



# КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ:

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

---

## У НОМЕРІ:

- **АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС**

- ∨ *Запровадження пропорційної системи виборів до парламенту як спроба його реформування і відновлення суспільної довіри*

- **СУСПІЛЬНА ДУМКА**

- ∨ *Еволюція: судова реформа чи криза судової системи*

- ∨ *Подвійне громадянство*

- **ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР**

- ∨ *Депутатська недоторканність*

- ∨ *Реформа третейських судів*

№ 2 лютий 2020

НАЦІОНАЛЬНА БІБЛІОТЕКА УКРАЇНИ ІМЕНІ В. І. ВЕРНАДСЬКОГО  
НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА БІБЛІОТЕКА  
СЛУЖБА ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ  
ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ (СІАЗ)

---

## **КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ:**

**ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ**

**№ 2 (70 ) 2020**

**(25 січня - 25 лютого)**

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](http://nbuviap.gov.ua)**

© Національна бібліотека України імені В. І. Вернадського, 2020

Київ 2020

## ЗМІСТ

### АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

*Мищак І.*

Запровадження пропорційної системи виборів до парламенту як спроба його реформування і відновлення суспільної довіри..... 3

### НОВИНИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ ..... 7

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

### СУСПІЛЬНА ДУМКА

*И. Требор, Delo.ua:*

Конституція Зеленського: каким президент видит Основной закон.....11

*Л. Ксенз, Страна.ua:*

Судебное раздвоение и огромные пенсии.

Что на самом деле решил Конституционный суд по суду Верховному.....13

*О. Черниш, РБК-Україна:*

Відкладений старт: хто заблокував судову реформу Зеленського.....16

*А. Помазанов, Українська правда: Еволюція: судова реформа чи криза судової системи?..19*

*О. Черниш, РБК-Україна:*

Конституційний бунт: чим завершиться конфлікт КСУ і команди Зеленського.....21

*Г. Чижик, Українська правда: Президентська відповідальність: як відсутність судової реформи покриває злочинців Майдану.....24*

*І. Ведернікова, Джеркало тижня:*

Подвійне громадянство: стежте за руками...26

*А. Коломойцев, Дєро.ua:*

Реформа від Шмигалья: Чому децентралізація починається спочатку.....30

*А. Бекмірзаєва, Закон і Бізнес:*

Номінальна позиція.....32

*У. Полішко, Закон і Бізнес:*

Недосконала копія.....35

*С. Руденко, Главком:*

Законопроект про дезінформацію: Зеленський іде шляхом Путіна?..... 37

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

### ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР

*Мельниченко В.*

Депутатська недоторканність: чи варто радити перемозі?.....43

*Мельниченко В.*

Який парламент України потрібен президенту.....46

*Жернаков М.*

Ліквідація Верховного Суду України неконституційна: що тепер буде з судовою системою?.....49

*Валько В.*

Зеленський і перезавантаження судової системи: доживемо?.....51

*Шепель Т.*

Уряд ініціював реформу третейських судів: що зміниться для бізнесу?.....53

*Попова О.*

Адміністративний форсаж.

Чим загрожує прискорення реформи самоврядування.....55

### КОНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Іспанія.....59

Вірменія.....59

Російська Федерація.....59

*Г. Явлінський.*

Путін хоче законодавчо змінити політичний режим в Росії.....60

# АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

Мищак І., доктор історичних наук, професор

## Запровадження пропорційної системи виборів до парламенту як спроба його реформування і відновлення суспільної довіри

Одним із основних аспектів реформування суспільного життя в Україні упродовж останнього часу є активні зміни правового поля держави й ухвалення великої кількості нових законів. Проте найбільш знаковим у законодавчій діяльності Президента України Володимира Зеленського та парламентської більшості є розроблення пакету законопроектів щодо внесення змін до Конституції України, спрямованих, серед іншого, на істотне оновлення законодавчого органу держави – Верховної Ради. Вагомим елементом такого оновлення має стати зміна підходів до формування депутатського корпусу шляхом переходу до пропорційної системи виборів. Пропоновані зміни покликані збільшити ефективність роботи парламенту і відновити довіру громадян до цього владного інституту.

Запровадження пропорційної системи виборів до Верховної Ради України замість нинішньої змішаної прихильники реформи традиційно обґрунтовують необхідністю остаточного відходу від радянської системи, а також національними традиціями та європейською практикою. Безумовно, такі аргументи не позбавлені сенсу. Адже ще під час розбудови української державності 1917–1921 років перший парламент – Українська Центральна Рада – був сформований у березні 1917 року саме за партійним принципом – із представників переважно соціалістичних політичних партій та громадських організацій, а згодом доповнений делегатами від окремих станів (військових, селян тощо) і національних меншин, які так само представляли певні політичні партії. Проте після встановлення радянської влади була законодавчо закріплена мажоритарна виборча система, яку й успадкувала Україна після здобуття незалежності.

Перші вибори до Верховної Ради України в 1994 році відбулися за мажоритарною системою. Проте надалі в нашій державі було запроваджено змішану систему, і вже в 1998 році половину парламенту обирали на пропорційній основі, а іншу половину – на мажоритарній. Така сама система застосовувалася й на виборах 2002 року. Чергові дискусії щодо вибору виборчої системи призвели до запровадження в Україні пропорційної системи виборів до Верховної Ради. Тож парламентські вибори 2006 року проходили вже за пропорційною системою. На цих виборах було встановлено рекорд і за кількістю претендентів на потрапляння в парламент – 45 партій і виборчих блоків. За цією ж пропорційною системою проходили й позачергові парламентські вибори 2007 року. Однак після цього відбулося повернення до змішаної виборчої системи, за якою проводилися вибори до Верховної Ради 2012, позачергові вибори 2014 та 2019 років. Завдяки цьому Україна отримала досвід формування парламенту як за мажоритарною, так і змішаною та пропорційною виборчими системами.

Часті зміни виборчих систем обґрунтовувалися, як правило, високими корупційними ризиками та підкупом виборців, однак ці проблеми в українських реаліях притаманні будь-якій виборчій системі. Водночас політичні й експертні дискусії останніх років певною мірою демонструють схилення все ж до пропорційної системи, яка більш імпонує потужним політичним силам. Пропорційна виборча система була задекларована і в Передвиборчій програмі кандидата на пост Президента України Володимира Зеленського, в якій, зокрема, зазначено, що «вибори до парламенту та місцевих рад мають проходити за відкритими списками».

Практичною реалізацією передвиборчих обіцянок Глави держави став пакет законопроектів про внесення змін до Конституції України. Так, 29 серпня 2019 року Президент України Володимир Зеленський зареєстрував у Верховній Раді як невідкладний законопроект № 1017 «Про внесення змін до статей 76 та 77 Конституції України (щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради України та закріплення пропорційної виборчої системи)». У пояснювальній записці до проекту такі зміни обґрунтовувалися необхідністю оптимізації роботи парламенту та ефективного виконання ним своїх функцій. (Питання зменшення кількості народних депутатів України з 450 до 300 ми вже проаналізували в одному з попередніх номерів).

Що стосується розглядуваного питання, то відповідні зміни передбачені ст. 77 законопроекту № 1017. Цією статтею врегульовуються як час проведення чергових і позачергових виборів до Верховної Ради України та порядок призначення останніх Президентом України, так і ключова новація законопроекту – «Верховна Рада України обирається за пропорційною виборчою системою. Порядок проведення виборів народних депутатів України встановлюється законом». Крім того, зміни вносяться до Розділу XV «Перехідні положення». Зокрема, з метою врегулювання статусу парламенту IX скликання його доповнять пунктом 17 такого змісту: «17. Після набрання чинності Законом України «Про внесення змін до статей 76 та 77 Конституції України (щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради України та закріплення пропорційної виборчої системи)» Верховна Рада України, обрана до набрання чинності зазначеним Законом, продовжує виконувати свої повноваження до наступних виборів народних депутатів України». Тобто, конфігурація парламенту виключно за «партійними кольорами» складеться лише після наступних виборів до Верховної Ради України.

Основні політичні дискусії щодо зміни виборчої системи розгорнулися у стінах Верховної Ради України під

час розгляду законопроекту 3 вересня 2019 року. Представляючи проект у парламенті, представник Президента України в Конституційному Суді України Федір Веніславський зазначив, що «закріплення на рівні Конституції пропорційного типу виборчої системи унеможливить будь-які майбутні спекуляції щодо штучного формування потрібного складу парламенту в угоду певним політичним силам». Він також звернув увагу на практику проведення українських виборів, наголосивши, що вибори по мажоритарних виборчих округах у більшості випадків відбувалися з грубим порушенням виборчого законодавства у формі підкупу виборців різноманітними способами. При цьому народний депутат Антон Яценко, не заперечуючи проти законопроекту в цілому, запропонував винести це питання на референдум і «задати питання людям, яка система подобається: мажоритарна, відкриті списки, закриті списки і так далі...».

Своєю чергою, народний депутат від фракції «Голос» Ярослав Юрчишин нагадав про вітчизняну негативну практику купівлі місць у списках партій, яка нічим не поступається за своєю корупційністю практиці підкупу виборців мажоритарниками. Тому, на його переконання, варто було б прописати в Конституції «відкрита партійна система» і дати громадянам голосувати не лише за партії, а й визначати, кого саме в партії вони підтримують. Цю ідею підтримали й інші народні депутати. Зокрема, на пропорційній системі за відкритими списками наполягали Ігор Гузь від групи «За майбутнє», Нестор Шуфрич від фракції «Опозиційна платформа – За життя», Андрій Парубій від фракції політичної партії «Європейська солідарність» та ін. Натомість депутати-мажоритарники, передусім позафракційні, від імені яких виступив Сергій Шахов, закликали не голосувати за пропорційну систему виборів. Зрештою, законопроект було підтримано депутатами фракцій «Слуги народу» та, частково, «Батьківщини» й направлено на висновок Конституційного Суду.

Конституційний Суд України 16 грудня 2019 року у Справі № 2-251/2019(5583/19)

за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статей 76 та 77 Конституції України (щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради України та закріплення пропорційної виборчої системи) (реєстр. № 1017) вимогам статей 157 і 158 Конституції України дійшов висновку, що пропонувані законопроектом зміни не спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України, не передбачають скасування та обмеження прав і свобод людини і громадянина, а отже, відповідають вимогам частини першої статті 157 Конституції України.

Враховуючи позитивний висновок Конституційного Суду України, Комітет Верховної Ради з питань правової політики 13 січня 2020 року за результатами повторного розгляду прийняв рішення рекомендувати парламенту попередньо схвалити поданий Президентом України як невідкладний проект Закону про внесення змін до статей 76 та 77 Конституції України (щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради України та закріплення пропорційної виборчої системи), а вже 4 лютого 2020 року Верховна Рада попередньо схвалила проект змін до Конституції. Крім того, пропорційна система виборів до Верховної Ради України вже закладена і в новому Виборчому кодексі України від 19 грудня 2019 року. Зокрема, відповідно до частини першої ст. 133 Кодексу вибори народних депутатів України здійснюються на засадах пропорційної системи за єдиними списками кандидатів у депутати у загальнодержавному виборчому окрузі, з яких формуються регіональні виборчі списки кандидатів у депутати від партій.

Варто відзначити, що аргументи політиків та експертів щодо переваги тієї чи іншої виборчої системи з посиланням на відповідний зарубіжний досвід не є цілком переконливими. На сьогодні міжнародне право, зокрема європейське, встановлює лише певні принципи, яких слід дотримуватися під час проведення виборів. Так, відповідно до Кодексу належної практики у виборчих справах, ухваленого

Венеціанською Комісією на 52-ій пленарній сесії 18–19 жовтня 2002 року, виборчий доробок Європи спирається на такі п'ять засад виборчого права: загальність, рівність, вільність, таємність і безпосередність. Крім того, вибори мають проводитися регулярно, а основні елементи виборчого закону, зокрема власне виборчу систему, склад виборчих комісій і визначення меж виборчих округів, не можна переглядати менш як за рік до проведення виборів, або ж їх треба закріпити в конституції чи в акті, що має більш високий рівень, ніж звичайний закон. Саме це і зроблено в нашій державі з ухваленням Виборчого кодексу України. Натомість європейське законодавство не надає пріоритету жодній виборчій системі.

Аналіз зарубіжних виборчих систем дає підстави стверджувати, що вибір і законодавче закріплення державою виборчої системи не слід ототожнювати ні з політичним устроєм, ні з історичними традиціями, ні з її розташуванням у тій чи іншій частині світу. Заради справедливості варто вказати, що в більшості європейських країн застосовується пропорційна виборча система хоча і з певними відмінностями. При цьому, як відзначили експерти Міжнародної фундації виборчих систем (IFES) в Україні, з-поміж 34-х європейських країн, в яких парламентські вибори проводяться на основі пропорційної системи, лише у 12 країнах використовується пропорційна система із закритими списками, в той час як у решті держав на виборах застосовуються певні різновиди пропорційної виборчої системи з відкритими списками<sup>1</sup>. Водночас, для прикладу, Німеччина, Польща, Чехія використовують змішану виборчу систему. Натомість мажоритарна система виборів до парламенту серед розвинутих демократичних держав застосовується у Великій Британії, США, Франції та ін.

---

<sup>1</sup> Виборчі системи з відкритими списками: в пошуках оптимальної моделі для України. Міжнародна фундація виборчих систем (IFES) в Україні. URL: <https://ifesukraine.org/wp-content/uploads/2019/08/IFES-Ukraine-Kovryzhenko-et-al-Electoral-Systems-with-Open-Lists-May-2017.pdf>

Більш докладно особливості виборчих інфографіці, представлений на аналітичному порталі «Слово і Діло»:



Джерело інфографіки: Аналітичний портал «Слово і Діло»<sup>2</sup>.

У цілому зарубіжна практика парламентаризму не має якоїсь усталеної традиції чи переваги однієї із виборчих систем. У світі успішно функціонують як мажоритарні, так і змішані чи пропорційні виборчі системи, що, своєю чергою, істотно не впливає на ефективність роботи парламенту, зокрема його законодавчу діяльність.

Отже, аналіз зарубіжного досвіду парламентського представництва та практики застосування виборчих систем свідчить про

відсутність якоїсь універсальної системи, яка б довела свої переваги перед іншими. Внесення змін до Конституції щодо запровадження пропорційної системи виборів до Верховної Ради України є передусім реалізацією передвиборчих програм Президента України Володимира

<sup>2</sup> Особливості виборчої системи в Україні та інших країнах. Аналітичний портал «Слово і Діло». URL: <https://www.slovoidilo.ua/2019/05/08/infografika/polityka/yaki-vyborchi-systemy-diyut-ukrayini-ta-inshyx-krayinax>



Зеленського та Політичної партії «Слуга народу», які декларували ухвалення пропорційної системи із відкритими списками. Своєю чергою, відповідні обіцянки були обумовлені поступовим схилянням експертної та громадської думки щодо доцільності переходу на пропорційну систему парламентських виборів як притаманну європейській і національній правовій традиції. Разом із тим варто відзначити, що пропорційна

система виборів до Верховної Ради України, хоча і сприятиме політичній структуризації суспільства й поступовому формуванню партій ідеологічного, соціального тощо спрямування, замість нинішніх так званих «лідерських», водночас не усуває остаточно можливостей для зловживань і підкупу виборців, а також може послабити представництво в парламенті регіональних інтересів.

## НОВИНИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ

13 лютого 2020 року відбулося чергове засідання робочої групи з розробки законопроектів у сфері народовладдя, на якому обговорювали кінцевий текст проекту Закону України «Про всеукраїнський референдум».

У дискусії взяли участь представники Міністерства цифрової трансформації України, Міністерства юстиції України, члени Центральної виборчої комісії України, науково-педагогічні працівники Інституту законодавства Верховної Ради України, представники громадських організацій, народні депутати України. Центр політико-правових реформ представляла членкиня правління Ю. Кириченко.

За пропозицією першого заступника Голови Верховної Ради України Р. Стефанчука насамперед обговорили ті питання, щодо яких члени робочої групи не мають однозначної відповіді. Зокрема, ішлося про роль громадських організацій у референдумному процесі, неспроможність забезпечити сьогодні електронне голосування, регулювання інформування та агітації тощо.

Досі дискусійним залишається питання про предмет всеукраїнського референдуму, зокрема, чи допускається на референдумі звуження і обмеження змісту та обсягу існуючих прав і свобод людини. На думку Ю. Кириченко, «у законопроекті необхідно чітко визначити межі предмета національного референдуму. Результати національного референдуму не мали б призводити до скасування чи обмеження конституційних прав людини і громадянина».

Підбиваючи підсумки засідання, Р. Стефанчук звернувся до членів робочої групи з проханням якнайшвидше доопрацювати законопроект, врахувавши останні зауваження (*ЦППР (https://www.pravo.org.ua/ua/news/20874222-u-parlamenti-dopratsovuyut-proekt-zakon-pro-vseukrayinskiy-referendum) – 2020. – 14.02).*

12 лютого перспективи розвитку, проблематику формування та функціонування інституту присяжних в Україні обговорили на комітетських слуханнях у Верховній Раді України. Центр політико-правових реформ на заході представив експерт В. Петраковський.

Відкриваючи слухання, голова Комітету ВРУ з питань правоохоронної діяльності Д. Монастирський висловив переконання, що законопроекти про суд присяжних у кримінальному провадженні підуть на перше читання вже на цій сесії. Голова Комітету ВРУ з питань правосуддя Андрій Костін підкреслив, що це перший уряд, який зважився запровадити справжній суд присяжних і погодився виділити на це відповідне фінансування. Тому, на його думку, Парламент має підтримати урядову ініціативу та запустити процес якнайшвидше.

На підтримку запровадження суду присяжних висловився і Сергій Власенко – автор альтернативних законопроектів з цього питання. Він зазначив, що для нього не має великого значення, які проекти законів підтримає Верховна Рада України – його чи урядові, адже ініціатива заслуговує на якнайширшу підтримку. При цьому депутат



висловив упевненість, що парламентарі без проблем зможуть знайти компроміс щодо тих технічних зауважень, які надійшли до Парламенту щодо урядових законопроектів. А заступник міністра юстиції Олександр Банчук підкреслив, що уряд відкритий до конструктивних пропозицій і врахує їх при доопрацюванні законопроектів.

В. Шишкін, суддя Конституційного Суду у відставці, нагадав, що автори в тексті Конституції України заклали поняття класичного суду присяжних, а не того інституту, який діє наразі і по суті є продовженням радянського суду народних засідателів.

«Примітно, що на слуханнях однаково йшлося як про справжній суд присяжний, так і про Конституцію. Адже суд присяжних – це не просто політична забаганка чи ініціатива уряду, а вимога Конституції. Важливо, що цей аргумент був центральним у промовах не лише адвокатів та правозахисників, але й представника уряду – заступника міністра юстиції Олександра Банчука та голови парламентського комітету з питань правової політики Андрія Костіна», – підсумував результати слухання експерт ЦППР В. Петраковський.

Нагадаємо, Міністерство юстиції України презентувало два законопроекти, ухвалення яких забезпечить запровадження в країні класичного інституту присяжних, 20 січня. Під час заходу заступник міністра юстиції Олександр Банчук висловив сподівання, що вже цього року вони будуть схвалені Парламентом та набудуть чинності в 2021 році (*ЦППР (<https://www.pravo.org.ua/ua/news/20874216-volodimir-petrakovskiy-sud-prisyagenih--tse-ne-politichna-zabaganka,-a-vimoga-konstitutsiyi>). – 2020. – 13.02*).

4 лютого 2020 року президент В. Зеленський призначив членом Вищої ради правосуддя колишню суддю Тетяну Розваляєву. Торік він делегував до цієї ради суддю Оксану Блажівську.

Тетяна Розваляєва відома тим, що була суддею так званої П'ятої судової палати у Вищому адміністративному суді, створеної за президентства Віктора Януковича з його ініціативи спеціально для розгляду справ

проти Президента, Парламенту та Вищої ради юстиції. Тоді практика цієї палати була спрямована на захист влади, а не людини, забезпечила президенту-втікачу імунітет від будь-яких позовів і сприяла повзучій узурпації ним влади. Вона ж ухвалювала рішення, яке серед іншого призвело до програшу України в Європейському суді з прав людини у справі "Олександр Волков проти України".

Оксана Блажівська почала свою суддівську кар'єру у 2010 році, коли її батько був заступником генеральних прокурорів: спочатку Олександра Медведька, пізніше – Віктора Пшонки. Вона брала участь у конкурсі до нового Верховного Суду, але вибула з нього, проваливши іспит. За інформацією Руху "Чесно: фільтруй суд", недекларування нею майнових прав не відповідає критеріям доброчесності.

В обох випадках Президент у межах своєї квоти із запропонованих конкурсною комісією осіб мав можливість призначити до складу ключового кадрового органу в судовій системі фахівців із незаплямованою репутацією, які могли б стати агентами змін.

Торік у передвиборній програмі тоді ще кандидат у президенти Володимир Зеленський обіцяв: "Ми повернемо довіру і повагу до суду". Навіть більше, він висловлював підтримку ініціативам громадянського суспільства щодо судової реформи. Суспільство повірило. Проте призначення скомпрометованих суддів до Вищої ради правосуддя йде врозріз з цими обіцянками. Усе це відбувається на фоні подальшого падіння довіри суспільства до судів, що засвідчують соціологічні опитування.

Нагадаємо, у серпні 2019 року Президент В. Зеленський створив Комісію з питань правової реформи. До неї, зокрема, увійшли п'ятеро суддів, які, за висновками Громадської ради доброчесності, не відповідають критеріям доброчесності.

На думку Коаліції РПР, Президент має оприлюднити стратегію подальшої судової реформи, яка б дозволила втілити зобов'язання перед виборцями, а також ініціювати ухвалення закону для усунення членів Вищої ради правосуддя від проведення конкурсу до оновленої Вищої кваліфікаційної комісії суддів

України та участі у складі Комісії з питань добросовісності та етики, яка відповідальна за очищення складу Вищої ради правосуддя від недобросовісних членів.

Коаліція РПР закликає Президента не йти дорогою своїх попередників, розставляючи на ключові посади зручних суддів, натомість, долучивши фахівців з громадськості та

міжнародних експертів, зробити дієві кроки для перезавантаження органів суддівського врядування, що має стати поштовхом до оновлення судової системи загалом (*ЦППР (https://www.pravo.org.ua/ua/news/20874204-koalitsiya-rpr-zaklikae-prezidenta-zrobiti-dievi-kroki-dlya-perezavantageennya-organiv-suddivskogo-vryaduvannya). – 2020. – 6.02).*

## КОНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ УКРАЇНИ

Конституційний Суд України 18 лютого 2020 року ухвалив Рішення у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень пунктів 4, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 17, 20, 22, 23, 25 розділу XII „Прикінцеві та перехідні положення“ Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ від 2 червня 2016 року № 1402–VIII (далі – Закон № 1402).

Суб’єкт права на конституційне подання обстоював позицію, що Верховна Рада України, закріпивши на законодавчому рівні порядок припинення діяльності та ліквідації Верховного Суду України, вийшла за межі повноважень, визначених у Конституції України.

За наслідками розгляду зазначеного подання Конституційний Суд України визнав таким, що відповідає Конституції України (є конституційними) положення пунктів 4 розділу XII “Прикінцеві та перехідні положення” Закону № 1402 («утворюється Верховний Суд у порядку та у складі, що визначені цим Законом; призначаються судді Верховного Суду за результатами конкурсу, проведеного відповідно до цього Закону»); 8 («день початку роботи Верховного Суду у складі, визначеному цим Законом, визначається рішенням його Пленуму, що публікується на веб-порталі судової влади та в газеті "Голос України"»), 9 («Верховний Суд розпочинає роботу за умови призначення щонайменше шістдесят п’яти суддів Верховного Суду за результатами конкурсу, проведеного відповідно до цього Закону»), 11 («не пізніше ніж через

п’ять днів з дня призначення шістдесят п’ятого судді Верховного Суду, за принципом рівного представництва від кожного касаційного суду створюється організаційний комітет, який скликає Пленум Верховного Суду в тридцятиденний строк»), 13 («проведення конкурсу на посади суддів Верховного Суду у відповідних касаційних судах має бути розпочато не пізніше двох місяців з дня набрання чинності цим Законом»), 17 («повноваження суддів, призначених на посаду строком на п’ять років до набрання чинності цим Законом, припиняються із закінченням строку, на який їх було призначено. Судді, повноваження яких припинилися у зв’язку із закінченням такого строку, можуть бути призначені на посаду судді за результатами конкурсу, що проводиться в порядку, встановленому цим Законом»).

Водночас Конституційний Суд визнав такими, що не відповідають Конституції України положення пунктів 7 (“та ліквідуються” в частині Верховного Суду України), 14 (“судді Верховного Суду України”) та 25 розділу XII “Прикінцеві та перехідні положення” Закону № 1402.

Конституційний Суд закрити провадження у справі в частині перевірки на відповідність Конституції України (конституційність) положень пунктів 20 (невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченим цим законом) та 22, 23 (втрата чинності актом (його окремими положеннями), щодо якого порушено питання відповідності Конституції України) розділу XII „Прикінцеві та перехідні положення“ Закону № 1402.

Конституційний Суд рекомендував Верховній Раді України невідкладно привести положення законодавства України у відповідність до цього Рішення.

Рішення Конституційного Суду України є обов'язковим, остаточним та таким, що не може бути оскаржено (*Офіційний веб-сайт Конституційного суду України (<http://www.ccu.gov.ua/novyna/uhvaleno-rishennya-u-spravi-za-podannuyam-verhovnogo-sudu-ukrayiny-0>). – 2020. – 19.02*).

Конституционный суд Украины отказал в открытии производства по представлению народных депутатов Украины о соответствии Конституции Закона Украины "Об особом порядке местного самоуправления в отдельных районах Донецкой и Луганской областей". Об этом сообщили в пресс-службе суда.

"На пленарном заседании Большой палаты Конституционного суда вынесено определение отказать в открытии производства по данному представлению", — говорится в сообщении.

Данное представление народных депутатов поступило в Конституционный суд 19 июля 2019 года. Вице-спикер Верховной Рады Оксана Сыройд тогда сообщила, что соответствующее представление подписали 53 депутата, в частности вся фракция партии "Самопомич" (*Delo.ua (<https://delo.ua/economyandpoliticsinukraine/konstitucionnyj-sud-ukrainy-otkazalsja-rassmatri-363911/>). – 2020. – 27.01*).

До Конституційного Суду України за 2019 рік надійшло 664 конституційні скарги, з яких Суд розглянув 265 скарг та ухвалив

5 рішень. Про це УНН повідомили в Секретаріаті КСУ у відповідь на запит.

"За 2019 рік до Суду надійшло 664 конституційні скарги, з них від громадян України 594 конституційні скарги", — йдеться у повідомленні.

За інформацією КСУ, найчастіше оспорювалися такі законодавчі акти, як Кодекс адміністративного судочинства України, Цивільний процесуальний кодекс України, Кримінальний процесуальний кодекс України, ЗУ "Про державну службу", ЗУ "Про Національну поліцію", Кримінальний кодекс України, ЗУ "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування", ЗУ "Про вибори Президента України", ЗУ "Про прокуратуру" та інші.

"Секретаріатом Суду здійснено попередню перевірку 594 конституційних скарг, що надійшли від громадян України за 2019 рік, на відповідність за формою вимогам Закону", — йдеться у повідомленні.

Також повідомляється, що 265 конституційних скарг за формою відповідали вимогам Закону та були розподілені між судьями Суду відповідно до Закону, 329 конституційних скарг повернуто Секретаріатом Суду заявникам як такі, що за формою не відповідали вимогам Закону.

"За результатами розгляду розподілених між судьями Суду конституційних скарг ухвалено 5 рішень, постановлено 233 ухвали про відмову у відкритті конституційного провадження у справі та 2 ухвали про закриття конституційного провадження у справі", — повідомили в КСУ (*УНН (<https://www.unn.com.ua/uk/news/1852893-za-minuliy-rik-do-ksu-nadiyshlo-664-konstitutsiyini-skargi>). – 2020. – 18.02*).

### И. Требор, Delo.ua: Конституция Зеленского: как президент видит Основной закон

**В**ерховная Рада после короткого перерыва готова активно менять Конституцию — уже во вторник, 4 февраля, народные депутаты в первом чтении приняли президентский проект, по которому уже в следующем парламенте будет сидеть не 450, а 300 человек. Кроме того, гарант хочет добавить себе полномочий, дать право украинскому народу самому писать законы, а также отбирать депутатские мандаты за прогулы и кнопкодавство.

Корреспондент Delo.ua проанализировал, как В. Зеленский хочет переписать Основной закон Украины.

Первой "ласточкой" стал проект сокращения депутатского корпуса, поддержанный 236 народными депутатами. Пока это не окончательное решение. По процедуре, если документ вносит правки в Конституцию, то первое и второе чтение должны быть проголосованы на разных сессиях. Соответственно, окончательно сократить число депутатских мандатов в ВР получится не раньше осени. Хотя норма уже запустила жаркую дискуссию в парламенте. Даже в монобольшинстве не все согласились с подобным решением. Нардеп Б. Яременко, например, воздержался от голосования. И не потому, что против сокращения.

"Хочу увидеть научно обоснованные предложения по численности депутатского корпуса. 300? 297? 313? Или 200? Мне не нравятся попытки банализировать этот вопрос в "300 спартанцев". Мы должны исходить из какой-то обобщенной мировой/демократической практики по уровню представительства избирателей в высшем законодательном органе. К сожалению, полученные мной объяснения содержали ссылки на что угодно, но только не это", — говорит он.

В пояснительной записке к проекту единственным аргументом звучит "реализация мероприятий парламентской реформы в части

оптимизации общих основ статуса единого органа законодательной власти". Ранее представитель президента в Конституционном суде Ф. Вениславский связал необходимость уменьшить ВР с сокращением количества населения. По его словам, цифра 450 была актуальной для 50 миллионов украинцев, а сейчас их 30 млн и нужно всего 300 депутатов. Это, как выразился Вениславский, позволит сохранить принцип "пропорциональной зависимости".

Политолог Р. Бортник говорит, что количество депутатов сокращать необходимо, но закреплять конкретную цифру в Конституции не стоит. По его словам, гораздо эффективнее закрепить там норму представительства.

"Например, 1 депутат от 100 тысяч избирателей. Конкретное количество депутатов может определять ЦИК каждый раз в преддверии выборов, исходя из демографических данных", — отмечает он.

Значится в планах на ближайшее время и проект "О законодательной инициативе народа", который в Верховной Раде IX созыва лежит с первого дня ее работы (29 августа 2019-го). Норма предполагает, что право писать законы и подавать их на рассмотрение в парламент будет не только у президента, Кабинета министров и нардепов, но и у народа. Правда, никаких уточнений или определений в документ нет. Но еще в ноябре прошлого года его поддержал Конституционный суд Украины, а вице-спикер ВР Руслан Стефанчук 13 января добавил — этот законопроект только часть пакета законодательных инициатив о народовласти.

"Мы разработали целую структуру законопроектов, касающихся народовласти. Оно не решается одним законом о референдуме, но закон стал первым в нашей разработке", — говорит Стефанчук.

Однако, бывший нардеп, экс-глава парламентского подкомитета по вопросам

выборов и референдумов А. Черненко говорит о проблемах, которые заложены в президентских правках. "Я противник, чтобы на референдуме утверждались какие-то законодательные инициативы. Как консультативный эпизод — они могут существовать. Но я считаю, что законы могут обсуждаться на референдумах, консультироваться. Потому что мы понимаем, это очень хорошая возможность для манипуляций, продвижения антидемократических, популистских законопроектов. Плюс, есть проблема — предлагается вписать в Конституцию народ. А что такое народ вообще непонятно. Сколько это? 10, 5, 15 100 тысяч, может миллион? Дьявол в деталях и главное, что важно будет записано в законе", — объяснил он в комментарии Delo.ua.

Третий президентский проект расширяет причины для досрочного прекращения полномочий народного депутата. Теперь мандат придется сложить после обвинительного решения суда. Напомним, что с 1 января 2020 года парламентарии формально потеряли неприкосновенность. Заниматься их делами будут следователи НАБУ и центрального аппарата ГБР. Кроме того, в Конституцию предлагают добавить такую причину, как "объявление умершим".

Однако в проекте Зеленского записано несколько новшеств, которые горячо обсуждаются на протяжении нескольких месяцев. Во-первых, если суд признает факт нелегитимного голосования (кнопкодавство) то с депутатским креслом придется распрощаться. Во-вторых, такое же наказание ждет тех, кто пропустил треть пленарных заседаний или заседаний комитетов без уважительных причин. В-третьих, если человек отказался от украинского гражданства или выехал в другую страну на постоянное местожительство, он тоже прекратит быть членом парламента.

Высока вероятность, что эти правки в Основной закон проголосованы не будут. По мнению Конституционного суда формула, которую предлагает гарант, "не отвечает принципам соразмерности" и может повлечь за собой ограничение прав и свобод нардепов.

"Примененное в законопроекте понятие "без уважительных причин" имеет оценочный характер, что не соответствует критериям четкости и однозначности, как того требует юридическая определенность — составляющая принципа верховенства права", — подчеркнули в суде.

Впрочем, это не смущает спикера ВР Д. Разумкова, который признает, что проект нуждается в доработке, но останавливаться на этом не готов. "На сегодняшний день есть решение Конституционного Суда, но я думаю, что этот законопроект должен быть доработан. И все же мы, как народные депутаты, будем настаивать на выполнении этого обещания (ввести процедуру лишения мандата за кнопкодавство и прогулы — Delo.ua)", — подчеркнул Разумков.

Наконец, проектом №1016 Зеленский хочет расширить полномочия депутатов. Первым делом гарант предлагает дать им право самим назначать и увольнять с должности Уполномоченного Верховной Рады по вопросам соблюдения Конституции. Отметим, что в парламенте лежал еще один проект изменений в Основной закон. По нему гарант получал право создавать независимые регуляторные органы, а также назначать и увольнять директоров Государственного бюро расследований (ГБР) и Национального антикоррупционного бюро Украины (НАБУ). Но 4 февраля народные депутаты отклонили эту норму — инициативе гаранта не хватило 12 голосов (*Delo.ua (<https://delo.ua/economyandpoliticsinukraine/konstitucija-zelenskogo-kakim-prezident-vidit-os-364343/>). – 2020. – 6.02).*

## Л. Ксенз, Страна.ua: Судебное раздвоение и огромные пенсии. Что на самом деле решил Конституционный суд по суду Верховному

**К**ак уже писала "Страна", на днях Конституционный суд принял беспрецедентное решение — отменил конкурсы, которые были проведены для судей Верховного суда в рамках судебной реформы 2016 года. Эксперты расценили это как фактическую ликвидацию Верховного суда. И сразу же начали гадать, что теперь будет — останутся ли в силе прежние решение ВС за последние 4 года, что ждет судебную систему страны, какие перспективы судебной реформы, которую начал в 2016 году Порошенко, и продолжил после прихода к власти Зеленский.

Помимо опасений, решение КС у многих вызвало одобрение, ведь признать создание "ручного" Верховного суда в 2016 году незаконным Конституционный суд не решался четыре года.

Но на тот момент полного текста судебного решения в свободном доступе еще не было. Недавно оно появилось на официальном сайте Конституционного суда.

"Полный текст ни о чем. По его результатам конституционная проблема не разрешена, а так сказать, "порешана", — прокомментировал "Стране" советник бывшего главы Конституционного суда С. Шевчука Д. Невядомский.

"Страна" разбиралась, что написано в решении Конституционного суда по суду Верховному и какими будут его последствия.

### Сразу два Верховных суда

Напомним: иск о признании неконституционным конкурса для судей ВС был подан еще на старте судебной реформы — в 2016 году. Тогда было принято решение о ликвидации Верховного суда Украины, но ликвидирован он так и не был. Зато был создан еще один ВС. То есть, Украина получила сразу два высших судебных органа — Верховный суд Украины и просто Верховный суд.

Юристы сразу же заговорили, что создание Верховного суда незаконное, так как никаких

распорядительных документов на этот счет так и не появилось. Зато появились иски судей ВСУ, которые не прошли конкурсов или были переведены в другие суды.

Но при прежней власти этим искам не давали ходу. И только сейчас у Конституционного суда дошли руки до этого дела. По итогам оглашения вердикта, юристы заявили — КС ликвидировал Верховный суд.

Впрочем, после детального изучения текста решения КС стало понятно — первые выводы оказались не совсем точными.

Как пояснил "Стране" глава адвокатской компании "Кравец и партнеры" Ростислав Кравец, было признано, что решение о ликвидации Верховного суда Украины — незаконное. Но при этом КС не сделал вывод, что незаконным было и создание нового Верховного суда. В его интерпретации новый ВС является всего лишь переименованным Верховным судом Украины. "Изъятие слова Украина из словесной конструкции Верховный суд Украины не повлияло на конституционный статус этого органа государственной власти", — говорится в решении КС.

То есть, фактически, КС признал, что право на существование имеет два юридических лица — и Верховный суд Украины и просто Верховный суд, — говорит Кравец.

"Конституционный суд легализовал создание нового Верховного суда и фактически одобрил существование двух Верховных судов в Украине, чем создал еще больший коллапс в судебной системе", — отмечает Кравец. На балансе ВСУ остается его имущество (прежде всего, недвижимость), но при этом все дела будет рассматривать Верховный суд, так как это прописано в Процессуальном кодексе.

Чтобы разрешить эту правовую коллизию, теперь нужно разве что переводить всех судей Верховного суда в Верховный суд Украины (или наоборот), а "лишний" ВС ликвидировать. Но будет ли это сделало — большой вопрос.

"Большая палата Верховного суда может признать решение КС незаконным и попросту его не выполнять. Подобные прецеденты уже были", — говорит Кравец.

#### **Работа для судей и пенсии по 150 тысяч**

Конституционный суд своим решением признал незаконным увольнение и экзамены для судей, которые ранее работали в ВСУ. То есть, в теории теперь они могут вернуться на прежнее место работы. Стоит отметить, что оставшиеся не у дел судьи рьяно отстаивали свои права. И, помимо иска в КС, подали еще и многочисленные иски в ЕСПЧ.

Формально теперь они получили право вернуться.

"Судей, работавших на должностях в ВСУ, могут перевести на должности судей Верховного суда в результате исков о восстановлении, то есть будет увеличение численности судей Верховного суда. Но для этого нужны отдельные изменения к специальному закону и ЗУ "О государственном бюджете". Верховная Рада должна привести положения законодательства в соответствие с решением КС. Каким образом это сделать без обновления незаконно уволенных судей ВСУ, пока непонятно. Возобновление же этих судей требует увеличения штата и финансирования или увольнения уже назначенных новых судей Верховного суда", — отмечает адвокат, партнер АО "Радзиевский и Яровой" Анатолий Яровой.

Напомним: у судей ВС внушительные зарплаты — порядка 300 тысяч гривен в месяц. Поэтому возможное расширение судейского состава ударит по бюджету. Кроме того, в рамках судебной реформы Зеленского количество судей ВС, наоборот, уменьшили с 200 до 100. И это решение также обжаловано в КС.

А. Яровой пояснил: "Поддержав иск судей предыдущего состава Верховного суда Украины, КС опирается на одну из ключевых норм Конституции о невозможности сужения уже существующих прав. Судьи ВСУ избирались бессрочно, Конституция и законы Украины предусматривают исчерпывающий перечень их увольнений, и там нет "переименования суда". Для этого Верховный суд Украины

как структура должен быть ликвидирован, а не просто переименован. Более того, даже в этом случае, судьи должны были получить предложения о переводе либо в другие суды, либо в новую структуру".

Но, по словам управляющего партнера адвокатского объединения Credence О. Татарова, не все так просто.

"Решение КСУ дает возможность тем судьям, которые отказались проходить конкурс оспорить свое увольнение, но это не означает, что они могут автоматически стать судьями сегодняшнего Верховного суда, ведь подобный механизм может быть определен только законом. Иными словами, Конституционный суд отдал принятие окончательного решения на откуп Верховной Раде, которая и должна определить место и статус судей предыдущего состава ВСУ путем внесения изменений в Закон Украины "Про судоустройство и статус судей", — сказал О. Татаров.

Это далеко не все новости для судей. Конституционный суд узаконил также квалификационные оценивания и увольнения для тех, кто такой процедуры не пройдет.

"Это противоречит международным конвенциям, на что неоднократно обращал внимание ЕСПЧ (а там есть десятки дел на данную тему)", — пояснил Кравец.

По его словам, основанием для оценивания судьи (который назначается пожизненно) может быть исключительно его добропорядочность и следование букве закона.

"Дополнительные квалификационные оценивания подрывают независимость судов", — отметил эксперт.

Кроме того, КС обязал пересчитать пенсии всем судьям в отставке.

"КС считает, что ежемесячное пожизненное содержание судьи в отставке должно быть соразмерным с вознаграждением, которое получает действующий судья. В случае увеличения его размера пересчет ранее назначенного ежемесячного пожизненного денежного содержания (пенсии – Ред.) судьи в отставке должен происходить автоматически", — говорится в решении Конституционного суда.



Это значит, что все судьи-пенсионеры получили право на существенное повышение пенсий. "Если сейчас они получают порядка 20 тысяч гривен в месяц, то будет 120-150 тысяч", — говорит Ростислав Кравец.

### Что будет с решениями Верховного суда

Сразу же по следам скандального решения КС юристы предположили, что решения Верховного суда за последние 4 года могут признать недействительными. Но уточнили, что нужно читать полный текст решения и разбираться более предметно.

Но и сейчас единого мнения на эту тему нет.

Р. Кравец считает, что, раз создание Верховного суда было признано законным, то и к его решениям никаких вопросов быть не может. Но при этом остаются лазейки на будущее.

"Под всю судебную систему фактически заложили бомбу замедленного действия. Если в последующем решение КС будет пересмотрено, то могут быть вопросы и к решениям Верховного суда. Это могут использовать для отмены отдельных решений в ручном режиме. Скажем, таким образом можно будет отменить отдельные законы, к которым были вопросы по соблюдению регламента, но ВС признал (или признает) их легитимными. Скажем, если примут закон о земле, его в будущем, уже после смены власти, можно будет отменить таким образом", — говорит Кравец.

О. Татаров также говорит, что все решения Верховного суда останутся в силе. "Главный вопрос, который всех беспокоит, поставило ли решение КСУ под сомнение легитимность принятых ВС решений? Нет, решения останутся в силе. Суть вопросов, которые оспаривались, скорее, материальная, в части приравнивания в выплатах при выходе в отставку и пенсиях судей ВСУ предыдущего состава к новоназначенным", — говорит он.

В то же время Анатолий Яровой считает, что постановления, принятые новоизбранными судьями Верховного суда (которые заняли места незаконного уволенных судей ВСУ), могут признать утратившими силу в связи с их принятием неполномочным составом суда.

"Это может породить хаос в судебной системе, однако факт остается фактом", — отмечает эксперт.

Он пояснил, что Конституционный суд в своем решении отметил: судьи Верховного суда Украины должны продолжать осуществлять свои полномочия, но уже как судьи Верховного суда, ведь после "реформы" функции Верховного суда и его место в системе судоустройства Украины не поменялись. Другими словами – судей ВСУ уволили незаконно, в то время как их просто должны были перевести из ВСУ в Верховный суд, а увольнять их можно было только по основаниям, предусмотренным законом. А "переименование суда" таким ясно не является.

### Отменят ли судебную реформу Зеленского?

Первая информация о решении Конституционного суда заставила юристов предположить, что теперь могут признать недействительной и судебную реформу, которую утвердил парламент уже при Зеленском (закон №1008).

"Следующее на очереди – решение по признанию неконституционной реформы Зеленского. Оно логично вытекает из нынешнего решения Конституционного суда", — отмечал ранее наш источник.

Впрочем, так как решение КС оказалось половинчатым — "и вашим, и нашим", то и никакой "судебной революции", судя по всему, не будет.

"Полный текст ни о чем. По его результатам конституционная проблема не разрешена, а так сказать, "порешана". Судьи ВСУ вольются в ВС, отставникам добавят денег и все. Статья 91 Закона про КСУ, принятого в 2016 году при Порошенко, говорит, что акты становятся неконституционными с момента вынесения решения или позже, (как указано в решении), но не "до", — пояснил "Стране" Д. Невядомский.

В тоже время, он не исключил, что судебную реформу Зеленского могут признать неконституционной по другому представлению.

А возможно и не только ее.

"После такого решения Конституционного суда по делу ВС, аналогичный иск может

быть подан и успешно удовлетворен в отношении Офиса Генпрокурора, который, по сути, тоже является переименованной (не ликвидированной) Генпрокуратурой. И откуда также с нарушением норм Конституции были уволены прокуроры. Если такой иск будет подан и удовлетворен, это также поставит под вопрос полномочия и действия прокуроров в десятках тысяч уголовных дел, которые сопровождает

ОГП. Это может привести к большому коллапсу в системе правосудия, но будет логичным последствием попыток имитировать реформы косметическими методами", — подытожил А. Яровой (*Страна. ua* (<https://strana.ua/articles/analysis/250887-ne-reshili-a-poreshali-cto-staloponjatno-iz-reshenija-konstitutsionnoho-sudapo-sudu-verkhovnomu-i-kak-teper-on-budet-rabotat-.html>). – 2020. – 20.02).

## О. Черниш, РБК-Україна: Відкладений старт: хто заблокував судову реформу Зеленського

**П**рактично всі українські президенти, прийшовши до влади, рано або пізно задумували масштабні судові реформи. У деяких це виходило більш успішно, іншим же реформа органів правосуддя давалась вкрай важко.

Зеленський не став винятком, і вже за перші півроку при владі провів через парламент свій варіант судової реформи. Станом на зараз, вона не тільки не просувається, але і загрожує обернутися гучним провалом.

Як Банкова має намір вийти з ситуації, що склалася, – в матеріалі РБК-Україна.

Президентський законопроект про реформування судової системи був прийнятий Верховною радою 16 жовтня 2019 року і набув чинності 7 листопада. Сам документ був підготовлений в Офісі голови держави в досить стислі терміни і практично без громадського обговорення. Ще до прийняття законопроект був підданий критиці, як парламентською опозицією, так і міжнародними партнерами України.

Реформа передбачала скорочення наполовину складу Верховного Суду до 100 осіб і реорганізацію ключових органів української системи правосуддя – Вищої кваліфікаційної комісії суддів (ВККС) і Вищої ради правосуддя (ВРП).

За логікою реформаторів, ці два органи, що відповідають за добір, оцінювання, притягнення до відповідальності та звільнення суддів, повинні бути перезапущені за новою процедурою.

Повноваження всіх членів ВККС в рамках реформи були припинені ще 7 листопада 2019 року, але от з набором нового складу комісії виникли непередбачені складнощі. Питання перезапуску ВРП, яка є конституційним органом, взагалі було відкладене у довгий ящик.

### Невдалий початок

За планом реформи Зеленського, 12 нових членів ВККС повинні були бути обрані на відкритому конкурсі Вищою радою правосуддя за допомогою іноземних експертів ще до 7 лютого.

Конкурсна комісія має складатися з шести осіб: половина з них – українські судді, що представляють Раду суддів. Інша половина – міжнародні експерти, запропоновані іноземними організаціями, з якими Україна співпрацює у сфері боротьби з корупцією.

Станом на 13 лютого дана комісія так і не створена. Відповідно, процес формування ВККС не запущений. Через відсутність комісії от вже три місяці зупинені процеси переведу, добору та оцінювання суддів.

Українська частина конкурсної комісії була сформована ще в грудні 2019 року, у неї включили трьох представників від Ради суддів. Вища рада правосуддя натякає, що конкурс блокують "іноземці", позаяк жодна міжнародна організація, визначена в законі, досі не надіслала жодного свого експерта. Враховуючи це, ВРП вирішила продовжити терміни і тепер очікує кандидатури від іноземців до 10 березня.

Крім того, не вдалося виконати ще одну новелу судової реформи та сформувати Комісію з питань доброчесності та етики. Ця структура повинна займатися очищенням Вищої ради правосуддя і Верховного Суду. У неї також повинні бути включені три українця, призначені ВРП, і три міжнародних експерта.

Вища рада правосуддя 6 лютого офіційно оголосила, що вважає неможливим створити таку етичну комісію. І це незважаючи на те, що ще 28 листопада 2019 року Офіс президента заявив, що три кандидатури міжнародних експертів для її формування вже отримані.

Вища рада правосуддя зазначила, що ці кандидатури повинні були подати не посольство Великобританії та USAID (Агентство США з міжнародного розвитку), а 12 міжнародних антикорупційних організацій, список яких затверджений Міністерством закордонних справ. Серед них: Інтерпол, ОБСЄ, Рада Європи, GRECO, Європейський банк реконструкції і розвитку, FATF та інші.

### Взаємні претензії

У свою чергу, голова правління фундації DEJURE Михайло Жернаков стверджує, що USAID мало право делегувати своїх представників. За його словами, "каменем спотикання" став документ, розроблений та затверджений членами ВРП ще в грудні минулого року. Мова йде про положення про проведення конкурсу.

"Це положення, написане ВРП, нівелює роль і значення міжнародних експертів. Фактично, Вища рада правосуддя дозволила сама собі призначати членами ВККС не тих кандидатів, яких рекомендує конкурсна комісія, а будь-яких інших осіб", – пояснив він РБК-Україна.

Також Жернаков вважає некоректною зазначену в документі вимогу до міжнародних експертів, делегованих в конкурсну комісію, надати докази необхідного стажу роботи та профільної освіти.

За його словами, сумніви в організацій-донорів викликає, крім того, введення тестування кандидатів, рейтингове формування списку переможців та преференції суддям-учасникам конкурсу.

Голова DEJURE стверджує, що міжнародні організації хоч і поки утримуються від публічних заяв, але вже неодноразово дали зрозуміти українській владі та Офісу президента, в першу чергу, що не мають наміру делегувати представників і брати участь у даному конкурсі.

В розпорядженні РБК-Україна є копія листа, направленою в кінці грудня керівництвом місії USAID на ім'я голови ВРП Андрія Овсієнка та заступника голови Офісу президента Андрія Смирнова.

"Я наполегливо пропоную ВРП переглянути положення для того, щоб забезпечити прозоре і засноване на доброчесності проведення Конкурсу з добору кандидатів до складу ВККС", – сказано в листі, підписаному в.о. директора місії Сьюзен Кутор.

Крім встановлених в документі ВРП бюрократичних вимог до міжнародних експертів, Агентство критикує і те, що не забезпечена повноцінна можливість їх дистанційної роботи.

Заступник голови Вищої ради правосуддя Олексій Маловацький підтверджує РБК-Україна отримання зазначеного листа.

Він парирує, що USAID і так не мала права брати участь у формуванні української кваліфікаційної комісії суддів та етичної комісії. Він наполягає, що американське агентство не входить в перелік міжнародних антикорупційних організацій, і також не було задіяне у формуванні Громадської ради міжнародних експертів, що вибирала суддів Вищого антикорупційного суду.

"З великою повагою до USAID, але вони не можуть бути суб'єктом формування цієї конкурсної комісії. Це не тому, що ми так хочемо, а тому, що в подальшому це може стати підставою для скасування результатів конкурсу", – підкреслює заступник голови ВРП.

Маловацький також говорить про необґрунтовану критику від громадських активістів і вказує на нечітко прописані норми президентського закону про судову реформу. Він упевнений, що найближчим часом Конституційний суд винесе своє рішення і

визнає неконституційними ряд положень судової реформи Зеленського.

"Я впевнений, що КСУ розуміє всю проблему ситуації... Я думаю, що він поверне ситуацію в нуль і скаже, що ця проблема потребує правового врегулювання", – сказав один з керівників ВРП.

Дійсно, з середини січня суд перевіряє на відповідність Конституції положення президентського закону про судову реформу. За даними джерела РБК-Україна, судді КС досить критично оцінюють текст цього документа і вказують на цілий ряд очевидних невідповідностей, зокрема, що стосуються конституційних повноважень Вищої ради правосуддя і скорочення Верховного Суду.

### Вихід з ситуації

За даними РБК-Україна, в Офісі президента за погодженням з міжнародними партнерами визначено оптимальний вихід з цієї ситуації. Джерело агентства, долучене до вирішення даної проблеми, повідомило, що вже розроблено законопроект, який вносить зміни в судову реформу Зеленського.

Текст документа узгоджений з послами G-7 і найближчим часом буде винесений на голосування в парламент. Його положення, за словами джерела, можуть бути змінені, але ключові принципи, вже визначені.

Так, законопроектом передбачена відмова української влади від планів скоротити чисельність Верховного Суду. За словами джерела, міжнародні донори, які вклали багато зусиль і коштів для конкурсного відбору нового Верховного Суду, були вкрай розчаровані планами команди Зеленського переглянути його результати.

Більш того, "міжнародники" так і не отримали від Офісу президента чіткої мотивації таких дій, особливо на тлі істотного навантаження на згаданий суд і відсутність

яких-небудь істотних "піар-провалів" з його боку.

Заступник голови Вищої ради правосуддя Маловацький вказує, що європейські структури з самого початку були незадоволені законопроектом Зеленського в частині зміни складу Верховного Суду. Саме з цією проблемою він пов'язує ігнорування міжнародними організаціями конкурсу у ВККС.

"Були заяви від G-7, що Верховний Суд не можна міняти, так як він тільки недавно був змінений. А в законі (Зеленського. – ред.) є пряма норма, яка вказує на це. Ми можемо говорити про те, що тут є взаємозв'язок", – сказав він РБК-Україна.

Жернаков теж вважає, що від скорочення кількості суддів Верховного Суду слід відмовитися.

"Ми підраховали, що за кількістю необхідно як раз 198 суддів для оптимальної роботи та розвантаження суду. Ми вважаємо, що кількісне скорочення взагалі не потрібно, але необхідне очищення Верховного Суду від недобросовісних суддів, яких там мінімум 44. А це неможливо зробити без оновленої Вищої ради правосуддя", – зазначив глава DEJURE.

Блокування судової реформи вже призвело до суттєвих проблем. Так, 7 лютого стало відомо, що припинив роботу Тростянецький районний суд Вінницької області – в ньому закінчилися судді, що мають повноваження відправляти правосуддя. Це вже дев'ятий суд у країні, який опинився в такій непривабливій ситуації.

Без рекомендації ВККС неможливо відрядити суддів у ці суди і забезпечити їх роботу. Також зупинено кваліфікаційне оцінювання, яке проводила комісія, і яке дозволило б залишити в системі тільки добросовісних та професійних суддів (*РБК-Україна (<https://www.rbc.ua/ukr/news/otlozhennyy-start-zablokiroval-sudebnuyu-1581606933.html>). – 2020. – 14.02).*

## А. Помазанов, Українська правда: Еволюція: судова реформа чи криза судової системи?

**З** моменту проголошення Україною незалежності однією з топтем суспільства, політикуму, експертно-наукового середовища було проведення судової реформи.

Адже в основу будь-якої держави, яка прагне іменуватися правовою, має покладатися не просто якісна, а бездоганна судова система.

Поганою новиною є те, що ми досі "будуємо" правову державу, яку не спромоглися "вибудувати" за часи незалежності. А динамічний характер суспільних відносин та проблеми з порядку денного все ще обумовлюють те, що об'єктивно неможливо сформувати абсолютно стабільну судову систему.

Є й одна хороша новина – бездоганної судової системи у світі не існує. Усі в певний момент припускаються помилок, які так чи інакше впливають на забезпечення прав людини.

Основною проблемою України залишається змістовне наповнення таких помилок та причини їх допущення.

Сьогодні Україна продовжує бути одним з лідерів за чисельністю звернень її громадян до ЄСПЛ за захистом порушених прав.

Аналіз проведених, а також запланованих "реформ" свідчить про те, що вони цілковито безсистемні. А також про фактичну відсутність глобального стратегічного бачення оптимальної для України моделі організації судової влади та процесуального законодавства.

Кожен "наступник" у владі вважає за справу честі "переформатувати судові реформи" попередників.

Позитивні стратегічні задуми переважно лишаються на папері, а практика обмежується здебільшого запровадженням окремих фрагментарних рішень, не завжди виважених та обґрунтованих реальними викликами сучасності.

Відкритим залишається запитання про те, куди ж ми врешті йдемо і якими є ідеальні судова система та процесуальне законодавство для України.

**Нова судова реформа: крок вперед – два назад?**

На сьогодні "судова реформа" нової влади породжує ще більше проблем, аніж вирішує.

Варто пригадати, що у період з 2014 року було ухвалено багато важливих законів, спрямованих на приведення функціонування судової влади у відповідність до європейських стандартів.

Основними здобутками стали: перезавантаження судів, нові важелі боротьби з проявами корупції у судах, оцінювання суддів за критеріями компетентності, доброчесності й етики, удосконалення процесуального законодавства у напрямку гарантування права на справедливий суд та доступу до правосуддя.

Логічним кроком оновленої державної влади могли би стати подальші заходи з удосконалення роботи судів першої інстанції, оновлення процесуального законодавства у відповідь на виклики сьогодення та системне подолання раніше невіршених проблем.

Між тим, чергова судова реформа пішла шляхом цілковитого "перезавантаження" як судової системи, так і процесуального законодавства.

Перевагою законодавчих змін стало зміцнення ролі міжнародних експертів. Але це навряд чи належним чином компенсує решту ризиків, закладених в законі.

**Проблема нестачі кадрів і зірваних строків**

Так звана реформа не вирішує і частини нагальних питань, з якими щодня стикається судова система. Зокрема, ідеться про проблему нестачі кадрів у судах, яка вже сьогодні згубно впливає на строки розгляду справ.

Більше того, за рахунок звуження повноважень ВККС та посилення домінуючої ролі ВРП виникає ризик цілковитого зміщення балансу у реалізації права на суддівське врядування.

Доволі ризикованим у контексті ухвалення конструктивних та прозорих рішень є

скорочення складу ВККС до 12 членів. Звідси – ризик, що будуть порушуватися строки розгляду відповідних справ.

Скорочення чисельності суддів Верховного Суду до 100 суддів, цілком імовірно, матиме нищівний вплив на якість виконання державою своїх конституційних обов'язків перед громадянами. Особливо з урахуванням тих 70 тисяч справ, які успадкує новий кількісний склад касаційної інстанції.

Абсолютно зрозумілими стали негативні реакції Пленуму Верховного Суду на такі законодавчі ініціативи. Як і зауваження, що такі положення несуть ризик для гарантування незалежності судової влади.

Не залишились осторонь у висловленні своїх зауважень і ВРП, Рада суддів України. Вони констатували негативний вплив, який, вірогідно, матиме реалізація відповідних норм на забезпечення верховенства права в Україні.

Попри це, на сьогодні жодні аргументи не стали на заваді реалізації політичної волі до "реформування".

Результатом глухоти до аргументів професійної спільноти стало конституційне подання Пленуму ВС проти "судової реформи" президента.

### **"Процесуальні фільтри"**

І надалі ігноруючи потребу ліквідувати наявні прогалини, влада запропонувала новий крок до "вдосконалення" положень судової реформи.

Нібито з метою забезпечити єдність і сталість судової практики та розвантажити Верховний Суд парламент ухвалив президентський закон про так звані "процесуальні фільтри".

Насправді ж "розвантажити" ВС влада вирішила за рахунок так званих "справ індивідуального характеру", що вважаються малозначними. Це стане можливим, якщо не допускати до стадії касаційного оскарження та перегляду аліментні, трудові, споживчі спори, а також справи, що стосуються захисту честі, гідності та ділової репутації.

Законодавцем не було враховано практику ЄСПЛ, зокрема, у справах "Рябих проти Росії", "Пономарьов проти України". Європейським судом було чітко зазначено, що повноваження

вищих судових органів стосовно перегляду мають реалізовуватися для виправлення фундаментальних судових помилок та недоліків судочинства, а в кожній конкретній справі вони виявляються по-різному.

Шлях, обраний президентом у питанні судової реформи, вражає своєю ірраціональністю, несистемністю змін, а також відсутністю стратегічного бачення.

### **Принципи бюджетування судової системи**

Реальною та нагальною залишається проблема бюджетування судової системи.

Ефективність використання бюджетних видатків на правосуддя є недостатньою. У тому числі, внаслідок ухвалення необґрунтованих управлінських рішень та "кадрового голоду" у місцевих судах.

По-перше, така ситуація негативно впливає як на рівень навантаження на суддів, так і на забезпечення державою права на справедливий суд.

По-друге, під питанням залишається повноцінне функціонування судової гілки влади, зважаючи на ризик непродуктивного освоєння коштів у подальшому.

Підходи у фінансуванні судів і "зворотна логіка" реформування судової системи (запровадження змін "згори донизу": ВС – апеляція – місцеві суди) вкотре мають шанс продемонструвати неспроможність сформувані в країні ефективну систему судочинства та відновити віру суспільства у справедливий суд.

Саме суди першої інстанції є найчіткішим індикатором. Вони відображають рівень спроможності судової влади забезпечити верховенство права у кожному конкретному випадку та якості процесуального законодавства.

Чимало справ знаходять свій кінцевий результат саме на рівні суду першої інстанції. Тому у свідомості переважної більшості громадян безпосередньо місцеві суди формують уявлення як про судову систему, так і про стан забезпечення державою їхніх прав.

### **Виконання судових рішень**

Не менш важливим є питання виконання судових рішень. Наразі суд позбавлений

належних інструментів, щоб забезпечити здійснення контролю за виконанням судового рішення.

Робота судді вважається виконаною на етапі ухвалення рішення. Однак право на справедливий суд є ілюзорним без фактичного виконання такого рішення.

Зважаючи на невтішний відсоток рівня виконання судових рішень (18-40%), а також тотальну недовіру до судової системи, доцільно було б встановити оптимальну цілісну модель процесуальних зв'язків між судом та суб'єктом виконання судового рішення.

Як будь-яке право за своєю природою не може вважатися реалізованим, залишаючись виключно на папері, так і судові рішення навряд чи можна вважати таким, що поновлює права де-юре, не маючи жодних наслідків де-факто.

Формування чіткого, якісного та зрозумілого процесуального законодавства, а також побудова практично обґрунтованої судової системи, де кожен зможе реалізувати конституційне право на справедливий суд, повинні стати пріоритетними для влади у цьому напрямку на найближчі роки (*Українська правда* (<https://www.pravda.com.ua/columns/2020/01/22/7238120/>). – 2020. – 22.02).

## О. Черниш, РБК-Україна: Конституційний бунт: чим завершиться конфлікт КСУ і команди Зеленського

**К**онституційний Суд іноді виявляється не юридичною інстанцією, яка стежить за дотриманням Основного закону, а дієвим інструментом в руках політиків. Інструментом надзвичайно потужним, замкнутим на собі і фактично невідчутним суспільству.

Проте восени-взимку минулого року саме КСУ виявився тим органом, який загальмував "турборежим", оголошений новою владою. Більше того, суд фактично перейшов у стан затяжного конфлікту з Офісом президента. Як так вийшло і чим закінчиться протистояння – в матеріалі РБК-Україна.

Позитивний висновок КСУ – необхідна умова для прийняття Верховною радою будь-яких, навіть найбільш дрібних і незначних, змін до Конституції. Суд повинен перевірити запропонований текст змін на відповідність всього двом статтями Основного закону.

Запропоновані зміни не повинні бути спрямовані на обмеження прав і свобод людини і громадянина, і на порушення територіальної цілісності країни (ст. 157 Конституції). У разі провалу голосування за такий законопроект, його не можна знову вносити до Ради протягом року. Також заборонено змінювати одні й ті самі положення Конституції протягом одного скликання парламенту (ст. 158 Конституції).

Ці, на перший погляд, не суттєві обмеження рідко коли ставали перешкодою на шляху

конституційних змін – до осені 2019 року було винесено всього два негативних висновки КСУ з більш ніж 30 звернень парламенту. Але за минулі три місяця Конституційний Суд "зарубав" вже три конституційні ініціативи влади, а ще одне звернення схвалив, але лише з принциповими застереженнями.

На тлі такої поведінки Конституційного Суду прийняття важливої для Володимира Зеленського ініціативи – закріплення децентралізації в Основному законі – виявилось під обґрунтованою загрозою.

### Ретельна перевірка

Внесення низки змін в Конституцію було анонсовано командою Зеленського в перші ж дні роботи нового парламенту, в якому президентська сила отримала монобільшість.

Так, в максимально швидкий термін парламент вже 3 вересня проголосував за направлення до КСУ відразу семи президентських ініціатив. Також було публічно заявлено, що після отримання позитивних висновків суду проекти законів будуть проголосовані у першому читанні ще до нового року.

Тим не менш, сесія парламенту завершилася 17 січня 2020 року, а ні одна з семи конституційних ініціатив президента так і не була винесена на голосування в зал. При цьому



перші три висновки Конституційного Суду за зверненнями парламенту, оголошені в жовтні-листопаді, були позитивними і не містили зауважень.

Так, 29 жовтня суд визнав відповідним ст. 157 і 158 Конституції законопроект про створення консультативних і допоміжних органів при парламенті, а 31 жовтня – законопроект про скасування адвокатської монополії.

Крім того, 13 листопада КСУ схвалив і таке ноу-хау Зеленського як "законодавча ініціатива народу". При цьому суд наголосив, що в Конституції має бути визначено конкретна кількість громадян для можливості винесення законодавчої ініціативи.

Але вже 20 листопада суд досить несподівано "завернув" президентську ініціативу про створення інституту уповноважених парламенту з дотримання законів. На думку суддів, їх поява потенційно несе загрозу обмеження прав і свобод громадян. Також нововведення може призвести до юридичної невизначеності, так як у документі не зазначено, за дотриманням яких саме законів будуть стежити уповноважені.

"Для людини і громадянина така юридична невизначеність є загрозою свавілля з боку органів публічної влади та їх посадових осіб", – зазначив КСУ у своєму висновку.

Наступний вердикт суду 16 грудня 2019 року був також негативним. Законопроект стосувався закріплення в Конституції права Президента створювати регуляторні органи, а також призначати директорів Державного бюро розслідувань та Національного антикорупційного бюро.

Дані функції раніше реалізовував як президент Володимир Зеленський, так і його попередник Петро Порошенко, але ось юридична чистота таких повноважень викликала обґрунтовані сумніви у експертів. КСУ також вирішив, що такі функції Президента порушують баланс розподілу влади і потенційно ведуть до обмеження прав громадян, а отже не можуть бути закріплені в Основному законі.

Інший негативний висновок суд виніс 24 грудня за конституційним зверненням щодо

ініціативи про позбавлення мандату нардепів за "кнопкодавство" – неперсональне голосування. Підтримувана в суспільстві ідея, на думку КСУ, також суперечить ст. 157 Конституції, оскільки обмежує права людини і є непропорційно важким покаранням для депутата за допущену помилку.

### Розійшлись в поглядах

Ще один висновок, прийнятий Конституційним Судом в грудні, стосувався гучної президентської ініціативи про скорочення кількості депутатів з 450 до 300 і впровадження пропорційної виборчої системи. Формально, КСУ виніс позитивне рішення, але в резолютивній частині вказав ряд застережень, які парламент, на думку суддів, зобов'язаний дотримати для прийняття даного закону.

Так, суд висловив сумнів у доцільності закріплення в Конституції типу виборчої системи, а також вказав на суперечність через використання в тексті законопроекту словосполучення "наступні вибори" замість "чергові вибори".

На думку суду, таке протиріччя може призвести до розриву в часі між припиненням повноважень парламенту і початком роботи нової Ради. Отже, буде порушено конституційний принцип безперервності функціонування законодавчої влади.

Критика судьями-конституціоналістами законопроекту про скорочення депутатів не залишилася без різкої публічної відповіді з боку команди Зеленського. Так, представник Ради в КСУ Ольга Совгіря назвала такі дії Конституційного Суду неконституційними.

"Право Конституційного Суду України давати застереження, що передбачено в законі "Про регламент Верховної Ради", суперечить Конституції України", – сказала вона на засіданні комітету парламенту з питань правової політики 18 грудня.

З її позицією згодний і представник президента в КСУ Федір Веніславський.

"У законі про КСУ право Конституційного Суду писати застереження не закріплено. Водночас таке право закріплено в законі про регламент Верховної Ради. Але це, на наш

погляд, не зовсім той закон, яким повинен керуватися Конституційний Суд. Тому, на наш погляд, зауваження КСУ не є підставою, щоб вважати отриманий висновок негативним", – пояснив він РБК-Україна свою позицію.

Представник парламенту заявила, що законопроект необхідно виносити на голосування в зал, попри застереження суду, і комітет 15 січня схвалив її пропозицію. Таким чином, вже найближчим часом Рада може приступити до голосування в першому читанні за зміни до Конституції і скорочення кількості нардепів. У самому КСУ не згодні з ігноруванням їх позиції.

"Ви почитайте резолютивну частину рішень Конституційного Суду. Там написано: рішення КСУ є обов'язковим для виконання. Це стосується всього тексту рішення, кожної позиції суду. Все інше – фантазії. Що таке застереження? Це позиція суду!" – прокоментував РБК-Україна цю ситуацію один із суддів КСУ на умовах анонімності.

Публічне протистояння між судовою інстанцією і представниками команди Зеленського навколо цього законопроекту є показовим, але далеко не єдиним у ситуації, що склалася.

### **Зростання напруги**

За даними джерела РБК-Україна в суді, напружені відносини між керівництвом КСУ та Офісом президента викликані декількома факторами. Так, частина суддів щиро не розуміє доцільності "турборежиму" у питанні конституційних змін.

Інша частина вказує на вкрай слабе юридичне опрацювання внесених законопроектів. Але є й ті, хто, на думку джерела, провалюють президентські ініціативи цілком свідомо. Можлива мета – нарощування градусу протистояння між Офісом президента і чинним головою КСУ Олександром Тупицким.

Співрозмовник впевнений, що Банкова зацікавлена в зміні керівництва суду. Він також

вказав, що профільний заступник голови ВП Андрій Смирнов і представник президента в КСУ Федір Веніславський кілька разів приходили до Тупицкого і спілкувалися з ним з приводу ситуації, що склалася, і нібито не досягли взаємопорозуміння.

У той же час, задіяний в даних процесах представник команди Зеленського не приховує, що взаєморозуміння між судом і чинною владою знаходиться не на належному рівні. При цьому він відмовився обговорювати перспективи зміни керівництва КСУ.

"Треба розуміти, що КСУ – це складна інституція, яка складається з суддів, які вважають себе фахівцями в багатьох питаннях, тому дуже складно з ними приймати рішення. Ви почитайте їх рівень аргументації в деяких рішеннях. Така ситуація може призвести до того, що Рада не зможе взагалі ніякі закони приймати, так як вони, на їх думку, тим чи іншим чином обмежують права людини", – зазначив співрозмовник РБК-Україна.

Водночас публічно представники влади підкреслюють повагу до думки суддів Конституційного Суду. "Я вважаю, що категорично не можна критикувати в будь-якому вигляді рішення КСУ і я вважаю, що вони повинні виконуватися і будуть виконуватися", – сказала Совгіря журналістам у перерві засідання суду, на якому розглядається конституційність судової реформи Зеленського.

Тліючий конфлікт між Конституційним Судом та Офісом президента навряд чи переросте в гучне публічне протистояння. Але з іншого боку він може призвести до блокування роботи суду або ж до його повного підпорядкування чинній владі.

Не варто забувати, що, на думку Генеральної прокуратури, саме встановлення контролю над КСУ допомогло Віктору Януковичу домогтися узурпації влади в країні.. (РБК-Україна (<https://www.rbc.ua/ukr/news/konstitutsionnyy-bunt-zavershitysya-konflikt-1579700592.html>). – 2020. – 26.01).

## Г. Чижик, Українська правда: Президентська відповідальність: як відсутність судової реформи покриває злочинців Майдану

**Ш**ість років після Революції Гідності — за криваві злочини притягнуто до відповідальності лише кількох виконавців. Ініціаторів і організаторів розстрілів не покарано: українців лише годують гучними обіцянками.

Як і попередники, нова влада також тільки обіцяє. Від президента Володимира Зеленського ми отримали запевнення, що "ніхто не дозволить зливати справи Майдану". Вкотре питання незалежності правоохоронних органів та судів підняв обмін ексберкутівців, обвинувачених у розстрілах на Майдані, яких для цього відпустили з-під домашнього арешту.

Наразі точаться баталії навколо проблеми організації розслідування: прокуратура втратила функцію слідства, всі справи Майдану перейшли до скандального Державного бюро розслідувань.

Слідство ще не завершено, однак воно точно не закінчиться справедливим покаранням без незалежного суду. Що Порошенко, що Зеленський декларували проведення судової реформи.

У Петра Олексійовича косметичний ремонт судової системи зазнав фіаско, адже неможливо однією рукою реформувати, а іншою — контролювати. У Зеленського є шанс не стати на ті ж граблі та виконати обіцянку щодо "рівності усіх перед законом".

Вирішили розібратися в судових реформах Порошенка та Зеленського через призму справ, пов'язаних із Революцією Гідності. Адже, незважаючи на обіцянки, в українських судах досі працюють судді Майдану, Вища рада правосуддя їх покриває, а ремонт системи був поверховим.

### Замкнуте коло суддівської поруки

Давайте поглянемо, як на різних інстанціях "відмазують" причетних до злочинів на Майдані людей, у тому числі суддів. Фактично, ті, хто самі мають сидіти на лаві підсудних за свої

дії під час Революції Гідності, залишаються в суддівських мантиях. Це лише кілька прикладів того, що коліщата не рухаються на жодному з рівнів.

Перша інстанція. Є така суддя Світлана Волкова. 2016 року її звільнила Верховна Рада за те, що вона відпустила з-під варті фігуранта справи про розстріл 48 активістів Майдану.

Однак нещодавно рішенням нового Верховного Суду вона поновилася (про нього більше нижче). Вже у січні 2020 року радник президента-втікача Віктора Януковича Андрій Портнов отримав від неї подарунок. Волкова вирішила, що Портнов, який втік з країни після Революції Гідності, насправді усі п'ять останніх років проживав в Україні. Тепер це дає йому право брати участь в управлінні державними справами і навіть стати нардепом.

Друга інстанція — апеляція. Апеляційний суд Житомирської області підтримав рішення першої інстанції про надання компенсації за моральну шкоду працівнику ДАІ, який складав липові протоколи майданівцям за поїздку до Межигір'я.

Згідно з судовим рішенням через кримінальне провадження, ініційоване щодо нього, ДАІшник Віктор Тищенко "став відлюдкуватим, погано спав, втратив апетит, втратив сенс до свого життя, перебував в постійному стресі, очікуючи що його незаконно засудять за надуманий злочин, який він не вчиняв".

Компенсація працівнику ДАІ склала 300 тис. грн.

Третя інстанція — Верховний Суд. У листопаді 2018 року Велика Палата Верховного Суду — найостанніша судова інстанція — скасувала звільнення судді Дніпровського райсуду Києва Олександра Дзюби.

19 лютого 2014 року Дзюба відправив за грати двох протестувальників, затриманих правоохоронцями на вул. Грушевського в Києві. Після Майдану Генпрокуратура ініціювала щодо нього кримінальне провадження, зараз він перебуває на лаві підсудних.

2018 року Вища рада правосуддя спромоглася його звільнити, до речі, одного з небагатьох. Проте Верховний Суд вирішив, що звільнили Дзюбу незаконно.

Фактично, ВС написав, що рішення Дзюби арештовувати протестувальників було законне. Доповідач у цій справі — Олександр Золотніков. Він в часи Майдану забороняв мирні зібрання в Одесі.

### **Хто мав би розірвати це порочне коло суддівських еліт?**

Це можуть зробити лише два органи суддівського врядування: Вища рада правосуддя (ВРП), яка відповідає за призначення на посаду, притягнення до відповідальності або звільнення суддів, та Вища кваліфікаційна комісія суддів (ВККС), що несе відповідальність за формування суддівського корпусу, переведення суддів, забезпечення їх належної кваліфікації. ВККС хоч не ухвалює остаточні рішення, але саме за її рекомендацією суддів призначають та звільняють з посад.

Однак ті, хто мають слідкувати за руками слуг Феміди, самі забезпечують кругову поруку. Це також простежується у справах Майдану і в тому, як успішно складається доля суддів, які переслідували активістів в 2014-му.

Через затягування ВРП, а інколи умисне покривання майже 70% суддів Майдану зберегли свої посади.

Саме ВККС відібрала на конкурсі, а ВРП рекомендувала призначити до Верховного Суду тих запламованих служителів Феміди, які зараз продовжують покривати суддів Майдану.

### **Чому провалилась реформа Порошенка**

У 2015 році Порошенко пообіцяв, що судді Майдану будуть у в'язниці. Однак його перші кроки не передбачали докорінної зміни судової системи.

Оскільки з відновленням довіри до суду в перші постмайданні роки не склалося, Порошенко пішов на радикальний крок і в червні 2016 року Верховна Рада проголосувала за зміни до Конституції в частині правосуддя та нову редакцію закону "Про судоустрій і статус суддів".

Закон передбачив ліквідацію вищих судів і створення нового Верховного Суду на відкритому конкурсі; обов'язкову перевірку на добросовісність для усіх чинних суддів та звільнення тих, хто її не пройде; залучення до цих процесів громадськості через Громадську раду добросовісності. Вища рада юстиції стала Вищою радою правосуддя.

Провальність реформи стала очевидною майже на старті, коли мантії нових верховних суддів одягли старі судді тих самих вищих судів. За результатами непрозорого конкурсу до Верховного Суду призначили суддів, які забороняли мирні зібрання під час Революції Гідності, ухвалювали політично мотивовані рішення, брехали в деклараціях та не могли пояснити походження своїх статків під час співбесід.

Наприклад, до нового Верховного Суду потрапив Олександр Золотніков. 2013 року він забороняв мирні акції протесту в Одесі. Судді Михайло Смокович, Тетяна Стрелець та Валентина Юрченко скасовували рішення про звільнення суддів Майдану. А колишні члени ВРП Ігор Бенедисюк, Тетяна Малашенкова і Алла Лесько всіляко допомагали суддям Майдану уникати покарання.

Правонаступниця ВРЮ — Вища рада правосуддя — пішла тим же шляхом. Варто лише згадати сумнозвісного суддю Миколу Чауса, якого НАБУ спіймало на хабарі в банці.

Під час Революції Гідності Чаус на 6 місяців позбавив прав керування за поїздку до Межигір'я 60-річного інженера Костянтина Вельтищева, чий "Москвич" увесь день насправді простояв у гаражі.

ВРП не звільнила його ні за Майдан, ні за банку, а лише в березні 2017-го, бо "не ходив на роботу".

Вища кваліфікаційна комісія суддів також не впоралася з двома основними завданнями після Революції Гідності, — очистити і оновити суддівські лави.

Лише 6% суддів з понад 2 тисяч не пройшли перевірки комісії на добросовісність. Навіть з цих 6% станом на кінець минулого року ВРП спромоглась звільнити лише одного суддю, решта продовжують отримувати зарплату.

Уособленням нереформованої української Феміди, беззаперечно, став Окружний адміністративний суд Києва (ОАСК).

Порошенко збирався цей суд ліквідувати, та "раптово" передумав знищувати інституцію, через яку проходять усі позови на владу

Під час Революції Гідності саме судді ОАСК ухвалили перші рішення проти Майдану. Нині вони не лише залишаються працювати, а й отримують підвищення, у той час як їх продовжує покривати ВРП.

Наприкінці липня 2019 року в ОАСКу відбулися обшуки щодо справ Майдану. Тоді оприлюднили аудіозаписи розмов суддів, на яких йшлося про створення штучних умов для перешкодження роботі ВККС.

### Провалена ВРП судова ЗеРеформа

У своїй передвиборчій програмі 2019 року Володимир Зеленський пообіцяв "справедливість та рівність усіх перед законом", зазначаючи, що "судова гілка влади повинна стати владою, а не прислужником у президента, уряду, парламенту, місцевої влади".

Одним із перших законопроектів, які подав Зеленський до нової Ради став законопроект про реформу органів суддівського врядування. Глава держави запропонував повністю перезавантажити Вищу кваліфікаційну комісію суддів, очистити Вищу раду правосуддя від недоброчесних членів та вдвічі скоротити кількість суддів Верховного Суду.

Народні депутати підтримали ініціативу президента, закон набув чинності 7 листопада. Увесь склад ВККС безславно припинив свої повноваження, а новий мала б обрати на відкритому конкурсі комісія з міжнародними експертами.

Зеленський також пропонував залучити міжнародних експертів до роботи в етичній

комісії для перевірки всіх членів ВРП та ініціювати звільнення недоброчесних.

І нова ВККС, і Етична комісія мали б запрацювати вже до 7 лютого 2020 року. Але ВРП системно блокувала їхнє створення: через різні затягування, затвердження правил, які нівелюють роль міжнародних експертів і взагалі суперечать закону.

Знахабніла ВРП після остаточного блокування реформи навіть звинуватила в усьому міжнародників, що брали участь у конкурсі до Вищого антикорупційного суду.

За таких обставин очевидно, що жодна з ініційованих Зеленським змін в судовій системі не відбудеться, поки в руках недоброчесних членів ВРП перебувають усі важелі впливу на процес реформування.

Єдиний спосіб це виправити — внести зміни до закону, які позбавлять ВРП можливості саботувати реформу. Також в новому законі варто врахувати застереження Венеційської комісії. Лише від президента залежить можливість ініціювати такі зміни.

\*\*\*

На жаль, судова система в Україні сьогодні досі працює за принципом "телефонного права", а не закону.

Як показала практика, косметичний ремонт не спрацює і лише радикальні кроки зможуть змінити ситуацію. Очевидно, що риба гниє з голови і без перезавантаження Вищої ради правосуддя справедливості українцям можна не чекати.

Судді, обрані судьями, здатні захищати лише власну екосистему, витравлюючи з неї усі спроби реформування, навіть, порушуючи закон, який присягали захищати (*Українська правда* (<https://www.pravda.com.ua/columns/2020/02/20/7241131/>). – 2020. – 20.02).

## I. Ведернікова, Джеркало тижня: Подвійне громадянство: стежте за руками

**П**ро нюанси президентського законопроєкту щодо громадянства, який винесуть на розгляд парламенту в обхід

Конституції України.

Гарант Конституції президент Зеленський — за подвійне громадянство в Україні. Та ось

Конституція, на думку експертів Головного науково-експертного управління Верховної Ради, — проти.

Тому, перш ніж робити якісь рухи у бік європейської мультигромадянської цивілізації, незле було б зняти замок із четвертої статті Основного Закону.

На жаль, нині серед законодавців немодно входити через двері. Тепер, рухаючись до заповітної мети, заведено з молодечим запалом ломитися у вікна, проходити крізь стіни й застосовувати інші заборонені прийоми. Тому найближчими днями законопроект президента України №2590 про внесення змін до деяких законів України щодо питань громадянства в обхід Конституції буде винесений у парламентський зал.

Однак є нюанси.

По-перше, законопроект дає право зберегти громадянство України громадянам, котрі добровільно отримали громадянство іншої країни. По суті, легалізує ситуацію, що склалася. Ну не позбавляти ж мільйони жителів прикордонних Закарпатської та Чернівецької областей українських паспортів, автоматом віддавши їх Румунії або Угорщині.

По-друге, паралельно Банкова демонструє такий собі протекціонізм більшості іноземних громадян, які бажають отримати українське громадянство. Бо іноземців у громадяни України не беруть без попередньої офіційної відмови від громадянства своєї країни. Винятки є, але вони стосуються тих, хто воював за Україну, кого переслідують у Росії, а також осіб, що становлять для нас цінність і "національний інтерес". А ось решта, зокрема й представники української діаспори, повернення яких додому так чекає Зеленський, точно продовжать боротися за рідну неньку в Канаді або Америці.

По-третє, ставлячи заслін потраплянню на державну службу особам із подвійним громадянством (і українські громадяни, й іноземці муситимуть заповнювати декларацію про відсутність другого громадянства), закон проте залишає кілька очевидних лазівок.

Але давайте по пунктах.

**Пункт перший. Легалізація подвійного громадянства**

Отже, згідно зі статтею 4 Конституції України, на сьогодні в Україні діє принцип єдиного громадянства. Підстави набуття і припинення якого визначаються відповідним законом. Ідеться про закон України про громадянство, що закріплює вищезазначений принцип. Друга стаття закону про громадянство України, по-перше, виключає можливість громадянства адміністративно-територіальної одиниці (тобто ви не можете бути громадянином Донецької або Закарпатської областей), а по-друге, чиє б громадянство ви не мали, у правовідносинах із державою на території України ви — тільки громадянин України. Крапка. І жодного згадування про те, що подвійне чи множинне громадянство в Україні заборонене.

При цьому якщо вам стукнуло вісімнадцять і ви при здоровому розумі та ясній пам'яті вирішили отримати громадянство іншої держави, то будьте ласкаві покласти на стіл український паспорт. Приблизно так велить чинний закон. Але тільки на словах, не маючи жодних чітких законних механізмів регулювання цього питання і позбавлення з вищезазначеної причини людей з подвійним громадянством громадянства українського.

Внаслідок такої стриманості та неясності закону, за роки незалежності у нас з'явилося багато українських громадян із паспортами інших країн. І якщо воєнну драму останніх років із російськими паспортами в "ДНР/ЛНР" можна вважати екстраординарною, то історію з румунськими й угорськими паспортами слід назвати повзучим захопленням цілих регіонів України. На що, з абсолютно незрозумілих причин, наша держава, яка постійно щось символічно "зшиває", ніяк не реагувала. Десь у цей самий ряд можна прилаштувати й трудових мігрантів, частина яких уже має громадянство інших країн, залишаючи в кишені й український паспорт.

І Банкова своїм законопроектом пропонує вирішити цю проблему, викресливши з підстав для втрати громадянства сю суто життєву обставину. Тобто добровільно отримане вами, наприклад, польське громадянство, на думку законотворця, зовсім не привід для позбавлення вас громадянства українського. Очевидно, що,

легалізувавши цю історію, президент із двох зол вибрав менше, турбуючись про унітарність нашої держави, яка тріщить по швах. Імовірно, і для Зеленського вже не секрет, що ті ж таки румунські й угорські політичні партії давно і щільно латають фінансові дірки низки українських місцевих бюджетів Західної України і радо приймуть у свої обійми "бездомних" громадян разом із територіями.

При цьому варто зазначити, що паралельно Банкова спробувала прописати в законопроекті жорсткі обмеження доступу на державну службу особам із подвійним громадянством. Що, звісно ж, стосується й жителів прикордонних областей Західної України. І тут знову по-нашому. Адже, з одного боку, це може стати для них великим ударом: працювати там, крім як на держслужбі або в місцевих органах влади, ніде. З іншого — буде непоганим заробітком для тих, хто стане "правильно" заплющувати очі на декларації про відсутність другого громадянства. Що, до речі, не так уже й важко зробити, бо чітких обов'язкових (а не дозвільних) інструментів перевірки закон не прописує.

І до цієї обставини ми ще повернемося в третьому пункті. А поки що...

### **Пункт другий. Протекціонізм для іноземців**

Тут основний нюанс у появі опції "Декларація про відмову від іноземного громадянства" для одних категорій громадян, і її виключення — для інших.

Так, сьогодні деяким іноземцям, які бажають отримати український паспорт, потрібно обов'язково офіційно відмовитися від громадянства своєї країни. Тобто прийти в консульство, написати заяву й чекати рішення. Так, не більше двох років. Якщо ваша рідна держава так довго мовчатиме, вам видадуть український паспорт без довідки про вихід із громадянства іншої країни. Як і в ситуації, коли у вашій країні взагалі не передбачено процедури виходу з громадянства.

Є ще один доволі лояльний пункт, який враховує вартість процедури виходу з громадянства. Якщо у вашій країні ця сума перевищує половину мінімальної зарплати в

Україні — нате вам український паспорт як гуманітарну підтримку. Такий приклад: у США ця процедура коштує 2350 доларів. Тобто ви розумієте, чому українці з діаспори можуть спокійно шукати щастя в Україні вже сьогодні. Але, цілком імовірно, не зможуть це зробити після того, як Володимир Олександрович оформить своє офіційне запрошення таким ось дивним законодавчим чином.

Адже з президентського законопроекту цей "маленький фінансовий виняток" чомусь випав, звуживши до мінімуму поле можливостей отримати українське громадянство іноземцям. При цьому справді з'явилося кілька категорій людей, котрі можуть отримати громадянство України, просто подавши декларацію про відмову від свого громадянства. В українські органи влади, певна річ. Що не передбачає офіційної процедури виходу з громадянства в рідній країні, а отже передбачає для цих людей подвійне громадянство в Україні.

"Право подання декларації про відмову від іноземного громадянства (замість зобов'язання припинити його), — уточнює у своєму коментарі DT.UA імміграційний адвокат, генеральний директор юридичної компанії "АКСІОМА" Арам Асрян, — отримують лише кілька категорій нерезидентів: а) особа, яка має видатні заслуги перед Україною або прийняття якої в громадянство становить державний інтерес; б) особа, яка у встановленому законодавством порядку проходить військову службу за контрактом у ЗСУ і має державні нагороди; в) особа, яка зазнала переслідування і є громадянином держави, визнаної ВРУ державою-агресором або державою-окупантом". А це, до речі, тільки Росія. А чому не Білорусь чи Казахстан, де громадян теж можуть переслідувати? Питання, звісно. Проте не головне.

Головне питання, на думку імміграційного адвоката, в іншому: "Адже, якщо метою президента є залучення діаспори і наповнення України людьми, чому ми бачимо намір позбавити звичайних громадян-нерезидентів права отримувати громадянство України (паспорт) простішим способом? А саме: подавши декларацію про відмову від іноземного



громадянства, одержати український паспорт, не чекаючи два роки відповіді консульства. Очевидно, що жоден громадянин Німеччини, США, Великої Британії чи Канади ніколи не відмовиться від свого громадянства заради громадянства України. І це, до речі, можуть бути талановиті українці, які, припустімо, захочуть одержати українське громадянство ще й для зменшення податкових витрат. А податки в Україні, навіть коли їх платити правильно й законно, значно нижчі, ніж, наприклад, у США й Франції".

Ба більше, за словами Арама Асряна, за його багатолітню практику жодна країна не відмовила своєму громадянину у процедурі виходу з громадянства. І якщо зникне пункт про перевищення вартості офіційної процедури виходу, то "гуд бай, Америка". "Але якщо нам справді потрібні люди, то який тоді сенс пов'язувати отримання громадянства України з бюрократичною машиною держави попереднього громадянства?" — логічно цікавиться адвокат.

### Пункт третій. Приємні винятки

У рамках зведення надійного заслону від доступу осіб із подвійним громадянством до важелів державного управління країною розгортається не менш цікава історія.

Чи дозволять новели, запропоновані Банковою, уникнути в майбутньому казусів, перелічених нижче? Експеримент фінансів Яресько — з незавершеною процедурою відмови від американського громадянства; колишня в.о. міністра охорони здоров'я Супрун — із незданим американським паспортом; експеримент економіки, а нині голова "Укроборонпрому" Айварас Абромавичус — має подвійне громадянство і допуск до держтаємниці.

Не факт. З одного боку, всі фігуранти таких історій, згідно із законопроектом, про який ми говоримо, не підпадають під визначення "пільговики" і зобов'язані подати офіційну заяву в консульство своєї країни про бажання вийти з громадянства. Так, зависнути в процедурі очікування відповіді на два роки, встигаючи змінити за цей час кілька важливих державних посад. Або не

змінити, залишаючись у державній обоймі. Але, офіційно втративши громадянство тієї ж Америки, звісно, пред'явити Україні відповідну довідку. А потім можна злітати у відпустку на батьківщину й подати заяву про відновлення громадянства.

Тут-таки можна згадати широку пільгову опцію про "державний інтерес" та чарівну декларацію. Теж варіант, кількість дублів закон і тут не регламентує. Тоді як експерти парламенту хапаються за голову, вказуючи ще на один камінь, котрий тим самим буде вибитий із фундаменту національної безпеки.

Що стосується історії з аборигенами, тут логічно нагадати про казус, наприклад, Ігоря Валерійовича Коломойського. Який колись став головою Дніпровської ОДА, маючи аж три громадянства — українське, ізраїльське та кіпрське. Зараз для призначення на вищі державні посади громадянин України не подає документів про інші громадянства. У законопроекті ж з'явився пункт про обов'язкове декларування відсутності громадянства (підданства) іноземної держави разом із письмовою згодою на використання персональних даних для перевірки цієї інформації. У президентському законопроекті встановлено фільтри для вищих посадових осіб Кабміну, НБУ, ГПУ, всіх антикорупційних органів, силових структур, держрегуляторів, голів місцевих держадміністрацій та місцевих чиновників. Крім народних депутатів і глав державних монополій.

Однак на ваше німе запитання "чому?" вже відповів альтернативний законопроект нардепа від "ЄС" Лопушанського, в якому зазначені опції включено. Профільний комітет, підтримавши законопроект президента, волів не помітити цієї деталі й відхилив ідею Лопушанського в принципі. Однак очевидно, що дискусія в залі з цього питання буде.

### Висновки

Законопроект президента № 2590 справді містить багато корисних новел. Серед них:

- впровадження фільтрів для вищих посадових осіб і держслужбовців;
- розширення можливості одержати громадянство за територіальною ознакою;

— можливість позбавлення громадянства тільки через суд (згадаєте кейс Саакашвілі, коли Порошенко одноособово позбавив його громадянства) тощо.

Однак думки експертів і правників стосовно філософії законопроекту радикально розділилися. Тоді як парламентські спеціалісти лякають скасуванням безвізу, що базувався на принципі єдиного громадянства, за Конституцією, більш толерантні юристи кажуть, що чинний закон про громадянство вже тепер не забороняє подвійного громадянства. Повністю ж адекватний закон, за їхніми словами, можливий тільки в тому разі, якщо законодавець чітко визначить державну позицію і стратегію стосовно громадянства.

Якщо ми йдемо шляхом подвійного чи множинного громадянства, то треба вносити зміни до Конституції й чітко прописувати всі статті закону про громадянство, виходячи з прийнятої стратегії та згаданих нестиківок. Так вважають парламентські юристи.

Якщо такої виразної й чесної стратегії не передбачається (про що можна зробити висновок зі сказаного), як і ввімкнення чітких механізмів її імплементації, то й цей закон стане ще однією бутафорією, якою можна буде продовжувати прикривати реальність. Тобто подвійне громадянство (*Дзеркало тижня* ([https://dt.ua/internal/podviyne-gromadyanstvo-stezhte-za-rukami-337725\\_.html](https://dt.ua/internal/podviyne-gromadyanstvo-stezhte-za-rukami-337725_.html))). – 2020. – 5.02).

## А. Коломойцев, Деро.ua: Реформа від Шмигалья: Чому децентралізація починається спочатку

**П**ісля того, як реформа територіально-адміністративного устрою забуксувала, і наприкінці минулого року президент відкликав свій законопроект щодо змін до Конституції, у міністерстві розвитку громад та територій заговорили про новий формат децентралізації. Який, буцімто, вже не буде таким суперечливим і не викличе обурення у суспільстві – як це сталося з попереднім проектом.

Деро.ua намагається зрозуміти, що замислила влада і як вплине на процес те, що віжки децентралізації опинилися у руках нового міністра розвитку громад і територій та віцепрем'єра Д. Шмигалья.

### Історія питання

Проект змін територіального та адміністративного влаштування України новий президент В. Зеленський подав до парламенту у грудні минулого року. Вже у січні Рада мала б відправити його до Конституційного суду на погодження (оскільки проектом передбачаються зміни Основного закону), дочекатись відповіді і ухвалити вже цього року або осінні місцеві вибори проводити на новій законодавчій основі.

Задум під назвою "децентралізація" мав на увазі розширення повноважень і компетенцій регіонів. Йшлося про те, що місцеві громади та місцеве самоврядування на рівні більш крупних утворень (округів та областей) отримають більше повноважень розпоряджатись і місцевими ресурсами, і грошовими коштами.

Відповідно до поданого президентом нового проекту передбачається, що основою влади в Україні будуть місцеві громади.

Далі громади об'єднуються в округи, які замінять собою нинішні райони. Округів мало залишитись близько 100, тоді як районів на сьогодні – у кілька разів більше. Наступний рівень – обласний. Кожна область мала б об'єднати від трьох до 10 округів.

В областях та округах замість нинішніх голів ОДА та РДА мали б з'явитися префекти. І передбачалося, що окрім нагляду за дотриманням законів громадами, радами та їхніми повноважними представниками, префекти, як і теперішні очільники обласних державних адміністрацій, нестимуть "тягар" координації на місцях державних органів виконавчої влади.

Натомість обласні та окружні ради за президентським проектом зазнавали утисків.

При тому, що вони отримували можливість створювати власні виконавчі органи для господарювання на ввірених їм територіях, ставало очевидним, що особливої самостійності радам не дадуть. Більше того – їм закручували гайки так, щоб вони ще більше аніж раніше були покірними і залишались в траєкторії руху центральної влади.

Критично сприйняло суспільство і план щодо Донбасу, який проглядав у цьому проекті. Головна зрада, на думку експертів, полягала в тому, що якщо раніше адміністративно-територіальний устрій України в частині встановлення меж областей та їх правового статусу був чітко окреслений в Конституції України, то у своєму проекті Зеленський запропонував перевести це питання у площину законів. Коли утворення і ліквідацію областей в ручному режимі могла б здійснювати Верховна Рада хоч щотижня. Фактично ця пропозиція прочиталася як можливість створювати хоч федеральні округи та автономії. І в цьому побачили загрозу ручної федералізації Донбасу на догоду Путіну.

Вже у січні 2020 року, коли парламент мав голосувати за відправку проекту на експертизу у Конституційний суд, президент відкликав проект – нібито, почувши суспільство і зрозумівши, що реформа потребує доопрацювання.

Це зняло певне напруження і внесло ясність у питання проведення осінніх виборів: з огляду на таку затримку запровадити реформу до осені навряд чи вдасться і вибори відбудуться у традиційному форматі – обиратимемо мерів, міські, районні та обласні ради.

### **Дезорганізація децентралізації**

Треба сказати, що ідеологом попереднього варіанта реформи був лідер "Слуги народу" Олександр Корнієнко, який досить критично сприйняв невдачу з так ніжно випестованим ним проектом. І, схоже, умив руки від подальшої участі цього процесі.

Натомість уряд отримав нового міністра розвитку громад і територій та віцепрем'єра Д. Шмигаль, який має тепер навантаження з розробки та просування реформи. Але

конкретного бачення нового крою України, схоже, ще немає.

Так, в інтерв'ю Інтерфакс-Україна Д. Шмигаль заявив, що на "сьогодні точно ні в президента, ні в голови Верховної Ради, ні в прем'єр-міністра, ні в мене немає остаточної відповіді або якогось нав'язливого бачення, якими мають бути ці зміни". Ці слова міністра можна зрозуміти як те, що конкретної концепції реформування у міністерстві поки що немає і все починається з чистого аркуша.

В той же час, за словами віцепрем'єра, в міністерстві зараз працюють над форматом проведення "швидкої, але дуже широкої суспільної дискусії". Там хочуть почути думку місцевих еліт, потім обговорити питання з міжнародними експертами та представниками Венеціанської комісії. І лише тоді вносити проект у парламент.

Зі слів новопризначеного чиновника можна зрозуміти, що він живе надією провести реформу ще цього року. "В принципі, думаю, що ми в березні вийдемо уже на фінальне бачення, яке узгодимо з комітетами Верховної Ради і будемо готувати для передачі в парламент. У нас, звичайно, буде ще певний люфт в плюс-мінус місяць для виправлення можливих помилок і неточностей, врахування побажань світових експертів. Але в березні місяці ми хочемо виходити на фінішну пряму", – заявив Д. Шмигаль.

При цьому в голові у міністра "вихід на фінішну пряму" цілком укладається з паралельним продовженням принципів дискусій по субрегіональному рівню: "Тобто, питання чи бути районним радам, районним адміністраціям, чи бути округам, чи бути областям. Тут питання насправді полягає в тому, де буде концентруватися регіональний рівень управління і координації: в областях чи районах. Бо функцій залишиться не так багато при передачі повноважень на місця, щоб поділити їх і на області і на райони. Виходить так, що може бути сильна обласна влада і декілька функцій в районних або окружних. Або навпаки – обласна влада буде слабка, але будуть сильні округи чи райони, а один з районів буде на себе забирати дві-три обласні функції".

Цей когнітивний дисонанс, коли міністр цілком припускає можливість ухвалювати реформу при тому, що буде продовжуватись дискусія про формат влади на місцях, може свідчити про дві речі. Або новий куратор реформи ще не розібрався у суті того, об що розбилася попередня спроба децентралізації. Або переможні реляції про якнайшвидше виконання поставленої задачі є не більше ніж піаром. А вся ця, власне, децентралізація, є для міністра лише нав'язливим і не дуже приємним додатком до такої жаданої можливості нарешті

поринути у реформування більш сочної будівельної галузі.

Так чи інакше, але воля влади до проведення адміністративно-територіальної реформи і наведення ладу у хаотично-анархічному формуванні ОТГ, схоже, вичерпується. І місцеві еліти справді можуть дещо видихнути і спокійно готуватись до осінніх виборів (*Depo.ua* (<https://www.depo.ua/ukr/politics/okhrana-otmena-chomu-detsentralizatsiya-pochinaetsya-spochatku-202002181115539>). – 2020. – 18.02).

## А. Бекмірзаєва, Закон і Бізнес: Номінальна позиція

**Я**к зазначають у Вищій раді правосуддя, це перший прецедент в історії України, коли створення державного органу несе в собі серйозний конституційний конфлікт. Ідеться про формування Вищої кваліфікаційної комісії суддів, яка мала б з'явитися вже у лютому. Втім, не з'явиться...

### Посли доброї волі

Нагадаємо, що законом «Про внесення змін до закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів щодо діяльності органів суддівського врядування» №193-IX було передбачено низку важливих змін щодо формування ВККС. Так, законодавці одним розчерком пера припинили повноваження членів ВККС та запровадили нові правила формування та діяльності суддівських органів.

Представники ВРП занепокоєні через чутки, які поширюються щодо їхньої діяльності. Тож спробували переконати журналістів, що звинувачення у тому, нібито ВРП не вчиняє жодних дій, а також затягує певні процедури, не відповідають дійсності.

Навпаки, у максимально стислі строки (з огляду на складну процедуру формування) ВРП намагається створити органи, передбачені чинним законодавством. Проте не все в її руках. Адже маємо вже другий прецедент в історії України, коли формування державного органу потрапляє у залежність від доброї волі міжнародних партнерів.

Так, одна із ключових новел закону — формування ВККС самою ВРП. Проте, незважаючи на доволі складний механізм, Раді відведено лише 90 днів. Протягом цього строку вона утворює конкурсну комісію, затверджує положення про конкурс та формує персональний склад комісії.

### Між правових позицій

Ще 10 грудня минулого року ВРП ухвалила положення, яким затвердила порядок проведення конкурсу до ВККС. Власне, він затверджений на виконання вимог закону №193-IX, яким були внесені відповідні зміни.

«Згідно з цими змінами ВРП є єдиним органом державної влади, який формує склад ВККС, проводить конкурсну процедуру та є відповідальним за формування якісного складу. Саме тому, розробляючи положення, ми намагалися застосувати найкращі практики та напрацювання і ВККС, і всіх державних органів, які дотичні до конкурсних процедур, щоб забезпечити прозорий та ефективний процес конкурсного добору», — наголосила член ВРП Світлана Шелест.

До початку проведення конкурсу має бути залучена конкурсна комісія, яка є допоміжним органом, як визначив законодавець. Відповідно до чинного законодавства до складу конкурсної комісії входять три особи, обрані Радою суддів з-поміж її членів, та три особи з-поміж міжнародних експертів, запропонованих

міжнародними організаціями, з якими Україна уклала угоди у сфері боротьби та запобігання корупції, з-поміж міжнародних експертів, запропонованих свого часу до складу громадської ради міжнародних експертів. Тобто тоді, коли формувався склад Вищого антикорупційного суду.

І, власне, тут хотілося б зупинитися на законодавчій конструкції складу цієї комісії. Адже закон чітко визначає суб'єктів формування конкурсної комісії.

20 грудня 2019 року РСУ визначилася зі своїми представниками та направила список до ВРП. Водночас вже 26 грудня було розпочато конкурс. Нині на 12 місць у ВККС претендують 189 осіб. Тож конкурс уже стартував.

Що ж стосується міжнародних організацій, з якими Україна співпрацює у сфері запобігання корупції, то вони жодних пропозицій щодо кандидатів не надали. І все це відбувається попри те, що ВРП наступного дня після опублікування положення звернулася щодо цього питання до міжнародних експертів, які свого часу вже це робили. Втім, пропозицій досі не надійшло.

У зв'язку з цим на пленарному засіданні Рада ухвалила рішення, яким внесла зміни до положення в частині, що дозволяють продовжити строк, необхідний для формування конкурсної комісії. «Ми маємо намір звернутися до всіх міжнародних організацій, з якими Україна уклала угоди у сфері запобігання та боротьби з корупцією», — зауважила С.Шелест. Крім цього, вона наголосила, що процедури, пов'язані із формуванням ВККС, не можуть бути миттєвими, адже деякі з них не залежать від ВРП.

Особливу увагу члени Ради приділили і спростуванню міфів, які ширяться суспільством, щодо того, що вимоги до кандидатів були надмірними. Так, С.Шелест, коментуючи ситуацію, зазначила, що вимоги були встановлені законом «Про Вищий антикорупційний суд». При доборі експертів ВККС перевіряла критерії, закладені в ст.9 закону: це і бездоганна ділова репутація, і високі моральні якості, а головне — не менш як 5 років досвіду роботи в інших країнах у певних

галузях. Зокрема, процесуальне керівництво державним обвинуваченням, досвід у сфері судочинства у справах, пов'язаних з корупцією. На думку членів ВРП, такі умови запроваджені навмисно, адже особи, які ввійдуть до складу комісії, будуть своїми рішеннями впливати на суддів. Тому це мають бути справжні професіонали.

ВРП робить усе, щоб конкурс відбувся. «Ми як державний орган діємо виключно у спосіб, передбачений законом. ВРП не може зобов'язати міжнародні організації висунути такі кандидатури. Відповідно, міжнародні організації не можуть нести жодної відповідальності за невиконання умов закону. Водночас законодавець сформулював саме таку конструкцію. Тож ВРП вжила всіх заходів, щоб запросити цих експертів», — повідомив голова ВРП Андрій Овсієнко.

### **Про всяк випадок**

Не вдаватися до паніки пропонують всім зацікавленим сторонам. «Якщо ми говоримо про сьогоднішню ситуацію, то ВРП зробила все можливе і неможливе, щоб домогтися створення конкурсної комісії та формування кваліфікаційної комісії», — зазначив член ВРП Олексій Маловацький.

Безумовно, реалізація цього положення може зайти в глухий кут з огляду на невисунення міжнародними організаціями своїх кандидатів. Вирішити цю проблему можна і шляхом унесення змін до закону. Але, як відомо, ВРП не є суб'єктом законодавчої ініціативи, тож може лише подати консультативний висновок до парламенту.

«Втім, не варто відкидати діалог, який може відбутися внаслідок широкого обговорення цього питання. Чого, на жаль, не було, коли приймали законопроект. Тож за широкого обговорення можна було б уникнути ситуацій, які заганяють нас у глухий кут. І, крім цього, ставлять під сумнів реалізацію цих положень», — зауважив А.Овсієнко.

Як повідомили у ВРП, вони активно співпрацюють з міжнародними партнерами. Тож готові до діалогу. «Ми маємо результат, тож повинні з ним жити», — сказав О.Маловацький.

### Час на виправлення ситуації

З огляду на проблему, яка постала перед ВРП, найліпшим рішенням вважають продовження строку, щоб міжнародні партнери змогли долучитися до формування ВККС. Продовження такого строку є цілком правомірним, адже до положення було прийнято зміни. Отже, міжнародним партнерам дали час до 5 лютого, аби вони визначилися із кандидатами до конкурсної комісії.

На превеликий жаль, ВРП не має можливості набути більше повноважень, ніж це передбачено законодавством, зокрема Конституцією. Водночас проблема співвідношення повноважень величезна.

Члени ВРП впевнені, що закон слід читати саме так, як він написаний, а не так, як цього комусь хочеться. Адже в ньому дійсно є така правова проблема. Хоча роль міжнародних партнерів часто порівнюють з іншими громадськими радами, ці порівняння мають мало спільного.

Так, у законі про ВАКС чітко визначено, що ГРМЕ мала дорадчий характер. А Комісія з питань доброчесності та етики, яка також має бути сформована при ВРП за участю міжнародних експертів, має навіть функції дисциплінарного органу.

З огляду на цю ситуацію ВРП повідомила про звернення до наукових установ та провідних науковців-конституціоналістів із питанням щодо функціонування такого органу загалом у країні, оскільки це перший прецедент. У своїх зверненнях ВРП порушує три питання.

По-перше, чи наділена ВРП у розрізі ст.131 Конституції повноваженнями щодо формування органу, до складу якого будуть обрані особи, які не є громадянами України? По-друге, чи можуть іноземні громадяни бути представлені у вищому державному органі, який має виключні конституційні повноваження? По-третє, чи відповідає це нормам Конституції і в яких випадках вони можуть бути застосовані?

ВРП отримала 4 консультативні висновки, де було висловлене негативне ставлення до створення такого органу. Так, Венеціанська

комісія в п.24 свого висновку визнала створення такого постійно діючого органу посяганням на конституційний суверенітет. Тож прийняти рішення без наявності хоча б 10 цих висновків, без проміжного заслуховування позицій у Конституційному Суді неможливо. Бо це спричинить питання щодо не лише правових наслідків, але й реалізації повноважень ВРП. «Тому говорити, що процес не пішов, буде несправедливо. Процес зрушився, але ухвалити рішення без цих висновків неможливо. Тож, щоб не діяти поспіхом, ми маємо продовжити строк», — пояснив О.Маловацький.

Правові наслідки для членів ВРП за прийняття необґрунтованих рішень доволі однозначні — посягання на Конституцію та державний суверенітет. А це кримінальна відповідальність.

### Подальші кроки

«Якщо ми будемо розуміти, що після спливу строку кандидатур не висунуто, то ми, звісно, зможемо продовжити строк. Водночас, якщо стане зрозуміло, що жодних делегатів європейські партнери не пропонуватимуть, ВРП буде змушена ініціювати ці правові питання перед парламентом та Комісією при Президентові. Відсутність ВККС шкодить усій судовій системі, адже фактично блокується прийняття великої кількості рішень, пов'язаних не лише з конкурсом та переатестацією суддів», — наголосив очільник ВРП.

Закон №193-IX є одним із найважчих в сенсі розуміння волі законодавця. Тож присутніх запевнили в тому, що ВРП провела не одну нараду, щоб зрозуміти, якої мети хотів досягти законодавець, приймаючи цей акт. Члени ВРП вважають, що закон увійде не лише в історію розвитку українського законодавства, але й в підручники з конституційного права.

Пасивність міжнародних партнерів члени ВРП пов'язують передусім з нерозумінням процесу застосування закону. І Венеціанська комісія не єдина, яка надала негативний висновок. Так, на засіданні ГРЕКО, яке проводилося перед Новим роком, а також на засіданні Моніторингового комітету Ради Європи також були надані негативні висновки щодо закону №193-IX.

Адже у цих рішеннях чітко вказано, що утворення органів у складі конституційних органів, які мають на меті ускладнити призначення та звільнення суддів, негативно оцінюють європейські структури. «Я вперше бачу, щоб європейські партнери надавали висновки, що деякі питання вказаного закону має вирішити саме Конституційний Суд. Зокрема, до них належить питання щодо можливості притягнення до дисциплінарної відповідальності членів ВРП або ВККС. Тобто Венеціанська комісія прямо вказала: вибачте, але ваш закон вимагає реагування КС. Це майже пряма вказівка», — зауважив О.Маловацький.

Тож стриманість з боку міжнародних партнерів викликана швидше нерозумінням самої процедури. Як зазначають члени ВРП, питання взаємодії між органами законодавчої та судової влади є доволі складним. Адже ми бачимо приклад Польщі, судова реформа в якій

може мати наслідком питання не лише щодо її скасування, але й щодо членства Польщі в ЄС.

З огляду на складність ситуації та можливі перспективи перед членами ВРП може постати складний вибір: порушити норми Конституції чи вчинити дії, не передбачені законом. «Порушувати Конституцію, звичайно, не можна, проте нам, схоже, доведеться балансувати на межі різних норм закону», — зазначив О.Маловацький.

Головне, на його думку, — це можливість виконати норми закону тим суб'єктом, якого вони стосуються. Адже ніхто не зацікавлений у тому, щоб ситуація залишалася такою, як зараз. В будь-якому випадку ВРП доведеться приймати складні рішення. Інакше судова система опиниться на межі колапсу (*Закон і Бізнес* ([https://zib.com.ua/ua/140978-konstitucii\\_porushuvati\\_ne\\_mozhna\\_prote\\_nam\\_shozhe\\_dovedetsy.html](https://zib.com.ua/ua/140978-konstitucii_porushuvati_ne_mozhna_prote_nam_shozhe_dovedetsy.html)). – 2020. – 24.01).

## У. Полішко, Закон і Бізнес: Недосконала копія

**А**втори законопроектів щодо впровадження англо-американської моделі суду присяжних стверджують: європейська спільнота такий шлях підтримує. Втім, після ознайомлення із документами правники виявили багато неточностей.

### Варіант на папері

В Україні потрібно запустити повноцінний суд присяжних, який відповідає світовим стандартам. На цьому під час обговорення в Асоціації правників України відповідних законопроектів (№№2709 та 2710) наголосив заступник міністра юстиції О. Банчук.

Розповідаючи про особливості нового інституту, він повідомив, що відповідно до проекту, розробленого Мін'юстом, перелік кандидатів у присяжні буде формуватися на підставі списків з Державного реєстру виборців. А список можливих присяжних формуватиметься територіальним управлінням Державної судової адміністрації шляхом випадкового вибору.

Так, у проекті зазначається, що бути присяжним — це обов'язок. Як пояснив

заступник міністра, це положення планується прибрати із проекту, оскільки в Конституції такої норми немає. Тож бути присяжним чи ні — вибір кожного громадянина. «Якщо людина не зможе з якихось причин брати участь у засіданні, вона може відмовитися. Причини відмов можуть бути різними: наявність малої дитини, умови роботи, неготовність виконувати функції присяжного та інше», — пояснив чиновник.

О.Банчук також повідомив, що проектом передбачається залучення суду присяжних до розгляду особливо тяжких злочинів, зокрема насильницьких: «Ми почнемо з довічного позбавлення волі. Зараз є порівняно невелика кількість таких справ — щороку близько 50 проваджень по всій Україні. Саме такі справи і будуть розглядати суди присяжних».

З 2022-го до них додадуть справи, які передбачають позбавлення волі на строк понад 10 років. На думку заступника міністра, проект дасть громадянам можливість долучитися до правосуддя, якщо, на їхню думку, воно відбувається несправедливо.

Натомість адвокат Ігор Фомін радить доопрацювати документи в частині можливості подання апеляції та звернути увагу на участь суду присяжних у провадженнях із довічним ув'язненням. «По суті, ми забираємо в людини життя. В усьому світі, де в таких засіданнях практикується суд присяжних, на це звертається особлива увага. Ми не просто засуджуємо людину чи виправдовуємо, ми повинні розуміти, що вона може отримати довічне ув'язнення», — наголошує І.Фомін.

Також він просить розглянути можливість унести зміни, які стосувалися б безперервності розгляду справ, розгляду справ без зачитування актів — лише попередня промова, та запропонував врегулювати питання відповідальності прокурорів у разі неявки на судові засідання. На його думку, прийняття цих змін сприятиме швидшому розгляду справ.

### Безстрашність та обізнаність

Нині не стоїть питання, чи є суд присяжних в Україні. Цей інститут передбачений Конституцією та визнаний на рівні законодавства. Питання в тому, що, як стверджує більшість правовиків, чинна модель не спрацювала, хоча ми теж є країною з континентальною системою права. Чому? Присутні намагалися це з'ясувати під час обговорення.

«Найперше, що мені доводилося чути, спілкуючись з присяжними — «ми боїмося». В Україні не працює інститут захисту свідків у кримінальному провадженні», — наголошує адвокат Тетяна Ющенко. Навіть спілкуючись з майбутніми присяжними — випускниками юридичних вузів — адвокат отримувала відповідь: «Ми хотіли б бути присяжними, це престижно. Але десь там, в іншому місті, де мене ніхто не знає, ніхто не може вплинути і мені ніщо не загрожує».

Окрім цього, якщо ми говоримо про суд присяжних США, то там, наприклад, судовий процес розпочинається з того, що суддя дякує кожному з присяжних за їхню громадянську позицію. В Україні ж судовий процес, за словами судді Авдіївського міського суду Донецької області Олени Панченко,

розпочинається з роз'яснення присяжним їхніх прав та обов'язків.

Трапляються випадки, коли до суду присяжних уходять особи, старші за 60 років: на засіданні присутні, слухають судовий процес, але від прийняття рішень відмовляються. «Було б добре, якби паралельно з впровадженням законодавства проводилася інформаційно-роз'яснювальна робота, щоб люди, яких обрали до суду присяжних, мали розуміння того, хто вони і що мають робити», — зауважила суддя і запропонувала підготувати роз'яснювальні брошури.

### Не знаючи реальних справ

Самі ж судді зацікавлені в ефективному суді присяжних, оскільки він унеможлиблює будь-який тиск на них. Проте мають і нарікання щодо документа. Найперше та найголовніше — відсутність фінансування.

«Запровадження суду присяжних передбачає їх створення в кожному районному суді. Ми розуміємо, що має бути необхідне обладнання, аби була можливість розмістити присяжних в залі засідання, для прийняття рішень їм необхідна окрема кімната. Проте проект не містить хоча б приблизних розрахунків, чи є така можливість у районних судах», — зазначає заступник керівника департаменту аналітичної та правової роботи Верховного Суду — начальник правового управління Геннадій Зеленов. Та наголошує: будуть створені норми ДБН, які районним судам необхідно буде виконувати.

У представників судової влади виникає запитання: чи знає Мінфін реальний стан справ у судах? Ні. Інакше б там не погодили проект без розрахунків щодо переобладнання районних судів.

Згодом, під час обговорення законопроектів у парламенті, голова Комітету ВР з питань правоохоронної діяльності Денис Монастирський повідомив, що вже на цій сесії нардепи перейдуть до розгляду зазначених законопроектів у першому читанні. Також він зазначив, що зараз є унікальна можливість, щоб перейти від обговорень до конкретної зміни моделі суду присяжних в Україні.



Втім, голова Комітету ВР з питань правової політики Андрій Костін висловив сподівання, що обом комітетам вдасться вирішити концептуальні питання стосовно того, чи необхідно застосовувати класичну модель інституту присяжних. Сам же А.Костін переконаний, що участь громадян у прийнятті рішень про винуватість або невинуватість особи підвищує не тільки довіру суспільства до системи правосуддя, але й відповідальність кожного громадянина за те, що в ній відбувається.

#### КОМЕНТАР

О. Банчук, заступник міністра юстиції:

— Завжди висловлювалася критика, зокрема з боку спільноти, сама ж влада говорила: «Ми не готові, тому що...». Очевидно, і зараз так буде. Втім, якщо ми маємо норму Конституції, то повинні відповідними положеннями законів її наповнити. Законопроекти №№2709 та 2710 якраз спрямовані на це.

Недостатньо лише перейменувати суд народних засідателів на суд присяжних. Необхідно чітко розділити встановлення судом присяжних питання винуватості-невинуватості та прийняття юридичних рішень професійним суддею (*Закон і Бізнес* ([https://zib.com.ua/141466-minyust\\_zaprovadzhue\\_sud\\_prisyazhnikh\\_ne\\_pereymayuchis\\_yak\\_vi.html](https://zib.com.ua/141466-minyust_zaprovadzhue_sud_prisyazhnikh_ne_pereymayuchis_yak_vi.html)). – 2020. – 21.02).

## С. Руденко, Главком: Законопроект про дезінформацію: Зеленський іде шляхом Путіна?

**К**оманда Зеленського обрала небезпечний шлях, коли намагається зміцнити контроль над ЗМІ за допомогою нового закону про дезінформацію

Публічне обговорення законопроекту про дезінформацію, підготовленого міністерством культури, свідчить про повне його неприйняття журналістською спільнотою. Ініціативи команди Володимира Зеленського загрожують не тільки ЗМІ, а й в цілому свободі слова в країні. В умовах існування «ручних» і корумпованих судів в Україні виникла загроза запровадження тотальної цензури і поділу журналістів на своїх та чужих. Очевидно, у Зеленського, який отримав за рік практично всю владу в країні, залишилася ще одна не взята «висота» – ЗМІ.

#### Взаємна нелюбов

Відносини Володимира Зеленського з мас-медіа не склалися від самого початку. Під час президентської кампанії художній керівник студії «Квартал-95» всіляко уникав журналістів та ігнорував передвиборні дебати, надаючи перевагу активній діяльності у соцмережах і появі на телеканалі «1+1» олігарха Ігоря Коломойського. Дещо пізніше, вже після перемоги на виборах, від імені команди президента Зеленського глава його канцелярії

Андрій Богдан взагалі заявив: для спілкування з народом їм не потрібні журналісти. Мовляв, медіа – це зайва ланка при новій владі.

Ця бравада президентських соратників дуже швидко змінилася бажанням взяти під контроль медіа-ресурси. Так-так, саме ті самі ЗМІ, які команда Зеленського ще півроку тому навіть не помічала. У відповідь на здивування журналістів щодо того, що президент відмовляється з ними спілкуватися, незмінно звучало: «Та хто ви взагалі такі? Що ви можете сказати людині, яка має підтримку 73 відсотків голосів виборців?» Звучало практично до того часу, поки нинішня політична команда – президент, парламентська більшість і уряд – не стали мало не щодня здійснювати прокол за проколом. Природно, представники ЗеКоманди відразу стали головними «героями» українських ЗМІ.

Щонайпізніше у цей момент президентській команді варто було б зупинитися і подумати про те, як складаються взаємини з журналістами. Але німб з «73 відсотків», як і раніше, заважав владі об'єктивно сприймати реальність, і вона крок за кроком продовжувала набивати комунікаційні шишки. Не допоміг навіть багатогодинний марафон-спілкування Зеленського з журналістами. Відсутність чесного діалогу з представниками преси

і гордовите ставлення пресекретарки Зеленського до журналістів загнало владу в глухий кут у відносинах із засобами масової інформації. Комунікаційні провали команда Зеленського вирішила компенсувати зміною законодавства для ЗМІ, яке може завести ще далі не тільки президента і його соратників, а й всю країну.

### **Уповноважений цензор, «правильні» і «неправильні» журналісти**

Як кажуть ініціатори нового закону про дезінформацію, розробленого міністерством культури і поданого на розгляд громадськості, приводом для його появи стала російська агресія і необхідність захистити український інформаційний простір від ворожих фейків. Про те, що українське правове поле цілком дозволяє робити це і зараз, ініціатори закону промовчали. І не дивно. Адже мета законопроекту інша – максимально зосередити в своїх руках важелі впливу на українські ЗМІ та журналістів. У цьому переконана більшість представників мас-медіа.

На думку авторів антифейкового закону, за медіа-простором стежитиме уповноважений з інформації, призначений урядом. Саме він повинен буде виявляти дезінформацію в ЗМІ і вимагати її спростування, у тому числі через суд, запитувати дані про власників не тільки медіа-видань, а й, наприклад, анонімних телеграм-каналів, блокувати веб-сторінки і месенджери, які поширюють фейки. Глава мінкульту запевняє: все це робитиметься винятково за законом та за участю суду. Залучення судів в нинішній ситуації турбує особливо. Українські суди, як і раніше, залежать від влади і грошей. І це викликає великий сумнів у тому, що вони встануть на захист інтересів ЗМІ.

Не менш феєричні нововведення очікують і журналістів. Закон передбачає появу в країні Асоціації професійних журналістів – без жодного натяку на профспілки. Представники цього об'єднання матимуть низку привілеїв: єдину прескарту, акредитацію в усі органи влади, спеціальну процедуру слідства у відкритих щодо них кримінальних провадженнях, право на 36-денну відпустку за рахунок роботодавця і

навіть похорон за його ж рахунок у разі загибелі під час виконання службових обов'язків. Якщо журналіст не буде «сертифікований» асоціацією, акредитації в офіс президента або уряд йому не отримати. Іншими словами, визначати, хто в Україні є журналістом, а хто – ні, буде не читач і роботодавець, а Асоціація професійних журналістів. На питання – з якого дива, чіткої відповіді поки що ніхто не дав.

### **Зеленський іде шляхом Путіна?**

Відповідно до законопроекту мінкульту, будь-який факт може бути визначений як дезінформація. Це право належатиме уповноваженому з питань інформації. Поширення фейків за умови добровільного спростування, починаючи від третього порушення впродовж одного року, може каратися штрафом у розмірі 1000 мінімальних зарплат (4,7 мільйона гривень) за кожен випадок порушення. При цьому відмова від добровільного спростування потягне за собою накладення штрафу у 2000 мінімальних зарплат (9,4 мільйона гривень) за кожен випадок. Визначено і випадки тюремного ув'язнення від 2 до 7 років – за фінансування дезінформації, створення «ботоферм» або спеціально створених фейковий акаунтів.

Усе це в підсумку може призвести до закриття всіх ЗМІ, негодних команді Зеленського, і до тотального контролю за всіма, хто поширює будь-яку інформацію. Хтось може сказати, що такі страхи безпідставні. Я переконаний, що про щось подібне говорили і в 2000-х роках, коли такі процеси відбувалися в Росії. Команда Зеленського, схоже, вирішила піти тим самим шляхом. Однак, на відміну від РФ, українське суспільство пережило два Майдани і війну на Сході. Так що навряд чи хтось дозволить Володимирі Зеленському так просто розтоптати право говорити й бути почутими, відвойоване кров'ю й сотнями смертей. І нинішній президент України повинен це розуміти. У нього ще є час – законопроект про дезінформацію повинні внести на розгляд Верховної Ради в березні (*Главком (<https://glavcom.ua/columns/srudenko/zakonoprojektu-pro-dezinformaciyu-zelenskiy-ide-shlyahom-putina-656547.html>). – 2020. – 1.02).*

## ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ, ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ, ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Віцепрем'єр-міністр – міністр розвитку громад і територій України Д. Шмигаль розраховує в березні цього року вийти на фінішну пряму в підготовці змін до Конституції в частині децентралізації влади.

"У принципі, думаю, ми в березні вийдемо вже на фінальне бачення, яке узгодимо з комітетами Верховної Ради й готуватимемо для передання до парламенту. У нас, звісно, буде ще певний люфт плюс-мінус місяць для виправлення можливих помилок, неточностей і врахування думки зарубіжних експертів. Але в березні ми хочемо виходити на фінішну пряму".

За словами Шмигалья, наразі працюють над форматом проведення "швидкої, але дуже широкої суспільної дискусії". Планують провести зустрічі на місцях, в областях, а потім обговорити напрацьовані матеріали з міжнародними експертами.

Після цього документ винесуть на експертну раду за участю представників Венеціанської комісії 25 лютого у Києві, і нарешті – у Верховну Раду.

Віцепрем'єр зазначив, що наразі ні президент, ні голова Верховної Ради, ні прем'єр-міністр, ні він сам не мають остаточної відповіді або якогось нав'язливого бачення, якими мають бути зміни до Конституції в частині децентралізації.

За словами Шмигалья, основу для проведення консультацій щодо змін у Конституцію становитимуть громадські активісти, лідери думок, лідери асоціацій і громадських організацій (*Українська правда* (<https://www.pravda.com.ua/news/2020/02/17/7240743/>). – 2020. – 17.02).

Робоча група у ВРУ вийшла на фінальну версію законопроекту про всеукраїнський референдум.

Про це заявив на засіданні Погоджувальної ради перший заступник голови ВРУ Р. Стефанчук, передає УНН.

"Минулого тижня в нас була ціла низка робочих груп. Мені приємно, що у нас відкриті дискусійні майданчики. Народовладдя... ми

фактично вийшли на фінальну версію ЗУ про всеукраїнський референдум. Це, я нагадаю, перший законопроект з низки законопроектів, які стосуються народовладдя", – сказав Р. Стефанчук.

Також він наголосив, що підготовка цього законопроекту залучила всі громадські організації, які спеціалізуються у цій сфері (*Рубрика* (<https://rubryka.com/2020/02/19/robocha-grupa-vyjshla-na-finalnu-versiyu-zakonoprojektu-pro-referendum-stefanchuk/>). – 2020. – 19.02).

Комітет Верховної Ради з питань правової політики рекомендував парламенту ухвалити в другому читанні президентський законопроект №1013 "Про внесення змін до Конституції України (щодо скасування адвокатської монополії)". Відповідне рішення члени комітету ухвалили на засіданні 5 лютого.

"Рекомендувати Верховній Раді схвалити відповідний законопроект у цілому як закон", – озвучила рішення заступниця голови комітету, голова підкомітету з питань політичної реформи та конституційного права О. Совгіря.

Законопроектом пропонується виключити положення частини четвертої статті 131-2 чинної Конституції, згідно з якою виключно адвокат здійснює представництво іншої особи в суді.

У зв'язку із цим пропонується вилучити частину п'яту статті 131-2 Конституції України, за якою законом можуть бути визначені винятки щодо представництва в суді у трудових спорах, спорах щодо захисту соціальних прав, щодо виборів та референдумів, у малозначних спорах, а також стосовно представництва малолітніх чи неповнолітніх осіб та осіб, які визнані судом недієздатними чи дієздатність яких обмежена.

Також законопроект пропонує вилучити підпункт 11 пункту 16-1 Розділу XV "Перехідні положення", згідно з яким із дня набрання чинності закону "Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)"

представництво відповідно до пункту 3 частини першої статті 131-1 та статті 131-2 Конституції виключно прокурорами або адвокатами у Верховному суді та судах касаційної інстанції здійснюється з 1 січня 2017 року; у судах апеляційної інстанції – з 1 січня 2018 року; у судах першої інстанції – з 1 січня 2019 року.

Передбачається, що ухвалення закону сприятиме оптимізації механізму отримання професійної правничої допомоги (*Укрінформ* (<https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/2870156-zmini-do-konstitucii-sodskasuvanna-advokatskoi-monopolii-projsli-komitet-vr.html>). – 2020. – 5.02).

Асоціації міст України пропонуватиме на розгляд Конституційної комісії розроблену АМУ Концепцію щодо змін до Конституції України в частині місцевого самоврядування та територіальної організації державної влади.

Таке рішення ухвалили на засіданні правління Асоціації міст України в Києві. Разом із тим, Правління АМУ привітало рішення Президента України щодо відкликання проекту Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» № 2598 від 13.12.2019 для доопрацювання з усіма зацікавленими сторонами.

Концепцією, що розробила Асоціація, пропонується запровадити дворівневе місцеве самоврядування: первинний рівень – муніципалітет (один або декілька населених пунктів із навколишніми територіями); вторинний рівень – область (спільні питання жителів муніципалітетів області). – Необхідно зберегти на рівні муніципалітету модель сильного мера, виборної посадової особи, яка очолює виконавчі органи та головує на засіданнях відповідної ради. Також жителі кожного муніципалітету повинні обирати своїх депутатів до обласної ради, а муніципальні ради можуть їх відкликати. При тому, що найважливіші рішення обласної ради потребують проведення консультацій із муніципальними радами. А рішення обласних рад пропонується, щоб виконували їх виконавчі органи, – наголосив голова АМУ, мер Києва В. Кличко.

Також пропонується, що державну виконавчу владу в АР Крим, областях та повітах здійснюють виключно територіальні представництва органів державної влади. Порядок та способи координації вказаних територіальних представництв визначаються законом. Компетенція органів місцевого самоврядування й надалі поділяється на власну та делеговану державою.

Зупинення та скасування актів органів місцевого самоврядування здійснюється виключно у судовому порядку. Державний нагляд за делегованою державою компетенцією здійснюється територіальними представництвами органів державної влади в порядку та випадках, що визначаються законом.

У Правлінні Асоціації наголосили, що при опрацюванні остаточного тексту проекту змін до Конституції України в частині місцевого самоврядування та територіальної організації державної влади є вкрай важливим залучення представників Асоціації міст України (*Вечірній Київ* (<https://vechirniy.kyiv.ua/news/klychko-rozpoviv-yaki-zminy-proponuye-asotsiatsiyamist-do-konstytutsii>). – 2020. – 19.02).

Заступник голови меджлісу кримськотатарського народу, народний депутат України А. Чийгоз заявив про необхідність внести зміни до Конституції України про визнання права кримськотатарського народу на національно-територіальну автономію на півострові. Як передає “Новинарня”, про це нардеп сказав під час виступу в парламенті 21 лютого.

“Сьогодні ми зобов’язані відновити справедливість і посилити позиції України в питаннях звільнення Криму від окупанта – внести зміни до Конституції, визнати право кримськотатарського народу на національно-територіальну автономію у складі України”, – завив Чийгоз.

Він запевнив, що боротьба за звільнення півострова не припиниться ніколи.

“Ми ніколи не припинимо боротьбу за Крим, за територіальну цілісність України. Крим – це Україна. Слава Україні”, – підсумував Чийгоз (*Новинарня* (<https://novynarnia.com/2020/02/21/chygoz-avtonomiya/>). – 2020. – 21.02).

У партії "Слуга народу" залишаються на позиції не закріплювати в Конституції України особливий статус окремих районів Донецької та Луганської областей (ОРДЛО). Про це заявив керівник партії, перший заступник голови однойменної фракції О. Корнієнко.

"Наша позиція та позиція Президента В. Зеленського – особливий статус до Конституції не вписувати. І обидва проекти закону (першого варіанту і доопрацьованого, а пізніше відкликано, про внесення змін до Конституції щодо децентралізації – ред.) були без будь-якого "особливого статусу", – сказав Корнієнко.

Відповідаючи на запитання, як просувається робота над текстом нового законопроекту "Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей", він нагадав, що Верховна Рада продовжила дію закону "Про особливий порядок місцевого самоврядування в ОРДЛО" до 31 грудня 2020 р. включно.

"Чекаємо зовнішньополітичного сигналу від Президента", – сказав О. Корнієнко (*Українформ* (<https://www.ukrinform.ua/rubric-polytics/2875457-u-sluzi-narodu-ne-hocut-vpisuvati-do-konstitucii-osoblivij-status-ordlo.html>). – 2020. – 13.02).

Президент Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи А. Кнапе висловив підтримку територіальних і децентралізаційних реформ, що проводяться в Україні.

Як повідомляє "Європейська правда", про це він написав у листі новопризначеному віцепрем'єру, міністру розвитку громад та територій України Д. Шмигалю.

"В Україні необхідні істотні законодавчі та конституційні зміни, щоб завершити поточну децентралізацію і реформу місцевого самоврядування", – заявив президент Конгресу, вітаючи рішучість українських лідерів просувати процес реформ вперед.

"Конгрес готовий разом з іншими партнерами Ради Європи – Венеціанською комісією та міждержавним сектором – посприяти українській владі у здійсненні реформ" – заявив Кнапе.

Голова Конгресу також підкреслив, що для забезпечення ефективності і стійкості всі

елементи реформи повинні бути підготовлені і здійснені в консультації з усіма зацікавленими сторонами. Цей процес і результати, які повинні бути досягнуті, мають ґрунтуватися на принципах Європейської хартії місцевого самоврядування та Додаткового протоколу до неї про право на участь у справах місцевого органу влади, а також інших документів Ради Європи (*Європейська правда* (<https://www.eurointegration.com.ua/news/2020/02/8/7106129/>). – 2020. – 8.02).

Будь-які зміни до Конституції України мають вноситися виключно за необхідності, бути ретельно вивірені та проходити широке обговорення. З такою позицією виступили експерти Центру політико-правових реформ на прес-брифінгу в Українському кризовому медіа-центрі.

«Конституція є однією із засад єдності народу та ефективного функціонування держави. Тому, по-перше, її необхідно неухильно виконувати всім, по-друге, науковці та практики повинні систематично аналізувати її дієвість, по-третє, варто періодично вносити зміни до неї, проте лише за результатами широких суспільних обговорень її проблем й оптимальних варіантів їх вирішення. На жаль, наше суспільство не дуже уважне до Конституції. У своїй діяльності влада значно частіше посилається на дані соціологічних досліджень – «народ хоче того-то», ніж на Конституцію. Низка указів президента, пов'язані з дорученнями Кабінету міністрів та іншим органам виконавчої влади ніяким чином не впливають з його повноважень, але ці укази підписуються», – зазначив І. Коліушко, голова правління Центру політико-правових реформ.

Експерти нагадали, що практично кожна нова влада в Україні намагалася вносити зміни до Конституції, підлаштовуючи її під свої потреби. Так само нинішній президент у перший день роботи нової Верховної Ради подав 7 законопроектів про внесення змін до Конституції, ще один – у грудні 2019 року. Вони готувалися фактично закрито, без обговорень.

«Це точкові зміни, які не передбачають якогось масштабного перерозподілу повноважень.

Але якби усі 7 були схвалені Верховною Радою, певний перерозподіл влади на користь президента відбувся би однозначно», – зазначив О. Марусяк, експерт з конституційного права Центру політико-правових реформ.

Водночас, за результатами опитування експертів, проведеного Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва у жовтні 2019 року, найкращою формою правління для України є змішана парламентсько-президентська – так вважають 35,3 %. Президентській формі правління перевагу віддали найменша кількість опитаних – 11,6 %, розповіла Юлія Кириченко, керівниця проектів з питань конституційного права Центру політико-правових реформ, співголова Ради Реанімаційного пакету реформ.

У підсумку три найбільш ризикові проекти змін отримали негативний висновок Конституційного Суду. Ще один, щодо децентралізації влади, президент відкликав.

«У нашій поточній ситуації Конституційний суд зайняв ризиковану, але правову позицію. Раніше Конституційний суд дуже часто приймав політичні рішення», – зазначила Ю. Кириченко.

«Рішення Конституційного суду підтвердили прогнози, які раніше давали експерти. Тому закликаємо не політизувати ці рішення Конституційного Суду», – додав І. Коліушко.

У вже згаданому експертному опитуванні на запитання, чи є Конституційний суд незалежним, «так», або «цілком незалежним» відповіли 33,9% експертів. 55,1% вважають, що «скоріше ні». Це кращі результати, ніж у попередніх опитуваннях. 75,3% не підтримують ідею ліквідації Конституційного суду.

На сьогодні у Верховній Раді залишається 4 проекти змін до Конституції. До двох – про скасування адвокатської монополії та про створення додаткових дорадчих, консультаційних та інших додаткових органів Верховної Ради – немає зауважень Конституційного Суду і вони можуть бути прийняті на наступній сесії.

До двох інших проектів є критичні зауваження. Перший – про забезпечення законодавчої ініціативи народу. «Конституційний суд звернув увагу на те, що у даному законопроекті формулювання «народ» як суб'єкт законодавчої

ініціативи є дуже розмитим і потрібно прописати, яка кількість громадян мають право подати законопроект до Верховної Ради. Друге зауваження полягає у тому, що запропоновані зміни до статті 93 Конституції можуть створити підґрунтя для маніпуляцій законодавчою процедурою», – зазначив О. Марусяк.

Другий – про скорочення кількості народних депутатів до 300. По-перше, не враховано, що відповідно треба було б змінити деякі інші норми – наприклад, пропорційно змінити кількість депутатів, які можуть подати звернення до Конституційного суду про визнання неконституційним певного закону, з 45 до 30. Ще одне зауваження – до перехідних положень, де йдеться, що Верховна Рада може працювати до дня виборів, а нова Верховна Рада приступить до повноважень з першого засідання. Таким чином, між днем виборів і днем першого засідання виникає часовий розрив від місяця і довше. Це потенційно небезпечно, тому що деякі рішення неможливо прийняти без парламенту, зокрема, якщо йде мова запровадження воєнного або надзвичайного стану, пояснює експерт.

Щодо децентралізаційних змін до Конституції, на думку І. Коліушка, вони потрібні.

«Внесення змін дуже бажане для успішного проведення реформи. Я погоджуюся з думкою Анатолія Ткачука [директор з питань науки і розвитку Громадської організації «Інститут громадянського суспільства»], що реформу можна провести і без змін до Конституції. Дійсно, можна, але це буде гірший варіант... Зокрема, змін потребують положення, пов'язані з діяльністю місцевих державних адміністрацій а також уточнення щодо конституційного регулювання адмінтерустрою. Але ці зміни потрібно робити виключно у комунікації з суспільством – місцевим самоврядуванням та експертами. Без цього великий ризик того, що будуть допущені якісь помилки. Тільки відполіровання текстів законопроектів, особливо якщо йдеться про Конституцію, гарантує ясність і однозначність тлумачення цих положень», – зазначив І. Коліушко (*Український кризовий media центр (<https://uacrisis.org/ua/74693-changes-to-the-constitution>). – 2020. – 30.01*).

## ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР

Мельниченко В., кандидат історичних наук, доцент

### Депутатська недоторканність: чи варто радіти перемозі?

**К**ожен президент України незмінно волів змінити Основний Закон, додержуватися якого він же урочисто обіцяв українському народові. Та не кожному це вдавалося здійснити в бажаному обсязі. Щойно набули чинності перші зміни — ініційовані, щоправда, попередником, але матеріалізовані винятково зусиллями вже діючого глави держави. Конституційний суд нарешті розібрався із законопроектами, внесеними президентом Зеленським, що дає можливість попередньо ухвалити ще на цій сесії Верховної Ради ті з них, щодо яких одержані позитивні висновки. Зрештою «під ялинку» до парламенту надійшов найбільш масштабний президентський законопроект щодо конституційних змін в організації місцевої влади. Тож яким бачить оновлення Конституції України гарант її додержання? Перша частина нашого аналізу буде присвячена депутатській недоторканності.

#### Зміни Конституції України на широкому фронті

Стабільність не стільки навіть національної системи законодавства, скільки держави в цілому значною мірою забезпечується суттєво ускладненим порядком внесення змін до Основного Закону. Це зумовлено особливою роллю будь-якої конституції як сукупності правоположень, вирішальних, стабілізуючих і компенсуючих для певного державно організованого суспільства. Тож формальні перешкоди на шляху таких змін покликані виявити наявність значної і усвідомлюваної суспільної потреби у перегляді окремих конституційних положень, зокрема, щодо депутатської недоторканності.

Особливість ставлення нашого суспільства до Конституції України виявляється у недостатності не те що розуміння, а й звичайної обізнаності з її змістом. І це ставлення, на жаль, здебільшого не залежить ані від освіти, ані від

суспільної ролі. Тож створюється практично безмежний простір для маніпулювання громадською думкою. Найяскравіший приклад — блискучі (хоч і не реалізовані) результати референдуму «за народною ініціативою» 16 квітня 2000 року, на досягнення яких було сконцентровано усю міць державного апарату.

Тож перманентні зміни вітчизняного Основного Закону зумовлені не стільки його вадами (хоч їх також не бракує), скільки відсутністю реальної суспільної підтримки. За таких обставин більшої ваги набувають самі наміри пануючого угруповання політичної еліти щодо пристосування Конституції України до власних швидкоплинних інтересів, аніж їх раціональність та зваженість з точки зору перспектив української державності.

#### Зняття депутатської недоторканності — перша хвиля конституційних ініціатив нової влади

Після президентських виборів 2019 року маємо вже три хвилі конституційних ініціатив нової влади.

Першою можна вважати успішне звільнення народних депутатів від тягаря депутатського імунітету, тобто скасування депутатської недоторканності. Формально це ініціатива президента Порошенка, і її можна було успішно поховати, якби не президент Зеленський. Утім, в цьому випадку новий глава держави діяв відповідно до своєї передвиборчої програми. Щоправда, в ній ішлося про законопроект «Про зняття недоторканності з президента України, народних депутатів і суддів», тож вужчий за змістом варіант попередника виявився навіть зручнішим. Варто відзначити, що саме пропрезидентська монопартійна більшість у парламенті забезпечила «підтягування» поточного законодавства до конституційних новел, забезпечивши їх практичну реалізацію.

Другою хвилею стали внесені ще до початку роботи Верховної Ради нового скликання аж сім законопроектів, які стосувалися функціонування парламенту, повноважень глави держави і здійснення судової влади. Ось тут президент відійшов від передвиборчих обіцянок: «Мій перший законопроект — «Про народовладдя». У ньому ми разом закріпимо механізм, за яким тільки народ України буде формувати основні завдання для влади через референдуми та інші форми прямої демократії».

Але то таке... Можна тільки гаяти час на припущення, чому їх не було зведено в один, або принаймні у три (по одному на кожен розділ Конституції України, який пропонувалося змінити). Чи то не було упевненості в їхній подальшій долі? Чи то тактичний хід, бо деякі пропозиції видаються як беззмстовний баласт до вельми істотних новел? Зауважимо тільки, що розгляд у Конституційному суді «щасливої сімки» затягнувся аж до кінця року, суттєво обмеживши час їх попереднього ухвалення вже на цій сесії парламенту.

Законопроекти другої хвилі надто помітно контрастують як за формою (стосується не однієї-двох статей, а семи (!) розділів Основного Закону), так і за змістом (йдеться про низку принципових пропозицій, які неодноразово і безрезультатно вносилися раніше) з поданим у грудні 2019 року законопроектом. При цьому предмет регулювання стосується не тільки децентралізації, як це формально позначено. Йдеться про відмову від місцевих державних адміністрацій та створення виконкомів відповідних рад (власне децентралізацію) із запровадженням інституту префектів; зміну територіальної організації держави; відмову від поселенської організації місцевого самоврядування та конституювання процесу об'єднання територіальних громад. Відповідні наміри висловлювалися ще у 2004 році в межах тодішньої конституційної реформи, але ж... Тотожний за назвою і близький за змістом законопроект вносив президент Порошенко у 2015 році, але ж... Та й внесений президентом Зеленським документ вже викликав такі збурення, що довелося його терміново коригувати і вносити новий на зміну раніше поданого.

Себто вже побіжне звернення до поданих конституційних пропозицій свідчить про відсутність системного бачення оновлення Конституції України у новій владній команді. Та варто детальніше придивитися до реалізованих і пропонуванних конституційних новел, для того, щоб оцінити зміст і сенс змін.

### **Депутатська недоторканність — суспільна потреба чи виплекана ілюзія?**

Зняття депутатської недоторканності тривалий час подавалося українському суспільству як конче необхідне. Про це промовисто свідчать дев'ять (!) висновків Конституційного суду: дев'ять разів депутати у сесійній залі прагнули більшістю від конституційного складу позбавити себе імунітету і вісім разів не вдалося сконсолідувати парламентську більшість у необхідні 300 голосів. Вилучення чч. 1 і 3 ст. 80 Конституції України є безумовною заслугою діючого президента та його команди. Їм достатньо було «не помітити» проголосований парламентом попереднього скликання законопроект.

Та чи варто радіти цій перемозі? Так, суспільні настрої не на користь збереження депутатської недоторканності. Надто часто і наочно окремі представники депутатського корпусу користувалися нею для прикриття відвертого беззаконня. Однак скасування імунітету не означає, що нарешті з'явилася можливість покласти цьому край.

### **Депутатська недоторканність у різних країнах світу**

Окрім того, світова практика конституційного закріплення депутатської недоторканності відображає об'єктивну потребу у захисті представників народу від свавілля передусім владних структур. Без такого захисту депутатський корпус легко перетворюється на іграшку в чужих руках. Тож конституції іноземних держав (до речі, і ті, де, на думку президента України, депутатський імунітет не закріплені) у тій чи іншій формі захищають парламентарів від кримінального переслідування.

У п. 1 р. 6 ст. 1 Конституції США зазначено: «В усіх випадках, окрім державної зради,



скоєння тяжкого кримінального злочину і порушення громадського спокою, сенатори і представники мають право недоторканності особи під час перебування на сесіях, а також по дорозі туди і назад».

У ст. 66.3 Конституції Іспанії встановлено, що генеральні кортеси недоторканні, а ст. 71.2 уточнює: «Протягом терміну дії свого мандата депутати і сенатори користуються недоторканністю і не можуть бути затримані, за винятком випадків, коли вони захоплені на місці злочину. Їм не може бути пред'явлено звинувачення і вони не можуть бути притягнуті до суду без згоди відповідної палати».

Основний Закон Німеччини говорить, що депутат «може бути притягнутий до відповідальності або заарештований за кримінально карану дію лише за згодою Бундестагу, за винятком випадків затримання на місці злочину або протягом дня, що наступає за днем вчинення такої дії» (ч. 2 ст. 46). Крім того, згода Бундестагу потрібна на всяке інше обмеження особистої свободи депутата (ч. 3 ст. 46). Будь-яке кримінальне переслідування, арешт чи інше обмеження особистої свободи депутата повинні бути припинені на вимогу Бундестагу (ч. 4 ст. 46).

У Конституції Італії вказано: «Жоден член парламенту не може бути притягнутий до кримінальної відповідальності без дозволу палати, до якої він належить; не може бути підданий особистому або домашньому обшуку, не може бути заарештований або іншим чином позбавлений волі, за винятком випадків виконання остаточного вироку або затримання на місці злочину, щодо якого передбачений обов'язковий арешт» (ч. 2 ст. 68).

Надзвичайно детально відповідні положення щодо депутатської недоторканності викладено у ст. 105 конституції сусідньої Польщі. З дня опублікування результатів виборів і до дня погашення мандата депутат не може бути без згоди сейму притягнутий до кримінальної відповідальності (ч. 2). Кримінальне провадження, порушене проти особи до дня обрання його депутатом, підлягає на вимогу сейму призупиненню до часу погашення мандата. В такому випадку підлягає також

призупиненню на цей період протягом строку давності у кримінальному провадженні (ч. 3). Депутат може висловити згоду на залучення його до кримінальної відповідальності (ч. 4). Депутат не може бути затриманий або заарештований без згоди сейму, за винятком випадку, коли він захоплений при скоєнні злочину і якщо його затримання необхідне для забезпечення належного ходу провадження. Про затримання негайно повідомляється маршал сейму, який може розпорядитися про негайне звільнення затриманого (ч. 5).

Як бачимо, депутатський імунітет — аж ніяк не рідкість. Інша річ, що він (за рідкісними винятками) не є абсолютним. У жодній країні, яка вважає себе цивілізованою, депутату, зокрема, не дозволено безкарно лупцювати правоохоронців, прикриваючись власною недоторканністю, як це не раз (та ще й перед об'єктивами) відбувалося в Україні. Бо в такому разі його буде негайно взято під варту на місці злочину.

Сьогодні ж у ст. 80 Конституції України залишилася частина, яка стосується депутатського індемнітету — невідповідальності за офіційні дії у парламенті. Але коли глава держави вказав на це як на належну гарантію безперешкодної депутатської діяльності («вони не будуть нести відповідальність за політичні рішення, голосування або будь-які політичні та публічні виступи»), то він відверто злукавив. Бо, за точним змістом конституційного формулювання, депутат не несе юридичної відповідальності за «висловлювання у парламенті та його органах». Якщо ж він те саме спробує повторити перед виборцями, то ніщо не завадить підшукати йому підходящу статтю з Кримінального кодексу. А тоді нехай змилується над ним генеральний прокурор.

Як слушно зазначив у окремій думці суддя Конституційного суду Микола Мельник: «Існуючий інститут депутатського імунітету потребує зміни (звуження), але він не може бути скасований повністю. Скасування імунітету парламентарів може зробити їх беззахисними перед виконавчою владою, залежними від неї, стати своєрідним «щепленням» від опозиційності, ускладнити розвиток демокра-

тії в Україні. Повне скасування депутатського імунітету може дозволити собі лише держава з надзвичайно високим рівнем демократії, пануванням верховенства права, у якій фактично неможливим є безпідставне звинувачення особи та притягнення її до кримінальної від-

повідальності». Тож одержана перемога щодо зміни Конституції України в частині зняття депутатської недоторканності цілком може стати перемогою над здоровим глуздом (*Ракурс* (<https://racurs.ua/ua/2523-deputatska-nedotorkannistchy-varto-radity-peremozi.html>)). – 2020. – 13.02).

**Мельниченко В., кандидат історичних наук, доцент**

## Який парламент України потрібен президенту?

Із власне президентських законодавчих ініціатив щодо змін до Конституції найсуттєвішою за змістом є законопроект про зменшення конституційного складу Верховної Ради та закріплення пропорційної виборчої системи (№1017 від 29 серпня 2019 року). Ідея скоротити кількісний склад парламенту України не нова. Основний підігрівач її в суспільстві — парламент потрібно здешевити. При цьому чомусь не ставиться питання про конституційне обмеження витрат — встановивши, за прикладом США, що депутати можуть підняти зарплату винятково наступному скликанню, але не собі.

Саме до такої чисельності — 300 депутатів — вже пропонував провести скорочення президент Кучма на відомому референдумі 2000 року. Аргумент, який наводиться зараз, — скорочується чисельність населення. Але кількість зареєстрованих виборців скорочується не так швидко — станом на 31 грудня 2019 року у Державному реєстрі було 35,5 млн виборців. На президентських виборах наприкінці 2004 року в Україні нараховувалося 37,66 млн виборців.

Найголовніше ж, ніхто не згадує про те, що парламент України передусім є представницьким органом. Він і так чисельно не найбільший. Загальнонаціональні представницькі органи (або їх нижні палати) держав з меншою, аніж в Україні, чисельністю населення сьогодні налічують: Австрія, Данія, Норвегія, Нідерланди, Чехія, Фінляндія — до 200 депутатів, Бельгія, Португалія, Швейцарія — від 200 до 250, Швеція (без зрівняльних мандатів) — 310. У сусідніх (знову ж таки менших за чисельністю

населення) — Словаччині — 150, Угорщині — 199, Польщі — 460, Румунії — 329; у більших Франції — 577, Італії — 630, Великій Британії — 650, Німеччині — 709 парламентарів. А у багатьох з цих держав є ж іще й верхні палати.

Немає жодних підстав вважати, що співвідношення кількості депутатів парламенту України та виборців є надмірним. Для того щоб українці зрозуміли переваги демократії, вони мають робити свідомий вибір, а для цього потрібно мати можливість подивитися в очі кандидатам і поручатися з ними (або демонстративно сховати руки в кишені).

### Що таке пропорційна система виборів до парламенту країни?

Викликає сумнів і внесення до ч. 3 ст. 77 Конституції новели: «Верховна Рада України обирається за пропорційною виборчою системою» — оскільки як такої пропорційної системи немає. Є велика кількість пропорційних систем, більшість яких практично невідома вітчизняній громадськості. Попри проголошення в Україні принципу верховенства права, який передбачає таку-сяку визначеність, запропоноване положення створює неабияку невизначеність. Приміром, у випадку прийняття цієї пропозиції Рада, переглянувши Виборчий кодекс, встановить загороджувальний пункт (бар'єр) на виборах у парламент не у 5%, а у 10%. Це суттєво вплине на результати виборів і забезпечення представницького характеру парламенту, але буде відповідати Конституції. Особливо з урахуванням запропонованої новели вилучити з її тексту (ст. 81) згадку про блоки партій.

Звернімо увагу й на те, що закріплення пропорційних виборів, поєднане з висуванням кандидатів виборцями винятково через партії, означатиме позбавлення можливості самовисування незалежних кандидатів. В умовах, коли партій в Україні немає, а є скороминущі партійні проекти, конституційне положення не стабілізуватиме, а дестабілізуватиме державу. Зауважмо, що окремі європейські конституції закріплюють виборчу систему (Австрія, Норвегія), але в цих випадках йдеться про визначення усіх сутнісних параметрів такої системи.

### **Неособисте голосування депутатів парламенту**

Переважно декларативним видається намір забезпечити парламентську дисципліну шляхом включення до ст. 81 положень (№1027 від 29 серпня 2019 року) про можливість позбавлення депутатського мандата внаслідок неособистого голосування, відсутності депутата парламенту без поважних причин протягом однієї чергової сесії на третині пленарних засідань та/або засідань комітету Верховної Ради, членом якого він є. Сенс включення таких положень до Основного Закону є винятково за умови їх граничної визначеності, яка б не допускала довільних інтерпретацій.

Що таке «неособисте голосування»? Є рішення КСУ від 7 липня 1998 року №11-рп/98 щодо офіційного тлумачення поняття «особисте голосування». Але можна припустити, що неособистим голосуванням є слухняне виконання депутатом парламенту вказівок керівників фракції. В іншому рішенні КСУ (від 17 жовтня 2002 року №17-рп/2002) зазначено: «Основною формою діяльності Верховної Ради України є пленарні засідання під час сесій...». Як у цьому контексті розуміти «та/або» пропонованої новели щодо присутності на засіданнях комітетів? Не кажучи про вельми суб'єктивне розуміння «поважних причин». Як буде визначатися «поважність» і, головне, якими документами засвідчуватися?

### **Законодавчу ініціативу — народу!**

В окремих законопроектах важко знайти раціональне зерно. Зокрема, це стосується

пропозиції надати законодавчу ініціативу народу (№1015 від 29 серпня 2019 року). За ч. 2 ст. 5 Конституції України «Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування», ч. 3 цієї статті визначає, що «Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами». А тут народу дозволяють ще й бути суб'єктом законодавчої ініціативи. Це б як генеральному директору дозволити підробляти ще й прибиральницею.

Суддя КСУ Микола Мельник у своїй окремій думці слушно звернув увагу і на те, що «конституційно-процесуальний статус народу як суб'єкта законодавчої ініціативи буде навіть нижчим, ніж статус президента України», якого Конституція визначає суб'єктом пріоритетної законодавчої ініціативи (ч. 2 ст. 93).

Зауважмо, що в закордонних конституціях є поняття народної законодавчої ініціативи, але її суб'єктом визначається певна кількість громадян. Наприклад, за конституцією Італії народ «здійснює законодавчу ініціативу шляхом внесення від імені не менше ніж 50 тисяч виборців пропозиції, складеної у формі постатейного проекту» (ч. 2 ст. 71). Утім, можливо, у цьому законопроекті головне навантаження несла пропозиція доповнити ст. 93 новою частиною: «Закон приймається відповідно до вимог законодавчої процедури, визначеної Конституцією України та законами України». Це б, знову ж таки, посилило невизначеність розуміння Основного Закону, оскільки до сьогодні Конституційний суд приймав рішення про конституційність законів України виходячи з додержання конституційної процедури їх ухвалення.

### **Інститут уповноважених парламенту України — наївна спроба створити конкуренцію в держапараті**

Не менш беззмістовною є спроба запровадити інститут уповноважених Верховної Ради (№1016 від 29 серпня 2019 року). Практично ця новела, всупереч формально задекларованій меті — забезпечення ефективного механізму

парламентського контролю за додержанням прав та свобод людини і громадянина в Україні, руйнує наявний механізм парламентського контролю. За теорією організації, наявність структур, які здійснюють дублюючі функції, є наочним проявом дезорганізації. Фактично це найважливіша спроба створити конкурентне середовище в державному апараті. Так тоді, можливо, потрібно розпочати зі створення інституту ще одного глави держави? Або ще одного парламенту України?

І нічим іншим, як невдалою екстраполяцією на парламент країни положення п. 28 ч. 1 ст. 106 Конституції України, є законопроект щодо консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів Верховної Ради (№1028 від 29 серпня 2019 року). Це президент без такого конституційного опертя міг би одного чудового дня залишитися без допоміжного апарату і, головне, його фінансування. Натомість парламент, на відміну від глави держави, не потребує такого повноваження, бо він вже здійснює «призначення на посаду та звільнення з посади керівника апарату Верховної Ради України; затвердження кошторису Верховної Ради України та структури її апарату» (п. 35 ч. 1 ст. 85, п. 2 ч. 2 ст. 88).

### **Президент в урядовому городі**

Найсуттєвішим для президента є закріплення повноважень утворювати незалежні регуляторні органи, Національне антикорупційне бюро, призначати на посади та звільняти з посад директорів НАБУ і Державного бюро розслідувань (№1014 від 29 серпня 2019 року).

Сутність проблеми, яку пропонувалось вирішити цим законопроектом, полягає у тому, що законами України главу держави вже наділено повноваженнями, не передбаченими Конституцією, що безпосередньо суперечить п. 31 ч. 1 ст. 106. Натомість є правова позиція Конституційного суду, сформульована в низці рішень (від 10.04 2003 р. №7-рп/2003, від 07.04 2004 р. №9-рп/2004, від 16.05 2007 р. №1-рп/2007, від 01.04 2008 р. №3-рп/2008), відповідно до якої повноваження глави держави не можуть розширюватися законами України.

### **Досвід попередників 2007 року**

Однак в цьому випадку йдеться не тільки і навіть не стільки про неконституційне розширення повноважень, скільки про формування системи підпорядкованих главі держави органів влади. Ще у січні та квітні дуже далекого 2007 року указами президента №56/2007 і №365/2007 п'ять державних органів (Фонд державного майна, Антимонопольний комітет, Державну комісію з цінних паперів та фондового ринку, Службу безпеки та Управління державної охорони) було виведено за межі системи центральних органів виконавчої влади, оскільки у відповідних статутних законах вони органами виконавчої влади безпосередньо не визначалися. Хоч до цього півтора десятки років вважалися саме такими. Президент Ющенко внаслідок складних стосунків з прем'єром Януковичем використав формальні підстави для того, щоб вивести з підпорядкування уряду низку владних структур, передусім силових.

Та за три роки вже президент Янукович, який, за відомим рішенням КСУ від 30 вересня 2010 року №20–рп/2010, відновив контроль над урядом, ініціював розширення кола державних органів, які були виведені з системи центральних органів виконавчої влади і практично підпорядковані президенту. 7 жовтня 2010 року було внесено зміни до закону «Про природні монополії», якими національні комісії регулювання природних монополій визначалися вже не центральними органами виконавчої влади зі спеціальним статусом, а «державними колегіальними органами». Після 2014 року було ініційовано ухвалення низки законів, якими створювалися нові державні органи, право призначення керівників яких належало президенту.

### **Всі органи влади — президенту**

Тож ініціатива президента Зеленського спрямована на конституювання системи органів влади, практично підпорядкованих главі держави. З прийняттям такого підходу практично б руйнувалася організація публічної влади в Україні, визначена Розділом 1 Основного Закону. Діяльність усіх без винятку органів, наділених владою, має відповідати положенню

ч. 2 ст. 5 Конституції України: «Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування». Тобто будь-яка владна інституція, що діє від імені держави, має ідентифікуватися як орган державної влади. Між тим у ч. 1 ст. 6 Конституції України зазначено, що державна влада «здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову». А з огляду на достатню організаційну окресленість органів законодавчої та судової влади слід відносити органи державної влади, наділені розпорядчими і виконавчими функціями, саме до виконавчої влади.

Зауважмо, що, на відміну від парламенту України і президента, повноваження Кабінету міністрів як вищого органу в системі органів виконавчої влади не визначені виключно Основним Законом. Конституція (п. 10 ст. 116) передбачає надання уряду повноважень законами України. Це дозволяє більш гнучко та оперативно реагувати на динамічні потреби суспільства у здійсненні упорядкованих впливів, у тому числі шляхом створення необхідних інституційних засобів. Інша річ, що законами України мають бути встановлені

певні гарантії самостійності для таких органів, у тому числі й від безпідставного втручання уряду в їхню діяльність.

Між тим сьогодні створюється парадоксальне становище. Конституційний суд надав негативний висновок щодо цього законопроекту, однак президент призначає Ірину Венедіктову в. о. керівника Державного бюро розслідувань. Попри те, що законом 3 грудня 2019 року статус ДБР було суттєво змінено: з центрального органу виконавчої влади він перетворився на державний правоохоронний орган, зроблено це було похапцем. Бо ст. 1 закону «Про Державне бюро розслідувань» виклали в новій редакції, а серед повноважень, як і раніше, на першому місці — «бере участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері протидії злочинності, вносить відповідні пропозиції на розгляд Кабінету міністрів України» (п. 1 ч. 1 ст. 6). А головне, повноваження президента призначати і звільняти директора ДБР і навіть призначати своїх представників до конкурсної комісії ДБР мають ознаки неконституційних (*Ракурс* (<https://racurs.ua/ua/2524-yakyy-parlament-ukrayiny-potriben-prezydentu.html>). – 2020. – 14.02).

**Жернаков М., доктор юридичних наук, експерт з питань реформи судів та юридичної освіти, голова правління Фондації DEJURE, член Громадської ради доброчесності, координатор ГРА**

## **Ліквідація Верховного Суду України неконституційна: що тепер буде з судовою системою?**

**К**онституційний Суд України (КСУ) опублікував текст свого рішення у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо судової реформи 2016 року.

Цим рішенням Конституційний Суд визнав неконституційною ліквідацію Верховного Суду України та положення про менші суми довічного грошового утримання для суддів у відставці, які не пройшли кваліфікаційне оцінювання.

У 2016 році в ході судової реформи Верховний Суд України ліквідували. Замість нього утворили новий Верховний Суд, до якого

провели окремий конкурс. За задумом авторів реформи, така процедура дозволила б очистити найвищу судову інстанцію від недоброчесних суддів.

Парламент вніс зміни до Конституції та змінив назву інституції з "Верховний Суд України" (ВСУ) на просто "Верховний Суд" (ВС).

Судді ВСУ не були автоматично переведені до нового суду, однак могли взяти участь в конкурсі до нього на загальних засадах.

Ліквідація старого Верховного Суду України ще не закінчилась, оскільки це рішення було оскаржено в суді.

Наразі є дві окремі юридичні особи: Верховний Суд та Верховний Суд України. У ВСУ залишається 9 суддів, які відмовилися йти у відставку чи брати участь в конкурсі до нового ВС.

Закон також передбачав, що збільшене довічне грошове утримання може призначатися лише тим суддям, які успішно пройшли кваліфікаційне оцінювання, а потім здійснювали правосуддя протягом принаймні трьох років.

Значна кількість суддів, у тому числі недоброчесних, відмовилася брати участь у кваліфікаційному оцінюванні та вирішила подати у відставку. Розмір довічного грошового утримання для них встановлювався законом і не міг збільшуватися.

### **Що саме Конституційний Суд вирішив щодо ліквідації ВСУ?**

КСУ вирішив, що звичайний закон не може ліквідувати Верховний Суд (хоч би як його не назвали: ВС чи ВСУ). Тому положення закону щодо ліквідації ВСУ є неконституційними.

Цим КСУ визнав, що ВСУ існує, і його судді зберегли свій статус.

Чи є конституційним "новий Верховний Суд"? Чи залишаються його рішення обов'язковими?

Так. КСУ відмовився визнати формування нового ВС неконституційним. Тому його рішення залишаються обов'язковими.

### **Отже, зараз існує два Верховні Суди?**

Технічно – так. Є дві юридичні особи. Тепер парламент має вирішити як розв'язати цю колізію, пам'ятаючи, що відповідно до позиції КСУ ані ВС, ані ВСУ не можна ліквідувати. Швидше за все, законом обидва суди або об'єднають, або визнають однією особою.

### **Скільки зараз суддів у Верховному Суді?**

У новому ВС 191 суддя, у старому – 9 суддів. Наразі здійснювати правосуддя можуть лише судді нового ВС. Парламент повинен прийняти рішення про те, як перевести суддів старого ВСУ до нового.

Після прийняття змін до закону судді старого ВСУ також зможуть здійснювати правосуддя.

При цьому загальна кількість суддів Верховного Суду (як старих, так і нових) дорівнюватиме граничній кількості у 200 суддів, яка була встановлена законом.

Віднедавна діє нова редакція закону, яка зобов'язує скоротити кількість суддів Верховного Суду до 100, що викликало різку негативну реакцію Європейського Союзу і країн G7.

### **Що КСУ вирішив щодо довічного грошового утримання?**

Конституційний Суд визнав, що всі судді мають єдиний статус, незалежно від того, виходили вони у відставку чи ні, а якщо виходили, то коли.

Тому суми довічного утримання повинні бути рівними для всіх суддів, в тому числі і для тих, хто не проходив кваліфікаційне оцінювання.

Сюди також входять усі судді, які пішли у відставку до прийняття змін до Конституції у 2016 році.

Це рішення КСУ суттєво вплине на видатки державного бюджету: тисячам суддів у відставці потрібно буде компенсувати різницю сум довічного грошового утримання за 4 роки. Загальна сума компенсації залежить від багатьох чинників, тому для її обчислення знадобиться певний час.

### **Як рішення КСУ вплине на судову реформу?**

Рішення Конституційного Суду не матиме вирішального впливу на нинішній етап реформи, ініційований президентом Зеленським.

Якщо парламент вирішить питання про статус суддів ВСУ до того, як, відповідно до закону 193-ІХ, буде створена Етична комісія, остання зможе перевірити на доброчесність цих суддів ВСУ та звільнити тих, хто критеріям доброчесності не відповідатиме.

Водночас варто мати на увазі, що на розгляді Конституційного Суду перебуває і подання про визнання неконституційною судової реформи Зеленського.

Якого рішення можна очікувати від КСУ щодо закону про судову реформу Зеленського?

Майже дві третини суддів Конституційного Суду є представниками судової влади. Це рішення КСУ, особливо в частині довічного грошового утримання, ще раз підтверджує, що судова система має значний вплив усередині КСУ.

У той же час, у питанні ліквідації старого ВСУ Конституційний Суд намагався знайти збалансоване рішення, яке не призвело б до якихось кардинальних правових наслідків.

Для подальшого впровадження реформи важливо, щоб Конституційний Суд при розгляді закону № 193-ІХ зберіг Етичну комісію при Вищій раді правосуддя та Конкурсну комісію з відбору Вищої кваліфікаційної комісії суддів, що є ключовими інструментами очищення судової влади.

### Що з цим всім робити?

Потрібно гарантувати, що Конституційний Суд не поставить під загрозу судову реформу та будь-яку іншу реформу в майбутньому. Для цього необхідно запровадити на рівні закону конкурсну процедуру відбору суддів КСУ, яка вже передбачена Конституцією України.

Проте на рівні змін до загального законодавства, цей процес залишається політизованим. Ідею запровадити незалежну конкурсну процедуру для відбору суддів КСУ перед виборами підтримала партія "Слуга народу". Водночас президент Зеленський пообіцяв ліквідувати політичний вплив на Конституційний Суд (*Українська правда* (<https://www.pravda.com.ua/columns/2020/02/21/7241242/>). – 2020. – 21.02).

**Валько В., член Громадської ради доброчесності, юрист-аналітик Секретаріату Ради громадського контролю при НАБУ**

## Зеленський і перезавантаження судової системи: доживемо?

**М**инулого тижня президент В. Зеленський заявив: "Я впевнений, що ми з вами доживемо до моменту, коли буде перезавантаження судової системи. Ви ж бачите, що відбувається. Поки що у нас складна ситуація з судами, і вона завжди була дуже складна. Тобто вони особистості в цій країні. Ми наразі з цим боремося. Ми говоримо про захист наших інвесторів".

При цьому він також наголосив, що в Україні є багато порядних суддів, але є і багато проблемних кейсів, які не дають розвиватися Україні, не дають можливості захищати і внутрішні, і іноземні інвестиції.

Складно погодитися зі словами президента про те, що ситуація в судовій системі України доволі не проста. Хоча ще складнішою є ситуація з органами суддівського врядування (Вищою кваліфікаційною комісією суддів і Вищою радою правосуддя), до роботи яких за останній час було чи не найбільше запитань.

Ще у березні 2019 року на той час кандидат у президенти Володимир Зеленський підтримав запропонований громадськістю Порядок денний

реформи правосуддя. Порядок передбачає конкретні кроки для перезавантаження ВККС і ВРП, забезпечення незалежності судової гілки влади від так званих кураторів, що від імені Адміністрації президента здійснювали неформальне управління нею.

Однак, згадуючи про "багато проблемних кейсів, які не дають розвиватися Україні та захищати інвестиції", не можна пройти повз ті випадки, які прямо чи опосередковано пов'язані саме з будівлею на Банковій.

26.07.2019 – НАБУ та ГПУ провели обшук в Окружному адмінсуді Києва. Вони розслідували справу про втручання керівництва ОАСК в ухвалення рішень, вплив на роботу ВККС та організацію прийняття завідомо неправосудних рішень.

Саме цей суд приймав рішення про розгін Майдану, поновлював на посаді Насірова, відстороняв Супрун, забороняв переіменувати церкву Московського патріархату, скасовував націоналізацію "Приватбанку" тощо.

14 і 15.08.2019 – члени ВРП Володимир Говоруха та Андрій Овсієнко (тепер уже голова

ВРП) відвідали Офіс президента напередодні розгляду клопотання про відсторонення ексголови Окружного адмінсуду Києва Павла Вовка й судді Ігоря Погрібніченка. Зрозуміло, що ніхто нікого тоді не відсторонив

10.09.2019 – Зеленський призначив заступником керівника Офісу президента Андрія Смирнова, адвоката, який займався справою ексголови фракції Партії регіонів Олександра Єфремова, директора ТОВ "Запорізький титаномагнієвий комбінат" (ЗТМК) Володимира Сивака та був захисником ексміністерки юстиції Олени Лукаш.

В Офісі президента він фактично займається тим же, чим у свій час займалися Андрій Портнов у Віктора Януковича і Олексій Філатов у Петра Порошенка – правовою політикою та судовою системою.

А ще особа з голосом, схожим на голос Смирнова, погрожувала викраденням представнику громади Протасового яру Роману Ратушному.

30.09.2019 – Зеленський призначив до Вищої Ради правосуддя Оксану Блажівську, щодо доброчесності якої виявили сумніви громадські організації Автомайдан, Центр протидії корупції, Фундація DEJURE та Трансперенсі Інтернешнл Україна.

При цьому свого другого представника до Вищої Ради правосуддя президент не обрав і в результаті оголосив новий конкурс. Хоча серед фіналістів був відомий адвокат та активіст Роман Маселко, а також судді Роман Брегей, Віктор Фомін та Павло Пархоменко, кожен із яких свого часу отримував премію "Честь тижня" як суддя, що наближає становлення доброчесного і ефективного правосуддя в Україні.

10.10.2019 – на пресмарафоні, який проходив у Kyiv Food Market, відповідаючи на запитання про сумнозвісний Окружний адмінсуд Києва, Володимир Зеленський сказав:

"Мені в цілому ніхто ручний не потрібен. Готовий розібратися з цим питанням. Готовий підписати указ, який допоможе справедливості й з приводу окружного адмінсуду... Немає питань. Дайте мені розібратися з цим Окружним адмінсудом... У мене не було цього питання. Я

навіть не проговорював його зі своєю командою й навіть не знаю, в якому стані це".

Після цього жодних коментарів щодо ОАСК президент не давав, а вже у січні 2020 року той самий Павло Вовк, якому ще влітку ГПУ вручала підозру, знову став головою цього суду.

27.11.2019 – Агентство США з міжнародного розвитку та Посольство Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії в Україні надіслали на адресу ВРП свої пропозиції щодо міжнародних експертів до складу Комісії з питань доброчесності та етики.

Ця комісія, зокрема, має оцінювати членів ВРП на відповідність критеріям доброчесності та професійної етики, і, у разі виявлення невідповідності, ініціювати їх звільнення.

Відповідно до закону України "Про Вищу раду правосуддя" Комісія мала бути створена до 5 лютого 2020 року. Але 6 лютого 2020 року ВРП визнала неможливим затвердження персонального складу Комісії та заявила, що Агентство США з міжнародного розвитку та Посольство Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії в Україні не є належними суб'єктами формування Комісії відповідно до закону.

При цьому у листопаді Офіс президента заявляв, що міжнародні партнери, які подали до Комісії своїх кандидатів, повністю виконали норми закону щодо делегування своїх представників.

10.12.2019 – "нереформована" Вища рада правосуддя затвердила Положення про проведення конкурсу на зайняття посади члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів.

По своїй суті воно повністю знецінило роль міжнародних експертів у доборі членів до нової ВККС та заблокувало сам конкурс, оскільки міжнародні організації, з якими Україна співпрацює у сфері запобігання та протидії корупції, не захотіли делегувати у таку комісію своїх представників.

Спершу ВРП сказало міжнародникам, що вони повинні подати своїх представників в Комісію до 2 січня. Згодом цей строк продовжили до 5 лютого, а потім ще раз продовжили, уже до 10 березня.



Тільки особливого змісту у продовженні строків немає, оскільки саме Положення від цього не стає менш маніпулятивним чи більш законним.

Експерти Центру політико-правових реформ заявили, що затверджена ВРП процедура конкурсного відбору членів ВККС істотно суперечить закону України "Про судоустрій і статус суддів", а також створює зовнішні можливості для маніпуляції результатами конкурсу.

Про інші провали ВРП, які вказують на неспроможність чинного складу Ради виконувати довірені їй обов'язки, можна прочитати тут.

04.02.2020 – Зеленський призначив свого другого члена до ВРП. Ним стала колишня суддя Тетяна Розваляєва, яка підтверджувала законність підписаних Віктором Януковичем "Харківських угод", відповідно до яких, термін перебування Чорноморського флоту РФ у Криму було продовжено на 25 років.

Також вона входила до складу п'ятої суддівської палати ВАС, що була спеціально створена за часів президентства Януковича для розгляду позовів до президента, Верховної

Ради, Вищої ради юстиції, а згодом і Вищої кваліфікаційної комісії суддів.

За день до цього, 03.02.2020 Шостий апеляційний суд зупинив дію наказу про затвердження результатів конкурсу на концесію Херсонського порту та визначення його переможця. Прийняття саме цього рішення коментував президент, коли заявив про наявність проблемних кейсів, які не дають розвиватися Україні та не дають можливості захищати інвестиції.

А ще можна згадати про масове залишення ВККС недоброчесних суддів на своїх посадах, обрання головами судових установ суддів, які затримувалися за водіння напідпитку, ухвалення сумнівних рішень всім відомим Баришівським судом, існування більше 40 скерованих до Вищого антикорупційного суду справ НАБУ щодо суддів тощо.

Втім В. Зеленський все ж впевнений, що ми з вами доживемо до моменту, коли відбудеться перезавантаження судової системи. Поки що, як бачимо, слова і дії трохи розходяться. Як буде далі – побачимо (*Українська правда* (<https://www.pravda.com.ua/columns/2020/02/11/7240142/>). – 2020. – 11.02).

**Шепель Т., голова Третейської палати України, член правління Dejure Foundation, член Громадської ради доброчесності**

## **Уряд ініціював реформу третейських судів: що зміниться для бізнесу?**

**Д**овіра до державних судів в Україні надто низька. Судочинство залишається в руках корумпованих кланів, які пручаються реформам.

Клани намагаються зберегти монополію, обмежуючи альтернативні способи вирішення спорів: арбітраж і внутрішні третейські суди.

Створення альтернативи державним судам відповідає очікуванням інвесторів і громадян, які хочуть мати швидкі і некорумповані інструменти вирішення спорів.

Про необхідність запровадження вирішення спорів у третейських судах не раз наголошували президент, прем'єр-міністр, міністр юстиції.

Створенню законопроекту передувала кількарічна робота провідних третейських суддів, фахівців Мін'юсту, членів комісії з правової реформи при президентові.

Грунтовні дослідження, опитування громадян і бізнесменів показали, що чинна система третейських судів не виправдала сподівань. Хоча закон "Про третейські суди" набув чинності ще в 2004 році, і за цей час було створено 515 третейських судів, вони не стали поширеним інструментом вирішення спорів.

**You pay peanuts, you get monkeys, або Чому дешеві судді — це надто дорого**

За даними досліджень, широкі можливості для створення третейських судів і відсутність належних механізмів з регулювання і саморегулювання якості вирішення ними спорів призвели до того, що часто вони утворювалися за "кишеньковим" принципом, а в деяких випадках зловживали компетенцією.

За законом, їм підвідомче широке коло спорів, але через втрату довіри до інституції, малу обізнаність населення й бізнесу, утиски з боку державних судів третейські суди майже не працюють. Майже немає третейських судів, які відповідають запиту потенційних споживачів їх послуг. Приміром, з 515 зареєстрованих третейських судів 267 не розглянули жодної справи.

### **Що пропонує законопроект**

Мета законопроекту — скоротити кількість третейських судів і підвищити їх якість. Пропонується підвищити вимоги до організацій, при яких можуть утворюватися такі суди. В Україні зареєстровано десятки тисяч організацій, які мають право створювати третейські суди, однак значна їх кількість існує лише на папері.

Такі фантоми не несуть ніякої відповідальності хоча б через те, що їх неможливо знайти. Далі створювати третейські суди зможуть тільки ті організації, які ведуть статутну діяльність, мають постійне місце розташування і засоби для функціонування, у тому числі — для забезпечення діяльності третейського суду.

Підвищуються вимоги і до висвітлення інформації про роботу третейських судів.

Встановлення вимог, яким повинен відповідати третейський суд, і контроль за їх дотриманням стане компетенцією органів третейського самоврядування — з'їзду третейських суддів і утвореної ним Третейської палати України.

### **Як відбуватиметься скорочення третейських судів**

Спочатку повинен зібратися всеукраїнський з'їзд третейських суддів. Він визначить вимоги до третейських судів та обере Третейську

палату, яка оцінить відповідність третейських судів вимогам закону і критеріям, встановленим з'їздом.

Потім третейські суди повинні пройти перевірку відповідності цим вимогам. Реєстрація тих з них, які не пройдуть перевірку, повинна бути скасована. На таку перевірку і перереєстрацію закон відводить річний термін.

Третейський суд повинен перебувати за місцем реєстрації, зокрема, отримувати кореспонденцію, мати оприлюднені на офіційному інтернет-сайті положення, регламент, список суддів, бути доступним для комунікації.

Третейська палата України може ухвалювати рішення за скаргами на діяльність третейських судів, проте вони будуть рекомендаційними.

### **Як контролюватиметься якість роботи третейських судів**

У світі незалежність третейських судів гарантується, втручання у їх діяльність не допускається. Головним оцінювачем якості їх роботи є сторона у справі, бо вирішувати спір суд може лише після укладення сторонами третейської угоди.

У чому логіка контролю за якістю роботи третейського суду? Фахівці, які входитимуть до складу Третейської палати, за скаргою будуть надавати свій професійний висновок про те, чи правильно вчинив третейський суддя.

Такі висновки будуть публічно доступні. Вони дозволять споживачам самостійно визначатися, укласти третейське застереження про звернення до цього третейського суду чи краще обрати інший. Якість роботи і репутація — єдині цінності, що роблять успішним третейського суддю і третейський суд.

Місця для зловживань компетенцією не повинно бути, оскільки буде ліквідована значна кількість третейських судів, які існують лише на папері і яких неможливо знайти і притягнути до відповідальності за наявності підстав.

### **Розгляд третейськими судами спорів стосовно нерухомості**

Багатьох цікавить питання повернення компетенції третейським судам вирішувати

спори стосовно нерухомості, що було обмежено у 2009 році через зловживання.

Виокремлення спорів з підвідомчості третейських судів не практикується ніде в світі, тому право вирішення спорів щодо нерухомості має бути повернене. Проте це відбудеться через три роки після набуття законом чинності. Такий строк достатній для завершення перевірки і переєстрації третейських судів.

Цього часу повинно вистачити для появи в країні якісних, репутаційних та відповідальних третейських судів і ліквідації судів, помічених у зловживаннях. До якісних і відомих третейських судів довіра зросте, і застосування третейських угод при укладенні будь-яких договорів стане нормою і сталою практикою.

Сподіваюся, згодом будь-яке підприємство чи громадянин, укладаючи будь-який цивільний чи господарський договір, звикнуть прописувати в розділі "вирішення спорів" третейський суд, якому вони довіряють, і не будуть мати клопотів через тяганину і ризики, які на них чекають у державних судах.

Так живе весь цивілізований світ, так повинна жити і Україна.

Чекаємо від Верховної Ради такої ж динаміки ухвалення законопроекту, який продемонстрував уряд, швидко ініціювавши законопроект, оскільки горизонт очікування позитивних результатів від його втілення — кілька років (*Європейська правда* (<https://www.epravda.com.ua/columns/2020/02/4/656553/>). – 2020. – 4.02).

**Попова О., доктор економічних наук, головний науковий співробітник ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України»**

## **Адміністративний форсаж.**

### **Чим загрожує прискорення реформи самоврядування**

**У**ряд планує до жовтня 2020-го завершити реформу місцевого самоврядування, щоб підготуватися до місцевих виборів. Але в гонитві за результатом програють сільські громади, які за нинішніх умов реформування лише втрачають. Це складний, але дуже важливий текст, який мають прочитати у владних кабінетах, аби врешті процес децентралізації не пішов у зворотному напрямку.

Уряд планує до чергових місцевих виборів адміністративним способом завершити реформу місцевого самоврядування, утворивши масштабні об'єднані територіальні громади (ОТГ).

Тут уже не до добровільності: перспективні плани (ПП) формування громад переглядаються, за вивіскою "спроможності громад" активно йде приєднання громад до сформованих ОТГ, особливо до міст обласного значення, часто без згоди тих, кого приєднують. Подальше об'єднання в ОТГ тепер відбуватиметься лише відповідно до

затверджених перспективних планів. При цьому очевидний політичний інтерес — сформованих ОТГ має бути якомога менше. В результаті реформа місцевого самоврядування, яка мала б залишити у вигазі всіх, стає не вигідною сільським громадам, які у реформаційних процесах виступають частіше на останніх ролях.

#### **Цифри і факти**

По-перше, якщо на початку реформи планувалося сформувати 1500–1800 ОТГ, то згідно з перспективними планами на лютий 2020 року йдеться вже про створення 1410 ОТГ (див. табл. 1). Це у вісім разів менше порівняно з кількістю громад на 1 січня 2015-го (було 11 тисяч громад) і десь на 20% менше, ніж планувалося на початку реформи. Уже 43% територіальних громад увійшли в ОТГ на етапі добровільності, а 57% — залишаються необ'єднаними, тобто об'єднуватимуться адміністративним способом.

Табл. 1. Кількість об'єднаних територіальних громад згідно з планами, 2014–2020 роки

Показник	Кількість ОТГ, одиниць	Кількість наявного населення у розрахунку на ОТГ, тис. осіб
План на початку реформи (2014 р.)	1500–1800	28,6–23,9
Проектні громади згідно з ПП на лютий 2020 р.	1410	25,1*
Фактично станом на 10.01.2020 р.	1029	11,4

\*Без урахування тимчасово окупованої території.  
Джерела: Держстат, КМУ.

У середньому на одну проектну ОТГ після завершення реформи припадатиме 25 тисяч жителів, тоді як фактично на початок 2020 року у вже сформованій ОТГ було 11,4 тисячі жителів, тобто вдвічі менше. Таким чином, подальше просування реформи здійснюватиметься шляхом активного приєднання територіальних громад до вже сформованих ОТГ і створення ще частини великих за кількістю населення ОТГ.

Згідно з чинним законодавством територіальні громади об'єднуються відповідно до перспективних планів, і ці плани затверджуються урядом за поданням відповідної облдержадміністрації. Оцінюючи ці норми з позиції інклюзивності, варто зауважити звуження демократичності, бо облради тепер на других ролях, а саміреформаційні процеси зведено під контроль держадміністрацій. Сама ж норма про об'єднання громад виключно відповідно до перспективних планів засвідчує ігнорування принципу добровільності.

Готується до другого читання проект закону "Про внесення змін до Закону "Про місцеве самоврядування в Україні" (№2653), згідно з яким адміністративні центри територіальних громад та їх території визначатиме уряд (до прийняття закону про адміністративно-територіальний устрій). Президент країни у січні 2020 року відкликав поданий ним проект закону "Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)" №2598 з метою доопрацювання. У тому числі щодо того, що розвиток місцевого самоврядування має поєднуватися з дієвими механізмами захисту конституційних прав і свобод громадян.

Наразі ж передбачені зміни до Конституції не зміцнюють прав громад, законопроект обмежує демократичні процеси і потребує проведення громадських консультацій стосовно цих змін.

По-друге, переважає мета об'єднання сіл навколо міст. Ідеологи децентралізації визначили

міста найбажанішими адміністративними центрами об'єднаних територіальних громад для навколишніх територій (у радіусі 20 км). Останнім часом до об'єднуючих процесів активно долучилися саме міста обласного значення.

З початку реформування міста обласного значення (усього 187), отримавши додаткові бюджетні надходження у вигляді акцизу і будучи самодостатніми, не поспішали об'єднуватися з навколишніми сільськими радами і займатися спільним розв'язанням їх проблем. Відтак, за цей період навколо них було добровільно створено лише три ОТГ. Після набрання чинності у травні 2018 року закону про добровільне приєднання територіальних громад сіл, селищ до громад міст, міста обласного значення почали активно приєднувати сусідні сільські і селищні ради. До проведення чергових місцевих виборів у жовтні 2020-го у цих ОТГ повноваження виконують діючі міські голови і депутати міської ради.

А що ж із залученням, за такого приєднання, представників сіл і селищ у процеси прийняття рішень місцевою владою? Їхня позиція у складі міської ОТГ є вразливою, бо сільські та селищні ради припиняють свою діяльність, і в найкращому випадку їхні колишні голови залишаються виконувачами обов'язків старости. Фактично сільські, селищні громади, що приєдналися до міст, до виборів позбавлені представництва у міськраді. Наявність старости як члена у виконкомі міськради не забезпечує належного представництва інтересів сільських громад у такій ОТГ. Несприятливою для сіл є і виборча система — пропорційна в багатомандатному виборчому окрузі за виборчими списками місцевих організацій політичних партій. Вона, на відміну від мажоритарної, не гарантує обов'язкового депутатського представництва від усіх сільських населених пунктів у міській раді.

На початок 2020 року утворено 44 ОТГ з адміністративними центрами у містах обласного значення, 133 територіальні громади об'єдналися або приєдналися до міст обласного значення (див. табл. 2). Тобто в

середньому до такої міської ОТГ увійшло десь чотири громади. А в Одеській, Харківській областях створено масштабні ОТГ (з десяти тергромад) із центром у містах обласного значення.

Табл. 2. Динаміка утворення ОТГ з адміністративними центрами у містах обласного значення

Показник	Кількість на 10.01.2020
Міста обласного значення:	
— утворили ОТГ	44
— включені у перспективні плани	82
— не включені у перспективні плани	25
Розпочато процедуру приєднання	6

Джерело: Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 січня 2020 р.

Разом з тим за період реформування біля деяких міст уже створено сільські ОТГ, які прагнули відстояти свій сільський статус. Створення навколо міст таких "приміських сільських" ОТГ деякі експерти оцінюють як недолік децентралізаційної реформи, вказуючи, що це негативно позначається на розвитку цих територій. Навіть якщо приміські сільські ОТГ є самодостатніми (наприклад, на їх території розташовані потужні бюджетоутворюючі підприємства, які є головними наповнювачами місцевих бюджетів), їх представляють як основну причину, що ускладнює процес створення ОТГ на базі міст обласного значення. І оскільки небажання приміських сільських громад за принципу добровільності перебороти неможливо, відстоюється перехід до примусових методів об'єднання.

То чому ж приміські сільські громади не хочуть об'єднуватися з містом, а шукають "вигідних партнерів" серед сусідніх сільрад? І хто має вирішувати долю сільських населених пунктів — ідеологи реформи і консультанти Асоціації міст чи самі жителі?

Експерти з аграрних питань і сільського розвитку зазначають, що наразі відбувається знищення сільських територій навколо міст обласного значення. Примусова децентралізація — це позбавлення сіл і селян

як земель, так і суб'єктності. Всеукраїнська асоціація органів місцевого самоврядування "Асоціація об'єднаних територіальних громад" уже звернулася з відкритим листом до прем'єр-міністра України про недопустимість приєднання існуючих ОТГ до міст обласного значення без згоди громад і лише на підставі аргументу — створення можливостей розвитку цих міст.

По-третє, не всім територіальним громадам, а це, як правило, сільські громади, які ввійшли в ОТГ, забезпечено представництво їхніх інтересів через інститут старости. Загалом, якщо оцінювати за цифрами, взагалі спостерігається деяке згортання цього інституту.

На початку реформування (2015–2017) старост призначали/обирали у кожній територіальній громаді, яка ввійшла в ОТГ (показник 1,08 з хвостиком означає, що у невеликій кількості ТГ призначали навіть по два старости). З 2018 року почали "економити" на старостах, а особливо 2019-го — їх призначили лише у 29% ТГ, що об'єдналися в ОТГ (див. табл. 3). Відтак, загалом по країні станом на січень 2020 року більш як десята частина територіальних громад у рамках об'єднаних не отримали представника, який захищав би їхні інтереси. Як правило, мова вже саме про сільські громади.

Табл. 3. Охоплення об'єднаних/приєднаних громад до ОТГ інститутом старост, 2015–2019 роки

Показник	2015	2016	2017	2018	2019	Всього
Загальна кількість старост, призначених/обраних по роках, осіб	708	769	1112	405	213	3207
у тому числі обрано старост	256	193	174	164	13	800
Кількість територіальних громад об'єднаних/приєднаних, одиниць	814	968	1394	562	960	4698
Кількість ОТГ, які створені за рік, одиниць	159	207	299	141	223	1029
Кількість ТГ об'єднаних/приєднаних за вирахуванням кількості адмінцентрів, одиниць	655	761	1095	421	737	3669
Відношення кількості старост до кількості ТГ об'єднаних/приєднаних до ОТГ (без адмінцентрів)	1,08	1,01	1,02	0,96	0,29	0,87

Джерело: Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 січня 2020 р.

Обрання старост, яке було активним на початку реформування (2015 року із загальної кількості старост третину було обрано), практично припинилося (2019-го обраними були лише 6%). Очевидно, це зумовлено очікуванням чергових місцевих виборів у жовтні 2020 року. Із загальної кількості старост у країні на початок 2020-го обрані старости становлять 25%.

Є пояснення такої ситуації зі старостами як представниками інтересів саме сільських громад у рамках ОТГ. Зокрема, що сільські громади (старостинські округи) часто залишаються без старости (до обрання його на перших виборах), бо колишній сільський голова не може виконувати обов'язки старости (бо обраний головою ОТГ чи просто відмовляється їх виконувати), а колишнього секретаря відповідної сільради не можна призначити виконувачем обов'язків старости. І було б доцільно внести зміни до пункту 3 Прикінцевих положень Закону України "Про добровільне

об'єднання територіальних громад" щодо можливості покладення обов'язків старости на секретаря.

Однак очевидно, що з участю саме сільських громад у реформаційних процесах, з їх інклюзією не все так добре. Тут потрібні особливий підхід і не завжди гонитва за спроможністю як за суто економічним параметром. Слушною з цього приводу є думка голови Сергіївської ОТГ Полтавської області, який наголосив, що для того, аби громада була спроможною, потрібні насамперед злагода і одностайність (а не визначена згори кількість жителів).

Адже ефект від масштабної реформи і якість життя після реформи значною мірою залежать від готовності та здатності бачити кожну громаду, навіть найменшу. І кожну людину у цій громаді (*Дзеркало тижня* ([https://dt.ua/economics\\_of\\_regions/administrativniy-forsazh-chim-zagrozhuje-priskorennya-adminreformi-339087\\_.html](https://dt.ua/economics_of_regions/administrativniy-forsazh-chim-zagrozhuje-priskorennya-adminreformi-339087_.html)). – 2020. – 19.02).



# КОНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

## Іспанія

Регіональний лідер Каталонії Кім Торра заявив, що хоче узгодити дату референдуму про незалежність в рамках переговорів з іспанським урядом, стверджуючи, що шлях регіону до відокремлення "незворотний".

Про це він сказав в інтерв'ю Reuters, повідомляє "Європейська правда".

Торра зустрівся з прем'єр-міністром Іспанії Педро Санчесом, який відкидає будь-які кроки в напрямку до незалежності Каталонії, але погодився провести переговори з лідерами регіону, щоб обговорити його майбутнє.

"Ми будемо незалежними", – сказав Торра. Він не став обговорювати дату, коли це станеться, але сказав: "Я впевнений, що незалежність Каталонії абсолютно незворотна".

Мадрид виключив будь-який референдум про незалежність або амністію для лідерів

каталонських сепаратистів, які були засуджені до тюремного ув'язнення або покинули країну після невдалого проголошення незалежності.

Але Торра сказав, що хоче обговорити дату референдуму про незалежність на зустрічі в кінці цього місяця з прем'єром Іспанії.

"Каталонський народ повинен вирішити своє майбутнє демократичним і мирним шляхом", – сказав він.

Переговори між Мадридом і каталонським урядом були умовою, висунутою лівими сепаратистами з партії Esquerra Republicana de Catalunya (ERC), які відіграли важливу роль у сприянні затвердженню Санчеса прем'єр-міністром минулого місяця (*Європейська правда* (<https://www.euointegration.com.ua/news/2020/02/7/7106119/>). – 2020. – 7.02).

## Вірменія

Президент Вірменії А. Саркісян призначив на 5 квітня референдум про зміни до Конституції, які передбачають складення повноважень голови та більшості членів Конституційного суду країни.

Про це повідомляє "Європейська правда" з посиланням на агентство Новости-Армения.

Законопроект про референдум минулого тижня схвалив вірменський парламент і президент підписав його у неділю. Політичні оглядачі вважають цей крок спробою прем'єр-міністра Нікола Пашиняна позбутися суддів, які перебувають в опозиції до нього.

Конституційні зміни передбачають, що семеро суддів, призначених до революції 2018 року, яка привела до влади Пашиняна,

складуть свої повноваження. Водночас двоє суддів, які отримали посади в останні два роки, залишаться працювати далі.

Пашинян раніше заявляв, що чинний глава Конституційного суду Грайр Товмасян обійняв свій пост завдяки фальсифікаціям. Голова суду Товмасян каже, що його політично переслідують.

Водночас понад сто юристів звернулися до президента країни із закликом не підписувати проект про референдум, вказуючи на його антиконституційність. У ЗМІ та соціальних мережах також звучить критика з приводу цього рішення (*Європейська правда* (<https://www.euointegration.com.ua/news/2020/02/10/7106170/>). – 2020. – 10.02).

## Російська Федерація

Російський президент В. Путін збирається провести конституційну реформу, яка

передбачає пріоритет Конституції РФ над міжнародними законами і договорами. В

Євросоюзу висловили стурбованість з цього приводу.

Делегація ЄС у Раді Європи оприлюднила офіційну заяву щодо планів Путіна.

У ній мовиться, що відповідно до Віденської конвенції про право міжнародних договорів держава не може посилається на положення свого внутрішнього права як виправдання для невиконання договору, включаючи Європейську конвенцію про права людини.

Делегація вважає, що поправки до Конституції Росії викликають серйозну заклопотаність з приводу здатності Російської Федерації виконувати свої міжнародно-правові зобов'язання.

Зауважимо, що Венеціанська комісія проведе експертизу змін до російської Конституції, не чекаючи на офіційний запит Кремля.

Запропоновані російським президентом зміни є наймасштабнішими політичними реформами в історії Росії після схвалення Конституції в 1993 році.

Путін планує:

Змінити процедуру призначення уряду країни. Прем'єра, а також його заступників і міністрів буде затверджувати парламент;

По-новому призначати керівників силових відомств. Президент призначатиме їх після консультацій з Радою Федерації;

Перерозподілити повноваження між гілками влади, наділити повноваженнями Державну раду і дозволити їй звільняти суддів Верховного і Конституційного судів.

Змінити пункт про заборону одній і тій самій людині обіймати посаду президента понад 2 термінів поспіль;

Кандидат у президенти перед балотуванням буде змушений прожити в Росії 25 років (поки що діє віковий ценз в 10 років);

Президент не може мати іноземне громадянство або посвідку на проживання (навіть у минулому) (*24tv.ua ([https://24tv.ua/putin\\_konstitutsiya\\_2020\\_yes\\_rozkritikuvav\\_zmini\\_konstitutsiyi\\_rf\\_n1275912](https://24tv.ua/putin_konstitutsiya_2020_yes_rozkritikuvav_zmini_konstitutsiyi_rf_n1275912)). – 2020. – 5.02*).

### Г. Явлінський, російський політик та економіст

#### Путін хоче законодавчо змінити політичний режим в Росії *Мовою оригіналу*

В 2020 году в России начался завуалированный гибридный переворот — со сменой государственного строя, с закреплением в Конституции ползучих, гибридных сдвигов. У нас на глазах происходит отказ от тех статей Конституции, которые декларируют свободу и жизнь без страха.

Пока еще этот отказ не прямой, а гибридный — так же как война в Украине с помощью «отпускников», так же как «суверенная демократия», так же как вмешательство в выборы в других странах, так же как и все другие спецоперации, которыми Путин наполнил работу институтов и государства в целом.

Путин решил законодательно изменить политический режим (общественный строй

он уже изменил) и закрепить в Конституции доктрину корпоративного государства, государства-мафии. Превращение Основного закона страны в гибрид — это шаг в том же направлении, в котором мы особенно активно начали двигаться в 2014 году. Это смесь популизма, национализма и невежества, это путь к государству-корпорации.

Поэтому сегодня нам всем нужно бороться против путинских авторитарных поправок: предлагать людям альтернативу, доносить ее до миллионов, отстаивать. За свою Конституцию, за свое будущее, за свою жизнь надо бороться самим. Никто за нас это не сделает (*Главком (<https://glavcom.ua/columns/yavlinskiy/popravki-putina-do-konstituciji-rosiji-uzakonyat-derzhavumafiyu-659957.html>). – 2020. – 17.02*).









**КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС  
В УКРАЇНІ:**

**ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ**

**№ 2 (70) 2020**

**(25 січня - 25 лютого)**

Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів  
Додаток до журналу «Україна: події, факти, коментарі»

Комп'ютерна верстка:  
Н. Крапіва

Підп. до друку 05.03.2020.  
Формат 60x90/8. Обл.-вид. арк. 5,09.  
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.