі ВРП може працювати і до червня.

– Які ж наслідки порушення цих строків?

– Я не схильний вважати, що цей строк є присічним, адже насправді законодавець передбачив певний запобіжник для того, щоб завадити втраті повноважень ВРП. Зокрема, це можливість продовження повноважень членів Ради на 3 місяці. На це звертали увагу прихильники ідеї перенесення з'їзду.

Але зміст цієї норми доволі цікавий. Якщо ВРП може стати неповноважною через закінчення строку повноважень члена Ради, він продовжує виконувати свої повноваження до дня обрання (призначення) на його посаду іншої особи. Але в будь-якому випадку не більш як 3 місяці з дня закінчення строку, на який його обрано (призначено).

Наразі ситуація така, що після 15.03.2021 для кворуму не вистачатиме двох осіб, а повноваження закінчуються у 4-х. Отже, є проблема в тому, як визначити, чий повноваження мають бути подовжені? Тут є дві позиції: повноваження продовжуються лише двом членам ВРП або ж усім чотирьом. Але і те, і те може поставити під сумнів легітимність прийнятих Радою рішень після 15.03.2021. Щоб запобігти цьому, з'їзд має бути проведений не пізніше від цієї дати.

Таким чином, РСУ продовжує готуватися до проведення з'їзду. В той же час ми стежимо за ситуацією з поширенням коронавірусу.

Це інтерв'ю було записано вранці 24 листопада. Вже під час його підготовки до друку стало відомо, що РСУ ухвалила рішення про перенесення з'їзду на лютий 2020 року. У зв'язку з цим ми звернулися по додатковий коментар до голови РСУ.

– Отже, на повторному засіданні РСУ тим членам ради, які були раніше у «меншості», таки вдалося переконати в необхідності перенесення з'їзду. Як «залізобетонний» аргумент використали лист головного санітарного лікаря. Тобто фактично йдеться про втручання МОЗ у суддівське самоврядування. Отже, цей з'їзд може не відбутися, доки не виухне пандемія?

– Ми не допустимо ситуації, коли ВРП втратить повноваження. В той же час ігнорувати цей лист ми не могли. Рішення РСУ щодо перенесення з'їзду було майже одноставним і нікому нікого переконувати не довелося.

Covid-19 – це серйозна проблема, втім, сидіти склавши руки ми також не можемо. Тому, приймаючи рішення, чітко визначили дати проведення з'їзду.

Також запропонували МОЗ надати чіткі рекомендації щодо санітарно-епідеміологічних заходів, які дозволять якомога безпечніше провести цей з'їзд. Ми готові ці рекомендації почути та врахувати, можливо, знайти приміщення, яке буде більш пристосованим до його проведення, навіть стадіон. Але якщо такі рекомендації не нададуть – будемо визначатися самостійно.

Ми всі пам'ятаємо, що сьогодні в Україні відбуваються місцеві вибори і подібні рекомендації були розроблені для виборчих комісій. При цьому очевидно, що вони не стосувалися зміни місця їх розташування. Вибори відбувалися навіть у тих приміщеннях, які не давали можливості дотримуватися соціальної дистанції. І це нікого не тривожило.

В той же час, враховуючи кількість делегатів з'їзду, те, що вони їдуть з усієї України, рішення РСУ вважаю виваженим. На жаль, ми не могли оперативно змінити місце проведення з'їзду. Це пов'язано з вимогами закону про завчасну публікацію відповідних оголошень.

– *Головний санітарний лікар рекомендував провести з'їзд онлайн. Чому відмовилися від такої можливості?*

– Це питання раніше порушували окремі члени РСУ, і ми це обговорювали. Не можемо сказати, що ми остаточно відмовилися від такого формату. Існує ідея про те, що пора змінювати формат проведення з'їзду та переводити його в онлайн-режим. Утім, проблема в тому, що процедура обрання пов'язана з таємним голосуванням. На жаль, через онлайн-формат ми не можемо цього забезпечити. До того ж поки що цього не допускають і межі чинного законодавства.

Є пропозиції, що в онлайн-форматі можемо провести ту частину з'їзду, яка не пов'язана

з обранням кандидата на ту чи іншу посаду. Тобто всі питання порядку денного, звітів, фінансування та інші. Технічно це можна було б вирішити. В онлайн-режимі ми могли б вирішувати навіть питання про включення кандидатів до бюлетеня для голосування. А потім – перейти до офлайн-формату, при цьому саме голосування могло б відбуватися протягом одного дня і не обов'язково вимагало б приїзду делегатів на кілька днів.

Скажімо, оголошуємо, що голосування відбувається з 8:00 до 20:00. Делегати прибувають у різний час, отримують бюлетені, голосують і їдуть. Це суттєво зменшує для них ризик захворіти.

Також пропонувалося провести з'їзд у форматі відеоконференції не з кожним делегатом окремо, а з цілими делегаціями. Наприклад, делегати м.Києва (від судів першої, другої інстанцій усіх спеціалізацій, судді ВС, ВСУ, вищих спеціалізованих судів) збираються в одному приміщенні і виходять на зв'язок з адміністратором конференції. Аналогічним чином роблять інші делегації. Кожна обирає мандатну та лічильні комісії, підраховують голоси, проводять таємні голосування з питань порядку денного. У подальшому протоколи передаються адміністратору (президії з'їзду), який підбиває підсумки, а бюлетені з таємного голосування передаються президії та зберігаються. Перевагою цього підходу є те, що нема потреби величезній кількості делегатів їхати в одне місце.

Чи потрібно для цього вносити зміни до Конституції? Чи потрібні зміни до закону «Про судоустрій і статус суддів»? А можливо, достатньо змін до регламенту з'їзду? Нині ці питання потребують широкого обговорення, втім, з урахуванням того, що з'їзд вирішили перенести, є час для прийняття нових рішень (*Закон і Бізнес* (https://zib.com.ua/ua/145735-golova_rsu_bogdan_monich_neobhidnist_provedennya_zizdu_povya.html). – 2020. – 28.11-4.12).

Комаров О., кандидат юридичних наук, викладач Школи права Українського католицького університету, випускник магістерської програми Школи права Єльського університету

Головний урок конституційної кризи. Чому час поговорити про Конституцію

Здається, що вир конституційної кризи, яка була у епіцентрі публічного дискурсу та уваги медіа ще лише минулого тижня, поступово згасає. Ні, криза не знайшла свого вирішення, і лавина правотворчості, що започаткована законопроектом президента, який закликає прямо проігнорувати Конституцію та покарати непокірний Конституційний суд, пронеслася ще майже трьома десятками проєктів різних законодавчих «рішень» та все ще не вилилась у якусь розв'язку цього конституційного цугцвангу.

Проте градус конфлікту схоже трохи знизився після фактичного блокування роботи Конституційного суду через відмову чотирьох суддів брати участь у засіданнях, а отже – відсутність кворуму. Користі це, звісно, не принесе, але запобігти ще більшій шкоді може. Загострення пристрастей, хоча б і тимчасово, минає. Парламент розглядатиме варіанти розв'язання (або ж поглиблення) конституційної кризи не раніше наступного тижня, і хоча до її завершення ще далеко, це добрий час для проміжної рефлексії.

Очевидно, що будь-яке із рішень, яке може прийняти парламент не лікуватиме глибинну хворобу, а буде лише спробою побороти конкретні її симптоми. Нинішня конституційна криза, незважаючи на всю ту шкоду, яку вона несе нашим абсолютно несталим інститутам та міжнародному іміджу України, водночас має і позитивний бік. Вона ще раз наочно відкриває перед нами проблему незбалансованості наших владних інститутів. Вона вчить нас, що «косметичних» реформ недостатньо, що настав час задуматись над конституційним дизайном нашого устрою. Час задуматись над тим, наскільки наша Конституція відображає правду про нас, наскільки ця компіляція передових закордонних досвідів періоду 90-х виявилась (не)життєздатною в умовах поступово

зменшеної ресурсної бази та відсутності вікових демократичних традицій.

У цьому немає нічого дивного. Інакше й бути не могло. Незалежність і демократичний устрій дістався нам у 1991 році не як результат поту і крові поколінь, не як результат усвідомленої всім суспільством потреби демократичних змін та перетворень. Скоріше, це було рішення десятків людей на горі радянської піраміди. Безумовно, народне прагнення до демократичних перетворень та панування на своїй землі було. Але інтелектуальний пошук відповіді на питання, навіщо нам потрібна держава і, головне, якою вона має бути, залишився предметом дискусії вузьких прошарків інтелігенції та пасіонарної молоді. Ця дискусія не охопила широкі маси населення. Тому немає нічого дивного у тому, що з часом демократію ми стали асоціювати з виборами, а лібералізм – з приватною власністю.

Сьогоднішня криза відкрила нам правду про наші інститути. Ми маємо Конституційний суд, який не піклується про власне сприйняття у суспільстві та власну легітимність. Суд, який поспішає захистити свій приватний інтерес та інтерес достатньо вузької в масштабах країни групи представників судової гілки влади, які живуть на наші ж податки. Суд, який зовсім не турбується, що одним махом із захистом інтересів цієї невеличкої групки, він визнає неконституційним законодавство щодо значно ширшого кола суб'єктів. І суд, який при цьому заявляє, що по-іншому було неможливо. Ні, можливо, і багато країн знають такі приклади.

Суд, який є настільки незалежним, що є чи не єдиним конституційним органом, який не має жодного зовнішнього контролю (після реформи 2016 року). Президент може бути усунений з посади в порядку імпічменту, Верховна Рада може бути розпущена, а суд... Суд може звільнити тільки сам себе.

Суд, який настільки звик писати що завгодно у своїх рішеннях, що він не намагається навіть створити хоча б вигляд якогось балансування між інтересами незалежного правосуддя та соціальним запитом на боротьбу з корупцією. Суд, який існує наче у паралельній реальності і для якого весь рух, вся мобілізація останніх п'яти років не має жодного значення. Суд, який в якості обґрунтування свого рішення намагається «згодувати» нам рядки більш ніж 230-річної давнини, написані рукою Александра Гамільтона у 78 випуску Федераліста. При цьому, звісно, ніхто не говорить про те, що сам подальший хід історії переконливо довів наскільки помилковим було уявлення про «найменш небезпечну» з усіх влад.

Суд, який навіть не помічає як безпосередньо втручається у сферу відповідальності законодавця і приміряє на себе роль мірила суспільної небезпечності, вирішуючи що ми можемо криміналізувати, а що ні, та ще й повчаючи законодавця критеріям криміналізації. Причому визнання неконституційною багатостраждальної статті про декларування недостовірною відбувається не шляхом наведення хоча б якогось притомного обґрунтування про порушення конституційних прав, а через ритуальні посилення до верховенства права.

Верховенство права – ще одна концепція яку ми настільки звикли повторювати протягом останніх десяти років, що, здається, в українській правовій реальності вона взагалі втратила будь-який конкретний зміст і перетворилася на абсолютно безформну концепцію, в яку можна «впихнути» будь-який зміст. Якою можна виправдати будь-яке рішення, під яку можна підвести абсолютно будь-яке обґрунтування. Не вірите? Просто відкрийте сайт Конституційного суду і подивіться скільки разів за останні 10 років суд посилався на верховенство права. І так, навіть у тому славнозвісному рішенні від 30 вересня 2010 року, яким неконституційними були визнані зміни до Конституції також не обійшлося без верховенства права.

Ми маємо президента, який заявляє про свою відданість Конституції, і, при першій же кризі

навіть не намагається шукати конституційного виходу, а пробує «махати шашкою» у кращих традиціях більшовиків. Який управляє державою за принципом дворової бійки: якщо тебе вдарили – удар у відповідь сильніше. Президента, який бачить вихід із кризи у тому, щоб розігнати суд у неконституційний спосіб і «перепакувати» його відданими людьми. Неоковирність запропонованого рішення перевершує навіть найсміливіші очікування ідеологів «простих рішень та результатів». Така швидкість і примітивність президентського законопроекту не може викликати у мене нічого іншого, ніж щирий подив. Подив від того, що така пропозиція виходить від юриста за освітою, який мав би розуміти як значення наявності сильного судового конституційного контролю у державі, так і всю небезпеку руйнування інституцій та відвертого відхилення від встановлених у Конституції «правил гри». Мав би, але або не розуміє, або зовсім не турбується про наслідки своєї пропозиції. Я навіть не знаю який із цих двох варіантів гірший.

Президента, який, виступаючи перед власною фракцією, не особливо переймається тим, що використовує елементи риторики диктаторів першої половини ХХ сторіччя. Президента, який вже не може переконати навіть власну фракцію у парламенті, яка на всі 100% завдячує своєю присутністю у Раді саме бренду, капіталу, прізвищу президента, підтримати його відчайдушну ініціативу. І, слава Богу, що не може. Бо якби зміг, то наша криза замість того, щоб рухатись по спіралі перетворилася б на вагонетку, яка неконтрольовано несеться вниз з гори без гальм. Президента, який каже, що у разі неприйняття його проекту, на вулицях буде кровопролиття та смерть країни, хоча насправді саме реалізація його проекту робить такий сценарій більш вірогідним.

Врешті-решт, ми маємо парламент, який вправляється у кількості законопроектів спрямованих на вихід із протистояння. І намагається відшукати хоча б якийсь варіант «гасіння пожежі», усвідомлюючи конституційний глухий кут. Повністю анулювати наслідки рішення суду не вдасться, але можна зробити бодай щось. Тут слід визнати: на фоні

Конституційного суду та президента, Верховна Рада (в цілому, колективно) виглядає найбільш притомно в українській конституційній кризі. Однак будь-яке із можливих рішень буде лише косметичним ремонтом будинку, в якому вже повністю прогнили стіни, дах і підлога.

Що ж міг би зробити парламент натомість? Він міг би думати стратегічно. Він міг би дати старт широкій суспільній дискусії про те, навіщо нам потрібна держава і як ми хочемо змоделювати її, і наші відносини з нею. Старт широкої суспільної дискусії про необхідність нової Конституції, з новим балансом влади, з новими обіцянками, правдивими обіцянками, а не пустими деклараціями про право на безоплатну медицину, безоплатну освіту та достатній життєвий рівень, які просто не в силах забезпечити собі найбідніша країна Європи. Конституція, яка відображала б те, ким ми є, і чого ми прагнемо. Парламент міг би дати старт саме широкої публічної дискусії про ці питання.

Не того, що наразі відбувається за закритими дверима на нарадах робочої групи з питань підготовки пропозицій щодо внесення змін до Конституції України Комісії з питань правової реформи при президенті України, а саме широкої публічної дискусії. Широкого громадського обговорення того, які уроки ми вивчили за ці 24 роки і як ми хочемо перезавантажити цю державу. Бо коли інститути, які ми створили для того, щоб зробити наше життя кращим, не виконують цю функцію, немає нічого грішного у тому, щоб повністю перезапустити всю систему.

Конституція – це фундаментальний договір, але це не «священна корова». Можливо, результатом широкого обговорення стануть нові установчі збори і створення нової форми організації суспільства на цій території, із новою Конституцією (*НВ (<https://nv.ua/ukr/opinion/konstituciya-ukrajini-shcho-ye-prichinoyu-krizi-ksu-novini-ukrajini-50123925.html>)*. – 2020. – 13.11).

Марусяк О., експерт із конституційного права Центру політико-правових реформ

Формування конституційного суду в Україні та зарубіжних країнах

27 жовтня 2020 року Конституційний Суд України ухвалив суперечливе рішення щодо е-декларування, яке миттю спричинило значний суспільно-політичний резонанс.

Одночасно і влада, і громадянське суспільство розпочали дискусію щодо доброчесності суддів КСУ, і навіть більше – щодо можливого перезавантаження цього органу.

Дискусія, на жаль, більше нагадувала монолог, аніж повноцінну комунікацію, оскільки більшість із тих законопроектів, які були зареєстровані у Верховній Раді після ухвалення відповідного рішення КСУ (а їх було понад 20), насправді не розв'язували проблему, а створювали ряд нових.

Однак, на думку експертної громадськості, без зміни процедури призначення суддів в КСУ не варто очікувати якісного оновлення складу суду, оскільки конституційні вимоги щодо

правничої компетентності та доброчесності так і залишаються просто ідеалістичними деклараціями.

Сьогодні, відповідно до Конституції, Президент України, Верховна Рада та з'їзд суддів призначають по 6 суддів КСУ, а відбір кандидатур на посаду судді КСУ здійснюється на конкурсних засадах у визначеному законом порядку.

На практиці конституційне положення про конкурс не застосовується: немає єдиної конкурсної комісії, яка би проводила відбір суддів, а кожен із суб'єктів призначення при доборі суддів частіше керуються політичною мотивацією, ніж конституційними критеріями.

З'їзд суддів як найвищий орган суддівського самоврядування – узагалі найдивніший з усіх суб'єктів призначення суддів КСУ.

Основний задум авторів Конституції України полягав у тому, що третій суб'єкт призначення

суддів КСУ сприятиме деполітизації та зміцненню незалежності КСУ.

Насправді – навпаки, з'їзд суддів часто призначав недобросовісних та непрофесійних суддів, що тільки шкодило репутації КСУ.

Наявна модель формування Конституційного Суду в Україні нагадує змішану модель призначення суддів на паритетній основі, яка застосовується, наприклад, в Албанії, Болгарії, Італії, Молдові, Португалії, Сербії тощо.

У цих країнах глава держави, парламент та судова влада призначають до конституційного суду по третині його складу. Однак у жодній європейській країні такого суб'єкта призначення, як «з'їзд суддів», немає.

Від імені суддівського корпусу суддів конституційного суду призначають: в Албанії – Верховний Суд, в Болгарії – загальні збори суддів Верховного касаційного суду та Верховного адміністративного суду, в Італії – вищі суди загальної та адміністративної юрисдикції, в Молдові – Вища рада магістратів, в Сербії – Верховний касаційний суд.

А в Португалії 3 з 13 суддів Конституційного Трибуналу взагалі обираються самими судьями (які, своєю чергою, призначаються Парламентом) Трибуналу за принципом кооптації. При чому щонайменше 6 із 13 суддів Трибуналу до призначення мають вже працювати судьями в інших судах, а всі інші – бути правниками-науковцями з академічним ступенем.

Цікаво, що в Боснії і Герцеговині 3 з 9 суддів Конституційного Суду призначаються Президентом Європейського суду з прав людини після консультацій з Президією Боснії і Герцеговини. Причому такі судді не можуть бути громадянами Боснії і Герцеговини або будь-яких сусідніх країн.

Натомість у Греції застосовується унікальний порядок формування органу конституційної юрисдикції.

Для здійснення конституційної юрисдикції створюється Спеціальний найвищий суд,

який складається з Президента Верховного адміністративного суду, Президента Верховного цивільного та кримінального суду, Президента Суду аудиторів, 4 радників Верховного адміністративного суду, 4 членів Верховного цивільного та кримінального суду (які обираються на 2 роки шляхом жеребкування).

В окремих випадках, передбачених Конституцією Греції, до складу цього суду вводяться два професори права з юридичних факультетів університетів Греції, які також обираються шляхом жеребкування.

У деяких країнах судова влада сама по собі є суб'єктом призначення суддів конституційного суду, але вона вносить відповідному суб'єкту подання про їх призначення.

Наприклад, в Іспанії Загальна рада судової влади вносить Королю подання про призначення 2 із 12 суддів, в Латвії Пленум Верховного Суду вносить Сейму подання про призначення 2 із 7 суддів, а в Литві Президент Верховного Суду вносить Сейму подання про призначення 3 із 9 суддів.

Як бачимо, навіть у тих європейських країнах, де використовується так званий змішаний принцип формування складу органу конституційної юрисдикції (як в Україні), не використовується якогось універсального підходу до призначення суддів конституційного суду, адже кожна держава регулює це питання по-своєму.

Однак, зважаючи на особливості нашої політичної системи та незавершеність судової реформи, було б доцільно виключити з'їзд суддів з-поміж суб'єктів, які уповноважені формувати склад КСУ (не забуваймо, що для цього потрібні зміни до Конституції), а саму процедуру відбору суддів КСУ доручити відповідній комісії, члени якої номінувалися б як національними, так і міжнародними експертами (*Українська правда* (<https://www.pravda.com.ua/columns/2020/12/2/7275590/>). – 2020. – 2.12).

Смалюк Р., експерт Центру політико-правових реформ

Гроші на правосуддя-вітер: як витрачаються кошти платників податків на судову владу?

Судам 2020 рік запам'ятається не лише карантин, який суттєво вплинув на судочинство, але й проблемами з фінансуванням.

Спочатку різко зникли кошти на заробітну плату працівникам апаратів судів. Як повідомляла Рада суддів, обсяг річного фонду оплати праці для місцевих загальних судів забезпечував середній рівень оплати працівників апаратів у розмірі менше 2 тис. грн на місяць. Згодом через брак коштів окремі суди почали припиняти відправлення поштової кореспонденції учасникам справ, а наявних коштів було недостатньо для закупівлі “витратних” матеріалів (папір, диски для записів, конверти, обслуговування службових автомобілів тощо). У червні 2020 року тодішній голова Державної судової адміністрації (далі – ДСА) Зеновій Холоднюк повідомив Прем'єр-міністра Дениса Шмигала, що суди вже використали всі свої фінансові ресурси, закладені у бюджеті на 2020 рік.

Безумовно достатнє та своєчасне фінансування судової системи важливе не лише для забезпечення незалежності самих суддів, але й для забезпечення доступу до правосуддя. Аналогічну позицію займає і Консультативна рада європейських суддів. Проте в умовах недофінансованості більшості сфер, першочергово виникає питання про те, чи ефективно та раціонально використовуються державою ті бюджетні кошти, що виділяються на судову владу. На основі відкритої інформації ми перевірили ефективність витрат бюджетних коштів на судову систему на прикладі 2019 року та 10 місяців 2020 року.

У 2019 році бюджетні витрати на судову владу були закладені в розмірі майже 16,8 млрд грн, а в 2020 році – 18,5 млрд грн. Ці кошти не покривали всі очікувані потреби судочинства. Наприклад, у звіті за 2019 рік ДСА зазначала, що при формуванні державного бюджету на 2019 рік був дефіцит видатків на оплату

праці працівників апаратів судів більше 2 млрд грн.

У 2019 році та за 10 місяців 2020 року щонайменше 677,7 млн грн на утримання судової системи були витрачені із сумнівною ефективністю. І це лише на підставі аналізу публічно доступної інформації

Витрата № 1: виплата винагороди суддям з припиненими повноваженнями: 410 млн грн.

До конституційних змін у червні 2016 року судді вперше призначалися Президентом строком на п'ять років (т.зв. “судді-п'ятирічки”), а вже після цього могли бути обрані безстроково Верховною Радою. Зі змінами відмовилися від першого призначення суддів на п'ять років, змінивши його безстроковим призначенням.

Перехідні положення Конституції визначили, що повноваження раніше призначених “суддів-п'ятирічків” припиняються із закінченням строку, на який їх було призначено. Закон “Про судоустрій і статус суддів” визначив, що судді, повноваження яких припинилися у зв'язку із закінченням строку, можуть бути призначені безстроково лише за результатами конкурсу (пізніше Конституційний Суд підтвердив конституційність цього положення).

Але Закон “Про Вищу раду правосуддя” визначив інше регулювання: для призначення безстроково такий суддя мав пройти кваліфікаційне оцінювання й у разі успішного проходження та підтримки Вищою радою правосуддя Президент видавав указ про призначення судді. Різниця суттєва: адже у разі конкурсу на посаду може претендувати не лише цей суддя, а й інші особи, а у разі кваліфікаційного оцінювання – посада не ставала вакантною і на неї претендував лише цей суддя. Практика пішла другим шляхом.

Іншими словами, особа, яка формально відповідно до Конституції переставала бути суддею (бо повноваження припинилися), продовжувала (продовжує) отримувати

суддівську винагороду без повноважень здійснювати правосуддя. Станом на кінець 2018 року був 831 суддя, у якого закінчився строк повноважень, на кінець 2019 року таких суддів було 300 суддів. Станом на початок листопада поточного року, за нашими підрахунками, залишалася невіршеною професійна доля 227 “суддів-п’ятирічок”.

На практиці із призначенням таких суддів виникали численні проблеми.

Наприклад, суддя Львівського окружного адміністративного суду М.Кедик, повноваження якої припинилися ще у серпні 2017 року, в липні 2018 року успішно пройшла кваліфікаційне оцінювання. Подання Президенту про призначення її на посаду Вища рада правосуддя (далі – ВРП) внесла лише наприкінці грудня 2018 року, а указ про її призначення Президент видав аж в травні 2019 року. За нашими підрахунками, таке зволікання уповноважених органів вартувало державному бюджету у 2019 році щонайменше 216 тис. грн, виплачених судді, яка не здійснювала правосуддя.

Має місце й інша проблема. Зокрема, ВРП має право відмовити у внесенні подання Президенту про призначення на посаду судді, навіть якщо такий суддя успішно пройшов кваліфікаційне оцінювання. Проте така відмова на практиці не стає підставою для вивільнення суддівської посади, тобто такий суддя продовжує отримувати суддівську винагороду, хоча перспектив бути призначеним безстроково фактично не має (крім як скасування в судовому порядку рішення ВРП), оскільки Вища кваліфікаційна комісія суддів (далі – ВККС) не може ні повторно провести його оцінювання (за результатами якого суддю можна було б звільнити), ні повторно внести рекомендацію про його призначення, без якої процес призначення судді не може бути завершеним.

Наприклад, суддя Васильківського міськрайонного суду Київської області К.Медведев в квітні 2018 року пройшов кваліфікаційне оцінювання. Аж через рік після цього ВРП відмовилася вносити подання Президенту про призначення його на посаду. Проте до сьогодні суддя продовжує рахуватися у штаті суду та більше того, отримав за

2019-2020 роки щонайменше 1,5 млн грн суддівської винагороди.

Траплялися випадки, коли суддя пройшов оцінювання, ВРП не встановила підстав для відмови у внесенні подання, але рекомендація ВККС була залишена без розгляду, оскільки суд, в якому працював суддя, був ліквідований. При цьому суд був ліквідований ще до того, як суддя пройшла оцінювання.

Наприклад, суддя Суворовського районного суду м.Херсона М.Рябцева, повноваження якої припинилися в березні 2016 року, в квітні 2018 року успішно пройшла оцінювання. У червні того ж року ВККС внесла рекомендацію ВРП про призначення її на посаду, але на початку жовтня 2018 року ВРП залишила без розгляду рекомендацію комісії, оскільки суд, до якого рекомендували призначити суддю, був ліквідований ще в квітні 2016 року, тобто за два роки до того, як суддя завершила оцінювання. ВРП вважала себе зв’язаною рекомендацією ВККС, а тому не захотіла вносити подання про призначення М.Рябцевої в суд- правонаступник. У лютому 2019 року суддю перевели до новоствореного суду, але досі вона не призначена безстроково. У 2019-2020 роках це вартувало державному бюджету понад 1,7 млн грн суддівської винагороди, виплаченої М.Рябцевій.

Цілком очевидно, що вини “суддів-п’ятирічок” у такій витраті коштів немає (якщо вони тільки не ухиляються від оцінювання). Проте внаслідок дивного тлумачення конституційних положень, яке призводить до збереження посад за судьями, чії повноваження припинилися, а також зволікання уповноваженими органами з відповідними процедурами держава виплачує винагороду особам, які не здійснюють правосуддя. За нашими підрахунками, на виплату суддівської винагороди “суддям-п’ятирічкам”, які не здійснювали правосуддя було витрачено щонайменше 410 млн грн (у 2019 році – 264,5 млн грн, за 10 місяців 2020 року – 145,5 млн грн).

Витрата № 2: утримання судів, що перебувають у процесі припинення та не здійснюють правосуддя: 244 млн грн.

Започаткована із конституційними змінами 2016 року судова реформа передбачала і зміну архітектури судової системи. Замість трьох касаційних судів і Верховного Суду України мав бути утворений єдиний Верховний Суд. З початком роботи цього суду, вказані суди припинили здійснювати правосуддя та мали бути ліквідовані.

Хоча Верховний Суд почав роботу ще в грудні 2017 року, процес ліквідації цих судів затягнувся. Однією з причин цього є те, що в їх штаті залишаються ще судді та працівники апарату, які не були переведені до інших судів. Загострив проблему з ліквідацією Верховного Суду України в лютому 2020 року Конституційний Суд, який визнав таку ліквідацію неконституційною.

Згідно з даними Верховного Суду, на утримання у 2019 році Верховного Суду України та трьох касаційних судів, що з кінця 2017 року не здійснюють правосуддя та мають бути ліквідовані, було витрачено 94,5 млн грн, а за 9 місяців 2020 року – 65 млн грн.

У межах зміни архітектури судової системи передбачалося і створення нової системи апеляційних судів, започатковане Президентом наприкінці грудня 2017 року. Перших суддів до новостворених апеляційних судів Президент почав переводити у вересні 2018 року.

Внаслідок того, що не всі судді апеляційних судів пройшли кваліфікаційне оцінювання (що було однією з умов для переведення), а також з інших незрозумілих причин (коли Президент без пояснення причин не переводив суддів), виникла ситуація, коли нові апеляційні суди почали здійснювати правосуддя, а старі апеляційні суди, припинивши розглядати справи, мали бути ліквідовані, але цю процедуру не було завершено, через те, що в їхньому штаті залишилися не переведені/не звільнені судді. Як зазначено в звіті ДСА за 2019 рік: “Станом на 01.01.2020 в апеляційних судах, що ліквідовуються, продовжували отримувати суддівську винагороду, проте не здійснювали повноваження 18 суддів. Також у штаті апеляційних судів, що ліквідовуються перебували 67 працівників, які знаходились у соціальних відпустках та залишались

непереведеними до новоутворених судів”. Згідно з висновком Рахункової палати від 24 березня 2020 року №7-3 “непереведеним” суддям апеляційних судів з 1 листопада 2018 року по 1 січня 2020 року було виплачено суддівської винагороди у розмірі майже 66 млн грн. Крім того, у відповідь на наші запити апеляційні суди повідомили, що у 2020 році на утримання судів, які мають бути ліквідовані, було витрачено 31,7 млн грн.

Якщо підсумувати наведені витрати № 1 та № 2, то у 2019 році та за 10 місяців 2020 року за нездійснення правосуддя держава платила судам і суддям понад 654 млн грн.

Витрата № 3: виплата винагороди суддям, які мали бути звільнені за наслідками кваліфікаційного оцінювання: 17 млн грн.

У межах судової реформи всі судді, а не лише “судді-п'ятирічки”, мали пройти кваліфікаційне оцінювання. У випадку, якщо за результатами такого оцінювання встановлена невідповідність судді критеріям компетентності, добросовісності чи професійної етики, такий суддя мав бути звільнений з посади. Оцінювання проводила ВККС, а рішення про звільнення за його результатами приймала ВРП на підставі відповідної рекомендації комісії.

Зважаючи на те, що закон не визначає строк, протягом якого ВРП має розглянути рекомендацію про звільнення судді за результатами оцінювання, непоодинокими є випадки, коли ВРП зволікає з таким розглядом.

Наприклад, рекомендацію про звільнення судді Комінтернівського районного суду м.Харкова Н.Фатеевої ВККС затвердила 21 грудня 2018 року. Надійшла ця рекомендація до ВРП 18 січня 2019 року, а рішення про звільнення судді ВРП прийняла аж в кінці жовтня 2019 року. За нашими підрахунками, через таке зволікання суддя до звільнення отримала щонайменше 288 тис грн суддівської винагороди.

Такі випадки непоодинокі, та за нашими підрахунками у 2019 році витрачено щонайменше 3,4 млн грн на виплату винагороди суддям, які провалили кваліфікаційне оцінювання і були звільнені (або за його

результатами, або ВРП дала їм змогу звільнитися за власним бажанням). Крім того, щонайменше 13,6 млн грн витрачено на утримання суддів, які провалили кваліфікаційне оцінювання, а отже, мають бути звільнені, але протягом 2019 року та 10 місяців 2020 року ВРП так і не розглянула відповідні рекомендації ВККС.

Витрата № 4: неефективне використання бюджетних коштів під час закупівлі товарів і послуг: 6,7 млн грн.

У межах цього дослідження до неефективних витрат коштів ми не включали витрати, пов'язані із закупівлею програмного чи апаратного забезпечення, ремонтом приміщень, закупівлею мантий чи побутових приладів, оскільки необхідність таких витрат можна визначити лише при проведенні аудиту замовника. Проте окремі витрати, які здійснювалися Верховним та апеляційними судами, ВРП, Службою судової охорони, територіальними управліннями ДСА під кутом зору стороннього спостерігача очевидно були недоцільними в умовах обмеженого фінансування.

Насамперед це стосувалося закупівель брендованої продукції та різноманітних щоденників, вітальних листівок, грамот, подяк. За нашими підрахунками на закупівлю такої продукції у 2019 році та за 10 місяців 2020 року було витрачено 3,3 млн грн.

Наприклад, у 2019 році Верховний Суд закупив щоденників та персональних органайзерів на 376 тис. грн. Нещодавно створена Служба судової охорони витратила майже 250 тис. грн на власну брендovanу продукцію (календарі, сувенірні монети, кулькові ручки, блокноти, паперові пакети, флешки, прапорці) та різноманітні відзнаки. У 2020 році ДСА, яка переймається недофінансуванням судової влади закупила різноманітних брендovаних папок для грамот та подяк для Ради суддів України на суму понад 196 тис. грн. У вересні 2020 року Територіальне управління ДСА у Миколаївській області закупило вітальних листівок з дизайнерського картону майже на 50 тис. грн.

Невчасною та необґрунтованою, на нашу думку, була закупівля ДСА послуг з розробки

інформаційної стратегії, організації та управління роботи зі ЗМІ, інформаційного аналізу медійного ринку, на яку було у 2019 році витрачено більше 570 тис грн (тендер № 1, 2), оскільки в структурі судової адміністрації є пресслужба, яка мала б виконувати ці функції. Аналогічну закупівлю ДСА здійснювала і в 2020 році, на що планує витратити 489 тис. грн. Також видається необґрунтованим замовлення ДСА у травні 2020 року послуги зі створення та просування ролика про відкриття нового приміщення Сторожинецького районного суду Чернівецької області, на що було витрачено понад 49 тис. грн.

Сумнівними під кутом зору підвищення довіри до судової системи та покращення якості доступу до правосуддя видається витрата у 2019 році Державним підприємством “Судові інформаційні системи”, яке належить до сфери управління ДСА, бюджетних коштів у розмірі більше 500 тис. грн (тендер № 1, 2, 3) на проведення звітної конференції про результати діяльності підприємства у 2019 році. Нам невідомо, чи відбулася ця конференція взагалі, бо жодної згадки про цю подію чи фото в Інтернеті знайти не вдалося (пошукові сервіси видають лише посилання на тендери, пов'язані з її проведенням).

Окремо слід зазначити, що, проводячи аудит діяльності окремих апеляційних судів, Рахункова палата встановила, що у 2019 році внаслідок тривалого невикористання в окремих апеляційних судах закуплених засобів інформатизації кошти у сумі майже 1,2 млн грн були використані непродуктивно. Цілком ймовірно подібне зауваження може бути справедливим і щодо місцевих судів. Адже для запровадження електронного суду було закуплено для всіх судів високошвидкісні сканери, але сам електронний суд так і не запустили, а техніка має властивість швидко старіти.

Важливо ще раз підкреслити, що сума в 677,7 млн грн розрахована виключно на підставі інформації, наявної у відкритому доступі, без проведення глибокого аудиту ефективності

та доцільності витрат коштів кожною із судових установ та детальним аналізом проведених ними закупівель. При проведенні детального аналізу фінансової ефективності кожної установи у судовій системі розмір бюджетних коштів, витрачених неефективно чи нераціонально, буде в рази більшим. Наприклад, за результатами проведення у травні 2020 року службового розслідування щодо дій посадових осіб підприємства “Інформаційні судові системи”, яке перебуває у віданні ДСА, було встановлено нецільове витрачання бюджетних коштів у розмірі 2,5 млн грн на оплату праці співробітників підприємства за роботи, що фактично не виконувалися.

Отож проблема недофінансування судової системи лежить не лише в площині браку

в державному бюджеті тих коштів, про які просять розпорядники, але й в ефективності та раціональності видатків, які виділяються. Оцінити наявність цього прихованого резерву коштів, які неефективно витрачаються, можна лише за результатами глибокого аудиту. Проведення такого аудиту дасть змогу оцінити дійсні потреби судової влади у фінансуванні, і вже з урахуванням цих потреб визначати бюджетні видатки. Проєкт Антикорупційної стратегії на 2020-2024 роки, який зараз перебуває на розгляді у Парламенті передбачає проведення такого аудиту (*ЦППР (<https://pravo.org.ua/ua/news/20874725-groshi-na-pravosuddya-viter-yak-vitrachayutsya-koshti-platnikiv-podatkov-na-sudovu-vladu>). – 2020. – 23.11*).

Пеліхос Є., керуючий адвокат АБ «Євгена Пеліхоса»

Криза відповідальності

Трохи більше ніж місяць знадобилось Офісу Президента і, звісно, самому главі держави, аби запропонувати своє бачення розв’язання проблеми закріплення кримінальної відповідальності за «декларування недостовірної інформації».

Як відомо, рішенням Конституційного Суду від 27.10.2020 №13-р/2020 визнано неконституційними окремі положення закону «Про запобігання корупції» та Кримінального кодексу. Зокрема, було визнано неконституційною ст. 3661 КК, яка передбачала відповідальність за «декларування недостовірної інформації». Рішення КС зводиться до того, що, хоч неподання декларації і свідчить про порушення вимог антикорупційного законодавства, такі діяння не здатні заподіяти істотної шкоди фізичній чи юридичній особі, суспільству або державі в обсягах, необхідних для визнання їх суспільно небезпечними відповідно до вимог ст. 11 КК.

Очевидно, що в цій ситуації сам Президент та його офіс перебувають у непростій ситуації, коли необхідно одночасно задовольнити потреби й вимоги різних груп впливу. З одного боку, антикорупційна політика є вимогою

західних кредиторів України. З другого – на цьому наполягає громадянське суспільство, яке, спровоковане інформацією зі ЗМІ, вимагає покарання суддів КС. З третього боку, є рішення КС, яке необхідно виконувати, аби запобігти негативним наслідкам чергової конституційної кризи в країні.

У проєкті «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (№4434) пропонується ст. 3661 КК виключити й доповнити його новою ст. 3662 «Декларування недостовірної інформації». Зокрема, є намір установити, що умисне декларування недостовірної інформації є кримінальним правопорушенням, якщо відомості в декларації відрізняються від достовірних на суму понад 500 прожиткових мінімумів для працездатних осіб на день подання декларації. Крім того, ОП запропонував окремо визначити в ст.3663 КК кримінальну відповідальність за умисне неподання суб’єктом декларування декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Крім того, ключовим нововведенням запропонованої концепції змін є визначення

в диспозиції норми форми вини у вигляді прямого умислу. Тобто відповідальність, на думку авторів проєкту, може наставати за двох ключових обставин:

- розбіжність, тобто перевищення розміру задекларованих чиновником активів з реальними, на 500 прожиткових мінімумів для працездатних осіб (наразі це більше ніж 1 млн грн.);

- декларування недостовірної інформації буде кримінальним правопорушенням, лише якщо його вчинено умисно.

Таким чином, убачається, що для правоохоронців буде вкрай важко довести скоєння такого злочину. Бо чиновнику буде достатньо послатися, наприклад, на те, що його не було проінформовано про зміни в майновому стані членів родини. Така позиція захисту в подібних випадках буде виглядати цілком обґрунтованою. Адже жодна норма законодавства не зобов'язує, скажімо, дружину, повідомляти чоловіка – державного службовця про придбання нею нерухомості чи нового автомобіля.

Цілком можливо, що правоохоронці, закінчивши досудове розслідування за оновленою статтею, у суді дізнаються про факт того, що майно придбано за довіреністю, про існування якої суб'єкту декларування нічого не було відомо.

З одного боку, запропоновані Президентом зміни до КК видаються позитивними. Адже замість нагнітання «конституційного безладу» в країні документ спрямований на врегулювання ситуації в конституційний спосіб, а саме – шляхом урахування зауважень КС до норми, визнаної неконституційною. З другого – незрозуміло, як такі нововведення будуть сприйняті політичними опонентами й чи призведе це до врегулювання ситуації демократичним шляхом.

Що стосується практичного застосування вказаної норми, то зміни, які пропонується внести до КК, виглядають більш конструктивними за ті положення, що існували раніше. Бо наявність злочину у вигляді недостовірного декларування без ознак умисності цих дій призводило до можливості застосування всіх принад кримінального процесу задля тиску на того чи іншого держслужбовця.

Не слід забувати, що в основі системи стримувань і противаг, яка є запорукою демократії в державі, лежить наявність певних гарантій незалежності кожного органу та інституту демократичного суспільства (*Закон і Бізнес (https://zib.com.ua/ua/145873-pravoohoroncyam_bude_vkray_vazhko_dovesti_umisnist_nedostovi.html). – 2020. – 5-11.12).*

Фаринник В., керуючий партнер АО «CREDESCENCE»

Свобода чи гаманець?

Верховна Рада таки ухвалила компромісний проєкт закону щодо встановлення адміністративної та кримінальної відповідальності за декларування недостовірної інформації та неподання декларації. Чи будуть за таких умов активно порушуватися справи за недостовірне декларування і чи спроможні нові штрафи утримати чиновників від приховування статків?

Марні перестороги

Отже, якщо зазначений закон підпише Президент і він набуде чинності, то ні за

недостовірне декларування, ні за неподання декларації не буде передбачено покарання у вигляді позбавлення волі. До того ж правопорушення, передбачені новими ст.ст. 366 2 та 3663 Кримінального кодексу, стануть кримінальними проступками.

Крім того, указані склади правопорушень не будуть належати до корупційних згідно з переліком, наведеним у примітці до ст. 45 КК. Це матиме наслідком можливість звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку з дійовим каяттям чи переданням особи на поруки.

Окремо слід звернути увагу на позицію Головного науково-експертного управління апарату ВР, яке вказує на ускладнення притягнення до кримінальної відповідальності. Тобто там уважають, що така редакція статей не дозволить реально покарати винних. Але з такою позицією спеціалістів ГНЕУ не можна погодитися з кількох причин.

По-перше, сама лише відсутність у санкції статті КК покарання у вигляді реального ув'язнення не позбавляє її певної ефективності. Такий підхід є застарілим і не виправданим. У сучасних реаліях очевидно, що особа, яка сплачує значний штраф державі, зробить більш корисний внесок у розвиток суспільства, ніж якщо роками перебуватиме за ґратами за рахунок тієї ж держави.

Що ж стосується виховної та запобіжної функцій кримінального права, то вони цілком зберігаються з огляду на значний розмір штрафів. До того ж їх можна ще збільшувати, аж поки розмір штрафу матиме вирішальне значення для потенційних правопорушників і такий штраф стане певним запобіжником від учинення подібних правопорушень.

По-друге, слід пам'ятати, що інститут звільнення від кримінальної відповідальності завжди передбачає встановлення в судовому порядку вини особи у вчиненні правопорушення. Отже, саме по собі звільнення від кримінальної відповідальності не свідчить про відсутність будь-яких юридичних наслідків для такої особи.

Зазвичай репутаційні наслідки можуть бути більш негативними, ніж покарання у вигляді штрафу або виправних робіт. Факт визнання особи винною у вчиненні кримінального правопорушення, навіть при звільненні від кримінальної відповідальності, може бути використаний не на користь чиновника. Як наслідок, останньому може бути заборонено далі працювати на державній службі, фактично буде поставлено хрест на його кар'єрі.

Заходи, що не досягають мети

Сьогодні питання щодо правового врегулювання відповідальності за недостовірне декларування більше перебуває в політичній,

а не юридичній площині. Це пов'язано з тим, що відповідний склад кримінального правопорушення було запроваджено в КК дещо передчасно. Тобто введення кримінальної відповідальності за недостовірне декларування нині не може досягти своїх цілей з огляду на недорозвиненість суспільних відносин у цій площині. Інакше кажучи, цей інститут потребує певного часу для запровадження, чому мають передувати наукові та громадські обговорення задля формування ефективного законодавства.

Слід пам'ятати, що ми живемо в умовах дефіциту фінансування, матеріального забезпечення та укомплектованості правоохоронних органів кваліфікованими кадрами. Такий стан справ вимагає концентрації більшої уваги на запобіжних факторах, тобто слід усіма можливими засобами зменшувати навантаження на правоохоронців.

Що стосується недостовірного декларування, то юридичне закріплення цього інституту має відбуватися таким чином, щоб чиновникам не було потреби щось приховувати. Тобто щоб наявність правильно та достовірно поданої декларації була обов'язковим елементом високого статусу певного чиновника, підвищувала рівень довіри суспільства до нього та викликала лише повагу, а не здивування. Тільки за таких обставин правоохоронцям доведеться боротися лише з тими нечисленними чиновниками, які не дотримуються загальнонаціонального тренду й подають недостовірні відомості в декларації.

Рецепти ефективної боротьби

Отже, для ефективної протидії корупції нам слід боротися насамперед з факторами, які її породжують. Зокрема, підвищувати соціально-економічний рівень життя громадян, проводити роз'яснювальну роботу й удосконалювати систему правосуддя з обов'язковою невідворотністю покарання, коли кожен, хто скоїв злочин, у тому числі й корупційний, розумітиме, що буде покараний, а його кар'єра припинена. При досягненні високого соціально-економічного рівня життя (високі заробітні плати та пенсійне

КОМЕНТАР ДЛЯ «ЗіБ»

забезпечення) жоден чиновник не забажає все втрачати задля миттєвого заробітку або приховування статків.

На жаль, сьогодні маємо невтішні результати здійснення антикорупційних заходів. У першу чергу через невиконання судових рішень, зокрема й тих, якими чиновника антикорупційного відомства було визнано винним у вчиненні корупційного правопорушення. Проте він, нехтуючи судовим рішенням, залишається на державній посаді. Такий підхід заохочує інших державних службовців нехтувати вимогами чинного законодавства.

Із цього приводу слід звернути увагу на досвід розвинутих країн. Так, у Нідерландах боротьба з корупцією побудована на системі стеження та відбору, тобто коли група спеціальних аналітиків та вчених виявляє ту сферу життя, де можливе виникнення корупції, та встановлює там жорсткий контроль. У Сполучених Штатах, наприклад, дуже поширеним є використання поліграфа, за відмову від проходження якого чиновнику загрожує звільнення, а штрафи для корупціонерів у США сягають трикратного розміру хабаря.

Підсумовуючи, можемо сказати: чим більше й успішніше держава просувається шляхом європейської інтеграції, тим нижчим є рівень корупції та ефективнішими механізми протидії цьому негативному явищу. Досвід країн Європейського Союзу доводить, що для ефективної боротьби з корупцією недостатньо просто створити відповідні правоохоронні та судові органи, які можуть формально функціонувати. Для подолання корупції найважливішим чинником є політична воля та, що найголовніше, створення дієвої системи протидії корупції та покарання за неї.

Чи будуть за нових умов детективи НАБУ активно порушувати справи за недостовірне декларування?

Анжеліка МОІСЄЄВА, адвокат, партнер ЮФ GOLAW:

– Детективи Національного антикорупційного бюро з тією ж ретельністю, що й раніше, будуть ініціювати кримінальне переслідування чиновників за недекларування та недостовірне декларування. На це НАБУ отримало компетенцію, адже внесені відповідні зміни до Кримінального процесуального кодексу.

Те, що недекларування та недостовірне декларування «переформатовано» зі злочинів у кримінальні проступки, жодним чином не впливає на загальний статус протиправного діяння – кримінального правопорушення. За вчинення кримінального правопорушення в Україні передбачена кримінальна відповідальність. А там, де кримінальна відповідальність, там і робота для правоохоронців.

Тим паче що розслідувати такі категорії справ неважко, а досудове розслідування здійснюється за прискороною процедурою спеціально визначеними суб'єктами – дізнавачами. До речі, НАБУ підслідні не так вже й багато кримінальних проступків, тому очікуємо змін у статистиці щодо кількості направлених до суду обвинувальних актів. І не важливо, що такі справи можуть бути закриті судом за nereабілітуючими обставинами, НАБУ до судового розгляду не має жодного стосунку (*Закон і Бізнес* (https://zib.com.ua/ua/146008-vidsutnist_pokarannya_u_viglyadi_uvyaznennya_ne_pozbavlyae_s.html). – 2020. – 12-18.12).

Безгін В., голова підкомітету з питань адміністративно-територіального устрою комітету ВР з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування

Децентралізації критично потрібен віцепрем'єр. З головою уряду комунікації немає

(Інтерв'ю)

Політики з команди колишньої влади, яка розпочинала децентралізацію, а також сьогоднішні стейкхолдери реформи (в тому числі і від «Слуги народу») в унісон заявляють про відкат фінансової децентралізації та неприпустимість таких кроків Кабміну відносно громад. Адже саме на громади лягає основне навантаження в боротьбі з епідемією.

Більш того, неузгоджені з децентралізацією дії дилетантів з ОПУ вже спричинили політичне протистояння мерів із президентом. Однак розбіжність реформи з процесами, що відбуваються в медицині, освіті та соціальній сфері, може призвести до цілковитого управлінського колапсу. А це вже долі мільйонів людей.

Що насправді відбувається зараз в надрах децентралізації? Чому ключова для країни реформа виявилася без голови? Які це може мати наслідки? Що потрібно зробити, аби вирівняти ситуацію в нових громадах і районах, які формують владу?

Відповіді на ці та інші запитання читайте в інтерв'ю з головою підкомітету з питань адміністративно-територіального устрою комітету ВР з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування – народним депутатом партії «Слуга народу» Віталієм Безгіним.

– Кожен ваш пост у Фейсбуці закінчується фразою «Боротьба триває!». З ким ви боретеся, Віталію?

– Ми постійно з кимось боремося. То з асоціаціями, то з міністерствами, то з колегами з парламенту.

– Ви були абсолютно недосвідченим у цій сфері, але за рік стали одним із основних стейкхолдерів реформи. Ваш метод?

– Оточити себе правильними людьми, які знають, що треба робити. А далі – не шкодувати власної енергії на це.

– Що, по-вашому, головне у проведенні децентралізації, яка торкається, практично, всіх сфер функціонування держави і життя людей?

– Перше – комунікація між центральною владою та місцевим самоврядуванням. Друге – чітка координація дій з іншими міністерствами. На цей момент проблеми періодично виникають в обох пунктах.

– Війна центральної влади з мерами закінчилася, чи йде підготовка до наступного етапу?

– Могла закінчитися після першого туру виборів мерів. Але уряд запровадив карантин вихідного дня й спровокував нову хвилю.

– Де нині «голова реформи»?

– У неї немає голови, тільки тіло.

– Від чого залежить просування реформи в парламенті?

– Від рівня підготовки законопроектів і роботи з депутатами, а також – взаємодії з асоціаціями як лобістами.

– На кого ви спираєтеся, збираючи голоси?

– У фракції «Слуга народу» – на Олександра Корнієнка. Плюс у реформи сформувалася своя коаліція – СН, «Голос», «За майбутнє» і «Довіра».

– Чи реально внести зміни до Конституції в частині децентралізації?

– Тільки якщо це буде мінімальне точкове втручання з трьох ключових моментів: визначення терміну «громада», ліквідація районних рад і впровадження інституту префектів.

– Ви публічно визнали, що є громади, які не виживуть, бо були «нерозумно об'єднані». Чому?

– На першому етапі створення об'єднаних територіальних громад (ОТГ) Кабмін Гройсмана часто порушував методикою, приймав політичні рішення про об'єднання.

– Чи можуть внаслідок цього в майбутній закон про адміністративно-територіальний устрій бути внесені корективи?

– 125 районів за методикою – точно логічніше, ніж 136 створених. Однак парламент – політичний орган і завдання провести рішення через зал завжди актуальне. Як мінімум, три роки ми не можемо турбувати ні громади, ні райони.

– Основна проблема нинішнього етапу реформи.

– Бюджет. Плюс статус голови адміністрації. Узгоджений законопроект фіксує державну, а не політичну посаду. Небезпечно знову розпочинати дискусію з цього приводу.

Про «голову» реформи, проблеми нових районів та підклимні ігри мерів

– *Із цього приводу у вас була дискусія з експершим заступником голови ОПУ Сергієм Трофімовим. Ви справді вважаєте, що з приходом на регіональний напрям нового куратора Кирила Тимошенка Банкова перестане хотіти контролювати губернаторську вертикаль?*

– Я вважаю, що це була позиція виключно членів команди Сергія Трофімова. Законопроект № 4298 про внесення змін до Закону про місцеві державні адміністрації узгоджений усіма сторонами і зареєстрований у парламенті. Жодних нових сигналів ОПУ не подавав.

– *Команду під Кирила Тимошенка формувала ексголова апарату Дніпровської ОДА Айна Тимчук. Однак вона раптово виїхала губернаторствувати до Харкова. Ключова позиція реально не закрита з літа. Чи все обмежиться сірим кардиналом Юрієм Голиком, який тісно консультує Тимошенка?*

– У нас є умовний чат децентралізації. На сьогодні там від Верховної Ради – Олександр Корнієнко, Андрій Ключко, Віталій Безгін. Від уряду – прем'єр Денис Шмигаль, міністр Олексій Чернишов, заступники міністра В'ячеслав Негода та Іван Лукеря. Від ОПУ –

Кирило Тимошенко. Все. Чи у процесі Юрій Голик? Так. Але його більше хвилюють питання інфраструктури і «Великого будівництва», а не законотворчості.

– *Як і Тимошенка, втім. Не боїтеся крену всієї реформи у бік «Великого будівництва»?*

– А я за «Велике будівництво». Це гроші, робочі місця й розвиток інфраструктури громад.

– *Гроші та робочі місця іноземних компаній і виробників матеріалів? На них, а не на вітчизняний бізнес зробили тендерні ставки куратори проекту. Отримавши на додачу порцію обвинувачень у корупції.*

– У чому корупція? За перерозподіл коштів із ковідного спецфонду голосував парламент. Я ж дивлюся на цю історію виключно з погляду користі для громад. Бо, з одного боку, нам треба забезпечити роботу лікарень в епідемію, а з іншого – можливість до них добратися. Тому обидва компоненти однаково важливі і мають бути закриті.

На сьогодні Тимошенко і Голик займаються конкретними інфраструктурними об'єктами, а ми – інституційним забезпеченням реформи. Однак прокачатися на предмет того, що таке місцеве самоврядування, нікому, певна річ, не завадить.

– *Ну Юрій Голик як багатолітній експерт голови Дніпровської ОДА Валентина Резніченка вже зараз цілком може стати черговим ревнителем губернаторської вертикалі під президента і вашим опонентом. Доки Тимошенко вчитиме «буквар».*

– Давайте все-таки почекаємо.

– *Прийняття законопроектів № 3651-д розблокувало процес формування органів влади в нових районах. Велика проблема – майно. Райони, залишившись без коштів і повноважень, до 1 червня мають передати лікарні, ПТУ, стадіони та інші комунальні об'єкти громадам. Однак не всі громади згодні брати на баланс величезні ще радянські будівлі. Хто їх фінансуватиме, коли ті ж такі лікарні не уклали договорів із НСЗУ? Те саме стосується й закладів освіти та соціального захисту. Як ви будете стимулювати часто неспроможні громади, коли в законі не передбачено санкцій стосовно цього?*

– «Хочете забрати вишеньки, треба перемолоти й кісточки». Тому закон доведеться виконувати і будівлі на баланс приймати. І тут із боку влади передбачається масштабна роз'яснювальна робота, у тому числі з асоціаціями. Не всі нас чують. Є кілька прикладів, коли під прикриттям однієї з асоціацій штучно роздувають штати апарату районних рад у сто і більше разів, включно з охоронцями, прибиральницями тощо. Мета одна: майбутні торги в парламенті з претензією на частину ПДФО громад. Однак усе це порожні маніпуляції, внаслідок яких люди, котрі повірили їм, просто залишаться без зарплат.

Хоча парламент справді критично затягнув із ухваленням цього закону, Мінрегіон, асоціації та донори підготували масивну роз'яснювальну кампанію, як діяти на кожному рівні, включно з методичними рекомендаціями та брошурами. Розроблено алгоритм, у тому числі й кадровий, для РДА. Де за одним столом, буквально в ручному режимі будуть комунікувати голови нових і старих РДА, а також новообрані голови громад. Кадри, яким доведеться переміститися з субрегіонального рівня в громади, не повинні відчувати якогось дискомфорту. Так, є проблема трудового законодавства, де ми, через зволікання з ухваленням закону, трохи не вписуємося в терміни, однак ми вирішимо цю проблему.

– Є дані, скільки працівників органів місцевого самоврядування все-таки втраять роботу?

– На цей момент не можна говорити про точну цифру, оскільки ми не можемо впливати на громади й на кількість кадрів, яку вони захочуть забрати. Але очевидно, що профі, а не просто поїдачі зарплати, без роботи не залишаться.

– Повертаюся до суміжних сфер, яких безпосередньо торкнулася децентралізація, – медицини, освіти і соціального захисту. Будь-який прокол там – репутаційна пляма на реформі. З передачею будівель зрозуміло. З наповненням – не дуже. Ви, коментуючи ситуацію з закриттям у районах і громадах терцентрів, киваєте у бік Мінсоцу. Мовляв,

колеги не повинні підвести. Вам не здається, що це несерйозно? У Мінсоцу не було й немає програми, пов'язаної з децентралізацією. А місцева влада, швидше, вкладеться в дірявий дах, ніж в інклюзію на рівні громади. Кому потрібна така реформа?

– Це болюче питання. Є розпорядження Кабміну про те, що реорганізація цієї служби розпочнеться 1 січня і буде зосереджена на субрегіональному рівні. Оскільки я зосереджений на громадах, то для мене це полегшення і зняття додаткового навантаження. З одного боку. З іншого – наскільки такий механізм спрацює на районному рівні?

– Віталію, реформа проводиться насамперед для людей і, в тому числі, за рахунок їхніх податків. І гроші пішли в громади не для того, щоб їх просто ділили депутати, а для того, щоб послуги стали якіснішими та доступнішими. Але навряд чи зараз хтось у захваті від вашої холодної фрази про зняття соціального навантаження з громад.

– Я не випадково поставив питання про те, чи спрацює механізм на районному рівні. Ще ведеться дискусія. Голова профільного парламентського комітету Галина Третякова наполягає на забезпеченні соціальних послуг найбільш уразливим категоріям населення на основі Центрив надання адміністративних послуг у громадах. Цього тижня будемо спілкуватися з комітетом. Подивимося. Безумовно, я не можу сказати, що тут усе зроблено правильно. Однак як політичний суб'єкт, киваючи на Мінсоц, я висловив сподівання, що їм вдасться вирішити цю проблему. На жаль, поки що не вдається.

– Ну так це не Мінсоцу не вдається, а насамперед вам. Команді децентралізаторів. Навряд чи пости у Фейсбуці можуть вирішити таку глобальну проблему. Які ще інструменти ви використовуєте?

– Інструментами – проблема. Децентралізації критично потрібен віцепрем'єр. Потрібен майданчик, на якому координуватимуться дії всіх міністерств. Тобто Мінрегіон створив основу, і тепер треба нанизати на неї решту. Але для цього у віцепрем'єра мають бути повноваження впливати на рішення інших

міністерств. Інакше – біда. На жаль, попередня владна команда теж не створила такого майданчика. Хоч у неї і був віцепрем'єр Геннадій Зубко. Однак його повноважень забракнуло на жорстку координацію, потрібну на самому старті реформи.

Тепер ми героїчно долаємо створені власноруч проблеми. Ось відбулася автономна реформа у сфері охорони здоров'я. Є НСЗУ, відповідні пакети для установ і повний хаос. Зрештою, ми їздимо до міністра Степанова і в точковому ручному режимі коригуємо програми в тій чи іншій сфері або громаді. Сюр. Те саме відбувається з судовою вертикаллю, освітньою. Мінрегіон окремо комунікує з міністерствами, наш комітет – окремо. Тут велика пробоїна, яку потрібно терміново закривати. Попри всю повагу до цифрового віцепрем'єра Михайла Федорова, який нині відповідає й за Мінрегіон, не думаю, що цього достатньо. Усе це об'єктивно неправильно.

– *Тільки ви про це знаєте – чи все-таки щось іще? По суті, ми говоримо про розвал системи управління в країні. Що, взагалі, відбувається? На всіх рівнях від цього вже зараз страждають конкретні люди.*

– Кадровий голод відбувається. Плюс є великі проблеми в підходах до кадрової політики загалом. Наприклад, питання віцепрем'єра має обговорюватися з прем'єр-міністром. Однак у нас немає комунікації, і це питання зависло.

– *А ваш спільний чат?*

– На даний момент цього питання ми з ним не обговорюємо.

– *Можливо, просто не було відповідної відмашки з Банкової.*

– Можливо, через мої хороші стосунки з експрем'єром Олексієм Гончаруком. Але я сподіваюся, що після того, як Кирило Тимошенко ввійде у курс справи, нам усе-таки вдасться повернутися до формату Ради регіонального розвитку, яка функціонувала за попередньої влади. А наступним кроком стане віцепрем'єр. Відтак, секретар Ради і віцепрем'єр із децентралізації можуть стати ключовими фігурами, здатними якісно організаційно вплинути на продовження реформи.

Про контроль, заблокований закон про столицю та бюджет

– *Чому Асоціація міст України (АМУ) проти ухвалення оперативних змін до Закону про місцеве самоврядування, який чітко розмежував би повноваження базового та субрегіонального рівнів? Хоча, здавалося б, там у першу чергу мають бути в цьому зацікавлені, щоб заблокувати будь-які посягання з боку позбавлених повноважень і фінансів райрад.*

– Навколо цього закону сьогодні багато інсинуацій. Проштовхується новела про громаду як юридичну особу. Якщо в залі стануть розгойдувати цю історію, то закон взагалі може бути заблокований. Що ж до неспішної позиції АМУ – то тут інша причина. У законі є норма про створення єдиного державного реєстру всіх актів органів місцевого самоврядування. Це означає, що кожне рішення будь-якої ради буде як на долоні в центральній владі. Яка, в результаті, зможе оперативно реагувати на те, що відбувається в громаді. Звісно, місцева влада, у бекграунді якої є і схеми, і зловживання, завжди намагатиметься відтермінувати реалізацію таких норм.

– *Це підкріплює норму закону про місцеві державні адміністрації, в якій ідеться про контроль із боку голови адміністрації за актами місцевого самоврядування. Проте мають на увазі не всі акти, а тільки ті, котрі стосуються національної безпеки, оборони та суверенітету. На чому, власне, й наполягала Асоціація міст України.*

– Так, це, практично, додатковий інструментарій контролю, який повністю корелюється із законом про місцеві державні адміністрації. Без норми про єдиний реєстр актів законопроект про місцеве самоврядування не має сенсу. І, думаю, що навколо цього теж точитиметься серйозна боротьба.

– *Хто, по-вашому, буде готувати префектів? Передачу Національної академії державного управління при президентові України (НАДУ) університетові Шевченка багато обізнаних людей трактували як поганий знак: професіоналів ніхто готувати не планує і все йде до політичного статусу голів адміністрації.*

– Ну, знаєте, можна говорити про варіанти реформування НАДУ, але казати, що НАДУ готуватиме кадровий резерв префектів, – відверта маніпуляція. Немає жодної прив'язки. Ця опція прописана в законі, і для того, щоб підготувати 200 професійних одиниць, не треба тягнути велетенську, в цьому випадку – холосту інституцію. Досить експрес-курсів із залученням експертів. Якщо ми кажемо «кадровий резерв», то це означає, що є пул експертів, який його готує.

– Але це ручник і повна залежність від людського фактора. Чим такий держслужбовець відрізнятиметься від політичного призначенця? Та нічим.

– Я реаліст, а не романтик. Тому просто запитую себе: якщо ми приймемо законопроект про місцеві державні адміністрації, чи встигнемо за рік побудувати й запустити інституцію для підготовки префектів? Ба більше, не просто запустити, а підготувати 200 фахівців? Не встигнемо. Тому спочатку стартуємо, призначаємо, а потім працюємо на перспективу і будуємо спеціальну інституцію за прикладом, коли хочете, французької ЕНА. Чи ручний це режим? Так. Однак, залишаючись стовідсотковим прибічником побудови інституцій, можу підтвердити, що зараз ми продовжуємо їхати тільки тому, що більшість рішень у державному управлінні приймаються в рамках ручного управління.

– Питання – куди їдемо. Але це точно не до вас. А ось із приводу столиці – так. Без внесення змін до Конституції в Києві вже зараз можна побудувати правильну модель управління з префектом, що контролюватиме, і виконкомом під мером. Є законопроект із цього приводу. Правда, не ідеальний. Тут хто і в який бік прямує? Чи Кличко тепер пам'ятник і його не об'їхати?

– Я не бачу перспектив для законопроекту №2143-3 бути прийнятим у цій каденції. По-перше, він справді не ідеальний, і туди, крім розведення повноважень мера та голови КМДА, втиснули багато норм із прямими корупційними ризиками. Допрацювати його до другого читання – марна річ. Голоси під нього може шукати тільки сам автор. Тепер

або Дмитро Гурін відкличе законопроект, або він пройде всю процедуру і, на мій погляд, не отримає схвалення в залі. Однак кожен із цих процесів точно довгограючий. До базового закону про столицю №2143, над яким працювала група на чолі з Юрієм Ганущаком, процедурно справа дійти вже не може. А якщо й дійде, то закон заблокують у підкомітеті того ж таки Гуріна. Тож Віталій Володимирович може спати спокійно.

– Нині точиться боротьба навколо бюджету. І ви, і голова АМУ Олександр Слобожан заявляєте про згортання фінансової децентралізації. Значно урізано Державний фонд регіонального розвитку, зменшено субвенцію вирівнювання, під сумнівом вісім мільярдів акцизу на паливо і плата за оренду землі «Укрзалізниці». Тим часом соціально-економічний пакет депутатів зростає. Це провал бюджетної політики уряду чи все-таки бажання таким чином приструнити місцеве самоврядування?

– Це бажання зібрати голоси в залі, щоб проголосувати за бюджет.

– Підкуп?

– Певною мірою. Спочатку говорили, що до другого читання ДФРР буде 7,7 мільярда, а соцеконом – 7 мільярдів. У підсумку, ми отримуємо соцеконом 6 мільярдів, а ДФРР – 4,5 мільярда. Тому на фракції буде важка розмова з прем'єром. Безумовно, можна філософськи ставитися до соцеконому, кошти якого, хай навіть через депутатів, але будуть вкладені в громади. Однак стоїть питання довіри. Проблема в тому, що місцеве самоврядування отримало від прем'єра абсолютно інші запевнення з приводу бюджету. Відносини й так напружені, на громадах лежить основний тягар боротьби з епідемією, але уряд банально кидає місцеве самоврядування.

– На думку експертів, ми сіли на голку дефіциту бюджету. І, щоб хоч якось вирватися з залежності, Мінфін різатиме все, чого не жаль і за чим не стоять дуже великі інтереси. Інакше – або крах бюджетної системи, або долар по 40.

– Це правда, і це одна з умов МВФ. Однак це не означає, що не треба шукати виходу з ситуації.

У тому числі зменшуючи витрати на утримання апарату ВРУ (300 мільйонів), міністерств, аграрних університетів, Офісу генпрокурора, нарешті, та іншого. Оскільки одна річ – публічно заявляти, що реформа пріоритет, зовсім інша – підкріплювати слова конкретними кроками. Я думаю, що в цій ситуації компроміс один: збереження за громадами акцизу на паливо. Вісім мільярдів частково компенсують нестачу.

Це принципові речі, і якщо уряд відмовиться від діалогу з місцевим самоврядуванням, під бюджет навряд чи знайдуться голоси в залі. Включаються інші лобістські механізми (*Дзеркало тижня* (<https://zn.ua/ukr/interview/holova-profilnoho-pidkomitetu-vru-vitalij-bezhindetsentralizatsiji-kritichno-potriben-vitsepremyerz-holovoju-urjadu-komunikatsiji-nemaje.html>) – 2020. – 1.12).

Ковалів О., доктор економічних наук

Земельна правда і конституційна кривда

4 листопада цього року було оприлюднено проект рішення, який взято за основу Конституційним судом України (КСУ) у рамках провадження за поданням 46 народних депутатів України від 13 листопада 2019 року щодо офіційного тлумачення положень статей 13 і 14 та інших норм Конституції України. Цей проект, зчинивши переполох серед можливо-владців, оновив діалог про земельну реформу і розмови про те, що КСУ готовий своїм рішенням поховати цю реформу. Можна було б із цим твердженням погодитися, якби ця справа не стосувалася прийняття Верховною Радою України антиконституційних законодавчих актів.

Утім, завдячуючи відкритості редакції «Дзеркала тижня», через яку суддя-доповідач КСУ, кандидат юридичних наук Сергій Сас звернувся до українців, зробивши справедливі акценти на чинних конституційних земельних нормах, і показав проект рішення, ми побачили також громіздку канву аргументів викривленого, як на мене, тлумачення ряду зрозумілих земельних статей Основного Закону України. І стало зрозуміло, що в разі прийняття в цій редакції рішення КСУ як остаточного безповоротно поглибиться прірва між справжніми правочинами декларованих норм КУ, уже діючим законодавством та законами, які прийматимуть у майбутньому.

Щоб цього не відбулося, суддям доцільно ґрунтовніше і всеохоплююче розкрити правову сутність чинних конституційних земельних

норм, орієнтуючись на реальні механізми здійснення бажаної земельно-ресурсної реформи з позиції національних інтересів України в існуючому просторі глобальних змагань. Не обмежуючись при цьому лише переліком прохань авторів подання. Бо ж трюк із проведенням «референдуму» за існуючого стану заполітизованого гібридного «роздирання» громадянського суспільства стосовно конституційності правового статусу «землі» як основного національного багатства виглядає надто небезпечним.

Навпаки, зараз як ніколи слід допомогти суддям обґрунтовано виправити відхилення, розбіжності й неоднозначності, що, на мій погляд, прошивають усе тіло проекту рішення і є базовими для справедливого тлумачення його мотивувальної частини та висновків. Якщо цього не зробити, громадяни України не зможуть законно реалізувати на практиці конституційне право на одержання реальної економічної вигоди від землі та її природних ресурсів, які й генерують головний не позичений капітал нації.

Що ж у проекті не так і чого бракує? Зупинюся лише на головному.

По-перше, можна бачити шкідливе і довільне трактування чинних конституційних норм на основі старих прорадянських знань, що звужує сутність конституційної норми «земля» переважно до розуміння її як основного засобу виробництва в сільському і лісовому господарстві тощо. На жаль, також є

окремі «українські» вчені, особливо юристи, і спритні радники-адвокати та «експерти», які «допомагають» суддям, підливаючи масла у вогонь.

З метою нівелювати абсолютне право власності українського народу на землю та її природні ресурси разом із надрами вони виділили ґрунти та інші природні об'єкти агросфери в окремий поверхневий шар, в якому домінують землі сільськогосподарського і лісогосподарського призначення. При цьому протиправно доказують належність цих категорій землі до об'єктів цивільних прав, виводячи їх із конституційного поля власності.

Доказом цього є очевидне перекручення декларованої в першому реченні частини першої статті 13 КУ норми «земля, її надра... та інші природні ресурси...» шляхом безпідставного вилучення з неї ключового імперативного чинника «її», внаслідок чого проявився антиконституційний прорадянський рудимент однорядності «земля, надра, ліси...»

Вирвавши конституційний імперативний чинник «її», знехтувавши нормою «ґрунти», які справді є природним ресурсом, і замінивши їх на конституційну норму «земля», нам штучно нав'язали також антиконституційні терміни «земля та інші природні ресурси», «земельні ресурси» тощо. На жаль, у проекті згаданого рішення КСУ повсюдно застосовуються саме ці терміни.

При цьому я не заперечую існування над «надрами» поверхневого ґрунтового шару, що є основою ландшафту, базисом і простором життєдіяльності людей, у тому числі в агросфері. Водночас припускаю, що в неюридичній літературі, поза законодавчо-правовим полем, а також при землевпорядкуванні, прогнозуванні і проєктуванні можна виокремлювати і моделювати різноманітні «земельні шари», «земельні масиви» тощо.

Натомість переконаний, що в конституційному тлумаченні і законодавчо-нормативних актах ніхто не має права застосовувати конституційну норму «земля» стосовно об'єктів цивільних прав. Для цього існує логічна і законна норма «земельна ділянка», в межах якої здійснюється

природокористування. Саме на цій основі Конституція України однозначно декларує право кожному громадянину – лише «користування» природними об'єктами права власності народу (ч. 2 ст. 13), а не «володіння» і не «розпоряджання».

Якщо навіть припустити, що «юристи-всезнайки» праві, і «земля» – це лише поверхневий шар над «надрами», то за їхньою логікою виходить, що «надра» не є складовими «землі» як природні об'єкти права власності українського народу, а тому «надра» також не «є основним національним багатством», як це зазначено в першому реченні частини 1 статті 14 КУ.

Наші обґрунтування положень першого речення частини 1 статті 14 КУ доводять, що узагальнене поняття «земля» необхідно розуміти у контексті першого речення частини 1 статті 13 КУ: «Земля, її надра... є об'єктами права власності Українського народу». І земля уособлює весь «земельний простір держави» разом з її надрами, ґрунтами, лісами, природними ландшафтами, атмосферним повітрям, водними та іншими природними ресурсами.

Ці норми разом з імперативними нормами: «Власність зобов'язує. Власність не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству» (ч. 3 ст. 13 КУ) – у проекті рішення КСУ не згадуються.

По-друге, існуючий антиконституційний «вірус», який уже добряче роз'їв основу конституційного права власності як запобіжника розбазарювання української землі, також не потрапив у поле зору ні народних депутатів, ні суддів...

Земельний кодекс України (ЗКУ), не згадуючи про конституційну норму (ч. 1 ст. 13) щодо права власності народу на землю та її природні ресурси як на природні об'єкти, справедливо унормував: «Право власності на землю – це право володіти, користуватися і розпоряджатися земельними ділянками» (ст. 78) як об'єктами цивільних прав (ст. 79-1). Однак законотворці по-шулерськи замінили конституційну норму щодо права лише «користуватися природними об'єктами права

власності народу» (ч. 2 ст. 13 КУ) іншим словом «поширення». Дослівно: «Право власності на земельну ділянку поширюється в її межах на поверхневий (грунтовий) шар, а також на водні об'єкти, ліси і багаторічні насадження, які на ній знаходяться, якщо інше не встановлено законом та не порушує прав інших осіб» (ст. 79 ЗКУ).

Таке переключення конституційного права «користуватися» шляхом підміни його сутності подібними термінами «поширюється» призвело до спотворення уявлення про сам об'єкт можливої купівлі-продажу, оренди, дарування.

При цьому Цивільний кодекс України (ст. 324), на відміну від Земельного кодексу, акцентуючи увагу на наявності абсолютного права власності народу на природні об'єкти і права на «користування» ними, також підмінив цю сутність «користування», застосувавши слово «поширення».

Злочинною аферою є й те, що досі, з 28 червня 1996 року, державні органи не забезпечили прямих вимог чинних норм КУ, зокрема не розробили і не ухвалили на вимогу частини 2 статті 13 КУ спеціальний закон України про право користування природними об'єктами права власності Українського народу.

Такий антиконституційний вакуум сприяє бутафорному і безкарному віднесенню природних об'єктів до об'єктів цивільних прав,

плавно і підступно позбавляє всіх нас основного національного багатства, спричиняючи критичний стан життєдіяльності, особливо в сільській місцевості.

Ці та інші афери на догоду глобалізованим аграрним олігархам уже проявилися, зокрема, в назві скандального Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення» від 31 березня 2020 року №552-ІХ, особливо яскраво – у статті 130 цього закону. Як бачимо, готуються продавати «землі сільськогосподарського призначення», що є об'єктами права власності народу, замість «земельних ділянок» (меж), які фактично є об'єктами цивільних прав.

Звичайно, остаточне рішення за суддями КСУ. Переконали, що спроба інституційного забезпечення здійснення земельної реформи в Україні – в інтересах усіх громадян країни, але занепокоєний тим, чи зможе рішення КСУ доповнити і підсилити лише правильні напрацювання влади в цій царині.

Ми неодноразово розповідали про причини, наслідки та шляхи виходу з існуючої «земельної халепи». Тепер лишилося, щоб аргументи почули у КСУ, бо насправді лише конституційна правда про «землю» помирить усіх (*Дзеркало тижня* (<https://zn.ua/ukr/macrolevel/zemelna-pravda-i-konstitutsijna-krivda.html>). – 2020. – 13.11).

КОНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Сполучені Штати Америки

Член палати представників Техаса, республіканець Кайл Бідерманн запропонував провести референдум щодо виходу штату зі складу США. Про це повідомляє Fox News.

«Федеральний уряд вийшов з-під контролю і більше не становить цінності жителям Техасу», – висловив думку політик.

Саме тому, виходячи зі слів Бідерманна, він збирається подати законопроект, який дозволить техасцям провести референдум і отримати таким чином статус незалежної держави.

Тим часом голова Республіканської партії штату Техас Аллен Уест у відповідь на рішення Верховного суду США відхилити позов про перегляд підсумків минулих 3 листопада виборів запропонував сформував «Союз штатів», які б дотримувалися принципів американської конституції. Відповідна заява опублікована в п'ятницю на офіційному сайті партії.

За його словами, рішення Верховного суду, який відкинув позов Техасу до Джорджії, Мічигану, Пенсільванії і Вісконсину, створює небезпечний прецедент, що дозволяє деяким

штатам порушувати американську конституцію і не нести за це ніякої відповідальності.

«Верховний суд, відкинувши позов Техасу, підтриманого 17 штатами і 106 конгресменами США, ухвалив, що будь-який штат може робити неконституційні дії і порушувати свої власні закони про вибори», – йдеться в документі.

Зазначається, що це рішення буде мати далекосяжні наслідки для майбутньої конституційної республіки.

Слова глави республіканців Техасу вже викликали неоднозначну реакцію громадськості і ЗМІ. Так, наприклад, кореспондент CNN в Білому домі Джим Акоста трактував цю заяву Уеста як то, що він фактично «пускає в хід ідею виходу зі складу» Сполучених Штатів. Користувачі ж соцмереж активно обговорюють

заяву республіканця, порівнюючи цю ідею з виходом зі складу США південних штатів в період Громадянської війни.

Як відомо, Техас виходив зі складу країни одного разу – в 1861 році, коли приєднався до конфедеративних Штатів Америки. Після громадянської війни і реконструкції Техас був повторно прийнятий до складу США в 1870 році.

Fox News зазначає, що такі спільноти, як Техаський націоналістичний рух, довгий час підтримували вихід штату зі США, а в законодавчий орган 87-го скликання надходила сотня подібних пропозицій (*Главром (<https://glavcom.ua/world/observe/u-tehasi-zagovorili-pro-referendum-shchodo-vihodu-z-ssha-724158.html>). – 2020. – 12.12*).

Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії

Перший міністр Шотландії Нікола Стерджен заявила в суботу, що шотландці мають право на ще один референдум про незалежність.

Про це повідомляє «Європейська правда» з посиланням на агентство DPA.

Стерджен виступила на відкритті партійної конференції своєї Шотландської національної партії. Вона сподівається, що голосування може бути проведено на початку роботи шотландського парламенту наступного скликання.

«Народ Шотландії має право обрати своє майбутнє», – заявила Стерджен в суботу.

«Незалежність очевидна – і якщо ми покажемо єдність мети, смиренність і наполегливу працю, я ще ніколи не ніколи не була настільки упевненою, що ми доб'ємося її», – сказала Стерджен.

Наступні парламентські вибори в Шотландії повинні відбутися в травні, і очікується, що Шотландська національна партія вестиме активну кампанію за ще один референдум про незалежність.

Нещодавні опитування громадської думки показали, що більшість людей в Шотландії підтримують набуття країною незалежності.

Прем'єр-міністр Великої Британії Борис Джонсон виступає проти проведення ще одного референдуму про незалежність Шотландії в найближчому майбутньому. За його словами, шотландці відповіли на питання про свою незалежність ще в 2014 році, а тому це питання має вирішитися не раніше наступного покоління.

На першому референдумі про незалежність Шотландії в 2014 році 55% проголосували проти відділення від Великої Британії.

На думку уряду Шотландії, Brexit докорінно змінив політичну ситуацію, що вимагає проведення нового референдуму про незалежність Шотландії.

Невдоволення британським урядом серед шотландців також посилює нинішня пандемія корона вірусу (*Українська правда (<https://www.pravda.com.ua/news/2020/11/28/7275212/>). – 2020. – 25.11*).

Франція

Президент Франції Еммануель Макрон в понеділок увечері заявив, що винесе на референдум пропозицію про включення захисту клімату і довкілля в конституцію Франції. Про це повідомляє «Європейська правда» з посиланням на Politico.

Конвенція громадян щодо клімату, французька асамблея, що складається з 150 випадково обраних громадян, запропонувала змінити першу статтю конституції країни, додавши, що «Французька Республіка гарантує збереження біорізноманіття та навколишнього середовища і бореться зі зміною клімату».

Угорщина

Уряд Угорщини розробив законопроект, який фактично заборонить одностатевим парам усиновлювати дітей. Політики пропонують у Конституції прописати «християнську інтерпретацію гендерних ролей». Про це повідомляє Reuters.

Уряд запропонував конституційну поправку, яка вимагає виховувати дітей згідно з «християнською інтерпретацією гендерних ролей». Тобто прописати в Конституції, що мати – це жінка, а батько – чоловік, а також те, що з народження в дитини має бути визначена стать.

У законопроекті уряд вказує, що лише сімейні пари можуть усиновлювати дітей, а одинокі люди можуть усиновити, тільки якщо отримають спеціальний дозвіл міністра з сімейних справ. В Угорщині з 2012 року діє нова Конституція, у ній уже закріплено, що шлюб може бути лише між чоловіком і жінкою. Це фактично забороняє одностатеві одруження.

На думку уряду, ще одна поправка до Конституції «зосередить увагу на правах дітей під час усиновлення». Правозахисна група Hatters заявила, що поправка фактично означає заборону для ЛГБТ усиновлювати дітей.

Законопроект із поправкою внесли до парламенту ввечері у вівторок, 10 листопада, а

У червні президент Франції заявив, що готовий змінити конституцію, але відтоді це питання нікуди не рухалося. Макрон сказав, що запропонована зміна конституції буде частиною законопроекту про клімат.

«З конституційної точки зору запропонована конституційна реформа спочатку повинна буде пройти через Національні збори і Сенат... Як тільки це буде зроблено, вона буде винесена на референдум», – заявив Макрон.

Він доручив законодавцям встановити терміни проведення референдуму (*Європейська правда* (<https://www.eurointegration.com.ua/news/2020/12/15/7117634/>). – 2020. – 15.12).

вже 11 листопада в країні почали діяти посилені карантинні заходи, зокрема заборона масових зібрань. Правозахисники кажуть, що політики спеціально так пізно подали законопроект, щоб уникнути протестів.

Десь ми таке вже чули

І справді, у липні президент Польщі Анджей Дуда ініціював поправку до Конституції, яка заборонить одностатевим парам усиновлювати дітей. Законопроект направили на розгляд Сейму. Для зміни Конституції необхідна більшість голосів у Сеймі, що становить дві третини нижньої палати парламенту. Наразі в Дуди немає такої підтримки.

Свою пропозицію Дуда пояснює так само як і угорські політики – «підтримує польську родину та захищає польських дітей».

Як в Угорщині з правами ЛГБТ?

Відтоді, як у 2010 році прем'єр-міністром країни став Віктор Орбан, посилюються утиски прав ЛГБТ. З останнього: 31 березня в Міжнародний день захисту прав трансгендерів Орбан подав законопроект, який фіксує термін «стать» як біологічну стать, що визначається первинними статевими ознаками та хромосомами. У травні парламент підтримав законопроект. Відтак люди, які роблять трансгендерний перехід, не зможуть

змінити свої документи та вказати змінену статтю (*Громадське* (<https://hromadske.ua/posts/u-konstituciyi-ugorshini-hochut-zakripiti-hristiyanski-genderni-rol-cherez-ce-lgbt-pari-ne-zmozhut-usinovlyuvati-ditej>)). – 2020. – 11.11).

15 грудня Угорська національна асамблея проголосувала за дев'яту поправку до конституції країни, згідно з якою матір'ю може бути лише жінка, батьком – лише чоловік, повідомляє новинний портал Hungary today.

Поправку, яку схвалив уряд, підтримало 134 депутати, 45 проголосували проти, ще п'ятеро утрималися.

Як пише видання, конституція тепер «захищає право дитини ідентифікувати себе зі своєю статтю з народження і право на виховання на основі конституційної ідентичності Угорщини та християнської культури». У пояснювальній записці до документа йдеться, що поправку внесли з урахуванням «тенденцій західної ідеології» та у зв'язку із необхідністю захистити дитину від

«психічного або біологічного втручання, що впливає на її фізичний та психічний добробут».

Угорська служба Radio Free Europe / Radio Liberty зазначає, що парламент також ухвалив закон, який змінює правила усиновлення дітей: тепер це зможуть робити лише подружні пари. Самотні люди відтепер мають діставати спеціальний дозвіл на усиновлення від міністерки сімейних справ Каталін Новак, відомої прихильниці традиційної сімейної моделі.

Видання підкреслює, що одностатевих шлюбів в Угорщині не узаконювали, проте цивільні союзи держава визнавала. ЛГБТ-пари могли усиновити дитину, якщо один із партнерів подавав заяву як самотня людина.

В Amnesty International рішення законодавців назвали «чорним днем» для ЛГБТ-спільноти країни та прав людини загалом (*Гордон* (<https://gordonua.com/ukr/news/worldnews/parlament-ugorshchini-zminiv-konstitutsiju-matir-ju-mozhe-buti-tilki-zhinka-batkom-tilki-cholovik-1531863.htm>)). – 2020. – 15.12).

Киргизстан

В Киргизстане недавно созданный «Комитет 93» предложил вернуться к Конституции образца 1993 года.

Этот альтернативный вариант организация озвучила на своем заседании 30 ноября. Движение, куда вошли юристы и политики, считает, что это единственный выход из сложившейся ситуации вокруг спора о необходимости изменения Основного закона страны.

Член движения, экс-депутат Жогорку Кенеша Максат Кунакунов отметил, что все ранее проведенные референдумы по изменению Основного закона страны, проходили с нарушениями:

– Самой безусловно написанной, вынесенной на обсуждение народа, и с юридической точки зрения была, как выясняется, наша самая первая Конституция. Во всех последующих вариантах нарушался закон. Поэтому мы предлагаем вернуться к редакции 1993 года.

Подобная инициатива в КР озвучивалась и ранее. Несколько лет назад ее выдвинули политик Бегиш Ааматов и журналист Турат Акимов, которые даже создали одноименное движение.

Экс-председатель Конституционного суда Чолпон Баекова, принимавшая активное участие в написании первой Конституции КР, напомнила, что нельзя принимать Основной закон страны впопыхах:

– Мы писали так, чтобы каждое слово, каждая буква в кыргызском и русском вариантах Конституции соответствовали друг другу. И принимали этот документ не за один день. Депутаты парламента на протяжении трех лет выезжали в свои округа и давали пояснения по поводу этого документа. А нынешние депутаты только заявляют, что «авторы» и все. Мы принимали Конституцию с учетом мнения народа и заключения международного сообщества.

Конституція Кыргызстана за прошедшие 29 лет независимости менялась 9 раз и чаще всего – в период правления первого президента страны Аскара Акаева. И с каждым новым референдумом полномочия главы государства в Основном законе лишь укреплялись и расширялись.

Менял Конституцию и пришедший после свержения Аскара Акаева президент Курманбек Бакиев. Сначала он провел референдум в 2006 году по требованию оппозиции, а потом спустя менее чем через год он вновь организовал плебисцит, внося изменения, которые укрепили его власть.

После его побега из страны в апреле 2010 года, в том же году прошел референдум, где была принята парламентская форма правления в КР, и был наложен мораторий на внесение изменений в Конституцию до 2020 года.

Но, несмотря на это, в декабре 2016 года, по инициативе тогдашнего президента Алмазбека Атамбаева, состоялся очередной референдум. Его необходимость тогдашняя власть объяснила тем, что надо «убрать некоторые мины», существовавшие в прежней редакции Конституции.

Юрист Нурбек Садыков считает, что каждый, кто приходит к власти в Кыргызстана, кидается менять Конституцию, а это в свою очередь негативно сказывается на экономике:

– Если так будет продолжаться, к нам не придут уважающие закон инвесторы. Наоборот, будут промышлять лишь те, кто вложит 10 сомов, а выведет из страны 100 сомов. Инвестиции любят стабильность и законность. А мы каждый раз корень всех проблем ищем в тонюсенькой книжечке под названием Конституция. Но вопрос не в ней. Будь то редакция 1993 года, или 2010, или предлагаемый сейчас проект – суть в том, как исполняется этот Основной закон. Я ознакомился с тем вариантом, что предлагается сейчас. У президента все полномочия, но ответственности – ноль. Даже если Садыр Жапаров благодаря этой Конституции придет к власти, народ снова через год-два поднимется и совершит революцию. А потом придет новый правитель и тоже начнет менять Основной закон.

Согласно предлагаемому сейчас проекту Конституции, президент является главой государства и руководит исполнительной властью, определяет структуру и состав правительства, а также определяет внутреннюю и внешнюю политику государства. Он может дважды избираться на этот пост, каждый из которых длится пять лет. Что касается парламента, то число депутатов там предложено сократить со 120 до 90.

Помимо этого в государственное управление включен новый институт – народный курултай, который сможет «принимать решения по общественно важным вопросам» и вносить их на рассмотрение государственных структур.

После сложения своих полномочий, исполнявший обязанности главы государства премьер-министр Садыр Жапаров в одном из последних интервью ответил на критику по поводу нового проекта Конституции:

– Мы предлагаем, чтобы был один руководитель и парламент. А что сегодня? Говорим, что действует парламентское правление, но на деле три партии объединяются, делят страну на три части и назначают на должности кого попало. Это и привело к сегодняшнему положению. Чтобы это не продолжалось, мы предлагаем народную Конституцию, которая будет работать в интересах государства. Я предлагаю объединить президента и правительство, чтобы был один аппарат, а также ввести курултай.

Лидер Партии коммунистов Кыргызстана, экс-депутат Жогорку Кенеша Исхак Масалиев считает, что в предлагаемом сейчас проекте Конституции не соблюден баланс ветвей власти:

– А в редакции от 1993 года, в отличие от последующих, имеется этот баланс. Там был и сильный президент, и сильный парламент. И было правительство, которое могло работать, несмотря ни на что. Сейчас же все эти принципы нарушились. А ведь Конституция – это не игрушка. Менять ее каждый год нельзя.

17 ноября в Кыргызстане на общественное обсуждение был вынесен законопроект о

назначенні референдуму по прийняттю нової Конституції. Разом з законопроектом був опублікований і проект нового Основного закону. В якості ініціаторів документа значилося 80 депутатів Жогорку Кенеша.

Однак пізніше деякі депутати відмовилися бути в числі ініціаторів і заявили про те, що не мають стосунку до проекту Конституції і навіть не бачили його (*Радио Азаттык* (<https://rus.azattyk.org/a/30976680.html>). – 2020. – 30.11).

**КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС
В УКРАЇНІ:**

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

№ 12 (80) 2020

(12 листопада - 23 грудня)

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

Комп'ютерна верстка:
Н. Крапіва

Підп. до друку 28.12.2020.
Формат 60x90/8. Обл.-вид. арк. 6,90.
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.