



# КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ:

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

---

## У НОМЕРІ:

- **АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС**

- ∨ *Реформування адміністративно-територіальної структури України*

- **СУСПІЛЬНА ДУМКА**

- ∨ *Судова реформа чи її імітація*

- **ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР**

- ∨ *Чим Закон "Про запобігання корупції" суперечить Конституції України*

- ∨ *Реорганізація адміністративного суду Києва*

№ 7 липень 2020

**КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС  
В УКРАЇНІ:**

**ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ**

**№ 7 (75) 2020**

**(25 червня - 25 липня)**

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)**

## ЗМІСТ

### АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

*Каменєва Т.*

Реформування адміністративно-територіальної структури України.....3

**НОВИНИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ**.....7

**КОНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ УКРАЇНИ**.....7

### СУСПІЛЬНА ДУМКА

Фундація DEJURE, 24 канал: Судова реформа чи її імітація: що обере парламент?.....14

*А. Гончаренко, nash.live:* Друге коло Зе-судової реформи. Як старі кадри вибиратимуть нових суддів.....15

*А. Межова, 1NEWS:* Судова реформа буксує: адвокати вимагають від влади побороти практику «феодалного права».....17

*О. Черниш, РБК-Україна:* Друга спроба: як у Зеленського змінюють судову реформу.....21

*О. Ульянова, Четверта влада:* Боротьба за залежне та незалежне правосуддя: що пропонує президент, «Слуга народу» і «Голос».....23

*Я. Юрчишин, Українська правда:* Справедливість для всіх. Як потрібно реформувати судову систему України.....26

*І. Ведернікова, Дзеркало тижня:* Двері в хаос або авторитаризм?.....28

*Є. Калінін, LB.ua:* Перший хлопець на селі: що буде з громадами після укрупнення районів.....31

*О. Ганущин, Лівий берег:* Нові райони – окремий статус Донбасу?.....33

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

### ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР

*Берназюк Я.*

Конституційні гарантії судового захисту соціальних прав та можливість їх обмеження процесуальним строком.....41

*Гвоздій В.*

Чим Закон «Про запобігання корупції» суперечить Конституції України.....53

*Смалюк Р.*

На роздоріжжі: куди піде судова реформа?.....54

*Жернаков М.*

Головна проблема України – не кількість суддів, а їхня якість.....57

*Куйбіда Р.*

Іноземні судді у Верховному суді: чи реалістична «судова реформа» Саакашвілі.....57

*Пограничний С.*

Судьи-иностранцы в Верховном Суде: как в Украине хотят трудоустроить английских пенсионеров.....58

На президентський законопроект щодо «судової реформи» подано два альтернативні: аналіз ЦППР.....59

*Гречковский П.*

«За останні 5 років судова реформа перетворилася на політичне гасло і майже втратила справжній зміст».....62

*Жернаков М.*

Зеленський пропонує віддати сумнозвісному ОАСК контроль над відбором усіх суддів в Україні.....67

Реорганізація адміністративного суду Києва – питання національної безпеки України: оцінка ЦППР.....68

*Мельниченко В.*

Адміністративно-територіальне свавілля – операція «Реорганізація».....70

*Лукеря І.*

Децентралізація: між правдою та вигаданими загрозами.....76

*Негода В.*

За крок до майбутнього.....79

*Голян В.*

Децентралізація: чому рента не йде громадам...83

### КОНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ

#### ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Грузія.....85

Республіка Білорусь.....85

Російська Федерація.....86

# АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

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

## Реформування адміністративно-територіальної структури України

В Україні триває розпочата у 2014 р. реформа децентралізації, що має на меті повноцінне розкриття потенціалу місцевого самоврядування, а також підвищення рівня медичних, соціальних, освітніх, адміністративних та ін. послуг у регіонах. На сьогодні 983 новостворені суб'єкти політичної системи України – об'єднані територіальні громади (ОТГ) – вже отримали значні повноваження зі збору та розпорядження податками, взявши при цьому на себе відповідальність за виконання багатьох регулюючих функцій, що раніше входили до компетенцій обласних/районних адміністрацій та рад. Як наслідок, спроможні територіальні громади нерідко взагалі перестають потребувати адміністративної підтримки зі сторони структурних підрозділів державних адміністрацій, функції яких практично дублюються.

Окрім того, наразі територія 37 ОТГ в Україні складається із громад різних районів, що спонукає до перегляду меж більш як 60-ти районів. З цього приводу в Мінрегіоні звертають увагу на те, що самі райони є штучними утвореннями для організації на їх території, в першу чергу, державної виконавчої влади. Тому, враховуючи, що абсолютна більшість районів країни формувались до 60-х років минулого століття під зовсім інші реалії та потреби, необхідним стає реформування адміністративно-територіальної структури України.

Таким чином, наступним етапом децентралізації стає анонсований на початку 2019 року новий районний поділ, який би відповідав сучасним вимогам та європейським стандартам, забезпечуючи ефективне державне управління територіями. Наразі Кабінет міністрів України затвердив список з 129 районів замість 490 існуючих. Відповідне рішення було прийняте на позачерговому

урядовому засіданні. При цьому, як зауважують фахівці, виділення кожного нового району – це додаткові 100 млн грн на рік на утримання там державних структур, тому створивши 129 районів замість 490, Уряд планує щонайменше утричі скоротити такі видатки.

Проект відповідної постанови передбачає формування наступних районів: АР Крим – 10 районів, Вінницька область – 5 районів, Волинська область – 4 райони, Дніпропетровська область – 6 районів, Донецька область – 8 районів, Житомирська – 4 райони, Закарпатська область – 5 районів, Запорізька область – 5 районів, Івано-Франківська область – 5 районів, Київська область – 6 районів, Кіровоградська область – 4 райони, Луганська – 8 районів, Львівська область – 7 районів, Миколаївська область – 4 райони, Одеська – 6 районів, Полтавська – 4 райони, Рівенська область – 4 райони, Сумська область – 5 районів, Тернопільська область – 3 райони, Харківська область – 7 районів, Херсонська область – 3 райони, Хмельницька область – 5 районів, Черкаська область – 4 райони, Чернівецька область – 3 райони, Чернігівська область – 4 райони.

17 липня Верховна Рада підтримала проект постанови № 3650 з урахуванням пропозицій комітету.

Зокрема, комітет запропонував додатково до списку районів, які запропонував уряд, утворити у Вінницькій області – Жмеринський район, у Дніпропетровській – Синельниківський район, у Закарпатській – Рахівській район, у Івано-Франківській – Верховинський район, у Київській – Вишгородський район, у Одеській – Березівський район, у Херсонській – Бериславський і Скадовський райони, у Чернігівській – Корюківський район.

Щодо формування об'єднаних територіальних громад прийнято наступне

рішення: у Полтавській області передбачається формування 61 територіальної громади, у Волинській області – 54, у Дніпропетровській області – 86, в Сумській області – 51, в Миколаївській області – 52, у Кіровоградській області – 49, на Черкащині – 67, в Івано-Франківській області – 62, на Рівненщині – 64, у Вінницькій області – 63, у Закарпатській області – 64, на Київщині – 69, у Чернігівській області – 57, у Харківській області – 56, в Луганській області – 37, в Одеській області – 91, у Чернівецькій області – 52, в Запорізькій області – 67, у Херсонській області – 49, на Тернопільщині – 55, у Хмельницькій області – 60, в Донецькій області – 66, у Житомирській області – 65.

У Мінрегіоні розповіли, що пропозицій щодо майбутніх районів було по декілька варіантів, як від експертів, так і від облдержадміністрацій. Всі вони цього і минулого року пройшли широке обговорення. Відповідно до доручення КМУ, обласні державні адміністрації надали свої пропозиції, виходячи з «Методичних рекомендацій щодо критеріїв формування адміністративно-територіальних одиниць субрегіонального (районного) рівня». Рекомендації визначають нижчу межу кількості населення в майбутньому районі – 150 тисяч жителів. Цей критерій, в свою чергу, базується на «Номенклатурі територіальних одиниць NUTS-3» Європейського Союзу.

Проект відповідної постанови та карти планують найближчим часом доопрацювати та опублікувати, оскільки ще вносяться та розглядаються окремі пропозиції. Разом з цим, незважаючи на те, що таке серйозне питання, як поділ території мало б виноситись на референдум, влада вирішує дане питання адміністративним рішенням. На думку Голови підкомітету з питань адміністративно-територіального устрою Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування Віталія Безгіна, ситуація є цілком об'єктивною: «Якщо публічні консультації зі створення громад тривали півроку, то зі створення районів – лише кілька тижнів і, до того ж, через карантин часто

вони відбувалися тільки онлайн. Але широкі консультації з громадськістю тут і непотрібні, бо, грубо кажучи, якщо громади – це про життя їхніх мешканців, то райони – про конфігурацію представництв державної влади. Разом із тим, я мушу визнати, що інформації для населення щодо деталей адміністративно-територіальної реформи було замало» – зазначає очільник.

Процес підготовки реформування адміністративно-територіальної структури України, що передбачає радикальне скорочення районів, із самого початку супроводжують бурхливі дискусії в рядах пересічних українців та чиновників різного рівня. Як правило, виникають прогнозовані суперечки з приводу визначення нових районних центрів. Наприклад, у Харківській області за право бути райцентром борються Люботин та Богодухів. На думку експертів, з точки зору перспектив розвитку та логістики для цього більше підходить Богодухів, але населення більше у Люботині. До того ж від Люботина до Харкова – лише 27 км, і, за великим рахунком, це харківська агломерація.

У Київській області між собою сперечаються Васильків та Фастів (представники обох цих міст навіть подали скарги на Київську ОДА), а також

Бровари та Бориспіль. Ще один конфлікт на Київщині стосується чотирикутника Буча – Ірпінь – Бородянка – Вишгород. Кожне з цих міст претендує на статус райцентру. Але за методикою, на нього тягне лише Бородянка, однак у ній для цього трохи замало жителів та відсутня інфраструктура. Обласна адміністрація вирішила цей конфлікт шляхом голосування представників населених пунктів потенційного району, які обрали Бучу, але з цим категорично не погодилися представники Ірпеня.

Справа у тому, що в Бучі проживає 36 тисяч чоловік, в Ірпені – понад 100 тисяч. Крім того, Буча користується інфраструктурою Ірпеня. Саме в Ірпені знаходяться регіональні підрозділи Нацполіції, ДФС, ДСНС, суд, архів і т. п. «Ірпінь серед всіх населених пунктів має найбільшу кількість жителів і найбільшу кількість інфраструктурних об'єктів. Але,

незважаючи на це, кулуарним шляхом або шляхом договорняків виникає Бучанський район і місто Буча як його адміністративний центр. Це викликає велике обурення. Ми направили відповідні листи в Кабмін, Мінрегіон, Верховну Раду. І немає жодної відповіді, ніхто не реагує. І люди цим обурені», – розповідає в. о. міського голови Ірпеня, секретар місцевої міськради Андрій Литвинов. До слова, всупереч указаній в методиці нижню межу у 150 тис, у Бучанському районі опинилось 422 тис.

Також, не дивлячись на те, що максимальна відстань доступності за методикою – 60 км, у непоодиноких випадках села опиняються відрізаними від адміністративних центрів на значно більшу відстань. Так, в смт Любар, який до цих пір був центром Любарського району з населенням в 27 тисяч, тепер адміністративно буде відноситись до самого Житомиру, відстань до якого 82 км. А з віддалених сіл цього району в Житомир їхати навіть усі 90 км.

Непорозуміння через новий поділ на райони виникли і в Одеській області. За задумом Кабміну, в регіоні очікується поява шести районів: Подільського, Березовського, Одеського, Білгород-Дністровського, Болградського та Ізмаїльського. Народний депутат Сергій Колебошин («Слуга народу») на своїй сторінці в Фейсбуці виступив з критикою щодо такого укрупнення районів на Одещині: «Райони розподілені абсурдно. Білгород-Дністровський район повністю охоплює всю водну частину (море і лимани). Решта – дістається Одеському району. Відносити Чорноморськ (який де-факто є частиною Одеської агломерації) до Білгород-Дністровського району (фактично буде адмінцентр половини Бессарабії) – безглуздо. Які можуть бути аргументи на захист такого поділу? Чисельність району в 150 тисяч чоловік? Точно ні. Очевидно, що райони нарізали під чийсь персональні інтереси, тому що комусь так зручно. Не знаю, в яких саме кабінетах з'явився цей план, але підтримувати його не буду», – написав нардеп.

Таку ж думку розділяє і мер Одеси Генадій Труханов. За його словами, такий розподіл не передбачає розширення меж Одеси, натомість це питання є вельми важливим для міста, позаяк

в Одесі дуже висока щільність населення. «Нас водили за ніс місяці три, ми виїжджали до Києва, ми порушували це питання в Асоціації міст України. Нас начебто слухали, але не почули», – обурюється міський голова Одеси.

Водночас, не стихає суперечка з приводу того, яке місто має стати районним центром на півночі Чернігівської області. Три умовно рівнозначні міста цілком могли б претендувати на цей статус: Мена, Корюківка та Новгород-Сіверський. Останній згідно з планом Кабміну має стати центром одного з чотирьох новоутворених районів, утім еліти й жителі цих міст не можуть домовитися між собою. У підкомітеті з питань адміністративно-територіального устрою Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування пояснюють своє рішення безпековим критерієм: у північній частині області, що межують з Росією розташовані ледь живі села і селища, де фактично взагалі немає жодного форпосту української державної влади. Тож було ухвалено рішення розмістити центр державної влади якомога ближче до кордону.

Варто зазначити, що невдоволення місцевих громад також виникає у випадках, коли навколо одного благополучного району об'єднують відверто депресивні та збиткові громади. Хоча, після наслідків тривалого карантину взагалі невідомо чи можна вже буде говорити про існування в країні економічно спроможних громад. Окремим обтяжуючим фактором для жителів української периферії ставатиме і закономірне масове скорочення у новоутворених районах бюджетників та соціальних об'єктів з усіма негативними соціальними та економічними наслідками – чим менше районів, тим менше лікарень, поліклінік, освітніх установ та різного роду соціальних послуг.

За словами експертів, саме у цьому і полягають основні ризики задуманої реформи, адже, з одного боку, основним наміром укрупнення районів є скорочення надмірно роздутого штату чиновників (аналогічну оптимізацію проводили багато країн, наприклад, Польща,

коли створювала воєводства і укрупнювати територіальні одиниці). З іншого – «під роздачу» потрапляють прості люди, які у відповідь на погіршення умов існування ще активніше почнуть виїжджати з країни, що посилить і до того невтішну демографічну ситуацію.

У свою чергу, правники звертають увагу на проблему зруйнованої системи районних судів. Нагадаємо, що процес ліквідації всіх районних судів та утворення окружних розпочався ще за минулої влади. Керуючий партнер Адвокатської компанії «Кравець і партнери» Ростислав Кравець вважає, що формування цих округів не піддається ніякій логіці: «Я особисто запитував у ВККС України інформацію, хто з них розробляв це районування, тому що вже видно величезні проблеми. Починаючи з того, що в Києві хочуть поєднати Голосіївський та Печерський суд, і закінчуючи ситуацією у Львівській області, коли об'єднують три суди області, відстань між якими через гори 200 км, і у судді цей шлях може зайняти цілий день. Ніхто не дав належної відповіді. У Петра Олексійовича була мета підвісити всіх суддів – їх суд ліквідовано, а чи дадуть їм нове місце, ніхто не знає. Таким чином, Порошенко зробив все можливе, щоб судді стали залежними, а нинішня влада нічого не зробила, щоб це припинити. Навпаки, хочуть цим ще й скористатися. І знову ж таки, страждають звичайні люди», – пояснює Кравець.

Водночас, неабиякого розголосу набуло перекроювання багатонаціональних областей країни – Закарпатської, Чернівецької та південно-західної частини Одеської області. Як мінімум, обговорюється потенційний ризик сепаратизму в прикордонних регіонах України, як максимум – лунають закиди про сдачу державних інтересів та загрозу національній безпеці. Зокрема, створення за етнічним принципом Берегівського району, який безпосередньо прилягає до кордону з Угорщиною тільки закріпило де-факто створену за роки незалежності автономію угорців на території України. На сьогодні кожен другий в угорській громаді має паспорт Угорщини, а назви населених пунктів, як і вивіски на магазинах і кіосках, оголошення і

т. п. дублюються угорською – взагалі, абсолютна більшість місцевих не говорять ні українсько, ні російською мовою та дивляться виключно угорське телебачення. Більше того, на адміністративних будинках окрім українського майорять угорські прапори.

Тим часом, благодійні фонди Угорщини активно допомагають «своїй» громаді на Закарпатті, переводячи щороку суттєву грошову допомогу, регулярно ремонтують дороги, оснащують лікарні. Окрім цього, пенсіонери угорської громади оформляють і солідні угорські виплати за віком. Щомісяця Будапешт перераховує десяти тисячам закарпатців по 100 тисяч форинтів (близько 9 тисяч гривень) за досі чинною угодою між СРСР і Угорщиною від 1963 року про взаєморозрахунок пенсійного забезпечення.

Подібна ситуація розгортається і в Чернівецькій області, на землях, які входили до Другої світової війни до складу Румунії: так само Бухарест масово роздає свої паспорти і підкидає грошей чернівецьким румунам. Деякі населені пункти навіть проводять символічні референдуми щодо приєднання до Румунії. Все це лише ще раз підтверджує, що чим важче економічна ситуація в країні, тим більшим стає політичний вплив сусідніх держав, і тим привабливіше вони виглядають для населення.

Утім, про створення умов для «федералістичних» настроїв у даному контексті говорити зась. Розробники нинішньої адміністративно-територіальної реформи запевняють, що сепаратистських ризиків вона не несе, а Україна, створюючи райони з компактним проживанням нацменшин, усього лише виконує європейські стандарти. В такий спосіб Україна надасть більше свободи «етнічним» регіонам і зніме напругу від прийнятого раніше мовного закону.

Та особливо дивують високопосадовці, які, аргументуючи безпечність перекроювання у такий спосіб прикордонних районів, спираються на статистику перепису населення України майже двадцятирічної давності.

Між тим, реорганізацію планують розпочати одразу ж після місцевих виборів і, за планами Мінрегіону, вона триватиме до липня

2021 року. Без сумніву, утворення ефективної системи територіальної організації влади на субрегіональному рівні – надзвичайно актуальне та важливе завдання для нашої держави, однак його не можна зводити до банального наміру економії бюджетних коштів. Дане реформування, як і будь-які інші реформи в країні мають бути виваженими та відповідати національним інтересам. Звісно ж, власним *(Статтю підготовлено з використанням інформації таких джерел: [\*i-separatizmu-pidsumki-pershoji-pyatirichki-decentralizaciji-v-ukrajini-636962.html; <https://news.liga.net/politics/news/v-ukraine-vtroe-umenshat-kolichestvo-rayonov>; <https://decentralization.gov.ua/news/12513>; <https://glavred.info/ukraine/ugroza-separatizma-ili-otkaz-ot-sovetskih-perezhitkov-est-lizrada1-v-sokrashchenii-rayonov-novosti-ukrainy-10179122.html>; <https://strana.ua/articles/analysis/271991-zachem-ukrainu-khotjat-narezat-na-rajony.html>; <https://voi.com.ua/news/1440435/>\).\*](https://glavcom.ua/publications/protiotruta-vid-avtonomizmu-</a></i></p>
</div>
<div data-bbox=)*

## НОВИНИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ

Верховна Рада підтримала проект постанови № 3650 про ліквідацію 490 існуючих районів і створення замість них 136 нових.

За відповідне рішення проголосували 238 народних депутатів.

Спочатку Раді пропонували створити 129 нових районів, пізніше їх кількість збільшили до 136 (*Українська правда (<https://www.pravda.com.ua/news/2020/07/17/7259715/>). – 2020. – 17.07*).

Офіс президента підготував новий законопроект про так званій особливий статус тимчасово окупованого Донбасу

з імплементованою в нього формулою Штайнмайера.

«Сьогодні ми представили перший закон «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей» з імплементованою «формулою Штайнмайера», – розповів А. Єрмак.

За словами А. Єрмака, наразі законопроект обговорюють «з нашими представниками територій», і вони висловлюють свою думку (*Українська правда (<https://www.pravda.com.ua/news/2020/06/17/7256030/>). – 2020. – 17.07*).

## КОНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ УКРАЇНИ

Перший сенат Конституційного Суду України 1 липня 2020 року ухвалив Рішення у справі за конституційною скаргою Товариства з обмеженою відповідальністю „Укркава“ щодо конституційності положень частини першої статті 88 Закону України „Про нотаріат“ від 2 вересня 1993 року № 3425–ХІІ (далі – Закон).

Цим Рішенням Суд визнав оспорювані положення Закону такими, що відповідають Конституції України.

Товариство з обмеженою відповідальністю „Укркава“ звернулося до Конституційного Суду з клопотанням визнати неконституційними

положення частини першої статті 88 Закону, відповідно до якого нотаріус вчиняє виконавчі написи, якщо подані документи підтверджують безспірність заборгованості або іншої відповідальності боржника перед стягувачем та за умови, що з дня виникнення права вимоги минуло не більше трьох років, а у відносинах між підприємствами, установами та організаціями – не більше одного року.

Автор клопотання стверджував, що неконституційність оспорюваних положень Закону „має наслідком протиправне позбавлення права власності“.



Конституційний Суд України, вирішуючи порушені в конституційній скарзі питання, виходить, зокрема з того, що передбачене оспорюваними положеннями Закону регулювання є реалізацією Верховною Радою України виключних повноважень визначати організацію і діяльність, у тому числі нотаріату, як це встановлено в пункті 14 частини першої статті 92 Конституції України.

Встановлюючи порядок нормативного регулювання діяльності нотаріату в частині визначення строків, у межах яких нотаріус може вчинити виконавчий напис, законодавець запровадив чітку їх диференціацію залежно від суб'єктного складу учасників правовідносин, – йдеться у Рішенні.

Суд вважає, що оспорювані положення Закону, відповідно до яких нотаріус вчиняє виконавчі написи за умови, що з дня виникнення права вимоги минуло не більше трьох років, а у відносинах між юридичними особами – не більше одного року, є чіткими, зрозумілими та однозначними.

Таке нормативне регулювання виключає можливість довільного його трактування, тому застосування оспорюваних положень Закону особами (органами), діяльність яких ґрунтується на принципі верховенства права, жодним чином не призводить до протиправного позбавлення права власності.

Отже, положення частини першої статті 88 Закону не суперечать приписам статті 6, частини першої статті 8, статті 19, пункту 14 частини першої статті 92 Конституції України.

Рішення Конституційного Суду України є обов'язковим, остаточним і таким, що не може бути оскаржене (*Офіційний веб-сайт Конституційного суду України (<http://www.ccu.gov.ua/novyna/konstytucijnyy-sud-vyznav-konstytucijnymy-osporuyvanni-polozhennya-zakonu-ukrayiny-pro>). – 2020. – 1.07*).

Конституційний Суд України ухвалив Рішення у справі за конституційною скаргою Дерменжи Андрія Вікторовича, яким визнав положення частини першої статті 23 Закону України „Про іпотеку“ від 5 червня 2003 року № 898–IV (далі – Закон) такими, що відповідають Конституції України.

У своєму клопотанні Дерменжи А. В. оспорював положення частин першої, другої статті 23 Закону, які визначають наслідки переходу права власності на предмет іпотеки до третьої особи.

Автор клопотання зазначав, що внаслідок застосування судами України оспорюваних положень Закону було порушено „його право володіти та розпоряджуватися своєю власністю, у тому числі і право на отримання попереднього і повного відшкодування при примусовому відчуженні“.

Вирішуючи порушені в конституційній скарзі питання, Конституційний Суд України виходив, зокрема із того, що іпотека є специфічним видом забезпечення виконання зобов'язання нерухомим майном, що залишається у володінні та користуванні його власника, який обмежений у правомочності самостійно розпоряджатися предметом іпотеки. Тобто іпотека обмежує такий елемент права власності, як право розпорядження нерухомим майном, яке є предметом іпотечного договору.

Особливістю цього виду забезпечення виконання зобов'язання є те, що обтяження майна іпотекою відбувається незалежно від зміни власника такого майна, тому стосовно кожного наступного власника іпотечного майна виникають ризики настання відповідальності перед іпотекодержателем за невиконання боржником основного зобов'язання, зокрема звернення стягнення на предмет іпотеки, – наголошується у Рішенні.

Суд вказує, що набувач предмета іпотеки не позбавлений можливості отримувати інформацію про обтяження майна іпотекою самостійно або за допомогою третіх осіб, щоб забезпечити себе від негативних наслідків, пов'язаних із набуттям статусу іпотекодавця. Хоча обтяження майна іпотекою і впливає на можливість реалізації набувачем іпотечного майна свого конституційного права власності через обмежену правомочність розпоряджатися предметом іпотеки, втручання у таке право є мінімальним та спрямоване на врахування інтересів усіх суб'єктів вказаних правовідносин.

На підставі вищезазначеного Конституційний Суд України дійшов висновку, що положення

частини першої статті 23 Закону не суперечать Конституції України.

Крім того, Дерменжи А. В. порушував перед Конституційним Судом питання про відповідність положень частини другої статті 23 Закону положенням частин першої, другої, четвертої, п'ятої статті 41 Конституції України, проте не навів належного обґрунтування тверджень щодо їх неконституційності. Тому Конституційний Суд України вирішив закрити конституційне провадження у справі щодо конституційності положень частини другої статті 23 Закону на підставі пункту 4 статті 62 Закону України „Про Конституційний Суд України“ – неприйнятність конституційної скарги.

Рішення Конституційного Суду України є обов'язковим, остаточним і таким, що не може бути оскаржено (*Офіційний веб-сайт Конституційного суду України (<http://www.ccu.gov.ua/novyna/konstytuciynuu-sud-ukrayiny-vuznav-konstytuciynuyu-polozhennya-chastyny-pershoyi-statti-23-0>). – 2020. – 15.07*).

Велика палата Конституційного Суду України 16 липня на відкритій частині пленарного засідання у формі письмового провадження розглянула справу за конституційним поданням 64 народних депутатів України щодо конституційності окремих положень Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення механізмів регулювання банківської діяльності» від 13 травня 2020 року № 590–ІХ (далі – Закон) та Закону в цілому, а також положень інших законодавчих актів в редакції Закону.

Суддя-доповідач у справі Олександр Касмінін поінформував, що суб'єкт права на конституційне подання звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати окремі положення Закону та Закон в цілому, окремі положення Цивільного кодексу України, Кримінального процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України, Цивільного процесуального кодексу України, Господарського процесуального кодексу

України, законів України «Про Національний банк України», «Про банки і банківську діяльність», «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб», «Про виконавче провадження» зі змінами такими, що не відповідають приписам Конституції України.

Автори клопотання вважають, що оспорюваними положеннями зазначених законодавчих актів Національному банку України, Фонду гарантування вкладів фізичних осіб та пов'язаним із ними державним установам надано переваги щодо оскарження їхніх розпорядчих актів перед іншими учасниками судового процесу. Крім того, на думку народних депутатів України, змінами, внесеними Законом, знівельовано принцип верховенства права, засади змагальності та рівності учасників судового процесу і таким чином порушено право на справедливий суд та ефективний судовий захист позивачів у справах щодо оскарження вказаних розпорядчих актів.

У конституційному поданні також зазначено про порушення процедури розгляду та ухвалення Закону.

На підтвердження своєї позиції автори клопотання посилаються на окремі положення Конституції України, законів України, рішення Конституційного Суду України, практику Європейського суду з прав людини, Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року та Перший протокол до неї, Доповідь Венеційської Комісії «Верховенство Права», Положення про застосування Національним банком України стандартних інструментів регулювання ліквідності банківської системи, затверджене постановою Правління Національного банку України від 17 вересня 2015 року № 615, тощо.

Суддя-доповідач також зазначив, що з метою забезпечення повного й об'єктивного розгляду справи направлено запити до державних органів та наукових установ для з'ясування їх позицій щодо питань, порушених у конституційному поданні.

Дослідивши матеріали справи на відкритій частині пленарного засідання, Конституційний Суд України перейшов до закритої частини для ухвалення рішення.

Головував на пленарному засіданні Голова Конституційного Суду України О. Тупицький.

На пленарному засіданні Великої палати КСУ був присутній представник суб'єкта права на конституційне подання, народний депутат України Сергій Власенко, а також представники ЗМІ та інші громадяни (*Офіційний веб-сайт Конституційного суду України* (<http://www.ccu.gov.ua/novyna/u-spravi-shchodo-konstytucijnosti-udoskonalennya-mehanizmiv-regulyuvannya-bankivskoyi>). – 2020. – 16.07).

9 липня, Конституційний Суд України продовжив розгляд справи за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України „Про забезпечення функціонування української мови як державної“ від 25 квітня 2019 року № 2704–VIII.

Під час пленарного засідання Суд заслухав позиції залучених учасників конституційного провадження щодо предмету конституційного контролю, а саме: представника Міністерства освіти і науки України, керівника експертної групи із супроводження політики директорату стратегічного планування та європейської інтеграції Олександра Сича, представника Міністерства закордонних справ України, заступника директора Департаменту ЄС і НАТО Максима Кононенка, а також Голови Національної комісії зі стандартів державної мови, доктора філологічних наук, професора Ориси Демської. Учасники конституційного провадження виступили із заключним словом.

Суддя-доповідач у справі Сергій Головатий поінформував про наявність у матеріалах справи висновку Європейської комісії за демократію через право (Венеційська комісія) щодо закону про забезпечення функціонування української мови як державної.

Дослідивши матеріали справи у відкритій частині пленарного засідання, Суд перейшов до його закритої частини для ухвалення рішення (*Офіційний веб-сайт Конституційного суду України* (<http://www.ccu.gov.ua/novyna/u-spravi-shchodo-konstytucijnosti-zakonu-ukrayiny-pro-zabezpechennya-funkcionuvannya-0>). – 2020. – 9.07).

Велика палата Конституційного Суду України 9 липня на відкритій частині пленарного засідання у формі письмового провадження розпочала розгляд справи за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про призначення А. Ситника Директором Національного антикорупційного бюро України» від 16 квітня 2015 року № 218/2015 (далі – Указ).

Головував на пленарному засіданні Голова Конституційного Суду України Олександр Тупицький, який є суддею-доповідачем у справі.

Він повідомив, що суб'єкт права на конституційне подання звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати Указ таким, що не відповідає Конституції України. Народні депутати України вважають, що видання Указу суперечить положенням частини четвертої статті 5, частини другої статті 6, частини другої статті 8, частини другої статті 19, пункту 31 частини першої статті 106 Основного Закону України. Як вказують автори клопотання, Президент України, діючи поза межами своїх конституційних повноважень, призначив Директора НАБУ, втім, зазначену посаду не віднесено до посад, призначення на які здійснюється Президентом України.

Суддя-доповідач також зазначив, що з метою забезпечення повного й об'єктивного розгляду справи і ухвалення Судом обґрунтованого рішення направлено запити до Президента України та Голови Верховної Ради України для з'ясування позицій з питань, порушених у конституційному поданні.

Дослідивши матеріали справи на відкритій частині пленарного засідання, Велика палата Конституційного Суду України перейшла до закритої частини для ухвалення рішення (*Офіційний веб-сайт Конституційного суду України* (<http://www.ccu.gov.ua/novyna/ksu-rozpochav-rozglyad-spravy-shchodo-konstytucijnosti-ukazu-prezydenta-ukrayiny-pro>). – 2020. – 9.07).

Велика палата Конституційного Суду України 2 липня на пленарному засіданні у

формі письмового провадження розглянула справу за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України окремих положень постанови Кабінету Міністрів України „Про встановлення карантину з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, та етапів послаблення протиепідемічних заходів“, положень частин першої, третьої статті 29 Закону України „Про Державний бюджет України на 2020 рік“, абзацу дев'ятого пункту 2 розділу 11 „Прикінцеві положення“ Закону України «Про внесення змін до Закону України „Про Державний бюджет України на 2020 рік“».

Під час пленарного засідання заслухано інформацію судді-доповідача у справі Петра Філюка щодо змісту конституційного подання та підстав для відкриття конституційного провадження у справі.

Як зазначив суддя-доповідач, Верховний Суд вважає, що оспорюваними положеннями нормативно-правових актів на період дії карантину встановлено заборону, зокрема, на проведення масових заходів (культурних, розважальних, спортивних, соціальних, релігійних, рекламних та інших), роботу закладів громадського харчування (ресторанів, кафе тощо), торговельно-розважальних центрів, здійснення регулярних та нерегулярних перевезень пасажирів автомобільним транспортом у міському, приміському, міжміському, внутрішньообласному та міжобласному сполученні, проведення закладами охорони здоров'я планових заходів з госпіталізації, а також передбачено обов'язкову самоізоляцію осіб, які досягли 60-річного віку. Крім того, суб'єкт права на конституційне подання зазначає, що оспорюваними положеннями законів України встановлено граничний розмір оплати праці працівників, службових і посадових осіб бюджетних установ, зупинено безспірне списання коштів державного бюджету та місцевих бюджетів на підставі рішення суду.

Автор клопотання вважає, що оспорювані положення нормативно-правових актів

на період дії карантину встановлюють непропорційні обмеження права на свободу пересування, права на мирні зібрання, права на підприємницьку діяльність, права на доступ до медичної допомоги. Верховний Суд також вбачає непропорційне обмеження рівня матеріального забезпечення працівників бюджетних установ, що, на думку Верховного Суду, порушує принцип верховенства права, гарантії незалежності суддів.

Крім того, суддя-доповідач повідомив, що з метою забезпечення повного і об'єктивного розгляду цієї справи та ухвалення Конституційним Судом України обґрунтованого рішення було направлено запити до органів державної влади, наукових установ та науковців з проханням висловити правові позиції з питань, порушених у конституційному поданні. Він також зазначив, що до матеріалів справи долучено інформаційно-аналітичну довідку щодо практики органів конституційної юрисдикції зарубіжних держав стосовно карантинних заходів у зв'язку з розповсюдженням гострої респіраторної хвороби COVID-19 та аналізу законодавства зарубіжних країн з приводу зменшення оплати праці працівникам бюджетних установ на період запровадження карантинних заходів.

Конституційний Суд задовольнив клопотання учасника конституційного провадження – керівника Департаменту аналітичної та правової роботи Верховного Суду Расіма Бабанли про долучення додаткових матеріалів до справи.

Суд завершив дослідження матеріалів справи у відкритій частині пленарного засідання та перейшов до закритої частини для ухвалення рішення.

Головував на пленарному засіданні Голова Конституційного Суду України О. Тупицький.

На пленарному засіданні Великої палати Конституційного Суду України також були присутні представники засобів масової інформації та інші громадяни України (*Офіційний веб-сайт Конституційного суду України* (<http://www.ccu.gov.ua/novyna/ksurozpochav-rozglyad-spravy-shchodo-konstytuciynosti-ukazu-prezydenta-ukrayiny-pro>). – 2020. – 2.07).

Велика палата Конституційного Суду України 2 липня на відкритій частині пленарного засідання у формі письмового провадження розглянула справу за конституційними скаргами Давимоки Олександра Григоровича, Бойка Миколи Вікторовича, Крюка Володимира Миколайовича та Токаренка Віталія Леонідовича.

Автори клопотання звернулися до Суду з тим, щоб перевірити положення пункту 4 частини першої статті 97 Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року № 580–VIII зі змінами (далі – Закон) на відповідність їх Конституції України. Вказаними положеннями Закону передбачено, що одноразова грошова допомога в разі загибелі (смерті), визначення втрати працездатності поліцейського є соціальною виплатою, гарантованою допомогою з боку держави, яка призначається і виплачується особам, які за Законом мають право на її отримання, у разі «визначення поліцейському інвалідності внаслідок захворювання, поранення (контузії, травми або каліцтва), пов'язаних з проходженням ним служби в органах внутрішніх справ або поліції, протягом шести місяців після звільнення його з поліції внаслідок причин, зазначених у цьому пункті».

Судді-співдоповідачі у цій справі – Віктор Городовенко, Олександр Касмінін та Олег Первомайський.

Під час пленарного засідання суддя-доповідач у справі Олег Первомайський повідомив про об'єднання конституційних проваджень за вказаними скаргами в одне конституційне провадження та поінформував про зміст конституційних скарг.

Як зазначив суддя-доповідач, заявники наголошують, що, застосовуючи у їхніх справах вказані положення Закону, суди порушили конституційні гарантії соціального захисту, оскільки виплата одноразової грошової допомоги у разі визначення інвалідності поліцейському внаслідок захворювання, поранення, пов'язаних з проходженням ним служби в органах внутрішніх справ або поліції, не може пов'язуватись з такою умовою, як підстава звільнення.

Автори клопотання зазначають, що у зв'язку з тим, що вказана допомога виплачується лише працівникові поліції, якого звільнено по хворобі, та за умови визначення інвалідності поліцейському протягом 6-ти місяців після звільнення з органів поліції, оспорювані положення Закону, на їх думку, є дискримінаційними та не відповідають низці статей Конституції України.

Суддя-доповідач також повідомив, що було направлено запити до державних органів влади та наукових установ для формування юридичних позицій з питань, порушених у конституційних скаргах.

Суд завершив розгляд цієї справи на відкритій частині пленарного засідання та перейшов до закритої частини для ухвалення рішення (*Офіційний веб-сайт Конституційного суду України (<http://www.ccu.gov.ua/novyna/rozglyad-spravy-shchodo-konstytucijnosti-okremyh-polozhen-zakonu-ukrayiny-pro-nacionalnu>). – 2020. – 2.07*).

До Конституційного Суду України 22 липня надійшло конституційне подання 49 народних депутатів України.

Суб'єкт права на конституційне подання звернувся до Конституційного Суду з клопотанням визнати Закон України «Про Вищий антикорупційний суд» від 7 червня 2018 року № 2447-VIII таким, що не відповідає Конституції України.

Народні депутати України вважають зазначений Закон неконституційним в цілому. «...ключові положення цього нормативно-правового акта (щодо статусу, повноважень Вищого антикорупційного суду, визначення кількості суддів цього суду, та вимог до кандидатів на посаду судді, процедури проведення конкурсу тощо) мають явні (очевидні) ознаки невідповідності Основному Закону України, та без яких Закон № 2447 не можна застосовувати взагалі», – зазначається у поданні.

З текстом конституційного подання можна ознайомитися на офіційному вебсайті Суду в рубриці «На розгляді Суду» (*Офіційний веб-сайт Конституційного суду України (<http://www.ccu.gov.ua/novyna/rozglyad-spravy-shchodo-konstytucijnosti-okremyh-polozhen-zakonu-ukrayiny-pro-nacionalnu>)*).

[www.ccu.gov.ua/novyna/do-sudu-nadiyshlo-podannya-shchodo-konstytuciynosti-zakonu-ukrayiny-pro-vyshchyu](http://www.ccu.gov.ua/novyna/do-sudu-nadiyshlo-podannya-shchodo-konstytuciynosti-zakonu-ukrayiny-pro-vyshchyu)). – 2020. – 22.07).

21 липня в Конституційний Суд України (КСУ) надійшла скарга групи народних депутатів на закон про Національне антикорупційне бюро України (НАБУ). Про це поінформував сайт суду.

«До Конституційного Суду України надійшло конституційне подання 50 народних депутатів України щодо конституційності окремих положень закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 року... Суб'єкт права на конституційне подання вважає, що оспорювані положення закону не відповідають низці статей Основного закону», – ідеться в повідомленні.

КСУ опублікував подання, подане нардепами від «Опозиційної платформи – За життя» Григорієм Мамкою, Василем Німченком та Антоніною Славіцькою. Серед підписантів більшість є їхніми колегами по парламентській фракції.

Нардепи вважають, що Конституції не відповідають сім положень закону про НАБУ, у яких ідеться:

- бюро є державним органом;
- НАБУ створює президент;
- антикорупційним бюро керує директор, якого призначає і звільняє глава держави;
- троє осіб до конкурсної комісії визначає президент;
- глава держави призначає на посаду директора НАБУ одного з відібраних конкурсною комісією кандидатів протягом 10 днів від дня внесення комісією відповідного подання;
- визначення президентом одного члена комісії;
- положення про раду громадського контролю НАБУ та про порядок її формування затверджує глава держави.

Національне антикорупційне бюро створили в Україні 2015 року. Його очолює юрист Артем Ситник. Згідно із законодавством, завдання НАБУ – протидія корупційним правопорушенням, вчиненим високопосадовцями (*Гордон* (<https://gordonua.com/ukr/news/politics/-na-zakon-pro-nabu-poskarzhilisja-v-konstitutsijnij-sud-1510325.html>)). – 2020. – 21.07).

[www.ccu.gov.ua/novyna/do-sudu-nadiyshlo-podannya-shchodo-konstytuciynosti-zakonu-ukrayiny-pro-vyshchyu](http://www.ccu.gov.ua/novyna/do-sudu-nadiyshlo-podannya-shchodo-konstytuciynosti-zakonu-ukrayiny-pro-vyshchyu)). – 2020. – 22.07).

До Конституційного Суду України 17 червня 2020 року надійшло конституційне подання 47 народних депутатів України.

Суб'єкт права на конституційне подання оспорує окремі положення абзаців першого – четвертого частини другої, частини третьої, частин шостої – дев'ятої, частин дванадцятої – двадцять другої, частини двадцять шостої, частин двадцять восьмої – тридцять третьої статті 9-1, положень статті 9-2 Закону України „Про альтернативні джерела енергії“, від 20 лютого 2003 року № 555-IV, положень частин другої, четвертої, пункту 3 частини дев'ятої статті 65 Закону України „Про ринок електричної енергії“ від 13 квітня 2017 року № 2019-VIII.

На думку авторів клопотання, вказані положення призводять до непомірних витрат з Державного бюджету та його розбалансування.

З текстом конституційного подання можна ознайомитися на офіційному вебсайті Суду в рубриці «На розгляді Суду» (*Офіційний веб-сайт Конституційного суду України* (<http://www.ccu.gov.ua/novyna/na-rozglyad-sudu-nadiyshlo-konstytuciyne-podannya-47-narodnyh-deputativ-ukrayiny>)). – 2020. – 17.07).

15 липня, до Конституційного Суду України надійшло конституційне подання 45 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 58 Конституції України у взаємозв'язку із положеннями статті 8, статті 43 Конституції України, частини четвертої статті 39 Закону України „Про прокуратуру“ від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII та положеннями абзацу четвертого пункту 2 розділу II Закону України „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури“ від 19 вересня 2019 року № 113-IX.

Як зазначають автори клопотання, підставою даного конституційного подання є «необхідність в остаточному коригуванні

підходу Конституційного Суду України щодо тлумачення поняття незворотності дії в часі нормативно-правових актів та остаточного формулювання принципу незворотності, зокрема до триваючих правовідносин.

Крім цього, практична необхідність звернення із даним конституційним поданням полягає у правовій потребі визначення легітимності рішень та процесуальних документів за підписом прокурорів, які перебувають на адміністративних посадах та продовжують здійснювати свої повноваження після закінчення строку на який їх було

призначено (враховуючи, що законодавцем зупинено дію норми Закону, яка встановлює строк на який призначається прокурор на адміністративну посаду) та встановлення у даних правовідносинах правової визначеності для суб'єктів таких правовідносин».

З текстом конституційного подання можна ознайомитися на офіційному вебсайті Суду в рубриці «На розгляді Суду» (*Офіційний вебсайт Конституційного суду України (<http://www.ccu.gov.ua/novyna/do-konstytuciynogo-sudu-nadiyshlo-konstytuciyne-podannya-45-narodnyh-deputativ-ukrayiny>). – 2020. – 15.07).*

## СУСПІЛЬНА ДУМКА

### Фундація DEJURE, 24 канал: Судова реформа чи її імітація: що обере парламент?

**В**ерховна Рада буде робити вибір між законопроектами про судову реформу, зокрема авторства президента Зеленського та фракції Голос.

Котрий з них здатен ініціювати якісні зміни в судах – розповідаємо.

#### Закон про судову реформу: друга спроба

22 червня президент Зеленський вніс в парламент законопроект №3711, покликаний продовжити судову реформу в Україні. Попередня спроба Зеленського навести лад з судами була успішно заблокована Вищою радою правосуддя (ВРП) і майже остаточно похована Конституційним Судом.

Так сталось, тому що закон про судову реформу віддав всі важелі впливу на реформу тим, проти кого вона була спрямована – неререформованим суддям.

#### Імітація реформи

Новий законопроект Зеленського може стати ще однією імітацією. Президент знову запропонував віддати весь контроль за його впровадженням Вищій раді правосуддя – органу, який і провалив попередню реформу.

Більше того, ухвалення законопроекту в його нинішній редакції ризикує зірвати програму

України з МВФ. В Меморандумі з Фондом Україна зобов'язалась до жовтня запровадити перевірку на доброчесність для всіх майбутніх кандидатів до ВРП, а також перевірити на доброчесність весь її чинний склад. Проте в новому законопроекті про це ні слова.

Громадські організації Фундація DEJURE, Центр протидії корупції та Автомайдан закликали народних депутатів не підтримувати законопроект Зеленського. Натомість підготували свій проект, який вирішує проблеми президентського і виконує вимоги МВФ – запроваджує очищення ВРП і нову процедуру добору до неї. Фракція «Голосу» провела консультації з провідними експертами у цій сфері, доопрацювала цей проект і зареєстрували його як альтернативний (3711-1).

На відміну від президентського, законопроект фракції «Голос» здатен запустити ефективну судову реформу в Україні та сформувати доброчесні Вищу раду правосуддя та Вищу кваліфікаційну комісію суддів.

#### Заради МВФ

Минулого тижня послы країн G7 заявили, що делегують експертів до відбору Вищої кваліфікаційної комісії суддів лише у разі «ухвалення подальшого законодавства на зміцнення

судової доброчесності». Простіше кажучи, G7 не братимуть участь в імітації реформи. А без очищеної ВРП будь-яка реформа приречена на провал.

Саме альтернативний законопроект 3711-1 відповідає ключовим вимогам меморандуму з МВФ та громадських експертів і пропонує:

Перевірити на доброчесність чинних членів ВРП. Тих членів ВРП, що не пройдуть перевірку, буде звільнено;

Новий склад ВРП сформувати на основі конкурсного добору з перевіркою доброчесності і за вирішальної ролі міжнародних експертів;

Усунути ВРП та Уповноважену з прав людини від проведення конкурсу до Вищої кваліфікаційної комісії суддів;

Запровадити інститут незалежних дисциплінарних інспекторів у ВРП.

### **Борці з судовою реформою не дрімають**

Примітно, що минулого четверга на засіданні комітету з правової політики депутат Власенко з «Батьківщини», Демченко зі «Слуги Народу» і колишні регіонали під час розгляду законопроекту «Голосу» згадали про «грантоїдів», «зовнішнє управління» і про нібито неконституційність відбору суддів за участі міжнародних експертів. Очевидно, саме участь міжнародників у доборі суддів є кісткою в горлі тих, хто хоче зберегти корупцію і політичну залежність судової влади.

Нагадаємо, саме міжнародні експерти виключили з конкурсу до Вищого антикорупційного суду всіх недоброчесних кандидатів. Така історія успіху неабияк лякає представників суддівської корпорації, які бояться дієвих змін в судовій владі.

Ще один альтернативний законопроект вніс народний депутат Демченко. Він взагалі пропонує ліквідувати Громадську раду доброчесності та Вищу кваліфікаційну комісію, а Громадську раду міжнародних експертів, яка викинула з конкурсу до Антикорсуду всіх недоброчесних кандидатів, зробити дорадчим органом при ВРП без жодних повноважень. Вочевидь, цей проект подали лише, щоб законопроект Зеленського не мав аж такий поганий вигляд.

Обирати між законопроектами парламент буде вже сьогодні. Від рішення народних депутатів залежить подальша співпраця України з МВФ та створення справді незалежного суду в Україні.

Сподіваємось, державний інтерес в цьому голосуванні стане вищим за політичний і народні депутати підтримають альтернативний законопроект Голосу, розроблений громадськими експертами, та запустять реальну реформу судів, а не її імітацію (*24 канал* ([https://24tv.ua/sudova-reforma-yiyi-imitatsiya-shho-obere-parlament\\_n1378694](https://24tv.ua/sudova-reforma-yiyi-imitatsiya-shho-obere-parlament_n1378694)). – 2020. – 16.07).

## **А. Гончаренко, nash.live: Друге коло Зе-судової реформи. Як старі кадри вибиратимуть нових суддів**

**У**ряд в Меморандумі з МВФ пообіцяв реформувати судову систему. Це одна з умов надання Україні кредиту. Попередні спроби навести в ній лад можна вважати проваленими.

Це підтверджує величезна кількість позовів проти України, які розглядає Європейський суд з прав людини. Їх налічується більше близько 9 тис., і наша країна входить в трійку антирекордсменів, разом з Росією і Туреччиною. Наявність позовів, які приходять в ЄСПЛ після проходження всіх вітчизняних інстанцій –

підтвердження того, що прав і свобод громадян на батьківщині не дотримуються.

Спробу реформувати систему здійснили за Петра Порошенка, в 2016 р. Тоді розігнали Вищі спеціалізовані суди, замість Вищої ради юстиції сформували Вищу раду правосуддя, яка приймає остаточне рішення у відборі, вносить президенту подання на призначення судді та курирує дисципліну суддівського корпусу. Проводити відбір та перевіряти діючий склад суддівського корпусу повинна Вища кваліфікаційна комісія суддів, промоніторити



кожного суддю мала Громадська рада доброчесності.

В результаті оновлення було формальним, що й підтверджує вал позовів до ЄСПЛ. Перезапуск судової системи взявся проводити Офіс президента Володимира Зеленського.

У листопаді 2019 року нова реформа з ініціативи гаранта стартувала. Вищу кваліфікаційну комісію розпустили. Наміри президента були про скорочення кількості суддів Верховного суду. Вища рада правосуддя мала займатися методикою відбору до ВККС. Сама ВРП підлягала очищенню.

Але в лютому 2020 року Конституційний суд визнав деякі положення президентського закону в частині норм про Верховний суд, діяльність Комісії з питань сумлінності та етики, органів суддівського самоврядування (ВККС, ВРП) такими, що суперечать Конституції. У питанні реформи знову утворилася діра.

Офіс президента пішов на друге коло. 22 червня в парламенті з'явився новий законопроект президента №3711.

Зміст

1. Про що оновлена судова реформа?
2. Що з нею знову не так?

Про що оновлена судова реформа?

Кількість суддів Верховного суду законопроектом не обмежується. Кількісний склад визначить Вища рада правосуддя. Нинішні судді пройдуть кваліфікаційне оцінювання, принципи якого також визначить ВРП.

Форму заяви на місце судді затверджує ВККС після узгодження з Вищою радою правосуддя. Зараз узгодження ВРП не потрібно. Рада також затверджуватиме порядок здачі іспиту на суддю та оцінку його результатів з подачі ВККС. Зараз все це на Вищій кваліфікаційній комісії.

Також з'являється пункт про те, що ВРП погоджуватиме порядок проходження спеціальної підготовки кандидатів.

Завдання на конкурс, його проведення, порядок оцінки результатів, ведення досьє кандидата – все це йде тільки з узгодження ВРП, що зараз не передбачено.

Вища рада правосуддя грає першу скрипку не тільки в частині роботи з кандидатами

на посади суддів. Як і зараз, вона вершить долю ВККС. Вона затверджує положення про конкурс на посаду члена Вищої кваліфікаційної та формує конкурсну комісію.

Зараз конкурсна комісія з відбору до ВККС складається з шести осіб. Половину з них з числа своїх членів обирає Рада суддів України. Ще троє вибираються з числа міжнародних експертів, яких пропонують міжнародні організації, з яким в ході боротьби з корупцією співпрацює Україна.

Президентським законопроектом передбачено, що три міжнародних експерта призначаються за пропозицією міжнародних та іноземних організацій, які надають Україні міжнародну технічну допомогу або ведуть юридичну чи судову діяльність, або в сфері запобігання корупції.

Зараз втручати рішення конкурсної комісії можуть три міжнародних експерта. За президентським законопроектом – два.

Що з нею знову не так?

Аналізуючи наміри президента, в Центрі протидії корупції нагадують, що згідно з Меморандумом з МВФ українська сторона взяла на себе зобов'язання відновити безпосередньо Вищу раду правосуддя.

Тоді як президентським законопроектом рішення про звільнення членів ВРП приймає сама Рада. Процедура звільнення повинні ініціювати дві третини її членів. Зараз подання про звільнення дає Комісія з сумлінності та етики. Але положення про цей колегіальний орган із закону про ВРП президент пропонує прибрати.

У ЦПК відзначають, що у нереформованій Раді в руках буде право визначити кількість суддів Верховного суду, ВККС стає додатком до неї в питанні вибору суддів.

Норма про міжнародних експертів викликала вкрай неоднозначну реакцію. Чинним законодавством їх участь в конкурсній комісії теж передбачена, але список організацій, які можуть запропонувати своїх представників, істотно розширюється.

«Президенту, як юристу, відомо, що влада ділиться на законодавчу, виконавчу та судову. Як відомо й те, що влада в Україні належить

народу. Тому передача повноважень із створення однієї з гілок влади так званим міжнародним експертам, а по суті іноземним спецслужбам, є антиконституційним. Адже іноземні «експерти» не формують нам парламент або Кабмін. Це було б незаконним. Проте особи, що підготували законопроект від імені Президента України, намагаються делегувати владу народу іноземцям. На мій погляд, ніхто крім громадян України не має права на формування влади в Україні», – констатував адвокат Ростислав Кравець.

У Фонді DEJURE вважають положення про міжнародних експертів умовно позитивним. Але гадають, що воно залишиться ідеєю все з тієї ж причини, на яку вказує ЦПК – Вища рада правосуддя не реформується. Там також консервацію ВРП називають такою, що суперечить Меморандуму з МВФ. Експерти Фонду вважають, що методики оцінювання суддів повинні залишитися під Вищою кваліфікаційною комісією. Недобросовісні члени ВРП повинні пройти оцінку комісії з етики, до складу якої якраз і повинні увійти міжнародні експерти.

«Положення, закладені у законопроекті, знову програмуєть реформу на фіаско, адже як і попереднього разу, результат реформи опиниться в руках тих, кого треба реформувати», – констатують в DEJURE.

Вихід, який пропонують, – допрацювати законопроект в сесійній залі Верховної Ради.

Однак Ростислав Кравець вважає, що судова реформа знаходиться в замкнутому колі. Замкнено її там нашою законодавчою та виконавчою владою, відштовхуючись від інтересів яких президент й подає вже другий варіант змін до законодавства.

«На мій погляд, цей законопроект за своєю суттю та природою є неправильним

і антиконституційним. Швидше за все, на нього чекає така ж доля, що й в попереднього. Зеленський не хоче відмовитися від незаконних змін, від того шляху, яким рухався попередній президент, ставлячи на коліна судову гілку влади, – констатує адвокат. – Якісь поправки без кардинальної зміни курсу нічим не допоможуть. Буде збільшення проблем з правами громадян і тиск на суди. Від проведення судової реформи, оцінювання суддів потрібно відсунути громадських активістів, не кажучи вже про міжнародних експертів. Це аксіома. У іноземців немає права формувати у нас жодну гілку влади. Що ж до активістів, то не можна говорити, що вони висловлюють думку громадян. Організації, які вони представляють, існують за рахунок іноземних громадян і, фактично, висловлюють думку іноземних урядів. Необхідно дати більше незалежності суддям для формування корпусу та притягнення до дисциплінарної відповідальності. Це дасть можливість будувати справді незалежну гілку влади, яка буде приймати законні рішення. Це підтягне й законодавчу гілку влади, якій доведеться ухвалювати закони, розуміючи, що їх доведеться виконувати або до їх виконання змусять суди. Чому президенти не хочуть давати незалежність судовій гілці влади? Щоб законодавча і виконавча гілки влади могли зловживати своїми правами, приймати закони в своїх інтересах і не виконувати існуючі закони в інтересах громадян. У нас у всьому винні суди – поганих дорогах, освіті, медицині. А законодавча і виконавча влада прагнуть повністю зняти з себе відповідальність» (*nash.live* (<https://nash.live/news/society/sudova-reforma-zelenskoho-2-jak-stari-kadri-budut-vibirati-novi.html>). – 2020. – 26.06).

## **А. Межова, 1NEWS: Судова реформа буксує: адвокати вимагають від влади побороти практику «феодалного права»**

«Я впевнений, що ми з вами доживемо до моменту, коли буде перезавантаження судової системи». Ці слова сказав Президент України

Володимир Зеленський у лютому 2020 року. Але умовно ці ж тези висловлював кожен з українських президентів. Однак жодному поки

не вдалось довести судову реформу до логічного завершення. При цьому згідно з останніми соціологічними дослідженнями судовій системі повністю довіряють тільки 1,8% українців, тоді як більшість зовсім не довіряють судам. Давайте проаналізуємо, в чому причини настільки затягнутого процесу судової реформи, і на чому варто зробити акцент найближчим часом.

В лютому 2020 року соціологічною службою Центру Разумкова на замовлення Офісу Ради Європи в Україні було проведене велике опитування серед населення України щодо ставлення до судової системи і до її реформи. В цілому воно зводиться до того, що українці дуже мало знають про судову реформу: лише 9% респондентів, опитаних за загальнонаціональною вибіркою, помітили зміни в системі правосуддя. В той же час 27% вважають, що зміни відсутні.

«Одним з найнижчих у суспільстві є рівень довіри до судів. Про свою недовіру до судів повідомили 77,7% респондентів, а про довіру – 11,4%. Місцевим судам не довіряють 69,7% опитаних, довіряють – 14,0%, Верховному Суду не довіряють 64,9% громадян, довіряють – 17,5%, Конституційному Суду України не довіряють 61,7% громадян, довіряють – 18,6%», – зазначають соціологи.

Серед причин, через які довіра до судів залишається на вкрай низькому рівні, експерти називають засилля корупції, «телефонне право» та низький доступ до правосуддя.

«Що стосується судової реформи, то вона назріла давно. Правове сьогодення невтішне. В Україні сьогодні існує, як його називають адвокати, «феодалне право». Це такі випадки, коли у регіоні, наприклад, у Миколаєві, існує феодальна вертикаль, де усі «питання вирішує» голова апеляційного суду, а інші судді повинні йому підкорятись», – розповідає Голова комітету захисту прав адвокатів та гарантій адвокатської діяльності Національної асоціації адвокатів України Ганна Боряк.

За її словами, реформу необхідно якнайшвидше провести, «бо чим далі, тим гірше, і адвокати змушені самотійно захищати свої професійні права, звертаючись не до національних, а міжнародних організацій».

Якщо трохи повернутись у минуле, то можна зрозуміти, що судова реформа розпочалась в Україні ще з кінця 90-х років 20 століття. Тоді розпочалась так звала мала судова реформа, а із затвердженням Конституції почали з'являтися перші проекти щодо того, яким чином демократизувати її.

Найбільш активно судова реформа почала впроваджуватись за останні 4-5 років. Зокрема, був створений Вищий антикорупційний суд, суддів почали перевіряти на добросовісність, а із запровадженням електронних декларацій антикорупційні органи отримали можливість моніторити спосіб життя суддів. Була також запроваджена Вища рада правосуддя, яка вносить подання про призначення судді на посаду, а також ухвалює рішення стосовно порушення суддею чи прокурором вимог щодо несумісності.

Однак, одна з найбільших проблем у судовій системі – так званий кадровий голод. За певними оцінками в Україні нестача суддів сягає 30%. «У судах все голосніше говорять про проблему дефіциту кадрів, але вирішити її тепер нікому, тому що немає Вищої кваліфікаційної комісії суддів», – розповів голова Ради адвокатів Закарпатської області Олексій Фазекош в статті для видання «Закон і бізнес».

Мова йде про те, що діяльність ВККС фактично заморожена. Так, 7 листопада 2019 року набув чинності Закон «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування». Закон запроваджує новий порядок формування Вищої кваліфікаційної комісії суддів, за яким призначення на посади членів ВККС здійснюватиметься Вищою радою правосуддя за результатами конкурсу.

Однак у Вищій раді правосуддя поінформували, що міжнародні експерти відмовилися від делегування своїх представників до складу конкурсної комісії з формування Вищої кваліфікаційної комісії суддів України через «нечітке врегулювання процедур, визначених законом». А у березні 2020 року Вища рада правосуддя визнала неможливим утворення комісії для проведення

конкурсу на посади до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та оголосила конкурс таким, що не відбувся.

Цікаво, що ще в червні 2019 року Президент Володимир Зеленський вніс до Верховної Ради проект закону про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності Верховного Суду та органів суддівського врядування. На сайті парламенту він має позначку як «невідкладний». Однак до порядку денного розгляду депутатами він потрапив тільки 14 липня 2020 року, тобто більш ніж через рік. Втім згадані законодавчі зміни навряд чи нададуть поштовху для подальшої реформи, адже частина експертів вважає, що цей законопроект насправді посилює роль Вищої ради правосуддя, яка на сьогодні фактично і застопорила роботу Вищої кваліфікаційної комісії суддів.

В той же час варто також згадати, що ще одним етапом судової реформи є реформування адвокатури. За президентства Петра Порошенка до Верховної Ради був внесений відповідний законопроект. Спецпредставник генерального секретаря Ради Європи в Україні Режі Брїя заявляв, що він відповідає вимогам Європейського Союзу. В той же час експерт Ради Європи Ритіс Якубаускас, який аналізував законопроект на предмет відповідності стандартам РЄ, зазначив, що «положення цього законопроекту в цілому відповідають стандартам Ради Європи щодо регулювання та захисту професії адвоката, а за окремими напрямками забезпечують навіть більший, аніж вимагають стандарти, захист адвокатів у здійсненні ними своїх професійних обов'язків, у саморегулюванні та самоврядуванні своєї спільноти». Однак депутати Верховної Ради вирішили інакше і відхилили законопроект Президента.

Діючий глава держави Володимир Зеленський пішов іншим шляхом. Він вирішив побороти так звану адвокатську монополію і зареєстрував відповідний проект. Новий закон залишить адвокатам лише захист від кримінального обвинувачення. Скасування монополії адвокатури означає, що бути

представником у суді зможе людина навіть без юридичної освіти. Національна асоціація адвокатів України заявила про «наступ на незалежність адвокатури та спроби її ліквідації».

Адвокат Ганна Боряк розповідає, що насправді права адвокатів дуже часто порушуються. «Судді полюбляють обвинувачувати адвокатів у затягуванні розгляду справ. Однак у дійсності все відбувається з точністю до навпаки: наприклад, у справі №760/9083/19, у якій я надаю правову допомогу обвинуваченому, останнє судове засідання відбулось 27.11.19, а далі то суддів немає, то справа знімається з розгляду, то літо жарке, то зима холодна. Отримати адекватну відповідь про причини затягування судом розгляду справи наразі отримати не вдалось, бо сьогодні, 13.07.20, справу у черговий раз знято із розгляду», – говорить вона.

На справу, про яку розповідає адвокат Ганна Боряк, також звернув увагу колишній народний депутат Ігор Луценко. На своїй сторінці у Facebook він виклав лист заступника голови Комітету Національної асоціації адвокатів України із захисту прав адвокатів Юрія Григоренка, в якому той зауважує на систематичному порушенні прав адвокатів.

«19 січня 2019 року суддя Заводського районного суду міста Миколаєва Боброва І.В. о пів на другу ночі здійснила виклик адвокатам для участі у судовому засіданні на 11 годину того ж дня, усвідомлюючи об'єктивну неможливість адвокатів прибути із міста Києва до Миколаєва у такий строк... Внаслідок таких умисних дій цієї судді засідання у справі щодо обрання Фільцеву О.О. запобіжного заходу було проведено без участі цих адвокатів, чим завдано шкоди їх професійним правам», – пише Григоренко і перелічує ще декілька подібних інцидентів, коли адвокатам повідомляли про розгляд відповідної справи за декілька годин до засідання.

Мова йде про справу щодо вбивства колишнього начальника миколаївської митниці Артура Полякова у 2017 році. В цьому злочині звинувачують в тому числі Олександра Фільцева, який, як з'ясувало слідство,

має психічні розлади і стоїть на обліку у психіатричній лікарні з дитинства.

У листопаді 2018 року Фільцева випустили з СІЗО і відвезли у Дніпро в психіатричну лікарню суворого режиму. 12 січня 2019 року його знову затримали при виході з лікарні.

4 червня у судовому засіданні по цій справі, яке було проведено без участі київських адвокатів Фільцева, що є порушенням як його права на захист, так і прав самих захисників, головуючий суддя Кирильчук проявив справжню суддівську принциповість і неупередженість та висловив окрему думку щодо того, що проведення засідання без участі адвокатів є імітацією процесу:

«На порушення....(норм)... КПК України судом не відкладено судовий розгляд 4 червня 2020 року у зв'язку із неприбуттям обвинуваченого та його захисників....Тому жодних підстав для залучення захисника судом за призначенням не було, оскільки у цьому конкретному кримінальному провадженні не може вважатися невідкладною процесуальною дією розгляд клопотання прокурора про продовження строку запобіжного заходу, який самим же судом відкладено на 22 червня 2020 року».

Тобто судове засідання було проведено без участі захисників Фільцева, а призначена судом безоплатний адвокат в подальшому визнала, що належної адвокатської допомоги Фільцеву не надала.

Однак двоє інших суддів Коваленко та Губницький вирішили інакше і таким чином Фільцеву був продовжений арешт, не зважаючи на об'єктивну причину необхідності перебування під наглядом лікарів.

«Судді Губницький Д.Г. та Коваленко І.В. усвідомлювали фіктивний характер своїх дій, та слідували до мети, яка їм була завчасно поставлена головою Апеляційного суду Миколаївської області та регіональним прокурором. Таке цинічне та послідовне ігнорування норм національного права може відбуватися виключно за умови або залежності від органів прокуратури (внесення відомостей стосовно суддів в ЄРДР, та не розслідування

провадження в силу співпраці із прокуратурою), або отримання цими суддями неправомірної вигоди», – вважає адвокат Боряк.

Вона наголошує, що Олександра Фільцева притягають до кримінальної відповідальності за ті самі дії, які той же самий прокурор вважає у іншому провадженні вчиненими у стані душевної хвороби. «У Миколаєві реєстрація у ЄРДР та розгляд судом паралельного провадження – це така феодална форма незгоди із станом неосудності особи, яка вчинила протиправне діяння, і до неї необхідно застосувати примусові заходи медичного характеру», – додає адвокат.

На її думку причина такого цинічного порушення прав на захист полягає у недосконалості, а головне у незавершеності судової реформи. «Практикуючі адвокати називають нашу судову систему феодалною. І я вважаю, що неадекватне та не однакове застосування закону в залежності від регіону, підпорядкування суддів регіональним керівникам якраз і свідчить про її феодалізм у державі, які пропагує сучасні європейські гасла», – коментує ситуацію Ганна Боряк.

Стандарти етичної поведінки суддів регулюють Бангалорські принципи, схвалені Резолюцією Економічної та Соціальної Ради ООН 27 липня 2006 року. Вони містять шість принципів роботи судової системи: незалежність, об'єктивність, чесність та непідкупність, дотримання етичних норм, рівність, компетентність та старанність. Серед іншого в принципах зазначено, що «довіра суспільства до судової системи, а також до авторитету судової системи в питаннях моралі, чесності та непідкупності судових органів посідає першочергове місце в сучасному демократичному суспільстві». Чи відповідатиме українське правосуддя колись цим принципам, покаже час. Але аналіз ситуації показує, що для затвердження цих правил в кожному, навіть невеликому суді України, ще пройде не мало часу (*1news (https://1news.com.ua/actualne/sudova-reforma-buksuye-advokaty-vymagayut-vid-vlady-poboroty-praktyku-feodalnogo-prava.html)*. – 2020. – 14.07).

## О. Черниш, РБК-Україна: Друга спроба: як у Зеленського змінюють судову реформу

Судова система України станом на літо 2020 року опинилася у вкрай важкому стані. Розпочаті при різних президентах і досі незавершені реформи призвели до накопичення проблем у системі правосуддя. Мова про масові звільнення «служителів Феміди», брак фінансування для апаратів судів та затягування справ.

В деяких областях десятки місцевих судів взагалі припинили роботу – там просто нікому одягти суддівську мантію і вершити правосуддя. На цьому тлі президентська команда намагається провести через Верховну раду новий варіант судової реформи. Детальніше – в матеріалі РБК-Україна.

Восени минулого року парламент у «турборежимі» прийняв перший варіант судової реформи від Офісу Зеленського. Радикальні норми цього закону, зокрема, про скорочення Верховного Суду і переформатування Вищої кваліфікаційної комісії суддів (ВККС), зазнали критики з боку профільних експертів та міжнародних організацій.

Попри це, в рамках реформи восени 2019 року робота ВККС була зупинена. Новий її склад так і не був обраний, оскільки міжнародники відмовилися співпрацювати з українською владою в цьому процесі, нарікаючи, що їх позицію ігнорують.

У березні поточного року Конституційний суд «розгромив» президентські новації, вирішивши, що вони не відповідають Основному закону. Новий варіант реформи системи правосуддя, підготовлений Офісом президента в червні, повинен заповнити правовий «вакуум».

Крім того, в теорії він повинен вирішити проблему двох «верховних судів», що залишилася від минулої влади. З грудня 2017 року в Україні є дві юридичні особи – «Верховний Суд» і «Верховний суд України», які періодично вступають в публічний конфлікт, визначаючи між собою, хто з них більш «верховний».

Комітет Ради з питань правової політики вже розглянув законопроект і включив до

порядку денного. Голова комітету Андрій Костін («Слуга народу») сказав, що до кінця сесії, тобто до 17 липня, його ще можна встигнути проголосувати в першому читанні. «Ми рухаємося в цьому напрямку», – заявив він РБК-Україна.

### Старі проблеми

Костін визнає, що президентський законопроект №3711 покликаний вирішити в першу чергу саме ці дві проблеми: відсутність ВККС і невизначеність з верховними судами. Всі інші проблеми, в тому числі стосовно реформи Вищої ради правосуддя (ВРП) можна, за його словами, залишити на майбутнє.

«Моя думка – відновлення роботи ВККС та врегулювання питання ліквідації ВСУ є надтерміновими питаннями. Норми, які стосуються вдосконалення роботи ВРП і на яких наполягає МВФ, потребують глибшого опрацювання і можуть бути розглянуті восени», – зазначив Костін в коментарі виданню.

Він запевняє, що при обговоренні нового варіанту судової реформи в Раді українські органи влади та суддівського самоврядування, в тому числі, ВРП, Верховний Суд і Рада суддів, в цілому позитивно оцінили запропоновані нововведення. Зауваження були тільки в Американської торгової палати, яка звернула увагу, що законопроект «не враховує всі побажання МВФ, зазначені в меморандумі».

У меморандумі з Міжнародним валютним фондом українська влада брала на себе низку зобов'язань у процесі проведення судової реформи. Так, команда Зеленського пообіцяла МВФ запровадити механізм «очищення» Вищої ради правосуддя від недоброчесних співробітників. Саме цей орган відповідає в Україні за призначення, звільнення та покарання суддів.

Певні побоювання з приводу президентського варіанту реформи відкрито висловлюють і послы країн «великої сімки».

«Реформа правосуддя, яка зараз в Раді – це не те, на що ми розраховували. Вона не збігається

і з рекомендаціями МВФ», – сказав в інтерв'ю РБК-Україна посол Франції Етьєн де Понсен.

А його колега, британський дипломат Мелінда Сіммонс зазначила, що вважає судову реформу «найважливішою» для притоку інвестицій в Україну.

Проект закону №3711 в основному стосується процедури вибору членів ВККС. Саме цей орган відповідає за відбір нових суддів та оцінювання чинних «служителів Феміди» на предмет доброчесності і профпридатності.

Офіс президента пропонує залишити в комісії 16 членів (замість 12, запропонованих у першому варіанті реформи) і призначати їх на відкритому конкурсі. У відбіркову комісію, як раніше і передбачалося, мають увійти по три представники від української судової системи і стільки ж – від міжнародних організацій.

Саме присутність іноземців, за задумом, має забезпечити «прозоре» та «сумлінне» формування кваліфікаційної комісії суддів. Відібрана за такими принципами ВККС має отримати підтримку і довіру з боку міжнародних партнерів України.

### Претензії міжнародників

Істотна відмінність від першого варіанту реформи – новий законопроект вводить запобіжник на випадок повторення ситуації на початку року, коли міжнародні організації навідріз відмовилися делегувати своїх представників. Тепер у разі небажання «західних партнерів» заповнити свою квоту в комісії їх функцію виконає омбудсмен Л. Денисова.

Експерти бачать в цій ідеї серйозні ризики. Голова правління фундації DEJURE М. Жернаков вважає, що саме такий варіант і буде в кінцевому підсумку реалізований владою. Він звернув увагу на можливу залежність Денисової від голови Окружного адмінсуду Києва Павла Вовка, якому рік тому правоохоронці вручили підозру у втручання в роботу ВККС та інших держорганів.

«При такій редакції законопроекту, яка суперечить меморандуму з МВФ і здоровому глузду, є гарантія, що міжнародники ні в яку комісію не підуть. При такій ситуації це право

перейде до омбудсмена. А ми пам'ятаємо, як сам Павло Вовк говорив на плівках (мається на увазі прослуховування його кабінету, оприлюднене правоохоронцями в липні 2019 року, – ред.), що «яйця уповноваженої знаходяться у нас», тобто в ОАСК», – пояснив Жернаков.

Заступник голови ВРП Олексій Маловацький сказав РБК-Україна, що нових претензій щодо законопроекту від міжнародників не надходило. За його словами, вони готові делегувати своїх представників до відбіркової комісії лише за двох умов: прозорості процесу створення ВККС і безперебійності її роботи протягом усього терміну повноважень.

«Застереження про нібито якісь побажання МВФ поки в нашому діалозі з міжнародними партнерами не звучали», – уточнив Маловацький.

Один з авторів концепції судової реформи заступник голови Офісу президента А. Смирнов також стверджує, що всі звинувачення з боку експертних організацій безпідставні.

«Цей законопроект повною мірою враховує роль міжнародників при формуванні конкурсної комісії по відбору членів ВККС», – зазначив він у коментарі РБК-Україна.

Претензії про нібито небажання влади проводити очищення ВРП від «недобросовісних» людей заступник голови ОП також відкидає. Смирнов закликає експертів «уважніше» читати меморандум з МВФ.

«Там чорним по білому написано, що ми зобов'язуємося розробити відповідні зміни до законів «Про судоустрій і статус суддів» та «Про Вищу раду юстиції» в жовтні 2020 року», – пояснив він.

Смирнов також звернув увагу, що проект закону №3711 покликаний розблокувати роботу ВККС і завершити процедуру ліквідації Верховного суду України (ВСУ). Цей процес пропонують завершити об'єднанням судів, а всіх суддів, що залишилися в ВСУ (8 осіб), перевести в новий Верховний Суд і протягом року перевірити їх на «профпридатність».

### Питання впливу

Головне науково-експертне управління Верховної ради вважає, що президентський

законопроект не можна виносити на голосування в сесійну залу. У його висновку йдеться, що документ потребує доопрацювання, оскільки він концентрує занадто багато повноважень в одному органі – Вищій раді правосуддя.

Крім того парламентські експерти вважають, що в разі прийняття закону омбудсмен отримає невластиві йому повноваження впливати на судову систему, а не захищати права і свободи громадян.

Президентський проект закону також не вирішує проблему Окружного адмінсуду Києва, вказує глава DEJURE. Цей суд, який «прославився» низкою гучних і неоднозначних рішень, уникнув ліквідації 2016-2019 роках в ході судової реформи Порошенка. Більшість його суддів на чолі з Павлом Вовком змогли також уникнути кваліфікаційного оцінювання.

«У меморандумі з МВФ сказано, що в ОАСК заберуть юрисдикцію, а не додатково її нададуть йому», – додав Жернаков.

Голова правового комітету Ради Андрій Костін визнав, що не всі рішення Окружного суду Києва йому подобаються, але підкреслив, що вирішувати цю проблему треба

«процесуальним шляхом». За його словами, у влади є напрацювання, як забрати у цього суду право розглядати скарги на рішення центральних органів влади.

«Як варіант може бути створений Вищий суд з розгляду адміністративних справ. Це розвантажило б ОАСК і забрало б у нього цю специфічну категорію справ. Є такі напрацювання, вони проговорювалися, але поки що такого рішення про створення нового суду немає. На мій погляд, реформування шляхом створення нових інституцій далеко не завжди ефективно», – сказав Костін.

Багато проблем в Україні впираються в недосконалість системи правосуддя. Відсутність можливості своєчасно отримати справедливе судове рішення підриває довіру громадян до влади. До цього питання апелюють і західні інвестори. Тому оперативна і якісна судова реформа має стати фундаментом для глобальних змін у всіх сферах життя країни (*РБК-Україна* (<https://daily.rbc.ua/ukr/show/lukashenko-protiv-vseh-prohodyat-prezidentskie-1594241818.html>). – 2020. – 10.07).

## **О. Ульянова, Четверта влада: Боротьба за залежне та незалежне правосуддя: що пропонує президент, «Слуга народу» і «Голос»**

«Ми перезавантажуємо судову систему. На місце суддів прийдуть чесні, незаангажовані, неполітизовані, патріотичні та професійні люди» – це слова Петра Порошенка як президента у червні 2016 року в парламенті. Але не сталось. «Печерське правосуддя є символом відсутності верховенства права» – це слова Петра Порошенка у 2020 році в якості підозрюваного. На це звернули увагу журналісти «Радіо Свобода».

Ми ж з'ясовували що там із судовою реформою нині, вже за президента Володимира Зеленського.

### **Заблокований конкурс**

У жовтні 2019-го року Верховна Рада проголосувала за чергове реформування

системи суддівського врядування в Україні. Реформа (на цьому етапі) передбачала повне перезавантаження Вищої кваліфікаційної комісії суддів (ВККС) та створення етичної комісії.

Ця комісія мала б ініціювати звільнення недобросовісних членів Вищої ради правосуддя (ВРП), ВККС та суддів Верховного Суду. Та на практиці реформа працює не зовсім так, як передбачалося спочатку.

Ми вже писали, що нардепи припинили повноваження попереднього складу ВККС, відповідального за провал кваліфікаційного оцінювання суддів та призначення недобросовісних суддів до Верховного Суду.

Закон визначив, що новий склад ВККС треба обрати на відкритому та прозорому конкурсі за



участі міжнародних експертів, які матимуть вирішальну роль у визначенні переможців.

За законом, нову ВККС мали створити до лютого 2020 року. Однак цілий місяць ВРП саботувала виконання закону, а в грудні затвердила положення, яким заблокувала конкурс.

Це положення повністю нівелювало роль міжнародних експертів в конкурсній комісії, визначивши за ними формальну роль.

За задумом ВРП, замість того, аби аналізувати інформацію про кандидатів та оцінювати їх поведінку на доброчесність, конкурсна комісія має збирати довідки та підтверджувати кожну свою оцінку офіційними документами.

Члени ВРП змусили міжнародних експертів підтверджувати свою кваліфікацію та компетентність.

Тож міжнародні експерти відмовились легітимізувати своєю участю цей так званий конкурс та не номінували експертів до складу конкурсної комісії до 2-го січня 2020 року.

Але зараз на розгляді комітету Верховної ради три законопроекти, зареєстровані Володимиром Зеленським, нардепом від «Голосу» Ярославом Юрчишином та нардепами від «Слуги народу». Вони пропонують внести зміни у реформування системи судового врядування.

### **Що пропонує Володимир Зеленський**

Як розповідає головний експерт групи «Судова реформа» Реанімаційного пакету реформ Роман Куйбіда, згідно з президентським законопроектом 3711 нову Вищу кваліфікаційну комісію суддів (ВККС) формуватиме Вища рада правосуддя (ВРП) за нею ж встановленими правилами.

Експерт Реанімаційного пакету реформ каже, що ми вже бачили, які це були правила: ВРП зможе забезпечити бажаний для себе результат, незважаючи на конкурсну комісію. Фото зі сторінки на фейсбук Романа Куйбіди

– Міжнародники у комісії (якщо будуть, бо може і не бути) виконуватимуть роль фігового листа, щоб «прикрити» результат. Всю нормативку для ВККС погоджуватиме ВРП – саме та, яку Україна має реформувати відповідно до меморандуму з МВФ. Але

президент хоч меморандум підписав, але, здається, відразу поклав у смітник, – бо ВРП замість перевірки доброчесності її членів отримує нові потужні повноваження, – пише Роман Куйбіда.

Експерт Реанімаційного пакету реформ переконаний, що Вища рада правосуддя була підключена до підготовки цього проекту, а ось інші зацікавлені особи – ні.

Навіть Комісія з питань правової реформи, яку президент спеціально створив для напрацювання «пропозицій стосовно змін до Конституції України, законодавства про організацію судової влади, здійснення правосуддя та статус суддів», не причетна до підготовки цього проекту, не кажучи вже про громадянське суспільство.

Як повідомляє Центр протидії корупції, якщо раніше до складу конкурсної комісії могли увійти лише ті міжнародні експерти, які допомагали відбирати суддів Вищого антикорупційного суду, то зараз фактично будь-яка міжнародна чи іноземна організація, яка працює в сфері правосуддя чи боротьби з корупцією, може запропонувати будь-яку особу, а ВРП отримає право обирати.

Зрозуміло, симпатії ВРП будуть на боці «ручних» експертів, вважають у Центрі протидії корупції.

Також законопроект містить норми, які стосуються Верховного Суду. Норма про кількість суддів Верховного Суду вилучається із закону, тепер таку кількість визначатиме своїм рішенням ВРП.

Судді Верховного Суду України (стара назва) мають бути зараховані до штату Верховного Суду (нова назва) і впродовж року мають пройти кваліфікаційне оцінювання, яке їхні колеги з Верховного Суду вже пройшли під час конкурсу.

Наразі законопроект, який ініціював Володимир Зеленський, опрацьовується в комітеті Верховної ради.

### **Що пропонує нардеп Юрчишин від «Голосу»**

Проектом 3711-1 пропонується, що конкурсна комісія буде незалежною і визначатиме правила проведення конкурсу на зайняття посад члена

Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, члена Вищої ради правосуддя.

Нардеп пропонує посилити роль міжнародних експертів у відборі членів Вищої ради правосуддя та Вищої кваліфікаційної комісії суддів. У склад цієї комісії мають увійти 3 особи з числа суддів або суддів у відставці, визначені Радою суддів України, та 3 міжнародні експерти, яких рекомендували організації, з якими Україна співпрацює на підставі угод про міжнародну технічну допомогу.

Саме міжнародні експерти повинні мати у комісії вирішальний голос.

Також пропонується відновити в Законі України «Про судоустрій і статус суддів» положення щодо встановлення максимальної кількості суддів Верховного Суду в 200 осіб.

Цей законопроект направлений на розгляд відповідного комітету Верховної ради.

За інформацією Ярослава Юрчишина, 10 липня Підкомітет правосуддя, а потім вже і Комітет з питань правової політики рекомендував включити в порядок денний альтернативний законопроект №3711-1, який пропонує реальне оновлення органів суддівського врядування.

– Це не мої слова, а позиція експертного середовища. Наприклад, Центру політико-правових реформ, Центру протидії Корупції та Фондації DEJURE.

Попри значні старання экс-регіоналів нам вдалося переконати членів Комітету у правильності такого рішення та повній відповідності проекту ст. 131 Конституції

України. Законопроект №3711-1 реалізує рішення Конституційного суду стосовно виправлення окремих положень чинного законодавства, а також зобов'язання взяти Україною перед Міжнародним валютним фондом, зокрема щодо оновлення Вищої ради правосуддя, – пише нардеп.

За інформацією Центру політико-правових реформ, цей законопроект здебільшого враховує зауваження і пропозиції експертів організації, які вони надали до президентського проекту № 3711:

- забезпечено доброчесність у діяльності ВРП шляхом попередньої перевірки кандидатів до складу ВРП, а також чинних її членів незалежною конкурсною комісією з вирішальною роллю міжнародних експертів;

- передбачено формування нового складу ВККС на конкурсних засадах поза будь-яким контролем ВРП незалежною конкурсною комісією з вирішальною роллю міжнародних експертів.

- збережено незалежність майбутньої ВККС від «нереформованої» ВРП.

### **Що пропонують «Слуги народу»**

Нардепи пропонують відмовитися від існування в системі судового врядування від ВККС. Її повноваження автори пропонують передати Кваліфікаційній палаті у складі Вищої ради правосуддя. До її складу ввійдуть члени ВРП, а переглядати рішення палати щодо кваліфікаційного оцінювання буде ВРП.

## **— Справедливий, незалежний і доступний суд**

- Презавантажимо Вищу раду правосуддя і Вищу кваліфікаційну комісію суддів
- Посилимо можливості громадського контролю за судовою системою
- Запровадимо доброчесність і професіоналізм як головні критерії відбору суддів
- Зменшимо розміри судового збору
- Запустимо повноцінні інститути мирових суддів і суду присяжних

З програми партії «Слуга народу». Щось пішло не так, оскільки поданий законопроект відрізняється від обіцянок партії.

Для забезпечення діяльності членів Кваліфікаційної палати у складі секретаріату ВРП буде створена служба інспекторів, які зможуть діяти виключно за дорученням члена палати.

Пропонується, що «Верховний Суд України» перейменують на «Верховний Суд», який буде найвищим судом. Також мають обрати нового Голову Верховного Суду та Голову сенатів.

Передбачаються зміни у структурі Верховного Суду. Пропонується перейменувати касаційні суди у відповідні сенати.

Судді Верховного Суду України будуть переведені до Верховного Суду з подальшим

їх оцінюванням. Оцінювання проводитиме створена ВРП Тимчасова комісія із 5-ти суддів Верховного Суду України у відставці.

Як повідомляє Центр політико-правових реформ, законопроект № 3711-2, ініційований членами партії «Слуга народу» суперечить передвиборчій програмі цієї ж політичної партії («перезавантажимо Вищу раду правосуддя... посилимо можливості громадського контролю за судовою системою»), зобов'язанням України перед Міжнародним валютним фондом. Проект сприятиме політизації системи правосуддя (*Четверта влада (<https://4vlada.com/borotba-za-zalezhne-ta-nezalezhne-pravosuddia-shcho-proponuie-prezydent-sluga-narodu-i-golos>). – 2020. – 13.07*).

## Я. Юрчишин, Українська правда: Справедливість для всіх. Як потрібно реформувати судову систему України

**П**резидент Зеленський – як своєрідний цар анти-Мідас: будь-яка реформа, якої він торкається, перетворюється на імітацію.

Його перша спроба перезапустити реформування судової системи в Україні закінчилася повною перемогою суддівського корпусу. Тоді Вища рада правосуддя (ВРП) фактично заблокувала президентський законопроект, а Конституційний суд остаточно поховав реформу (детально про це я вже писав).

Нині спостерігаємо спробу номер два. Президент подав новий законопроект №3711 про реформування судової системи. Та чи зробив автор проекту висновки зі своїх попередніх помилок?

### Другий підхід

Очевидно, що життя деяких людей нічому не вчить (навіть на прикладах попередників).

Замість запропонувати дієві механізми очищення ВРП, у руках якої нині сконцентрована майже вся судова система, Зеленський пропонує остаточно віддати їй всі можливі повноваження. Тобто наділити головний орган суддівського врядування

фактично безроздільною владою й дозволити йому вирішувати долю всієї реформи.

Президент обіцяє «удосконалити процедуру формування та діяльності органів суддівського врядування».

Та насправді його проект не тільки не вдосконалює, але й знищує будь-які шанси на оновлення судової гілки влади. Адже для того, аби очистити судову систему, потрібно спочатку очистити склад органу, який обирає суддів, тобто ВРП.

Але президент цього не пропонує у своїй черговій спробі судової реформи. І саме тому його ініціатива, як і попередня, приречена на провал.

Та українська судова система гостро потребує докорінних змін. Нині вона просякнута корупцією, пов'язана круговою порукою та працює в інтересах самих суддів, а також тих, хто має змогу оплачувати їхні дуже недешеві «послуги».

Саме тому «Голос» зареєстрував свій законопроект 3711-1, у створенні якого брали участь представники профільних громадських організацій та ініціатив. Він оновить ВРП, розблокує роботу Вищої кваліфікаційної

комісії суддів (ВККС) та вирішить питання із кадровим голодом у судах.

### **Імітація vs справжні зміни**

У чому ж відмінність між тим, що пропонує президент, та нашим законопроектом?

По-перше, пан реформатор хоче, аби через фільтр конкурсного відбору проходили лише члени ВККС. На його думку, склад ВРП можна не «фільтрувати». До того ж ВРП матиме можливість блокувати роботу конкурсної комісії.

Ми пропонуємо, аби конкурсний відбір проходили члени і самої ради правосуддя, і кваліфікаційної комісії. Конкурсна комісія обиратиметься строком на 4 роки.

До її складу входитимуть 6 членів: одна половина – від Ради суддів, інша – визнані міжнародні експерти. Рішення прийматимуть більшістю голосів, але за умови, що три з них – це голоси міжнародних експертів.

Ця комісія протягом 3 місяців після того, як наш закон набуде чинності, має обрати 16 членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів.

Відповідно до законопроекту «Голосу», ще за 2 місяці після того, як буде сформована ВККС, повинна розпочатися перевірка членів чинної ВРП. Її буде проводити незалежна Етична комісія, до складу якої також входитимуть міжнародні експерти.

Усі недоброчесні судді в результаті залишать свої теплі місця у складі ради. Замість них придуть порядні та професійні судді, яких також обере незалежна конкурсна комісія. Таким чином ми позбудемося корупції та непрозорих кулуарних призначень до головних органів судової влади в державі.

А от президент вважає, що перевіряти склад ВРП немає жодної потреби – такої норми в його законопроекті просто немає. Це означає, що, відповідно до президентського бачення, усі продажні й непорядні судді, які нині входять до ВРП, мають залишитися на своїх посадах.

Також за непотрібне вважає президент і зміну процедур з відбору членів ради правосуддя. Мовляв, нехай люди із сумнівною репутацією й надалі потрапляють на таку відповідальну роботу. «Какая разніца?».

Ми ж вважаємо, що фільтрів на шляху до ВРП має бути кілька. Тож, у законопроекті «Голосу» прописана норма, відповідно до якої Незалежна конкурсна комісія буде перевіряти на добросовісність усіх кандидатів до складу ВРП.

Президентський законопроект залишає можливість збільшувати кількість місць у складі Верховного суду «для своїх» та «зручних» суддів, оскільки взагалі не обмежує кількість суддів.

Наш проект чітко фіксує склад Верховного суду – суддів там має бути 200.

Також Зеленський пропонує залишити контроль старій ВРП над Вищою кваліфікаційною комісією суддів. Тобто цей орган просто перетвориться на повністю залежний і контрольований сировинний додаток до всемогутньої ради правосуддя.

«Голос» наполягає на тому, аби ВККС могла працювати незалежно та ефективно, а також автономно визначати порядки добору та оцінювання суддів.

Аби остаточно закріпити за членами ВРП необмежені повноваження, президент своїм новим законопроектом пропонує ускладнити процедуру звільнення членів ради. Таке звільнення має ініціювати сама ВРП 2/3 голосів своїх членів. Зрозуміло, що «артилерія не стрілятиме по своїх».

Законопроект «Голосу» передбачає чітку й прозору процедуру звільнення недоброчесних членів ВРП. Зняття з посади відбуватиметься за результатами перевірки, яку проводить незалежна комісія за участі міжнародних експертів.

### **Вам «шашечки» чи їхати?**

Повноцінна реформа судової системи України і зокрема очищення складу ВРП – це одна з ключових умов співпраці нашої держави із Міжнародним валютним фондом.

Тож, імітувати цю реформу – це фактично стріляти собі в ногу. А проводити недолугу й ризиковану – це стріляти в ногу українському народу.

Люди потребують справедливого суду та чесних суддів, бо давно вже втомилися від своєї

безправності та безпомічності перед обличчям держави. А страх та втома нерідко породжують злість та помсту.

Перефразовуючи відомий жарт, нам потрібно їхати, а не «шашечки». Тож, пане президенте, залиште їх, будь ласка, собі.

Натомість законопроект «Голосу» про судову реформу допоможе нам нарешті зрушити з місця та набрати швидкості (*Українська правда* (<https://www.pravda.com.ua/columns/2020/07/10/7258880/>). – 2020. – 10.07).

## I. Ведернікова, Дзеркало тижня: Двері в хаос або авторитаризм?

**П**арламент зняв з порядку денного постанову 3650 про ліквідацію старих і затвердження нових районів. Причина одна: відсутність у «монобільшості» голосів за архіважливий документ другого етапу децентралізації, над яким уряд і комітет інтенсивно працювали останні півроку. А країна, – останні шість років.

Очевидно, що місцеве самоврядування увійшло в лобове зіткнення з центральною владою. Точніше з пулом експертів, що моделювали цю реформу, і лінію яких досьогодні ведуть профільне міністерство і комітет.

Все це відбувається напередодні старту місцевої виборчої компанії. І лобісти від мерів виявилися – сильнішими. Чому так сталося? Чому влада, залишивши голосування ключових для країни законопроектів на останні три (!) дні останнього сесійного тижня, настільки безвідповідально підійшла до цього питання?

Не стала професійним рефері для всього кола гравців децентралізації, включаючи архітекторів-експертів і місцеве самоврядування, які (ну, як так ?!) прийшли до голосування на абсолютно різних позиціях. Більш того, – команда Зеленського занурила це зіткнення в уже розпочату жорстку і лицемірну політичну боротьбу парламентських партій і груп за місцеву владу. Готових провалити все, що завгодно, лише б «виправити помилку», і обрати «іншу правильну владу на місцях». В рамках старого районного поділу, де округи насиджені і намолені, це зробити звичайно ж зручніше.

Свою позицію вони, абсолютно не соромлячись, продемонстрували в залі Верховної

ради. Починаючи від кричущої некомпетентності нардепа з «Голосу» Романа Лозинського, який на повному серйозі закликав «знищити обласні державні адміністрації» та «нарешті віддати всю владу громадам» (можна було ще й черевиком по трибуні стукнути), і, закінчуючи досвідченою Юлією Володимирівною, яка заявила, що нові райони «порушують державний суверенітет» і «забирають у людей право жити». Люди, вірогідно, повинні були одразу піднятися і бігти до парламенту захищати це своє конституційне право.

Апофеоз популізму, некомпетентності і, вибачте, дурості.

### Real politics – від АМУ

Правління Асоціації міст України прийняло рішення не підтримувати постанову про нові райони 3650. У АМУ – серйозне лобі в парламенті. Їй навіть не треба проводити підривну роботу, варто просто відійти в бік і не допомагати. Що вони, власне, і зробили. Про причини обраної лінії поведінки ми вже докладно писали в матеріалі «Судний четвер. Чи завалять мери децентралізацію?». Тут просто нагадаємо в контексті розвитку ситуації.

По-перше, фінанси і версія, пов'язана з посиленням владою субрегіонального рівня як запасного майданчика, куди можна приземлитися в разі провалу виборів у громадах. АМУ давній і глибокий прихильник оптимізації системи місцевого самоврядування до двох рівнів – громада і область. Тому логічним для неї була вимога голосувати пакетом разом із новими районами і зміни до бюджетного кодексу. Які б закріпили фінанси, в тому числі і 60 відсотків ПДФО, за громадами.

Треба визнати, що влада грала в цю гру з АМУ. Тому поява в парламенті першої постанови про призначення виборів, де право оголосити перші вибори в громадах і нових укрупнених районах відводилося ЦВК, – не випадкова. Яка в районах могла їх і не оголосити. Але ЦВК заблокувала постанову, не бажаючи брати участь в грі, правила якої досі не зрозумілі. Новий адміністративно-територіальний устрій не прийнято, а Виборчий кодекс разом з партизацією громад в 10 тисяч виборців висить дамокловим мечем над виборами.

У підсумку, після вчорашнього засідання парламенту, де на порядку денному в правильній черговості стояли – райони, зміни до бюджету і вибори, випала ключова ланка – райони. Вибори ВР все-таки оголосила, включивши і райони, і громади. А бюджетний законопроект 3614 – прийняла в першому читанні. Як першу і важливу гарантію для місцевого самоврядування. Так що в цій точці напруга після голосування дещо спала. Залишається питання – коли проголосують в цілому?

По-друге, міста обласного значення, які реформа позбавляє звичного статусу. Тут – точка біфуркації.

«24 райони з 133 – це обласні центри, – уточнює джерело видання в партії влади. – Я хочу подивитися в очі мажоритарщику, який вийде на виборах проти будь-якого мера обласного центру. Так його помножать на нуль! І всі розуміють це прекрасно. На будь-яке питання на нього вкажуть пальцем і скажуть: «Це та людина, яка зробила зі Львова село. І таких десь 35-40 осіб».

По-третє, подвійні стандарти. «30 відсотків районів – це договоряки, – продовжує джерелом парламенті. – Чому Харківську та Чернівецьку області можна переголосувати, а Житомирську, наприклад, не можна. Чому історичний Хотин не центр району? А ви знаєте, як пропав Малинський район Житомирської області? Все ж було опубліковано вже. І раптом приїжджає голова профільного комітету Клочко і дізнається, що там вотчина БЮТ. І район просто вбивають з політичних причин».

«Питання з Коцюбинським, – ділиться інформацією інше джерело в комітеті.

– Чому голова комітету місяць не проводить робочу групу? Там давня і каламутна історія з Білічанським лісом. Але Коцюбинське прийняло рішення про приєднання до столиці. Київ зробив те ж саме. І що? Коцюбинське відводять під Бучанський район. Це питання висить цілий місяць. Я не думаю, що хтось із мажоритарників Києва натисне кнопку за таку постанову. Кримінальні справи, обшуки тощо. Тому позиція АМУ цілком очікувана».

«Мова йде ще й про суто експертну думку, – пояснює позицію АМУ її виконавчий директор Олександр Слобожан. – Постанова про нові райони – неякісна. АМУ, в цілому підтримуючи реформу субрегіонального рівня, щодо міст обласного значення досить давно і чітко позначила свою позицію. Більш того, я як експерт поінформував людей, від яких залежить прийняття рішень, – про всі слабкі точки, які бачить місцеве самоврядування».

У чому ж сьогодні головна маніпуляція і плутанина? АМУ не говорить, щоб Вінниця була містом-районом і все. АМУ вважає, що Вінниця по наданню рівня послуг вже покриває ту кількість населення, визначену методикою для району. Як можна взагалі побудувати адекватну систему держуправління, маючи різницю між районами в 20 разів?! Ви уявляєте собі вилку хоча б у штатному розкладі? Районний відділ соцзахисту – від 5 до 100 чоловік?

Ми, безумовно, розуміємо, що райони робляться для опори державної влади, а не для місцевого самоврядування. Ми чуємо заяви заступника міністра Негоди: «Не лізьте в державну владу». Ми й не ліземо. Однак нас хвилює питання справедливості. Якщо методика, то для всіх. А так, друзям все, ворогам – закон.

Чому в календарному плані реформи зміни в законах про місцеве самоврядування, держадміністрації тощо стоять після місцевих виборів? Ми під які взагалі повноваження обираємо місцеву владу? Так, є затверджена урядом Концепція реформи, але ще є реальна політика. І немає довіри. А коли немає довіри між гілками влади, система в будь-якому випадку чинитиме опір. У зв'язку з цим абсолютно логічна заява экс-прем'єра

Володимира Гройсмана, який, власне, і починав децентралізацію в цій країні. Як, втім, і підтримка наших європейських партнерів.

### Policy – від експертів

Ймовірно, що основним каменем спотикання позицій протиборчих сторін залишається статус обласних центрів, який їх мери не хочуть втрачати. Проти чого категорично виступають автори реформи, чію лінію підтримує Міністерство розвитку територій та заступник міністра В'ячеслав Негода, а також голова профільного підкомітету Віталій Безгін. Чи можливий тут компроміс?

«По-перше, сьогодні навколо кожного міста обласного значення створилася громада, – уточнює ZN.ua свою позицію директор з розвитку Інституту громадянського суспільства Анатолій Ткачук. – І тепер це не просто місто обласного значення. Тобто, наприклад Тернопільська міська територіальна громада, складається з Тернополя та багатьох інших прилеглих до нього населених пунктів. Тому в межах цієї громади виділяти місце обласного значення – абсолютно некомпетентно.

По-друге, економіка територій зав'язана на міста. І тому вилучення міста з району, послаблює всю територію. І міжнародний досвід, і наші дослідження це підтверджують. Якщо місто обласного значення вилучено з району, то на такій території економічна ситуація значно гірша, ніж там, де зберігається, скажімо так, повний комплект. Наприклад в тій же Франції, де в організації системи влади зараз бардак цілковитий. Однак там навіть великі міста, які мають свій статус, входять в департаменти.

По-третє, ми говоримо про рівність прав територіальних громад. Для цього і робилася вся реформа. Щоб всі були рівними. І тепер раптом хтось вирішив, що серед рівних є перші? Якщо потрібні статуси, навіщо було городити город? Навіщо було об'єднувати тисячі громад? Можна ж було просто розділити їх на сорти, як ковбасу: вищий сорт, перший, другий і так аж до «собачої радості». Кожен сорт має свої повноваження, свої ресурси, які він «вибиває» з уряду, виходячи з своєї величі. Всім робота

є: ділити і отримувати подяку від вдячних прохачів.

Якщо ми хочемо, щоб територія нормально розвивалася і діяли автоматичні правила взаємин різних рівнів управління щодо розподілу бюджетних ресурсів, то все має бути уніфіковано. Цей принцип був закладений в Концепцію реформи. І з ним знайомий экс-прем'єр-міністр Володимир Гройсман, з яким ми і починали реформу, і нинішні топ-чиновники. Інакше, як тільки у нас з'являються якісь особливості, ручний режим, лобізм, пошук своїх інтересів – все знову розпадається і перетворюється на СРСР «.

«Якщо ви плануєте федералізацію України в середньостроковій перспективі, то ви підсилюєте регіони і створюєте умови для їх партійної поляризації, – ще більш категоричний експерт на своїй сторінці Фейсбук. – Але це потрібно зробити так, щоб ніхто нічого не запідозрив. Тому необхідно знайти тих, хто не думає системно, але хоче вигоди прямо сьогодні. Беремо партії і рекомендуємо їм «розвинути партійну інфраструктуру» – прийняти пропорційну систему виборів відразу і скрізь. Партійні лідери швидко зрозуміють свій гешефт від продажів партійних франшиз і будуть готовими горло рвати за пропорціоанлку. Далі слід зробити так, щоб мати лакуну у виконанні повноважень громадами, які вони не можуть здійснювати через природні обмеження, а наступний рівень, куди можна передати повноваження – тільки регіональний.

Тому треба побороти райони, що можна зробити через поєднання в одному непоєднуваному: «радянську вертикаль рад» і «європейську субсидіарність». Приправити все це можна комуністичним перчиком статусу. І все – гримуча суміш готова. Всі дискутують про те, що давно всім відомо, а головне залишається поза кадром – штовхання в хаос і федералізацію. Читайте Дугіна і Солженіцина, дуже лікувальне читиво!».

Хоча, може бути ще один сценарій. «АМУ одержить в результаті ще більшу проблему, – уточнює Ткачук. – Завдяки їй буде завалений цей етап реформи, і Україна потоне в хаосі. Тоді ВР прийме кілька важливих рішень, наприклад

скасує закон про асоціації. Або введе якийсь новий контролюючий орган на районному або обласному рівні. Тобто тут треба розуміти: якщо ми не хочемо нормальних ліберальних правил, то це призводить до проблем і тоді лібералізм заміниться авторитаризмом. І це вже було в історії не раз. У тому числі в історії України».

Тут, правда, актуальне таке питання: а чи є у нинішньої влади хребет для реалізації другого варіанту?

### **Impotentia – від «Слуг народу»**

Сьогодні постанову 3650 знову буде винесено в зал. Чим закінчиться ця історія, і чи закінчиться сьогодні, прогнозувати складно. Тому що згаяний час надолужити неможливо. Вибори перенести неможливо. Поступитися мерам у статусі і подарувати їм обласні центри – неможливо. Це поламає всю конструкцію реформи. Єдина зачіпка для відновлення діалогу з місцевим самоврядуванням – прийняття 3614 з його змінами до Бюджетного кодексу в цілому. А не тільки в першому читанні.

А поки – політичний торг. Районами. Піде з молотка те, що не встигли продати за час підготовки постанови. Що, власне, зараз і відбувається. Так що 133 – не межа. Ну, а що там далі – хаос, авторитаризм чи все-таки ще один крок до адекватної системи управління країною? – стане зрозуміло після сьогоднішнього голосування.

P.S. При цьому важливо усвідомити, що в усій цій історії є пул людей, серед яких експерти, чиновники кабміну, нардепи від влади і опозиції, мери, громади, місцеві депутати, представники асоціацій, які щиро повірили в реформу і компетентно боролися за неї до останнього. І, думаю, що продовжать боротися, як би ситуація не розвивалася далі. Ось вони сьогодні переживають по-справжньому. По який би бік цього обумовленого некомпетентністю влади лобового зіткнення центру і місцевого самоврядування не знаходилися (*Дзеркало тижня* (<https://zn.ua/ukr/internal/dveri-v-khaos-abo-avtoritarizm.html>). – 2020. – 16.07).

## **Є. Калінін, LV.ua: Перший хлопець на селі: що буде з громадами після укрупнення районів**

**С**кладний для розуміння пересічного громадянина процес децентралізації у розпалі – місцеві вибори мають пройти вже за новим адмінстроєм. І саме вибори та політична складова роблять цей процес набагато складнішим, ніж він має бути – місцеві еліти, користуючись тим, що мало хто розуміє суть децентралізації спочатку залякують своїх мешканців страшними та невідгідними змінами, а потім рушають долати «дракона децентралізації» з надією отримати собі трохи політичних балів непередодні виборів. Проте насправді це агонія системи, адже на найближчих місцевих виборах буде обрано в 4 рази менше депутатів районних рад та створено в 4 рази менше районних державних адміністрацій, що зекономить для держави майже 36 млрд грн. Скорочення армії чиновників – це чи не те, чого хоче кожний виборець? Проте місцеві еліти активно

переконують свій електорат, що вони хочуть чогось іншого.

### **Що стоїть за ОТГ?**

Перший етап реформи децентралізації для України був досить важким та від цього не менш важливим як історично так і економічно. Подекуди громади не завжди розуміли нащо їм те об'єднання у ОТГ, які це може принести переваги громаді, які нові можливості відкриваються, та як відділити маніпуляції місцевих еліт від реальних мінімальних ризиків реформи.

У Київській області, зокрема, лише 30% громад пройшли повний шлях добровільного об'єднання та створили нові адміністративно-територіальні одиниці без втручання органів виконавчої влади. Цікавою особливістю створення громад у Київській області була підвищена складність у об'єднанні громад,



що знаходяться у зоні Київської агломерації, тобто чим ближче до столиці і чим дорожча нерухомість тим складніше громади домовлялись одна з одною. Відповідно, у заможному Києво-Святошинському районі створилось 12 громад, що становить шосту частину усіх проектних громад Київської області.

Відповідно до рішення Уряду в країні загалом створено 1470 ОТГ, які повністю покривають усю територію України. Виборні органи влади ОТГ (голови та ради ОТГ) замінять застарілі формації з сільських, селищних та міських рад яких зараз більше 11 000. Нескладно порахувати армію депутатів, що складають ці органи місцевого самоврядування.

Після завершення реформи та місцевих виборів, що пройдуть восени 2020 таких виборних органів залишиться лише 1470 на всю країну, тобто в 7,5 разів менше. Докладніше тут.

### **«Смотряці» за районами**

Не менш важливим етапом є другий етап реформи щодо створення та ліквідації нових районів та затвердження нового адміністративно-територіального устрою України. Станом на сьогодні в Україні створено 490 районів та, відповідно, 490 районних державних адміністрацій. Нинішній адміністративно-територіальний поділ був затверджений ще за радянських часів та однозначно не відповідає викликам сучасного економічного розвитку України.

За планом Уряду пропонується нова концепція на 130 районів, тобто майже в 4 рази менше, облдержадміністрації за планом замінять префектури, а райдержадміністрації регіональні офіси префектур. За ідеальним таймлайном, реформи до найближчих місцевих виборів восени 2020 планувалося зовсім ліквідувати районні ради, як пережиток радянського минулого. Нажаль майже трьохмісячний карантин вніс свої корективи, тому районні ради оберуться один останній раз, щоправда уже не в 490 районах в нових укрупнених 130 районах.

Урядом уже зареєстрований проект закону 3614 яким районні ради позбавляються

фінансування та більшості своїх функцій. По суті остання каденція районних рад – формальність, зумовлена браком часу для внесення змін в Конституцію України.

І тут починається найцікавіше. Нажаль, концепція нового поділу районів по суті перетворилась на політичну боротьбу районних рад, так як у ліквідованих районах районних рад не буде, а в новостворених вони оберуться останній раз. Боротьба за мандат, особливо у заможних районах, таких як пристолічні райони Київської області, сягне апогею ближче до місцевих виборів, але і зараз накал пристрастей достатній. Місцеві політики часто вдаються до маніпуляцій та підбурюють людей до протестів заради збереження району або перенесення адміністративного центру новоутвореного району з одного міста в інше. Насправді новий районний поділ жодним чином не вплине на життя пересічних громадян, а навпаки збереже їх гроші та час, витрачений на отримання адміністративних послуг. Але ми маємо низку протестів, перекриття доріг та інших політичних акцій чи не у кожному місті, який не отримав статусу районного центру.

Мери міст роздають інтерв'ю про те, чому саме їхнє місто має стати райцентром, підбурюючи місцевих мешканців тим що за кожною дрібною довідкою їм доведеться їхати за 100 кілометрів. Проте це неправда: в чому місцеві чиновники можуть полегшити собі життя районним статусом – так це в тому, що на допити в районну прокуратуру їм можна буде ходити через дорогу, а не їхати за 100 кілометрів.

Відповідно до реформи усі послуги, що можуть бути потрібні громадянам, будуть надаватись на регіональному рівні, тобто в об'єднаних територіальних громадах, що означає що в район “за довідками” не потрібно буде їхати за жодних обставин. На субрегіональному (районному) рівні залишаються такі державні сервіси як префектура, прокуратура, суд, органи податкового нагляду, казначейство.

Щодо позитивної арифметики нового районного поділу то вона дуже проста, на найближчих місцевих виборах буде обрано в 4 рази менше депутатів районних рад та

створено в 4 рази менше районних державних адміністрацій. Варто зазначити що кожна створена районна державна адміністрація це приблизно 100 мільйонів гривень платників податків, які витрачаються виключно на утримання районного держапарату.

100 мільйонів які можна використати на будівництво шкіл, лікарень, дитячих садочків та стадіонів (*Лівий берег* ([https://lb.ua/blog/yevhen\\_kalinin/460959\\_pershiy\\_hlopets\\_seli\\_shcho\\_bude\\_z.html](https://lb.ua/blog/yevhen_kalinin/460959_pershiy_hlopets_seli_shcho_bude_z.html)). – 1.07).

## О. Ганущин, Лівий берег: Нові райони – окремий статус Донбасу?

«Асоціація районних рад Донбасу проводить переговори з урядами ДНР і ЛНР», «Щастинська районна рада» за особливий статус ОРДЛО».... Схожі заголовки дуже швидко можуть стати реальністю. «Діалог на Донбасі», за який так ратують у парламенті прихильники «руссага міра» і вірні кремлівських методичок, може початися там, де ніхто не чекав. Мова про майбутні, обрані 25 жовтня 2020 року великі районні ради Донецької та Луганської областей. Саме їх існування буде побічним результатом постанови про ліквідацію укрупнення районів №3650 і норм «покращеного» Виборчого кодексу України, котрі парламент розглядатиме 16 липня 2020 року.

### Що не так?

Верховна Рада України зробила вкрай правильний крок, коли депутати проголосували у постанові про проведення місцевих виборів за винятком – не проводити вибори до Донецької і Луганської обласних рад. Бо неможливо, щоби ці обласні парламенти представляли спільні інтереси усіх територіальних громад сіл, селищ і міст областей, розділених війною. Проте, це лише частина політичних аргументів, чому цього не слід робити.

На щастя, влада вирішила не проводити вибори в Донецьку та Луганську обласні ради, щоб не віддавати в них більшість проросійським силам. Бо формування майбутніх обласних рад на сході в спосіб партійних виборів дасть прогнозований, відповідно нинішніх рейтингів, результат.

Але процеси, як відомо – йдуть паралельно.

Як стало відомо минулого тижня, районні ради, формування яких передбачено Конституцією, теж формуватимуться саме в спосіб голосування за політичні партії, а не за кандидатів на мажоритарці.

Тому прибічники «руського міра» отримують усі шанси отаборитися у районних радах, що прилягатимуть до лінії розмежування. Їх (районних рад Донецької і Луганської областей,) склад можемо спрогнозувати вже сьогодні.

Всі, хто знають Луганщину та Донеччину, легко скажуть, що це не однорідні області. Наприклад, є проукраїнські села на півночі Луганщини. Якраз розділення області на райони консолідує проросійські сили на територіях близьких до бойових дій. Не буде перемішування депутатів різних територій, як було в обласних радах, а це пряма дорога до відродження руху за федералізацію на Сході та Півдні України. Окремі районні ради матимуть не половину, а 2/3 та 4/5 проросійських сил.

### Хіба це можливо?

Ефект реваншу проросійських сил буде значно підсилений за умови формування мега райрад, котрі включають до свого складу великі промислові міста Сходу. Тобто, у разі ухвалення Верховною Радою постанови №3650 «Про утворення та ліквідацію районів» маємо ще один побічний наслідок необдуманого децентралізації. Поглинання міст майбутніми районами, як бачимо, матиме ще одного троянського коня. Просто гляньте на мапі, де сили Путіна будуть мати можливість «віщати» після 25 жовтня 2020 року від імені 300-тисячних районів.

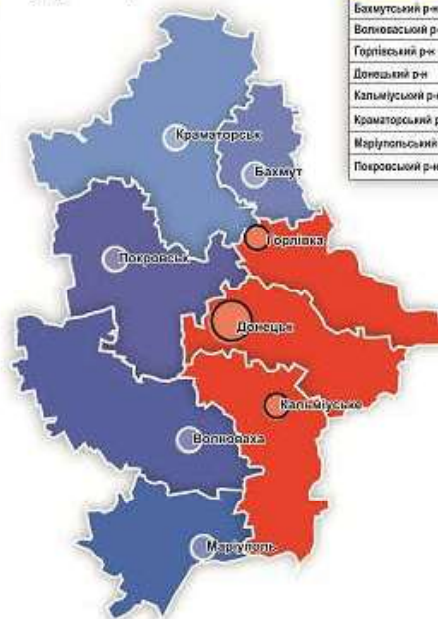
## РОЗПОДІЛ ЛУГАНСЬКОЇ ТА ДОНЕЦЬКОЇ ОБЛАСТЕЙ НА РАЙОНИ

### Луганська область



Назва району	Зареєстрованих виборців (млн осіб)
Алчевський р-н	340,3
Донецький р-н	169,2
Луганський р-н	414,6
Ровеньківський р-н	219,2
Сєвєродонецький р-н	63,3
Сєвєродонецький р-н	294,1
Старобільський р-н	95,4
Щастинський р-н	61,8

### Донецька область



Назва району	Зареєстрованих виборців (млн осіб)
Бахмутський р-н	168,4
Волновський р-н	116,1
Горлівський р-н	514,5
Донецький р-н	1077,7
Капівуський р-н	94,9
Краматорський р-н	425,3
Маріупольський р-н	353,4
Покровський р-н	307,3

Фактично йдеться про створення великої кількості міні-обласних рад на тих самих територіях, на яких відмовляються проводити вибори в обласні ради, тобто там, де йдуть бойові дії.

### Як можна цьому зарадити?

Не партизувати райради через зміни до Виборчого кодексу – непрохідний варіант в українських реаліях.

Тому є два шляхи, як цим майбутнім учасникам усяких «діалогів з ДНР і ЛНР» і «віщателям» від імені «народу Донбасу» перекрыти повітря. Бо потім – буде пізно.

Перший – таки завалити необдуману постанову, яка і так нанесе шкоду процесам децентралізації, або #стоп\_3650. Шкоди від неї і так більше ніж користі, а побічний ефект, описаний в цій статті – цілком реальний прогноз, про що неодноразово попереджали

експерти. Цілком можливо, з урахуванням опору усієї притомної спільноти експертів і представників місцевого самоврядування та реакції окремих фракцій у парламенті.

Другий – вкрай малоймовірний. Це внесення змін у вчора проголосовану постанову про призначення місцевих виборів. Де треба чорним по білому прописати не лише Донецьку та Луганську обласні ради, але й (у разі ухвалення 3650) Щастинську, Сєвєродонецьку, Бахмутську, Краматорську, Покровську, Волноваську і Маріупольську районні ради. З урахуванням реалій, як «формувався» постанова про місцеві вибори, яку навіть Президент вносив, а потім відкликав – малореально.

Третій – фантастичний.

Сподіваюся, що будемо почуті. #стоп\_3650 (*Лівий берег* ([https://lb.ua/blog/oleksandr\\_ganushchyn/461953\\_novi\\_rayoni-okremiy\\_status\\_donbasu.html](https://lb.ua/blog/oleksandr_ganushchyn/461953_novi_rayoni-okremiy_status_donbasu.html))). – 2020. – 16.07).

## ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ, ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ, ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Голова Верховної Ради Д. Разумков розраховує, що президентський законопроект №3711 про судоустрій та статус суддів, який може розблокувати судову реформу України, буде винесено на розгляд депутатів незабаром.

Про це спікер сказав 20 липня під час звітної пресконференції, повідомляє кореспондент Укрінформу.

«Щодо реформування судів, то це робити необхідно. Але не лише суди – багато що треба реформувати в цій державі. Той закон, який отримав негативний висновок Конституційного суду, сьогодні на розгляді є законопроект №3711 і багато інших законів, які виносяться на комітет, я сподіваюся, незабаром будуть винесені в залу ВР», – зазначив Разумков.

Щодо реформи Конституційного суду він зауважив, що точно не є прибічником перенесення його до інших міст зі столиці.

«Я точно не є прибічником цього ні з організаційної точки зору, ні з фінансової, бо це коштує великих коштів, ні з політичної точки зору. Тим більше я не є прибічником перенесення його до Харкова, тому що в безпосередній близькості до нього знаходиться лінія фронту», – пояснив спікер, підкресливши, що функціонування КС у Києві є зручним щонайменше з комунікаційних міркувань.

Як повідомлялося, у Раді 22 червня був зареєстрований президентський законопроект №3711 щодо діяльності Верховного суду та органів суддівського врядування, який передбачає приведення положень законодавства у відповідність із рішеннями КСУ (*Укрінформ* (<https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3066337-razumkov-proti-pereizdu-ksu-do-harkova.html>). – 2020. – 23.07). – 23.07).

Венеціанська комісія прийняла «терміновий спільний висновок» щодо законопроекту про всеукраїнський референдум (№3612). Про це «Європейській правді» повідомили у пресслужбі Ради Європи.

18 червня Верховна Рада підтримала в першому читанні президентський законопроект про всеукраїнський референдум із необхідністю його доопрацювання до другого читання.

У документі Венеціанської комісії відзначається, що в законопроекті розглядаються деякі проблеми, які в минулому були предметом критичних зауважень.

«Серед інших питань, розробники узгодили законопроект з іншими частинами виборчого законодавства, зокрема з новим Виборчим кодексом, прийнятим у 2019 році, та із законом про Центральну виборчу комісію та включили детальні механізми, спрямовані на забезпечення рівних агітаційних можливостей для прихильників та противників питань, винесених на національний референдум. Це слід похвалити», – йдеться у висновку.

Зазначається, що проект закону є значним кроком вперед у порівнянні з законопроектом 2012 року.

Однак вказуються декілька пунктів, які можуть бути вдосконалені в тексті або потребуватимуть подальшого роз'яснення.

- Рекомендується з'ясувати зв'язок між референдумом всенародних ініціатив про скасування законів або частини законів та референдумом щодо «вирішення питань загальнодержавного значення»;

- процедура проведення всенародного ініціативного референдуму повинна передбачати роль парламенту перед голосуванням, а також, за необхідності, після голосування та відповідно до результатів; наслідки схвалення народної ініціативи мають бути визначені у законі;

- необхідно ввести додаткові положення, спрямовані на забезпечення рівних можливостей для прихильників та противників питань, винесених на референдум щодо комісії референдуму різного рівня;

- рекомендується продовжити термін збору підписів на референдуми за народною ініціативою;

- рекомендується перевірити всі підписи;

- рекомендовано гармонізувати проєкт закону із виборчим законодавством для подальшого зміцнення механізмів доступності референдумів для осіб з обмеженими можливостями та створення механізмів, які практично сприятимуть ефективному та змістовному виконанню виборчих прав вимушено переселених осіб;

- слід розглянути можливість синхронізації положень законопроекту про фінансування кампанії референдуму із законодавством про фінансування політичних партій;

- рекомендується, щоб положення про електронне голосування були виключені із законопроекту та були врегульовані пізніше шляхом окремого закону, який також стосувався б місцевих, парламентських і президентських виборів;

- обмеження та заборони щодо проведення агітаційних заходів слід переглянути;

- законопроект повинен містити конкретні статті щодо запобіжних та ефективних санкцій щодо порушень проти ЗМІ.

Термінові висновки приймаються поза чотирма пленарними засіданнями Венеціанської комісії. Наприклад, якщо думка потрібна перед майбутнім референдумом або дебатами у парламенті, вона може бути винесена як «нагальна думка» поза періодом офіційного пленарного засідання, щоб влада, про яку йдеться, могла вчасно використати експертизу Венеціанської комісії.

Такі нагальні висновки, як правило, формально «затверджуються» на наступному пленарному засіданні. Наступна сесія «Венеціанки» запланована на 8-9 жовтня (*Європейська правда* (<https://www.eurointegration.com.ua/news/2020/07/21/7112385/>). – 2020. – 21.07).

На всеукраїнський референдум можна виносити лише питання щодо розширення території України, тож побоювання, що у такий спосіб можливо буде легалізувати анексію Криму Росією, даремні, про це заявив в інтерв'ю Радіо Свобода перший заступник Голови Верховної Ради Р. Стефанчук.

Він пояснив, що законопроект про референдум посилається на Конституцію, яка

передбачає, що зміна території України може відбуватися через референдум.

«Ми не знаємо, що закладалося авторами Конституції в це, але ми були вимушені процитувати цю норму в даному законопроекті. Але ми розуміємо, що можуть бути спекуляції на цьому фоні. І саме тому, коли ви подивитеся в тій самій статті 73, ми поклали запобіжник, що не можуть виноситися питання, які стосуються територіальної цілісності України. Таким чином ми цю формулу протрактували так, що тільки питання розширення території України можуть бути питанням всеукраїнського референдуму», – заявив перший віцеспікер.

За його словами, на референдум можуть виноситися лише питання, які не суперечать Конституції та відповідають міжнародним стандартам. Ринок землі, до слова, теж не може бути заборонений через референдум, адже це суперечитиме конституційному праву власності. Інше резонансне питання – смертної кари – також не можна виносити на референдум, додав Стефанчук.

«Питання повернення смертної кари – це було питання фактично №1, яке люди хотіли б винести на референдум. Але ми розуміємо, що такий референдум буде, як ви кажете, справді популістичним. І тому ми й заклали цей запобіжник, що це чітко суперечить 6-му і 13-му протоколу Європейської конвенції», – пояснив він (*Укрінформ* (<https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3053147-teritoriu-ukraini-cerez-referendum-mozna-bude-tilki-rozsiriti-stefancuk.html>). – 2020. – 27.06).

Реформа децентралізації наближається до свого завершення. Про це в ефірі ток-шоу «Право на владу» сказав голова Верховної Ради України Д. Разумков.

«Ще багато питань, які треба прийняти для того, щоб відбулися вибори і вони пройшли дійсно демократично, так, щоб вони дійсно відображали волю українського народу... Сьогодні був проголосований і виборчий кодекс, були виділені кошти на проведення місцевих виборів, є питання зміни меж районів. Я думаю, що найближчим часом це питання також буде підійматися у Верховній

Раді, але все це продовження децентралізації. З якимисьь позиціями колеги погоджуються, проти якихось будуть виступати, але в цілому реформа децентралізації наближається до свого завершення”, – сказав Разумков (*Укрінформ* (<https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3064587-reforma-decentralizacii-blizka-do-zaversenna-razumkov.html>)). – 2020. – 16.07).

Перший віцеспікер Верховної Ради Р. Стефанчук, який очолює робочу групу із розробки проєкту закону про референдум стверджує, що нардепи не будуть поспішати із розгляд закону у другому читанні.

Мова йде про внесений президентом Володимиром Зеленським як невідкладний законопроєкт №3612. Вказану версію нардепи підтримали у першому читанні.

За словами Стефанчука, перспективи ухвалення законопроєкту в цілому – надзвичайно високі. Віцеспікер пояснив, що для цього закону влада вирішила відмовитись від турборежиму.

Наразі розробники очікують висновок Венеційської комісії. Стефанчук сподівається, що це станеться у липні цього року.

«Я думаю, що після того, як ми отримаємо висновок Венеційської комісії, ми тут теж не будемо спішити. Нам ні до якої дати немає потреби. Нам важлива якість цього законопроєкту», – заявив перший віцеспікер (*Українська правда* (<https://www.pravda.com.ua/news/2020/06/28/7257432/>)). – 2020. – 28.06).

Голова виконкому Нацради реформ М. Саакашвілі повідомив, що президент В. Зеленський доручив у липні обговорити на засіданні ради фундаментальну концепцію революційної судової реформи.

Він додав, що влада має намір ввести концепцію, яка фундаментально відрізняється від нинішнього стану судової реформи в Україні.

При цьому Саакашвілі наголосив, що президент в цьому питанні «дуже радикально налаштований». Також голова виконкому Нацради реформ заявив, що «головним

ворогом» економічного прогресу України є правоохоронна система України (*Українська правда* (<https://www.pravda.com.ua/news/2020/06/30/7257681/>)). – 2020. – 30.06).

Рада суддів висловила обурення заявами голови виконкому Нацради реформ М. Саакашвілі щодо радикальності судової реформи, яку готуватимуть.

«Заява пана Саакашвілі, що «це буде фундаментальний переділ всього, що відбувається у нас у судовій системі» насторожує своєю радикальністю та безапеляційністю. Роблячи такі заяви, пан Саакашвілі мав би знати, що зараз у судовій системі, саме через подібні заяви та неврегульовані процедури щодо призначення суддів, утворився катастрофічний кадровий голод.

Більше того, в ефірі одного із телеканалів голова Виконавчого комітету реформ визначив судову гілку влади як головного винуватця відсутності інвестицій в Україну, заявивши, що судова гілка влади «глибоко хвора».

...Сподіваємось, що відповідні голослівні заяви не є проявом нерозуміння нагальних проблем судової гілки влади і не є проявом некомпетентності», – йдеться в заяві ради суддів.

Судді окреслюють, що погоджуються з президентом України: у суспільстві існує запит на справедливість, хоча справедливість це не завжди законність. Водночас на їхню думку, суть судової реформи має полягати у максимальному поєднанні Справедливості і Законності.

Також в раді суддів наголошують, що до повноважень голови виконавчого комітету реформ «не належить вчинення дій, спрямованих на підриг конституційних засад поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову, нехтування принципами незалежності судів та суддів» (*Українська правда* (<https://www.pravda.com.ua/news/2020/07/3/7258082/>)). – 2020. – 3.07).

Глава Верховного суду В. Данішевська прокоментувала заяви глави виконкому Національної ради реформ М. Саакашвілі про

фундаментальну концепцію революційної судової реформи.

«Крім гасел про радикальні революційні зміни, ми, власне кажучи, нічого конкретного не чуємо. Кажуть про створення ідеальної системи, яка буде ідеально працювати. І йде боротьба за те, хто буде призначати цих ідеальних суддів.

Що стосується судової системи в Грузії. Ми завжди радіємо успіхам своїх колег в інших країнах. Однак, здається, що від вироку грузинських судів щодо пана Саакашвілі сам пан Саакашвілі не був в захваті», – наголосила Данішевська.

Відповідаючи на питання про те, чи можна вважати раціональною ініціативу включення до Верховного суду суддів-іноземців, глава Верховного суду зазначила, що результати роботи такого судді «залежатимуть від того, під захистом якої держави він буде перебувати».

Вона також вказала на неконституційність такої норми: «Конституція вимагає, щоб суддя був громадянином України, щоб він володів державною мовою. Так, власне, я і не знаю прикладів у світі, щоб ця практика сприяла якомусь прориву».

Глава Верховного суду заявила, що будь-який діалог Нацради з суддівським корпусом відсутній: «Навіть ніяких спроб комунікацій не було. Якщо будуть ідеї, пропозиції розгляду тих чи інших проблемних питань – відразу відгукнемося, тому що ми перші, хто зацікавлений в покращенні правосуддя».

Що стосується комунікацій з президентом В. Зеленським, то, за словами Данішевської, глава держави особисто з нею не зустрічався, проте є комунікація з Офісом президента після рішення Конституційного суду про неконституційність низки положень закону «Про судоустрій і статус суддів».

Вона додала, що час покаже, чи буде цей діалог продуктивним: «Перший наш маркер – запуск ВККС і призначення в місцеві суди і присяга 400 нових суддів» (*Українська правда* (<https://www.pravda.com.ua/news/2020/07/18/7259847/>). – 2020. – 18.07).

Голова виконкому Нацради реформ М. Саакашвілі відповів на заяву ради суддів

щодо його висловлювань про судову реформу, яку готуватимуть в майбутньому.

«Свого часу, в кінці 90-их років, ще будучи членом Ради правосуддя і головою юридичного комітету парламенту, я домігся звільнення 90% всіх суддів, і про це анітрохи не шкодую, бо в результаті цього грузинські суди очистилися від корупції.

До України я вважав, що наша судова реформа в Грузії не була доведена до кінця, хоча до судів в Грузії була втричі вища довіра, ніж в Україні. Звісно, грузинські суди не були найвищого європейського стандарту, але там не було корупції, і корупція в судах не була глобальною проблемою для громадян країни.

При всьому розумінні та повазі до державних інституцій, судова влада України давно відірвалася від реального життя, економіки, безпеки та добробуту звичайних українців. Судова влада перетворилася в елітну службу, яка обслуговує грошові потоки різних фінансових кланів. Вона вже дуже далека від проблем простих українців і громадських інтересів», – наголосив він.

Саакашвілі каже, що мета реформи – максимально спростити систему, «викорінити звідти корупцію або хоча б створити інструменти для контролю корупції в судах для того, щоб це не турбувало простих українців».

Також він хоче «звернути увагу» на те, як живуть самі судді, звідки у них вілли і яхти (*Українська правда* (<https://www.pravda.com.ua/news/2020/07/3/7258117/>). – 2020. – 3.07).

Вища рада правосуддя дала позитивний висновок щодо внесеного Президентом В. Зеленським законопроекту № 3711 про судову реформу. Про це повідомив голова Вищої ради правосуддя А. Овсієнко в інтерв'ю Укрінформ.

«Комітет з питань правової політики Верховної Ради рекомендував ухвалити в першому читанні президентський законопроект, який отримав позитивний консультативний висновок від ВРП. Звісно, ми не є суб'єктом політичної діяльності, наше завдання – надати правову оцінку таким проектам і допомогти визначитися з тим, який із них є найбільш

оптимальним для врегулювання суспільних відносин у сфері правосуддя», – зазначив Овсієнко.

При цьому він не виключив, що навколо цього законопроекту розгорнеться непроста боротьба у парламенті.

«Законопроект № 3711, внесений Президентом, спрямований на усунення прогалин і недоліків, на які вказав Конституційний суд. Тобто пропонувані ним зміни не є черговим етапом реформування судової системи та органів суддівського врядування, вони мають виправити недоліки попередніх змін і привести законодавство у відповідність до Конституції та до рішення КСУ. Законопроектом розширено коло суб'єктів, які можуть запропонувати своїх експертів до складу конкурсної комісії, яка буде здійснювати добір членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. При цьому саме Вища рада правосуддя залишається органом, який буде призначати членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України», – пояснив голова ВРП.

Разом з тим законопроекти, які позиціонують як альтернативні до президентського, містять нові, в порівнянні з існуючими, механізми регулювання діяльності окремих інституцій у судовій системі, підкреслив Овсієнко.

«Вони, безумовно, містять певні позитивні моменти, котрі можуть бути взяті до уваги і в подальшому реалізовані», – зазначив голова ВРП.

Водночас він підкреслив, що ВРП не підтримала альтернативні законопроекти.

«Ми надали консультативні висновки, де в цілому не підтримали альтернативні законопроекти, саме з огляду на те, що вони містять достатньо широку сферу регулювання вже врегульованих, унормованих суспільних відносин», – заявив Овсієнко (*Укрінформ* (<https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3066588-visa-rada-pravosudda-pozitivno-ocinue-prezidentskij-zakonoproekt-pro-sudovu-reformu.html>). – 2020. – 20.07).

Понад 200 представників місцевої влади України звернулися до Верховної Ради із закликом не голосувати за будь-які закони

та постанови щодо реорганізації районів та оголошення виборів до райрад, поки не завершаться консультації щодо кінцевого бачення децентралізації.

Під зверненням підписалися голови громадських організацій, експерти, депутати місцевих рад, голови ОТГ та мери міст.

Вони наполегливо просять «оперативно закінчити узгодження позицій зацікавлених сторін та оголосити кінцевий план завершення децентралізації, внівши відповідні законопроекти на розгляд Верховної Ради, які розкриють комплексне бачення місця та ролі районного рівня в реформі».

Підписанти заяви наполягають на тому, щоб спершу був внесений на розгляд Ради проект змін до Конституції щодо децентралізації, з тексту якого має випливати кінцеве бачення того, яку роль влада відводить субрегіональному рівню, а вже потім вносилися інші законопроекти, які будуть «приводити законодавство в гармонію з новим конституційним дизайном».

«Тимчасові рішення, до яких вимушено вдається чинна влада, можуть мати місце лише після того, коли суспільство дізнається основний сценарій реформи. За умови оприлюднення цього сценарію шляхом реалізації відповідних законопроектів лідери самоврядування готові розглядати компроміс щодо формування тимчасових збільшених райрад, як пакетне рішення з одночасними змінами до Податкового кодексу та закону України «Про місцеве самоврядування», які чітко розмежують повноваження між місцевими та районними радами та гарантують фінансову безпеку громад на перехідний період, до моменту ліквідації райрад змінами до Конституції України», – наголошується у заяві (*Українська правда* (<https://www.pravda.com.ua/news/2020/06/16/7255921/>). – 2020. – 16.07).

Влада хоче в антиконституційний спосіб «перекроїти» карту України, а саме знищити 490 районів та замінити їх 133 районами. «Батьківщина» буде оскаржуватиме ці рішення в Конституційному суді. Про це заявила голова партії «Батьківщина» Ю. Тимошенко під час виступу у Верховній раді.



«Сьогодні в цьому залі буде розгортатися нова епопея – влада хоче антиконституційно, постановою Верховної Ради знищити 490 районів в Україні та замінити їх 133 районами. Це хаос та безлад найвищого рівня, це, по суті, згорання поселенської мережі в Україні, позбавлення людей права жити», – заявила Ю. Тимошенко.

Ю. Тимошенко переконана, що ініціатива влади прямо порушує права та інтереси українців, які таким чином, на її думку, будуть позбавлені доступу до адміністративних послуг, освіти та медицини.

«Я хочу зараз чітко заявити, що наша команда не допустить цього безладу, який ви хочете нав'язати країні. Тому, якщо буде проголосоване антиконституційне рішення про ліквідацію в країні 490 районів – ми звернемося до Конституційного суду та отримаємо рішення про неконституційність таких дій. Ми не дамо вам руйнувати Україну», – запевнила Ю. Тимошенко (*РБК-Україна* (<https://www.rbc.ua/ukr/news/timoshenko-raskritikovala-ideyu-sokrashcheniya-1594807465.html>). – 2020. – 15.07).

Реформа судової системи в Україні розходиться з рекомендаціями МВФ. Про це повідомив посол Франції в Україні Етьєн де Понсен.

«Ми підтримуємо незалежність НБУ, ми стурбовані тим, що ця незалежність опинилася під загрозою з боку кількох груп, зокрема в парламенті. Але ми не фокусуємось на персонах, ми фокусуємось на інституціях, зокрема на забезпеченні незалежності Нацбанку. Якщо бути відвертим, то це все дало нехороший сигнал. Є й інші погані сигнали. Наприклад, реформа правосуддя, яка зараз у Раді – це не те, на що ми розраховували. Вона не збігається і з рекомендаціями МВФ. А судова реформа і незалежність НБУ – це якраз умови МВФ для України. І на даний момент ці вимоги не виконуються. Це справді привід для занепокоєння», – сказав посол.

Він додав: «Коли я говорю з французькими інвесторами, вони дуже зацікавлені інвестуванням в український ринок, бо він

дуже перспективний. Однак вони хочуть бути впевненими, що інвестиції будуть захищені. А якщо виникає якась проблема, то можна піти до суду, який не корумпований, ефективний і поважає верховенство права», – зазначив де Понсен (*5 канал* (<https://www.5.ua/polityka/sudova-reforma-v-ukraini-rozkhodytsia-z-rekomendatsiiamy-mvf-posol-frantsii-218808.html>). – 2020. – 6.07).

Країни «Великої сімки» (G7) готові висунути міжнародних експертів для створення незалежної Вищої кваліфікаційної комісії суддів (ВККС) у рамках судової реформи. Також послы G7 закликали прийняти законопроект про судову реформу.

Про це йдеться в заяві послів G7 в Twitter.

Як зазначили послы G7 під час зустрічі із заступником голови Офісу президента Андрієм Смирновим, судова реформа важлива для економічного зростання і довіри інвесторів.

«Якщо нове законодавство буде відповідати міжнародним зобов'язанням України, то ми підтверджуємо нашу готовність надати міжнародних експертів для участі у прозорому процесі створення незалежної Вищої кваліфікаційної комісії», – йдеться в заяві (*РБК-Україна* (<https://www.rbc.ua/ukr/news/sudebnaya-reforma-strany-g7-gotovy-vydvinut-1594378006.html>). – 2020. – 10.07).

Низка норм постанови Кабінету міністрів про запобігання поширенню коронавірусної епідемії, ухваленої 10 березня і декілька разів доповненої, суперечить українському законодавству і непропорційно обмежує права людини. Про це заявляє Центр прав людини «Зміна» з посиланням на Асоціацію українських моніторів дотримання прав людини в діяльності правоохоронних органів (УМДПЛ).

Автори звіту УМДПЛ, що був оприлюднений 20 липня, вважають, що деякі обмеження були непослідовними або не мали сенсу. Як приклад вони наводять заборону відвідування парків і лісопаркових зон.

«Ці обмеження спричиняють особливе занепокоєння з огляду на те, що вони могли

порушувати право на недоторканність житла (вимога про перевірку режиму самоізоляції особи поліцейськими), право на мирні зібрання (обмеження в кількості осіб, які можуть брати участь у мирній акції), право на свободу віросповідання (заборона відвідувати богослужіння на кладовищах), а також порушували принцип правової визначеності», – заявляється у повідомленні.

Правозахисники також вбачають обмеження прав людини у постановках про обов'язкову обсервацію або самоізоляцію через відсутність механізму проведення медичних перевірок

у першому випадку і обмеження права на пересування у другому.

Крім цього, на думку правозахисників, під час карантинних заходів були запроваджені надмірні обмеження в реалізації права на свободу літніх людей, адже, на їхню думку, заборона залишати помешкання людям, старшим за 60 років, має «очевидні ознаки цілодобового домашнього арешту без відповідного судового рішення» (*Radio Свобода* (<https://www.radiosvoboda.org/a/news-pravozahysnyky-karantyn/30741927.html>). – 2020. – 23.07).

## ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР

**Берназюк Я., суддя Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду**

### Конституційні гарантії судового захисту соціальних прав та можливість їх обмеження процесуальним строком

**У** правовідносинах стосовно соціального захисту діє презумпція добросовісності особи, для якої обов'язком є лише звернення з відповідною заявою про встановлення (зміну виду) пенсії, іншого виду соціальних виплат.

У контексті досліджуваного питання варто одразу акцентувати увагу на тому, що у Конституції України закріплена гарантія визнання людини найвищою соціальною цінністю в Україні, яка є соціальною і правовою державою, в якій визнається і діє принцип верховенства права, а також зафіксовано безумовний обов'язок держав забезпечувати соціальну спрямованість економіки (ст. ст. 1, 3, 8 та 13).

Окремо на конституційному рівні встановлено, що держава забезпечує соціальний захист громадян України, які перебувають на службі у Збройних Силах України та в інших військових формуваннях, а також членів їхніх сімей (ст. 17); громадяни України мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх, зокрема, у старості та в інших випадках, передбачених

законом; пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом (ст. 46);

Надважливим є також те, що право на соціальний захист відноситься до основних прав і свобод, які гарантуються державою, і за жодних умов не можуть бути скасовані, а їх обмеження не допускається, крім випадків, передбачених Конституцією України (ст. 22 та 64).

Лише протягом останніх двох років Конституційний Суд України, застосовуючи зазначені положення Основного Закону як норми прямої дії, визнав неконституційним положення абзацу першого підпункту 164.2.19 пункту 164.2 статті 164 Податкового кодексу України (рішення від 27 лютого 2018 року № 1-р/2018); підпункт 3 пункту 12 розділу I Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76-VIII (рішення від 22 травня 2018 року № 5-р/2018); положення пункту

«а» статті 54, статті 55 Закону України «Про пенсійне забезпечення» від 5 листопада 1991 року № 1788-ХІІ (рішення від 4 червня 2019 року № 2-р/2019).

Як зазначено у Рішенні Конституційного Суду України (справа про соціальні гарантії громадян) від 9 липня 2007 року № 6-рп/2007, утверджуючи і забезпечуючи права і свободи громадян, держава окремими законами України встановила певні соціальні пільги, компенсації і гарантії, що є складовою конституційного права на соціальний захист і юридичними засобами здійснення цього права, а тому відповідно до частини другої статті 6, частини другої статті 19, частини першої статті 68 Конституції України вони є загальнообов'язковими, однаковою мірою мають дотримуватися органами державної влади, місцевого самоврядування, їх посадовими особами; невиконання державою своїх соціальних зобов'язань щодо окремих осіб ставить громадян у нерівні умови, підриває принцип довіри особи до держави, що закономірно призводить до порушення принципів соціальної, правової держави.

Згідно з позицією Конституційного Суду України, яка висловлена у рішенні від 4 червня 2019 року № 2-р/2019 (пункти 3.1 та 3.2 мотивувальної частини), до основних обов'язків держави належить забезпечення реалізації громадянами соціальних, культурних та економічних прав; гарантування державою конституційного права на соціальний захист є однією з необхідних умов існування особи і суспільства; рівень соціального забезпечення в державі має відповідати потребам громадян, що сприятиме соціальній стабільності, забезпечуватиме соціальну справедливість та довіру до держави; гарантування державою цих прав, у тому числі права на пенсійне забезпечення як складової конституційного права на соціальний захист, має здійснюватися на основі Конституції України та у спосіб, що відповідає їй. Основними завданнями соціальної держави є створення умов для реалізації соціальних, культурних та економічних прав людини, сприяння самостійності і відповідальності кожної особи за свої дії, надання соціальної допомоги тим

громадянам, які з незалежних від них обставин не можуть забезпечити достатній рівень життя для себе і своєї сім'ї (пункт 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 25 січня 2012 року № 3-рп/2012). За будь-яких обставин сутність права на пенсійне забезпечення як складової конституційного права на соціальний захист не може бути порушена, а законодавче регулювання у цій сфері має відповідати принципам соціальної держави. Конституційний Суд України наголошував на необхідності дотримання вказаних принципів, зокрема, у Рішенні від 26 грудня 2011 року № 20-рп/2011. Держава Україна як учасниця Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права 1966 року визнає право кожної людини на соціальне забезпечення, включаючи соціальне страхування, і може встановлювати тільки такі обмеження цього права, які визначаються законом, і лише остільки, оскільки це сумісно з природою зазначеного права, і виключно з метою сприяти загальному добробуту в демократичному суспільстві.

Отже, право особи на отримання пенсії як складова частина права на соціальний захист є її конституційним правом, що гарантується, в тому числі, міжнародними зобов'язаннями України.

Особливою формою здійснення права на пенсію є пенсійні правовідносини, які водночас виступають як один із видів суспільних відносин. Пенсійні правовідносини розглядаються як особлива форма соціальної взаємодії, що об'єктивно виникає в суспільстві відповідно до закону, учасники якої мають взаємні кореспондуючі права та обов'язки і реалізують їх з метою задоволення своїх потреб та інтересів в особливому порядку, який не заборонений державою чи гарантований і охороняється нею в особі певних органів.

Людина вступає в пенсійні правовідносини для реалізації свого права на отримання пенсійного забезпечення і такі відносини, за загальним правилом, мають безстроковий характер.

Потрібно відрізнити пенсію за віком, яка призначається довічно, та пенсії, які можуть мати

термін дії (наприклад, пенсія по інвалідності – на період встановлення інвалідності; пенсія у зв'язку з втратою годувальника дітям померлого годувальника призначається до досягнення 18 річного віку, а тим, що навчаються у вищому навчальному закладі, – до закінчення навчання, але не більше, ніж до досягнення 23 років).

Пенсія за віком призначається конкретній особі на підставі наявного страхового стажу та розміру заробітної плати, яку вона отримувала, та, відповідно, відрахувань до спеціального фонду.

Тобто, пенсія за віком – це свого роду «державний депозит» (примусовий та індивідуальний) кожної особи, який залежить від праці такої особи та підлягає безумовному поверненню з боку держави у встановленому розмірі протягом всього життя пенсіонера, крім виняткових випадків, що можуть бути встановлені законом.

Законодавство про пенсійне забезпечення базується на Конституції України, складається, у першу чергу, з Основ законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування, законів України «Про пенсійне забезпечення», «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», «Про недержавне пенсійне забезпечення», «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», міжнародних договорів з пенсійного забезпечення, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також інших законів та підзаконних актів, прийнятих відповідно до законів про пенсійне забезпечення, що регулюють відносини у сфері пенсійного забезпечення.

При цьому однією з гарантій реалізації конституційного права на соціальне забезпечення є судовий захист відповідного права. Виходячи з предметної юрисдикції адміністративних судів, визначеної ст. 19 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України), справи, пов'язані із захистом соціальних прав громадян, розглядаються у порядку адміністративного судочинства.

Між тим, як у судовій практиці, так і серед практиків на сьогодні не вироблено єдиного підходу до визначення порядку та особливостей обчислення строків звернення до адміністративного суду для захисту соціальних прав, передусім права на пенсійне забезпечення, що зумовлює необхідність проведення даного дослідження.

Це питання досить часто виступає «наріжним каменем» значної частини спорів, які виникають у сфері соціального захисту особи. Проблема строків як універсальної категорії, що застосовується у процесі вирішення спорів в суді, та під час вирішення спорів саме у сфері соціального захисту піднімалися у попередніх публікаціях, зокрема, «Законодавство у сфері соціального захисту потребує кодифікації», «Строки в адміністративному судочинстві як фундаментальна правова категорія», «Види процесуальних строків у адміністративному судочинстві», «Пропуск процесуального строку не повинен слугувати засобом легалізації триваючого правопорушення». Досить детально проблему «Строки звернення до суду в адміністративних справах» висвітлив у своїй презентації суддя Верховного Суду Кравчук В.М.

У КАС України строки звернення до адміністративного суду визначені у ст. ст. 122-123, в яких йдеться про загальний порядок обчислення строків звернення до суду для фізичних та юридичних осіб, а також суб'єктів владних повноважень; наслідки пропуску строків звернення до адміністративного суду тощо.

Загальновідомо, що строк звернення до суду встановлюється з метою забезпечення дотримання принципу правової визначеності, що, зокрема, слід розуміти як спрямованість на створення ситуації упевненості для відповідача у справі (як правило, суб'єкта владних повноважень) стосовно відсутності у особи бажання звертатись з відповідним позовом, у тому числі, захищати свої права, та отримання розуміння стабільності (безспірності) відповідних правовідносин.

Наразі існують різні підходи до розуміння юридичної природи строків звернення до адміністративного суду.

Так, існує позиція, згідно з якою строк звернення до суду є матеріально-правовим, оскільки він безпосередньо пов'язаний із реалізацією прав і свобод відповідної особи. В обґрунтування цього також вказується на те, що цей строк суттєво відрізняється від інших строків, які містяться у процесуальному законодавстві, за суттю, правовим характером, нормативним закріпленням, наслідками пропуску, порядком поновлення тощо; строк звернення до суду не перестає бути матеріально-правовим строком, незважаючи на те, що він міститься у процесуальному законодавстві.

Оцінюючи доцільність підходу, за якого строк звернення до адміністративного суду вважається матеріально-правовим, необхідно акцентувати увагу на тому, що такий підхід сформувався в період чинності попередньої редакції КАС України.

Зокрема, строки звернення до адміністративного суду визначались в главі 8 КАС України (у редакції, чинній до 15 грудня 2017 року), яка мала назву «Строки». При цьому, в цій главі розмежовувались строки звернення до суду (ст. ст. 99-100) та процесуальні строки (ст. ст. 101-103), із чого можна було зробити висновок про те, що строк звернення до адміністративного суду не є процесуальним.

Ймовірно, певний вплив на формування такого підходу мав і лист Вищого адміністративного суду України від 13 жовтня 2010 року № 1425/11/13-10, який був адресований головам апеляційних адміністративних судів та, серед іншого, містив деякі «рекомендації» щодо «безумовного» застосування строків під час вирішення соціальних спорів: адміністративним судам під час розгляду справ, пов'язаних із соціальними виплатами, необхідно враховувати те, що відповідно до ч. 1 ст. 99 КАС України адміністративний позов може бути подано в межах строку звернення до адміністративного суду, встановленого цим Кодексом або іншими законами; частиною другою цієї статті визначено, що для звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів особи встановлюється шестимісячний строк, який, якщо не встановлено інше, обчислюється з дня, коли

особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів; чинними положеннями ч. 1 ст. 100 КАС України передбачено, що адміністративний позов, поданий після закінчення строків, установлених законом, залишається без розгляду, якщо суд за заявою особи, яка його подала, не знайде підстав для поновлення строку, про що постановляється ухвала; під час вирішення питання про відкриття провадження у справі місцевим адміністративним судам необхідно перевіряти додержання строку звернення до суду та у разі пропуску такого строку та визнання вказаних особою причин пропуску строку неповажними місцевий адміністративний суд повинен залишити адміністративний позов без розгляду; (можливі випадки, коли в частині вимог позову заяву слід залишати без розгляду, а в іншій частині – відкривати провадження у справі); апеляційним адміністративним судам при розгляді апеляційних скарг у справах, пов'язаних із соціальними виплатами, необхідно перевіряти законність та обґрунтованість висновків суду першої інстанції про наявність поважних причин для поновлення строків на звернення до адміністративного суду в разі подання заперечень на ухвалу про поновлення строку звернення до суду; якщо апеляційним адміністративним судом буде встановлено необґрунтованість висновків місцевого суду про наявність поважних причин для поновлення строку звернення до адміністративного суду, апеляційний адміністративний суд повинен скасувати постанову суду першої інстанції і залишити позову заяву без розгляду.

При цьому, досить обґрунтованою та дещо відмінною є висловлена трохи згодом позиція Верховного Суду України, який у повному складі у постанові від 11 червня 2012 року у справі № 21-39a12 (фізична особа – позивач звернулася до суду з позовом до Управління соціального захисту про визнання неправомірними дій щодо відмови в перерахунку допомоги на оздоровлення за вісім років) констатував таке: відповідно до частини першої статті 100 КАС, чинної на час вирішення спірних відносин, пропущення строку звернення

до адміністративного суду є підставою для відмови у задоволенні адміністративного позову за умови, якщо на цьому наполягає одна із сторін; аналіз наведеної норми права дає підстави вважати, що суб'єкт владних повноважень мав право вимагати застосувати наслідки пропущення строків звернення до адміністративного суду, але він не мав права посилатися на положення статті 99 КАС як на підставу для обмеження виплати щомісячної допомоги на оздоровлення, оскільки стаття 99 КАС встановлює строки звернення до адміністративного суду і не регламентує порядок діяльності суб'єкта владних повноважень при нарахуванні та здійсненні виплат соціальних виплат; зважаючи на те, що суб'єкт владних повноважень, здійснюючи свої владні управлінські функції, повинен діяти на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, обґрунтовувати правомірність своїх рішень, дій чи бездіяльності він може, посилаючись на норми права, які регламентують його діяльність, а не діяльність суду; за таких обставин, на думку Верховного Суду України, суд касаційної інстанції не вправі був відмовляти в задоволенні позовних вимог щодо виплат щомісячної допомоги на оздоровлення, які заявлені позивачем одночасно за декілька періодів нарахування, з підстав, передбачених статтею 99 КАС.

Додатковим аргументом на підтвердження думки про віднесення строку звернення до суду до матеріально-правових також вказується те, що такий строк є подібним до строку позовної давності в цивільному судочинстві, який, в свою чергу, регламентований нормами матеріального права – главою 19 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України).

Проте таке отождоження видається не зовсім вірним, оскільки на відміну від строку позовної давності, вплив якої є підставою для відмови у задоволенні позову, однак не перешкоджає розгляду справи (ст. 267 ЦК України), закінчення строку звернення до адміністративного суду є підставою для залишення позову без руху та наступного повернення позову (ст. 123 КАС України). Тобто пропуск процесуального

строку тягне за собою відмову від здійсненні правосуддя, в той час як матеріальний строк – відмову у задоволенні позову повністю або частково, що передбачає фактичне здійснення правосуддя.

Після набрання чинності КАС України у редакції після 15 грудня 2017 року, глава 6, до якої включені норми, що визначають строки звернення до адміністративного суду, носить назву «Процесуальні строки», що дозволяє поставити під сумнів віднесення відповідного строку до матеріально-правового.

Так, ст. 122 КАС України регламентовано, що позов може бути подано в межах строку звернення до адміністративного суду, встановленого цим Кодексом або іншими законами.

На цій підставі можна зробити висновок, що КАС України передбачає можливість встановлення іншими законами спеціальних строків звернення до адміністративного суду, а також спеціального порядку обчислення таких строків (можливість поділу строків звернення до адміністративного суду на загальні та спеціальні).

При цьому, зважаючи на особливий характер соціальних прав, необхідно вважати, що у справах, пов'язаних з їх захистом, належить застосовувати спеціальні строки.

Такий висновок ґрунтується на такому.

Відповідно до ч. 2 ст. 233 Кодексу законів про працю України (далі – КЗпП України), у разі порушення законодавства про оплату праці працівник має право звернутися до суду з позовом про стягнення належної йому заробітної плати без обмеження будь-яким строком.

У 2013 році Конституційний Суд України виніс рішення у справах № 8-рп/2013 і № 9-рп/2013, у яких дійшов висновку про те, що працівник має право звернутися до суду з позовом про стягнення сум несвоєчасно отриманої заробітної плати, індексації заробітної плати та компенсації втрати частини заробітної плати у зв'язку з порушенням строків її виплати як складових належної працівнику заробітної плати, без обмеження будь-яким строком незалежно від того, чи

були такі суми нараховані роботодавцем. Це право працівника, як зазначив Суд, відповідає засадам справедливості, добросовісності, розумності як складовим конституційного принципу верховенства права та не порушує балансу прав і законних інтересів працівників і роботодавців.

Приймаючи таке рішення, Конституційний Суд України виходив з того, що винагорода за виконану працівником роботу є джерелом його існування та має забезпечувати для нього достатній, гідний життєвий рівень. Це визначає обов'язок держави створювати належні умови для реалізації громадянами права на працю, оптимізації балансу інтересів сторін трудових відносин, зокрема, шляхом державного регулювання оплати праці.

Подібний висновок щодо порядку обчислення строків звернення до адміністративного суду зроблений стосовно громадян, які проходять публічну службу та звертаються щодо виплати неотриманих з вини роботодавця сум оплати праці.

Зокрема, в Узагальненому науково-консультативному висновку Науково-консультативної ради (2014 рік) було зазначено, що під час розв'язання публічно-правових спорів про стягнення на користь осіб, які перебувають (перебували) на публічній службі, заробітної плати (суддівської винагороди, грошового забезпечення тощо) у разі порушення законодавства про оплату праці потрібно застосовувати положення ч. 2 ст. 233 КЗпП України, тобто у цій категорії спорів звернення до суду здійснюється без обмеження будь-яким строком.

Стосовно необхідності застосування спеціальних строків, навіть Верховний Суд України у постановках від 1 березня 2016 року у справі № 21-3397а15, від 25 травня 2016 року у справі № 21-1249а16 та 25 травня 2016 року у справі № 164/1904/14-ц зазначив, що спори у справах, пов'язаних з пенсійними виплатами, мають розглядатися у межах звернення до адміністративного суду, тобто в межах шестимісячного строку, але при розгляді цієї категорії справи слід застосовувати положення спеціальних норм.

Отже, питання щодо порядку обчислення строків звернення до адміністративного суду у справах, пов'язаних із виплатою всіх складових заробітної плати, в тому числі оплати праці особам, які проходять публічну службу, в цілому врегульоване.

Водночас у справах, пов'язаних із захистом соціальних прав у частині стягнення неотриманої з вини органів, які призначають та виплачують пенсію, сум пенсії, особливий порядок застосування строків звернення до адміністративного суду саме процесуальним законодавством не визначений. На цій підставі склалася неоднакова судова практика у даній категорії справ.

Наприклад, у постанові від 24 квітня 2018 року у справі № 646/6250/17 на підставі аналізу положення ч. 1 ст. 122 КАС України у системному зв'язку з положенням ч. 2 ст. 46 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» Верховний Суд дійшов висновку, що у разі порушення законодавства про пенсійне забезпечення органом, що призначає і виплачує пенсію, адміністративний позов з вимогами, пов'язаними з виплатами сум пенсії за минулий час, у тому числі сум будь-яких її складових, може бути подано без обмеження будь-яким строком та незалежно від того, чи були такі суми нараховані цим органом. Такий висновок ґрунтується на тому, що право особи на отримання пенсії є безумовним і забезпечення цього права становить суть взятих на себе державою зобов'язань у соціальній сфері. Важливо, що станом на 7 липня 2020 року згідно з Єдиним державним реєстром судових рішень така позиція застосована судами першої та апеляційної інстанції вже більше 3000 разів.

Системний аналіз даної статті дає підстави дійти висновку, що, за загальним правилом, не існує строкового обмеження стосовно виплати пенсії у визначеному законодавством розмірі за минулий час, яку особа не отримувала з вини відповідного суб'єкта владних повноважень.

Аналогічна правова позиція викладена у постанові Верховного Суду України від 25 травня 2016 року у справі № 164/1904/14-ц, у постановках Верховного Суду, зокрема, від

24 квітня 2018 року у справі № 646/6250/17, від 30 жовтня 2018 року у справі № 493/1867/17, від 22 січня 2019 року у справі № 201/9987/17 (2-а/201/304/2017), від 19 березня 2019 року у справі № 806/1952/18 та 29 листопада 2019 року у справа №608/957/16-а.

Крім того, такий само підхід стосовно відсутності строкового обмеження стосовно соціального захисту особи був застосований Верховним Судом у постанові від 21 січня 2020 року у справі № 824/77/17-а за позовом фізичної особи до Головного управління Національної поліції України в Чернівецькій області про визнання незаконним рішення про відмову у задоволенні заяви та зобов'язання визнати ветераном органів внутрішніх справ на підставі пункту 1 частини першої статті 5 Закону України «Про статус ветеранів військової служби, ветеранів органів внутрішніх справ і деяких інших осіб та їх соціальний захист» та надати статус «Ветеран органів внутрішніх справ».

Як зазначено у постанові Верховного Суду від 8 серпня 2019 року у справі № 646/7115/17, оскільки позивач звернувся до суду з позовом про поновлення виплати пенсії, право на яку відповідачем не заперечується, неправомірним є застосування органами пенсійного фонду формальних обмежень (застосування наслідків пропущення строку звернення до суду та залишення позовних вимог без розгляду).

Крім того, згідно з позицією, висловленою у постанові від 6 лютого 2019 року у справі № 522/2738/17 (провадження № 11-80бапп18, яке було передано на розгляд Касаційним адміністративним судом у зв'язку з необхідністю відступити від правового висновку Верховного Суду України) Велика Палата Верховного Суду відхилила доводи скаржника (орган Пенсійного фонду) про наявність підстав для залишення позову без розгляду у зв'язку з пропуском позовної давності, оскільки відповідно до частини першої статті 99 КАС (у редакції, чинній на час подання цього позову) адміністративний позов може бути подано в межах строку звернення до адміністративного суду, встановленого цим Кодексом або іншими законами; для звернення до адміністративного

суду встановлюється шестимісячний строк, який, якщо не встановлено інше, обчислюється з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів (частина друга цієї статті КАС). Велика Палата Верховного Суду зробила такий висновок: зважаючи на те, що позивач на час призначення йому пенсії мав право на включення до складу його грошового забезпечення, з якого обчислюється пенсія, отримуваної ним щомісячної додаткової грошової винагороди, а управління Пенсійного фонду України протиправно відмовило у проведенні перерахунку розміру пенсії, позовні вимоги про зобов'язання відповідача перерахувати розмір пенсії позивача підлягають задоволенню без обмеження строком.

Згідно з позицією, яка сформована у постанові Великої Палати Верховного Суду від 3 липня 2019 року у справі № 676/1557/16-ц (провадження № 14-197цс19), у випадку встановлення судовим рішенням факту неналежного виконання органами Пенсійного фонду України своїх обов'язків щодо нарахування та виплати пенсії відповідний перерахунок здійснюється за весь попередній період, а не з часу набрання законної сили судовим рішенням (строкового обмеження стосовно виплати пенсії у визначеному законодавством розмірі за минулий час, яку особа не отримувала у зв'язку з непроведенням перерахунку пенсії з вини відповідного суб'єкта владних повноважень, немає).

Як зазначено у рішенні у зразковій справі про припинення виплати пенсії внутрішньо переміщеній особі від 3 травня 2018 року у справі № 805/402/18 (залишено без змін Великою Палатою Верховного Суду постановою від 4 вересня 2018 року (провадження № 11-644асі18), КАС України є загальним законом, яким врегульовані строки звернення до адміністративного суду за захистом прав, водночас відносини щодо строків звернення до адміністративного суду регулюються не тільки нормами КАС України, а й іншими законами України. Спеціальним законом, яким врегульовано правовідносини щодо пенсійного забезпечення громадян,



строки та порядок перерахунку пенсій є Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», відповідно до ч. 2 ст. 46 якого нараховані суми пенсії, не отримані з вини органу, що призначає і виплачує пенсію, виплачуються за минулий час без обмеження будь-яким строком; необхідними умовами застосування наведеної норми адміністративними судами є: 1) факт нарахування сум пенсій за минулий час, що підтверджується відповідними доказами; 2) доведеність вини пенсійного органу – наявність протиправних дій або протиправної бездіяльності, наслідками яких є не виплата сум пенсій.

Крім того, позиція висловлена Верховним Судом у зразковій адміністративній справі № 820/6514/17 від 15 лютого 2018 року, яке набрало законної сили, полягає у твоюму: у ході розгляду справи встановлено, що перерахунок розміру пенсії позивачу був не проведений з 1 січня 2016 року саме з вини державних органів, на яких покладено обов'язок щодо перерахунку та виплати пенсії позивачу, а тому право позивача щодо перерахунку пенсії з 1 січня 2016 року є абсолютним та не може бути обмежено будь-чим.

Враховуючи те, що пенсія за своєю правовою природою є основним джерелом існування пенсіонера, доходом та власністю (матеріальним інтересом, захищеним ст. 1 Першого протоколу до Конвенції), видається, що до правовідносин, які виникають у спорах, пов'язаних із стягненням неотриманої з вини органів, які призначають та виплачують пенсію, сум пенсії, можна розглядати питання стосовно застосування строків, визначених в інших законах, зокрема, ст. 87 Закону України «Про пенсійне забезпечення», ст. 46 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» та ст. 51 Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб звільнених з військової служби та деяких інших осіб».

Так, відповідно до ст. 46 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» нараховані суми пенсії, на виплату яких пенсіонер мав право, але не отримав своєчасно з власної вини, виплачуються за

минулий час, але не більше ніж за три роки до дня звернення за отриманням пенсії; нараховані суми пенсії, не отримані з вини органу, що призначає і виплачує пенсію, виплачуються за минулий час без обмеження будь-яким строком з нарахуванням компенсації втрати частини доходів.

Системний аналіз цієї статті дає підстави дійти висновку, що у ній містяться два строкових обмеження стосовно виплат пенсії за минулий час: три роки – для особи, яка не отримувала нараховану пенсію з власної вини; без обмеження строку – для особи, яка не отримувала нараховану пенсію з вини відповідного суб'єкта владних повноважень. У зв'язку з цим, припинення нарахування та виплати пенсії внаслідок протиправних дій (бездіяльності) суб'єкта владних повноважень, має застосовуватися друга умова – виплата пенсії за минулий час без обмеження строку.

Стаття 46 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» (як і інші аналогічні норми законів) за аналогією на підставі ч. 6 ст. 7 КАС України повинна застосовуватися адміністративними судами до всіх соціальних спорів.

Заслуговує на увагу також підхід, згідно з яким право на звернення до суду з метою встановлення певного статусу (у межах захисту права на соціальний захист) та, відповідно, виплати певних сум, пов'язаних з цим статусом, також не обмежено певним строком, крім права на стягнення відповідних сум, які обмежені періодом звернення особи з повним пакетом документів до суб'єкта владних повноважень, що уповноважений надавати такий статус.

Передчасність обмеження шестимісячним строком обов'язку України як держави забезпечити реалізацію громадянином України свого конституційного права на виплату пенсії підтверджується також встановленим ст. ст. 256 та 257 ЦК України трирічним строком позовної давності, який означає строк, у межах якого особа може звернутися до суду з вимогою про захист свого цивільного права або інтересу. В іншому випадку, обов'язок громадянина, зокрема, у формі майнового зобов'язання

перед державою підлягав би судовому захисту протягом 3 років, а такий ж обов'язок держави перед громадянином – 6 місяців.

Таким чином, шестимісячний строк може не застосовуватися за звернення до адміністративного суду у справах з вимогами, пов'язаними з виплатою компенсаторної складової доходу, та у справах з вимогами, пов'язаними з виплатою інших складових доходу та доходу в цілому, до якого належить пенсія.

Додатково варто згадати імперативні вимоги ч. 2 ст. 17 КАС України, які передбачають, що особи, які порушили права і законні інтереси інших осіб, зобов'язані поновити їх, не чекаючи пред'явлення позову.

Складність порушених питань призвела до того, що у справі № 510/1286/16-а ухвалою від 2 квітня 2019 року Касаційний адміністративний суд звернувся до Великої Палати Верховного Суду з пропозицією вирішити виключну правову проблему, яка полягає у необхідності формування правових позицій з таких питань:

Чи можуть судами застосовуватися у спорах стосовно соціального захисту (для обмеження розміру належних особі сум соціальних виплат) шестимісячні строки звернення до суду, встановлені процесуальним законом – КАС України (ст. 99 в редакції, що діяла до 15 грудня 2017 року, та ст. 122 в чинній редакції), якщо предметом спору є неотримання особою регулярних (щомісячних тощо) соціальних виплат, які суб'єкт владних повноважень з власної вини не виплачував фізичній особі або виплачував у неповному розмірі?

Чи можуть суди застосовувати строки звернення до суду, встановлені процесуальним законом – КАС України (ст. 99 в редакції, що діяла до 15 грудня 2017 року, та ст. 122 в чинній редакції), для фактичного встановлення строкових меж триваючого правопорушення у сфері реалізації соціальних прав та відповідно цим строком обмежувати доступ особи до суду?

Чи може бути факт нездійснення перевірки особою, якій державою призначено пенсію або інші постійні соціальні виплати, правильності нарахування уповноваженими суб'єктами владних повноважень конкретних сум таких

виплат або невчасне звернення з відповідним позовом до адміністративного суду підставою для судового захисту її прав лише у межах останніх шести місяців, що передують даті звернення до суду?

Чи можуть суди не застосовувати відповідний процесуальний строк, а відповідно до ч. 6 ст. 7 КАС України використовувати як аналогію закону до всіх зазначених вище спорів положення ч. 2 ст. 87 Закону України «Про пенсійне забезпечення», ст. 46 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» та ст. ст. 51, 55 Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», в яких міститься норма, згідно з якою нараховані (первинно встановлені за відповідною заявою фізичної особи) суми пенсії, не отримані з вини органу, що призначає і виплачує пенсію, виплачуються за минулий час без обмеження будь-яким строком?

Виняткова складність цих проблем, серед іншого, підтверджується тим, що вже існують (розгляд справи ще триває у Верховному Суді) окремі думки як суддів, що не погодилися з доцільністю звернення до Великої Палати Верховного Суду, так і суддів під час прийняття рішення про відкриття провадження на підставі ухвали про необхідність вирішення виключної правової проблеми [6]. Крім того, станом на 7 липня 2020 року у Єдиному державному реєстрі судових рішень міститься інформацію про більше ніж 8500 зупинених проваджень у судах різних інстанцій до моменту вирішення у Великій Палаті Верховного Суду цих виключних правових проблем.

Досить схожою є інша проблема, яка існує в адміністративному судочинстві та пов'язана зі строком захисту порушеного права особи в пенсійних правовідносинах після поновлення раніше призначеної пенсії, яка була припинена відповідно до положень ст. ст. 49 та 51 Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» і невідновлена з 7 жовтня 2009 року – дати прийняття Конституційним Судом України рішення № 25-рп/2009 про неконституційність цих положень Закону.

На підставі ухвали Касаційного адміністративного суду від 8 листопада 2019 року у справі № 815/1226/18 Велика Палата Верховного Суду згідно з постановою від 20 травня 2020 року зробила висновок про те, що ст. ст. 99, 100 КАС України (у редакції, чинній до 15 грудня 2017 року) не підлягають застосуванню до спорів, які виникли у зв'язку поновленням виплати раніше призначених (нарахованих) пенсій громадянам України, які проживають за її межами, на підставі Рішення Конституційного Суду України від 7 жовтня 2009 року № 25-рп/2009. Зважаючи на те, що непроведення виплати пенсії таким особам відбулося з вини держави в особі її компетентних органів, поновлення виплати пенсії має проводитися без обмеження будь-яким строком; слід відступити від протилежних висновків Верховного Суду України, викладених у постановах від 08 грудня 2015 року у справі № 21-5653а15, від 12 квітня 2016 року у справі № 462/9427/13-а, від 8 червня 2016 року у справі № 505/2135/14-а та від 11 жовтня 2016 року у справі № 404/4541/15-а, про те, що спори стосовно поновлення виплати раніше призначених пенсій громадянам України, які проживають за її межами, на підставі Рішення Конституційного Суду України від 7 жовтня 2009 року № 25-рп/2009 мають вирішуватися з урахуванням норм процесуального права – ст. ст. 99, 100 КАС України (у редакції, чинній до 15 грудня 2015 року).

Великою Палатою Верховного Суду також враховано, що у справі, яка розглядається, відповідач не наводить жодних доказів того, що: відповідачем або іншими суб'єктами владних повноважень України розроблялися та були прийняті акти, спрямовані на врегулювання ситуації, яка виникла після винесення рішення Конституційного Суду України від 7 жовтня 2009 року у справі № 25-рп/2009; наявна вина позивачки у припиненні виплати пенсії; підстава, яка зумовила припинення пенсії, була правомірною (конституційною); існують положення закону, який зобов'язує позивачку вживати будь-які дії (подавати заяви, ініціювати позови до суду тощо) для поновлення виплати

пенсії, виплата якої була їй припинена Пенсійним фондом України саме на підставі, яка в подальшому була визнана компетентним органом (Конституційним Судом України) неконституційною. Така поведінка держави в особі її компетентних органів стосовно пенсіонерів, які є громадянами України та проживають за межами України, не відповідає принципу належного врядування; державні органи, відповідальні за виконання зазначеного рішення Конституційного Суду України, не діяли вчасно та послідовно. Невиконання державою покладених на неї обов'язків щодо соціального забезпечення та захисту громадян породжує масові звернення до суду з позовами про визнання неправомірними дій органів пенсійного фонду, що, серед іншого, підриває довіру громадян до належного виконання всіма суб'єктами владних повноважень своїх функцій та по можливості отримати в старості з боку держави в обмін на свою трудову діяльність справедливий соціальний захист.

Важливість цього рішення підтверджується, зокрема, тим, що до моменту його винесення Великою Палатою Верховного Суду було зупинено більше ніж 50 проваджень у судах різних інстанцій (інформація з Єдиного державного реєстру судових рішень станом на 7 липня 2020 року).

### **Висновки.**

Право на соціальний захист у всіх формах є гарантованим Конституцією України невідчужуваним основоположним правом, яке, за загальним правилом, має абсолютний характер (не залежить від внесення змін до законів або фінансових можливостей держави).

У правовідносинах стосовно соціального захисту діє презумпція добросовісності особи, для якої обов'язком є лише звернення з відповідною заявою про встановлення (зміну виду) пенсії, іншого виду соціальних виплат та, за необхідності, відповідно до рекомендацій органів соціального захисту надати необхідні документи або інформувати про причини неможливості їх надання. У свою чергу, відповідний суб'єкт владних повноважень зобов'язаний максимально

оперативно реагувати на такі звернення особи, забезпечувати їй найбільше сприяння у зборі необхідних документів, а також надавати консультації особі для вибору нею найбільш оптимального способу соціального захисту (вибір виду пенсії тощо); правильно розрахувати і своєчасно та в повному обсязі виплачувати особі належні їй суми.

Отримання сум соціальних виплат залежить від дійсного волевиявлення особи, яке стає таким лише після подання останньою у порядку, встановленому законодавством, до визначеного суб'єкта відповідної заяви і повного пакету необхідних документів (важливо, що незнання закону не звільняє особу від обов'язку його виконання та дотримання).

У соціальній сфері повинен застосовуватися принцип індивідуального підходу, який зумовлений тим, що значна частина осіб-заявників не володіють спеціальними знаннями у сфері пенсійного законодавства; при призначенні пенсії досить часто зустрічаються нетипові ситуації, зумовлені специфікою трудових відносин, періодів та видів трудової діяльності, її оплати, наявністю документів, що це підтверджують, зміною законодавства протягом періоду трудової діяльності, яке впливає на всі вищезазначені чинники.

Принцип належного урядування зобов'язує суб'єкта владних повноважень після виявлення власної допущеної помилки (без рішення суду) невідкладно провести правильний розрахунок розміру пенсії, іншої соціальної виплати та погасити заборгованість, яка виникла за весь період порушення права особи на соціальний захист.

Звернення до адміністративного суду, за загальним правилом, повинно відбуватися у межах шести місяців з моменту відмови суб'єкта владних повноважень задовольнити відповідну заяву суб'єкта приватного права (отримання такого рішення суб'єкта владних повноважень).

Право на соціальний захист, зазвичай, реалізують соціально незахищені особи, а тому є спірним підхід, згідно з яким для таких спорів можна застосовувати загальні підходи обрахунку строку звернення до

адміністративного суду, який фактично ґрунтується на тому, що протягом шести місяців кожна фізична особа має оперативно реагувати на зміни у законодавстві, перевірити правомірність дій суб'єктів владних повноважень, невідкладно звертатися із заявами та скаргами до таких суб'єктів владних повноважень, а у випадку їх необґрунтованого відхилення – до суду.

Пенсія (соціальні виплати та допомоги), як і заробітна плата (тут відповідно до прямої норми закону звернення до суду здійснюється без обмеження будь-яким строком), мають, зокрема, відповідно до ст. 46 Конституції України та ст. 1 Закону України «Про громадянство України», дуже близьку природу, оскільки включені до переліку законних джерел існування.

У разі порушення органом пенсійного фонду або іншим суб'єктом владних повноважень законодавства у сфері соціального захисту застосування до адміністративного позову шестимісячного строку звернення до суду, встановленого ст. 122 КАС України, має наслідком неможливість реалізації особою права на отримання належних їй сум виплат без обмеження будь-яким строком за минулий час з відповідною компенсацією, що гарантовано, зокрема, положеннями ст. 87 Закону України «Про пенсійне забезпечення», ст. 46 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» та ст. ст. 51, 55 Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб звільнених з військової служби та деяких інших осіб». У зв'язку з цим, право особи ініціювати судовий контроль за правомірністю відмови в реалізації права на первинне призначення пенсії або правомірності призначення пенсії, за загальним правилом, не може безпосередньо ставитися в залежність від строку, який минув з моменту відмови уповноваженого суб'єкта владних повноважень у реалізації особою конституційного права на соціальний захист у формі забезпечення у старості або з моменту допущеної помилки.

У справах стосовно соціальних виплат (їх розміру, порядку нарахування тощо) період, за який може бути стягнута відповідна сума, залежить від вини суб'єкта, який допустив

неправильне нарахування (нарахування означає первісне визначення суми, що підлягає щомісячній або іншій періодичній виплаті). Цей період є безстроковим якщо винною особою є суб'єкт владних повноважень, оскільки неправомірна поведінка, за загальним правилом, не створює жодних правових наслідків, у тому числі, не легалізує триваюче правопорушення з боку держави. У триваючих правовідносинах суб'єкт владних повноважень протягом певного проміжку часу ухиляється від виконання своїх зобов'язань (триваюча протиправна бездіяльність) або допускає протиправну поведінку (триваюча протиправна діяльність) стосовно суб'єкта приватного права.

Предметом позову в категорії справ стосовно соціального захисту є дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень, пов'язані з соціальними виплатами, які можуть бути регулярними, періодичними, одноразовими, обмеженими в часі платежами, а тому строк на соціальний захист та строки звернення до суду залежать також від виду відповідного платежу як форми соціального захисту з боку держави. При застосуванні строків звернення до адміністративного суду у вказаній категорії справ слід виходити з того, що встановлені процесуальним законом строки та повернення позовної заяви на підставі їх пропуску не можуть слугувати меті відмови у захисті порушеного права.

Право особи як учасника правовідносин, що врегульовані законодавством у сфері соціального захисту, на звернення до адміністративного суду з метою встановлення статусу (визнання певного права) та, відповідно, отримання виплати певних сум, пов'язаних з цим статусом, як правило, не обмежено певним строком. Разом з тим, право на стягнення відповідних сум обмежено періодом звернення особи до суб'єкта владних повноважень, який

уповноважений надавати такий статус та здійснювати відповідні виплати.

Застосовуючи строки у зазначеній сфері, потрібно розрізняти право особи на соціальний захист та право особи на судовий захист. Право на соціальний захист особи реалізується відповідним суб'єктом владних повноважень, як правило, органом пенсійного фонду, за зверненням такої особи з проханням надати певний статус та здійснити відповідні виплати. У випадку, якщо особа вважає, що існує спір у публічно-правовій сфері стосовно реалізації її права на соціальний захист, зумовлений протиправними рішеннями, діями або бездіяльністю суб'єкта владних повноважень, така особа може звернутися до адміністративного суду з позовом, що буде уже способом реалізації права на судовий захист. Згідно з Конституцією України право особи на соціальний захист гарантується, в першу чергу, ст. 46, а право на судовий захист, зокрема, ст. ст. 55 та 124.

Строки у сфері соціального захисту застосовує відповідний суб'єкт владних повноважень або суд у випадку визнання рішення, дії чи бездіяльності відповідного суб'єкта протиправними та задоволення позову особи. У свою чергу, строк на звернення до суду застосовується виключно судом, як правило, на етапі прийняття рішення про відкриття провадження в адміністративній справі. Строк звернення до суду стосується виключно питання прийняття до розгляду або відмови у розгляді позовних вимог по суті, але не застосовується для прийняття рішення про задоволення чи незадоволення таких вимог, а також періоду, протягом якого такі вимоги підлягають задоволенню (*Судебно-юридическая газета (https://sud.ua/ru/news/blog/173256-konstitutsiyi-garantiyi-sudovogo-zakhistu-sotsialnikh-prav-ta-mozhlivist-yikh-obmezhennya-protseualnim-strokom). – 2020. – 8.07).*

Гвоздй В., заступник голови Національної асоціації адвокатів України, керуючий партнер GOLAW, адвокат

## Чим Закон «Про запобігання корупції» суперечить Конституції України

Усім відомо, що положення Конституції України є непохитними. Проте один з пунктів Закону «Про запобігання корупції» (надалі – Закон) викликає чимало суперечок зі сторони юридичної спільноти.

Так, у п.10 ч. 1 статті 12 Закону зазначено, що Національне агентство з питань запобігання корупції (надалі – Національне агентство) має право звертатися до суду із позовами (заявами) щодо визнання недійсними правочинів, укладених внаслідок вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення. Чи є це положення конституційним? Чи навпаки потрібно визнати його неконституційним і припинити його чинність?

У вищезгаданому пункті Закону відсутня чітка законодавча регламентація механізму реалізації Національним агентством своїх повноважень, чим порушується принцип юридичної визначеності, а отже не відповідає положенням статті 8 та статті 19 Конституції України.

Таке повноваження дає можливість Національному агентству як органу досудового розслідування звертатися до суду з вимогами про визнання угод недійсними ще до завершення досудового розслідування, тобто до винесення вироку судом щодо вини особи у вчиненні кримінального правопорушення, що суперечить частині першій статті 62, частинам першій, другій статті 124 Конституції України.

### У чому полягає конфлікт?

У Конституції України встановлено, що Україна є правовою державою. Конституція має найвищу юридичну силу, закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України та повинні відповідати їй, а норми Конституції є нормами прямої дії.

Згідно зі статтею 131-1 Конституції в Україні діє прокуратура, яка здійснює: підтримання публічного обвинувачення у суді; організацію і процесуальне керівництво досудовим

розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку; представництво інтересів держави у суді у виключних випадках і у порядку, що визначені законом.

Відповідно до пункту 14 статті 92 Основного закону України, виключно законами України визначаються зокрема організація і діяльність прокуратури, органів досудового розслідування, органів і установ виконання покарань.

Виходячи з положень цієї статті, стає зрозумілим, що лише прокуратура може представляти інтереси держави у суді, а делегування функцій прокуратури та привласнення їх іншими органами чи посадовими особами не допускається.

Отже, є усі підстави вважати, що Верховна Рада України, делегувавши конституційні повноваження прокуратури Національному агентству, вийшла за межі повноважень, встановлених Конституцією України, чим порушила вимоги Основного закону.

У статті 4 Закону визначено статус Національного агентства: агентство є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику. Також зазначено, що правову основу діяльності Національного агентства становлять Конституція України, міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, цей Закон та інші закони України, а також прийняті відповідно до них інші нормативно-правові акти.

Законодавець наділив Національне агентство правом звертатися із позовами (заявами) щодо визнання недійсними правочинів. Такі повноваження належать виключно прокуратурі відповідно до статті 131-1 Конституції України.

Також варто взяти до уваги частину 5 статті 8 Закону України «Про прокуратуру»,

згідно з якою до системи прокуратури входить Спеціалізована антикорупційна прокуратура, на яку покладаються функції представництва інтересів громадян або держави у суді, зокрема у випадках, пов'язаних із корупційними або пов'язаних з корупцією правопорушеннями. Як бачимо, у сфері боротьби з корупцією в системі органів прокуратури уже створено спеціалізований підрозділ, який забезпечує представництво інтересів держави у суді.

### Висновки

Враховуючи вищезазначене положення, робимо висновок, що п.10 ч.1 статті 12 Закону «Про запобігання корупції» суперечать вимогам Конституції України, а тому має бути скасований. Конституція України – Основний закон держави, а тому усі інші законодавчі документи повинні прийматися із врахуванням його положень (*Українська правда* (<https://www.pravda.com.ua/columns/2020/07/15/7259489/>). – 2020. – 15.07).

Смалюк Р., експерт Центру політико-правових реформ

## На роздоріжжі: куди піде судова реформа?

### Передісторія

Ще в часи передвиборної кампанії майбутній Президент Володимир Зеленський, а згодом його політична сила «Слуга народу» наголошували на необхідності судової реформи, зокрема перезавантаженні Вищої кваліфікаційної комісії суддів (далі – ВККС), що відповідає за добір нових та оцінювання чинних суддів, та Вищої ради правосуддя (далі – ВРП), що вирішує питання про звільнення чи призначення суддів та притягнення їх до дисциплінарної відповідальності.

Перша спроба нової політичної влади «відкоригувати» курс судової реформи відбулася восени 2019 року. Тоді Президент вніс до новосформованого Парламенту законопроект, який передбачав скорочення вдвічі складу нового Верховного Суду, перезавантаження складу ВККС та перевірку доброчесності членів ВРП. Зазіхання на новосформований Верховний Суд без чітко артикульованих причин такого кроку відразу породило побоювання з боку міжнародних партнерів щодо нової реформи.

Проект також передбачав зміну способу формування ВККС – її членів мала обирати спеціально створена конкурсна комісія за участю суддів та міжнародних експертів. Сама ВККС мала опинитися у сфері впливу ВРП. Проте тоді ВРП затвердила такі умови конкурсу, які допускали маніпуляції з результатами конкурсу та повністю нівелювали роль

міжнародних експертів у конкурсній комісії. Можливо, саме внаслідок таких дій, а також через те, що майбутня ВККС мала провести доволі сумнівне скорочення суддів Верховного Суду, міжнародні організації так і не делегували своїх кандидатів до складу конкурсної комісії.

Планувалося, що реформа торкнеться і членів ВРП, до доброчесності яких немало запитань. Спеціально створена етична комісія, до якої мали ввійти три члени ВРП та три міжнародні експерти, мала перевірити доброчесність чинних членів ВРП, а також провести попередній відбір осіб, які претендують до складу цього органу. Проте в цій частині реформа зіткнулася із саботажем з боку самої ВРП, яка відхилила подані кандидатури міжнародних експертів і взагалі не делегувала своїх представників у склад комісії.

Урешті-решт ця реформа завершилася провалом, коли Конституційний Суд України в березні 2020 року визнав неконституційними більшість ухвалених змін. Єдиним її наслідком став розпуск у листопаді 2019 року ВККС, а тому й повне зупинення процедури оцінювання чинних суддів та конкурсів з добору нових.

Тривалий час не було жодних спроб виправити ситуацію. Аж до літа цього року.

### Спроба №2?

22 червня Президент вніс до Парламенту як невідкладний законопроект, спрямований на формування нового складу ВККС. На початку

липня народні депутати подали альтернативні законопроекти.

Отже, тепер на розгляді Парламенту є три концепції майбутньої реформи.

«Тупцювання на місці» – це про законопроект № 3711 Президента Володимира Зеленського. Президент вирішив не відмовлятися від концепції підконтрольної ВРП кваліфікаційної комісії. Членів ВККС також обиратиме спеціальна конкурсна комісія за участю міжнародних експертів, але знову-таки проведення конкурсу перебуватиме під повним контролем ВРП. Вище ми розповіли, до чого це призвело раніше. Проте цього разу Президент запропонував, що якщо міжнародних експертів ніхто не делегує, то цю квоту заповнить Уповноважена Верховної Ради України з прав людини. Варто зазначити, що ще торік улітку Національне антикорупційне бюро України опублікувало матеріали, з яких видно, що, за версією слідства, судді Окружного адміністративного суду м. Києва використовували Уповноважену для зміни одного з членів у попередньому складі ВККС на більш керованого. Тож запропонований механізм ще більше поставить під сумнів об'єктивність та чесність проведеного конкурсу.

Крім того, Президент відмовився від запровадження механізмів перевірки доброчесності членів ВРП. У внесеному проекті жодних таких механізмів не передбачено. Вочевидь, проект готувався в Офісі Президента в тісній співпраці з окремими членами ВРП, які найменш зацікавлені в існуванні таких механізмів.

Законопроект дасть можливість повністю підпорядкувати ВККС скомпрометованій ВРП, яка зазвичай чутлива до політичних впливів і толерантна до проявів недоброчесності в діяльності суддів.

«Рух уперед» – законопроект № 3711-1 народного депутата Ярослава Юрчишина з фракції партії «Голос», за яким новий склад ВККС сформує повністю незалежна конкурсна комісія з вирішальною роллю в ній міжнародних експертів.

Ця ж комісія перевірить доброчесність чинних членів ВРП та проведитиме попередню

перевірку професійності та доброчесності кандидатів до складу ради. Важливо зауважити, що раніше Конституційний Суд України визнав неконституційними положення про етичну комісію з перевірки членів ВРП з тих мотивів, що така комісія мала бути створена при конституційному органі і при цьому контролювати цей орган.

Натомість запропонована в проекті № 3711-1 концепція оцінювання доброчесності членів ВРП враховує висловлену Конституційним Судом України позицію, оскільки конкурсна комісія буде повністю незалежна від ВРП та не контролюватиме раду, оскільки рішення про звільнення члена ВРП, якого незалежна комісія визнає недоброчесним, буде ухвалювати суб'єкт, який його призначив на посаду.

Крім того, запропоновано посилити роль громадськості в контролі доброчесності суддів. Так, Громадській раді доброчесності (далі – ГРД), що складається з представників громадськості і бере участь в оцінюванні суддів, автори проекту запропонували надати право подавати дисциплінарні скарги на суддів, ініціювати моніторинг способу їх життя (зараз це право виключно ВККС, яка ним жодного разу не скористалася), а також збільшити мінімальну кількість голосів членів ВККС для подолання негативного висновку ГРД щодо судді чи кандидата.

«Крок назад» – законопроект № 3711-2 народних депутатів Сергія Демченка, Вікторії Кінзбурської, Олега Дунди, Тараса Тарасенка з фракції партії «Слуга народу», за яким ВККС взагалі буде ліквідована, а всі її функції передадуть ВРП. Жодних механізмів контролю за доброчесністю і незалежністю самих членів ВРП не передбачено. Тобто ВРП сконцентрує в собі всі повноваження щодо суддівської кар'єри, починаючи від призначення судді на посаду і закінчуючи його звільненням. Можливо, це було б і непогано, якби цей орган був справді незалежним і послідовним у відстоюванні доброчесності у суддівському корпусі. Але нинішній склад ВРП точно таким не є.

У разі концентрації всіх повноважень щодо суддів у ВРП призначення до ради відбуватимуться під ще більшим впливом



політичних сил й окремих суддівських кланів, оскільки той, хто матиме вплив на ВРП, – контролюватиме всю судову систему.

Крім того, ВККС і ВРП раніше не справлялися з усіма покладеними на них обов'язками. Так, концентруючись на доборі суддів Верховного Суду та Вищого антикорупційного суду, а також оцінюванні чинних суддів, ВККС повністю провалила добір нових суддів, що спричинило кадровий голод у судах. ВРП також перевантажена дисциплінарними скаргами, заявами суддів про втручання у здійснення правосуддя, адміністративними функціями і не демонструє високої ефективності. Годі очікувати, що ефективність ВРП підвищиться із перебиранням ще функцій ВККС.

Законопроект повністю усуває громадськість від участі у кваліфікаційному оцінюванні через ліквідацію ГРД. Також Громадську раду міжнародних експертів, суб'єкта, який брав участь у доборі суддів Вищого антикорупційного суду, планують перетворити взагалі на «консультанта» ВРП, який даватиме лише поради щодо кількості суддів у судах та судового навантаження, але жодного реального впливу ні на саму ВРП, ні на добір суддів не матиме.

### **Які можуть бути наслідки неправильно обраного шляху?**

Справжня судова реформа з перевантаженням ВРП та ВККС, посиленням можливості громадського контролю за судовою системою, а також запровадженням доброчесності і професіоналізму як головних критеріїв відбору суддів були публічною обіцянкою Президента і його політичної сили. Натомість суть внесених ними законопроектів полягає у зміцненні неформальних політичних і кланових впливів на судову владу, що суперечать їхнім передвиборним обіцянкам.

Помилково обраний шлях нової судової реформи може мати катастрофічні наслідки не лише для формування справедливої судової влади, але й для економічного розвитку України та добробуту громадян.

Тривалий час недовіра до судової системи є однією з найбільших перешкод для іноземних інвестицій в Україну.

У лютому 2020 року постійний представник Міжнародного валютного фонду в Україні Йоста Лյонгман наголошував на тому, що відсутність якісних змін, зокрема в судовій системі, у довгостроковій перспективі призведе до збідніння населення на 20 %. Також посол Німеччини в Україні Анка Фельдгузен, коментуючи ідею Президента Володимира Зеленського про «інвестиційних нянь» для іноземних інвесторів, зазначила: «Нашим інвесторам не потрібні ні няні, ні бодігарди ... Їм потрібні незалежні суди».

Нещодавно Україна зобов'язалася перед Міжнародним валютним фондом забезпечити доброчесність членів ВРП шляхом створення спеціальної комісії, яка перевірить доброчесність як чинних, так і потенційних членів ради. Проте створення такої комісії ні президентський законопроект, ні проект його політичної сили не передбачають, що може свідчити про ігнорування взятих міжнародних зобов'язань. Понад те, 10 червня цього року послы G7 заявили, що вони готові: «висунути міжнародних експертів для участі у прозорому процесі створення незалежної Вищої кваліфікаційної комісії», якщо нова судова реформа відповідатиме міжнародним зобов'язанням України. Це чітке нагадування щодо необхідності виконувати взяті на себе зобов'язання.

### **З чого почати справжні зміни в судовій владі?**

Побудову незалежного суду в Україні слід починати насамперед з реформи органів, які відповідають за утвердження стандартів доброчесності і незалежності в судочинстві, – ВККС та ВРП. Забезпечення незалежності і доброчесності членів цих органів є наріжним каменем проведення судової реформи, оскільки без цього будь-яка судова реформа заздалегідь приречена на провал.

У травні 2020 року громадські організації презентували карту судової реформи, яка покроково описує, як побудувати в Україні справді незалежний суд. Першим кроком до цього є оновлення ВРП та ВККС за допомогою незалежної комісії з участю суддів, міжнародних

експертів та представників громадськості, яка перевірить добросовісність чинних членів ВРП з можливістю припинення їх повноважень. Крім того, комісія проводитиме попередній відбір кандидатів до складу ВРП і ВККС на конкурсній основі.

Законопроект № 3711-1 найбільш повно враховує міжнародні зобов'язання України, передвиборні обіцянки політичних сил, які

включали судову реформу у свій порядок денний, та рекомендації громадськості. Натомість інші законопроекти в разі ухвалення без їх суттєвого доопрацювання законсервують непорушну досі систему політичних і кланових впливів на судову владу (*ЦППР (https://www.pravo.org.ua/ua/news/20874577-na-rozdorigeji-kudi-pide-sudova-reforma)*). – 2020. – 15.07).

**Жернаков М., Голова правління Фондації DEJURE, д.ю.н.**

## **Головна проблема України – не кількість суддів, а їхня якість.**

**«В УКРАЇНІ КАТАСТРОФІЧНО БРАКУЄ СУДДІВ!»**

**«ТРЕБА ТЕРМІНОВО НАБИРАТИ НОВИХ!»**

Такі повідомлення за останній час можна часто зустріти на підконтрольних олігархам і росіянам каналах і навіть в деяких авторитетних ЗМІ.

Почали ж його поширювати з легкої руки головного противника судової реформи – Вищої ради правосуддя.

Чому це небезпечно?

Проблема нестачі суддів дійсно існує, але не вона основна. Істерикою про «суди завалені справами» і «стільки-то судів узагалі без суддів» намагаються підмінити і заговорити головну проблему судової системи – якості суддів.

З цієї ж тези, яку розганяють, випливає і очевидне «єдино правильне» рішення – нікого більше не звільняти, а пошвидше так-сяк призначити ВККС, щоб вона набрала ще 2000 суддів.

На це ж спрямований і президентський законопроект #3711, який віддає формування цього важливого органу в руки корумпованої ВРП і сумнозвісного судді Павла Вовка.

Якщо це станеться, ми відкотимося назад на рівень 2014 року. Бо знову з такими ВККС і ВРП наберемо тисячі суддів-корупціонерів, а також родичів і друзів Ківалова й Портнова.

Як має бути натомість?

Спочатку має відбутися повне оновлення ВРП і ВККС за допомогою незалежних міжнародних експертів – відповідно до обіцянок Зеленського і зобов'язань України перед МВФ.

А вже після цього має йти звільнення недобросовісних суддів і набір нових.

Саме про це ми повинні говорити і цього вимагати в президента Зеленського і його політичної сили. Вся відповідальність за судову реформу – на них (*Українська правда. Блоги (https://blogs.pravda.com.ua/authors/zhernakov/5f0461196589c)*). – 2020. – 7.07).

**Куйбіда Р., заступник голови правління Центру політико-правових реформ, член Громадської ради доброчесності**

## **Іноземні судді у Верховному суді: чи реалістична «судова реформа» Саакашвілі**

**Г**олова Нацради реформ Міхеїл Саакашвілі запропонував включити іноземних суддів до складу Верховного суду Укра-

їни. У коментарі «Слово і діло» заступник голови правління Центру політико-правових реформ, член Громадської ради доброчесності

Роман Куйбіда зауважив, що участь іноземних суддів у роботі Верховного суду неможлива без внесення змін до Конституції, що наразі малоімовірно.

«Залучити іноземних суддів неможливо з технічної точки зору. Для цього слід вносити зміни до Конституції, щоб судьями Верховного суду могли стати іноземні громадяни. Я дуже сумніваюсь, що це реалістично в теперішніх умовах. Єдиний механізм – це через суд присяжних, але і це малоімовірно», – сказав Куйбіда.

Експерт наголосив, що такий досвід у світ існує, зокрема в Сингапурі та Казахстані. Однак у цих країнах запроваджувалися інші моделі, коли визнавалася юрисдикція іноземного права в певній окремій зоні. Водночас це були недержавні інституції, хоча модель опиралася на певне національне законодавство.

«Наступним кроками судової реформи повинно стати забезпечення високої якості роботи органів суддівського самоврядування, які вирішують проблему щодо призначення суддів, їх звільнення, притягнення до відповідальності. Йдеться про Вищу раду правосуддя та Вищу кваліфікаційну комісію. Повноваження Вищої кваліфікаційної комісії були припинені ще торік, а нову так і не сформували. Завдання цих органів – забезпечення доброчесності та професійності суддів. На жаль, ці вимоги не висувають до цих органів і, відповідно, ці люди репродукують себе в судовій системі. Ось ці проблеми, які залишилися актуальними», – пояснив Роман Куйбіда (*Слово і Діло* (<https://www.slovoidilo.ua/2020/07/06/pogljad/polityka/inozemni-suddi-verhovnomu-sudi-chy-realistychna-sudova-reforma-saakashvili>). – 2020. – 6.07).

**Пограничний С., доктор філософії в сфері права, шеф-редактор «Судебно-юридической газеты»**

## **Судьи-иностранцы в Верховном Суде: как в Украине хотят трудоустроить английских пенсионеров**

**С**удьями Верховного Суда могут стать иностранцы. Об этом на днях заявил экс-президент Грузии, а в настоящее время глава Исполнительного комитета Национального совета реформ Украины Михаил Саакашвили.

Пока неизвестно, будет ли эта очередная «новаторская» идея прописана в проекте еще одной судебной реформы, которую якобы ждет Владимир Зеленский от Саакашвили, но назвать предложение свежим или, вообще, реальным для воплощения в жизнь, нельзя.

Во-первых, стоит напомнить, что такое предложение уже ранее уверенно звучало при обсуждении концепции отбора судей Высшего антикоррупционного суда Украины (ВАКС).

Так, изначально задумывалось, что «поддерживать» украинских коллег в составе Антикорсуда будут судьи-иностранцы. Эту идею активно продвигали на то время народные депутаты Оксана Сыроид и Егор Соболев.

Но затем выяснилось, что наши иностранные партнеры не спешат соглашаться на финансирование оплаты труда и других расходов для привлечения в ВАКС судей-иностранцев (а зарплаты в европейских странах у них немаленькие).

Как подчеркнула Оксана Сыроид, «надо вести переговоры с нашими международными партнерами и убеждать их, что нам нужна модель с привлечением их судей». Но, очевидно, в итоге – после таких переговоров – решили ограничиться Общественным советом международных экспертов (ГРМЕ). То ли только на ГРМЕ хватило финансирования (а оплата труда международных экспертов, которые отбирали судей ВАКС оплачивалась из госбюджета за счет украинских налогоплательщиков), то ли не было столько желающих остаться жить и работать в Украине.

Во-вторых, неясно, чем бывшего президента Грузии не устраивает именно Верховный

Суд? Видимо, речь ведется о необходимости повышения доверия иностранных инвесторов. Ранее и сам Саакашвили, а также Денис Малюська и Давид Арахамия озвучивали идею нового международного коммерческого арбитража в Украине с привлечением иностранцев.

Так, глава фракции «Слуга народа» Давид Арахамия во время выступления на Давосском форуме заявил, что «британские суды могут быть наделены специальными полномочиями для решения коммерческих споров в Украине».

А Министр юстиции Денис Малюська в интервью отдельным изданиям анонсировал намерение «привести в Украину третейских арбитров, иностранных судей и попытаться создать здесь арбитраж, который должен иметь прекрасную репутацию, был бы надежным, работал бы наравне со Стокгольмом и Лондоном». (Вот только обрадуются ли они идее, чтобы их сюда привезли – пока неизвестно).

В качестве примера тот же Арахамия приводит Казахстан (в феврале 2018 года в Казахстане в рамках Международного финансового центра «Астана» основан новый специальный арбитражный суд с участием иностранных судей).

Тут стоило бы напомнить, что в Украине уже давно существует Международный коммерческий арбитражный суд при Торгово-промышленной палате Украины (МКАС), который за более чем четверть века оставил позади по количеству рассмотренных дел известные в мире арбитражные учреждения, в том числе Арбитражный институт Торговой

палаты Стокгольма и Венский международный арбитражный центр. Если в МКАС это количество измеряется сотнями: в 2018 году – 286, в 2019 году – 243, то в упомянутых учреждениях – десятками.

Что касается именно казахстанского специального суда, то в 2019 году Суд МФЦА и Международный арбитражный центр рассмотрели целых пять дел. На сайте самого спецсуда можно найти всего 2 решения.

Информация о многочисленных примерах «надежной защиты иностранных инвестиций» и «бурного привлечения средств в казахскую экономику» после его создания так и не появилась. К сожалению, услуги британских судей оказались невостребованными (подробнее об этом уже ранее писала «Судебно-юридическая газета»).

Даже заместитель Малюськи признал, что кроме трудоустройства английских юристов-пенсionеров на высокооплачиваемую синекуру – другого результата ввода английского суда в систему органов Astana Financial Center не дало.

Таким образом, идея г-на Саакашвили с иностранцами вовсе не новая. И не факт, что эффективная. Проблема в том, что, очевидно, глава исполнительного комитета видит, как и его украинские коллеги, единственный выход – приглашать иностранцев. Как это вяжется с независимостью не только судебной системы, но и со статусом суверенного государства Украина, большой вопрос (*Судебно-юридическая газета* (<https://sud.ua/ru/news/blog/173121-sudi-inostrantsy-v-verkhovnom-sude-kak-v-ukraine-khotyat-trudoustroist-angliyskikh-pensionerov-923c36>). – 2020. – 7.07).

## На президентський законопроект щодо «судової реформи» подано два альтернативні: аналіз ЦППР

22 червня Президент вніс до Верховної Ради України законопроект «Про внесення змін Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності Верховного Суду та органів суддівського врядування» (№ 3711) (див. щотижневий аналіз від 15-22 червня 2020 року).

7 липня до Парламенту було подано два альтернативні законопроекти – № 3711-1 (внесений народним депутатом Я. Юрчишиним, партія «Голос») та № 3711-2 (внесений народними депутатами з партії «Слуга народу»).

*Законопроект № 3711-1 на відміну від президентського проекту передбачає:*

- збереження автономності Вищої кваліфікаційної комісії суддів (далі – ВККС) від Вищої ради правосуддя (далі – ВРП);

- запровадження механізму забезпечення доброчесності членів ВРП;

- вдосконалення інституту дисциплінарної відповідальності судді через посилення ролі інспекторів в дисциплінарній процедурі;

- посилення ролі Громадської ради доброчесності (далі – ГРД) через наділення правом подавати дисциплінарні скарги, організаційне забезпечення діяльності секретаріатом ВККС, збільшення мінімальної кількості голосів членів ВККС для подолання висновку ГРД.

Так, запропоновано повернути статус ВККС як незалежного суб'єкта в судовій системі. Комісія буде самостійно, без жодних погоджень ВРП затверджувати власні акти, які визначають порядок проведення добору суддів та оцінювання.

ВККС складатиметься з 16 членів, призначених ВРП за результатами конкурсу, який проводитиметься спеціально створеною незалежною Конкурсною комісією. Таку комісію на рівних засадах сформує Рада суддів та донори, які надавали Україні міжнародну технічну допомогу (по 3 члени). Роль ВРП у формуванні цієї комісії буде номінальною та обмежуватиметься лише затвердженням Головою ВРП її персонального складу.

У своїй діяльності Конкурсна комісія буде цілком незалежна від ВРП та самостійно визначатиме порядок та умови проведення конкурсу до ВККС. Вирішальну роль у діяльності комісії відіграватимуть міжнародні експерти, три голоси яких потрібні для ухвалення рішення. За результатами конкурсу комісія визначатиме переможців, яких надалі протягом 5 днів має призначити ВРП. Повноважень відхилити рекомендації Конкурсної комісії рада не має.

Спори щодо рішень Конкурсної комісії будуть віднесені до підсудності Верховного Суду.

Законопроектом запропоновано закріпити на законодавчому рівні вимогу щодо доброчесності

членів ВРП. Процедура добору членів ВРП буде доповнена новою стадією, на якій незалежна Конкурсна комісія (та ж сама, яка створюється для відбору членів ВККС) буде проводити попередній відбір кандидатів для визначення тих, які мають найкращий досвід, знання та якості для виконання обов'язків членів ВРП. За результатами проведеного відбору Конкурсна комісія надаватиме суб'єктам призначення список кандидатів. Суб'єкт призначення може обрати/призначити членом ВРП лише особу зі списку кандидатів, затвердженого Конкурсною комісією;

Крім того, Конкурсна комісія проведе перевірку доброчесності чинних членів ВРП за результатами якої може внести подання про звільнення такого члена ради суб'єкта його призначення. З моменту ухвалення рішення про невідповідність члена ВРП вимогам Конституції України та профільного закону він відсторонюється від займаної посади. Якщо суб'єктом призначення протягом 60 днів не буде ухвалене рішення про звільнення члена ВРП, щодо якого надійшло подання, то він відсторонюється від виконання своїх обов'язків до звільнення його з посади або до моменту припинення його повноважень.

Законопроектом передбачено функціонування служби інспекторів ВРП як автономного допоміжного органу в складі секретаріату. Інспектори будуть перевіряти відповідність дисциплінарної скарги вимогам закону, проводити її попередню перевірку, а при відкритті дисциплінарної справи – підготовку справи до розгляду.

Також передбачаються зміни в процедурі дисциплінарного провадження. Зокрема, запропоновано встановити чіткий строк, протягом якого ВРП має вирішити питання про відкриття провадження (30 днів з моменту отримання висновку інспектора), та розширити коло суб'єктів, які можуть оскаржити рішення Дисциплінарної палати, доповнивши їх також інспектором ВРП та скаргником.

Запропоновано розширити повноваження ГРД, доповнивши правом на звернення з дисциплінарною скаргою щодо судді, можливістю ініціювати проведення моніторингу

способу його життя, забезпеченням повного доступу до Єдиного реєстру судових рішень та суддівського досьє.

Також законопроект передбачає, що висновок ГРД може бути подоланий лише 15 голосами членів ВККС (наразі для цього вимагається лише 11 голосів).

Запропоновано покласти на секретаріат ВККС обов'язок здійснювати організаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності ГРД.

Крім того, пропонується повернути законодавче положення про штатну чисельність суддів Верховного Суду у складі 200 суддів.

*Законопроект № 3711-2 передбачає:*

- створення кваліфікаційної палати у складі ВРП з одночасною ліквідацією ВККС і ГРД;

- створення Громадської ради міжнародних експертів (далі – ГРМЕ) як консультативного органу при ВРП для сприяння у виконанні її деяких повноважень;

- перейменування Верховного Суду України зі створенням у ньому сенатів (шляхом зміни назви касаційних судів) та зміною керівництва суду.

Так, автори законопроекту пропонують відмовитися від існування в судовій системі ВККС. Її функції запропоновано передати Кваліфікаційній палаті у складі ВРП. До складу цієї палати ввійдуть члени ВРП, а перегляд рішень палати щодо кваліфікаційного оцінювання здійснюватиме сама ВРП.

Для забезпечення діяльності членів Кваліфікаційної палати у складі секретаріату ВРП буде створена служба інспекторів, які зможуть діяти виключно за дорученням члена палати.

Також саме ВРП визначатиме кількість суддів у судах за поданням Державної судової адміністрації, а у Верховному Суді – за поданням Пленуму Верховного Суду (мінімальна кількість суддів – 200).

Законопроект передбачає створення ГРМЕ як консультативного органу ВРП, що утворюється самою радою для сприяння їй у питаннях визначення кількісного складу суддів у судах, навантаження на суддів та інших питань, визначених окремим положенням ВРП. До

складу ГРМЕ входить 7 членів, призначених ВРП на підставі пропозицій міжнародних правозахисних організацій, з якими Україна співпрацює.

Законопроект виключається із закону про судоустрій будь-які згадки про ГРД.

Законопроект передбачає, що «Верховний Суд України» змінює своє найменування на «Верховний Суд» та продовжує здійснювати правосуддя як найвищий суд у системі судоустрою. При цьому мають бути обрані новий Голова Верховного Суду та Голови сенатів.

Запропоновано змінити організаційну структуру Верховного Суду, зокрема, перейменувати касаційні суди у відповідні сенати (наприклад, замість Касаційного адміністративного суду – Сенат з адміністративних справ).

Судді Верховного Суду України будуть переведені до Верховного Суду з подальшим їх оцінюванням. Оцінювання проводитиме створена ВРП Тимчасова комісія із 5 суддів Верховного Суду України у відставці.

Крім того, законопроект запропоновано вилучити таку вимогу щодо несумісності судді, як наявність заборони обіймати посади, щодо яких здійснюється очищення влади в порядку Закону «Про очищення влади».

### **Оцінка ЦППР**

Законопроект № 3711-1 здебільшого враховує зауваження і пропозиції експертів ЦППР, які були надані до президентського проекту № 3711, зокрема:

- забезпечено доброчесність у діяльності ВРП шляхом попередньої перевірки кандидатів до складу ВРП, а також чинних її членів незалежною конкурсною комісією з вирішальною роллю міжнародних експертів;

- передбачено формування нового складу ВККС на конкурсних засадах поза будь-яким контролем ВРП незалежною конкурсною комісією з вирішальною роллю міжнародних експертів.

- збережено незалежність майбутньої ВККС від «нереформованої» ВРП.

Крім того, враховуючи той вплив, який здійснював Окружний адміністративний суд

м. Києва на діяльність попереднього складу ВККС (див. щотижневі аналізи 13-20 травня 2019 року, 10-17 червня 2019 року), експерти ЦППР підтримують рішення про передачу справ за участю конкурсної комісії до підсудності Верховного Суду;

Законопроект відповідає зобов'язанням України перед Міжнародним валютним фондом (див. щотижневий аналіз 8-15 червня 2020 року).

Предбачена Законопроектом № 3711-2 концентрація всіх кадрових повноважень щодо суддів у ВРП унеможливить якісне виконання цих повноважень, оскільки й тепер через велике навантаження (зокрема дисциплінарними питаннями) ВРП не є ефективним органом. Ця ідея також невиправдана з огляду на відсутність пропозицій щодо впровадження стандартів доброчесності у її діяльність.

Створення ж ГРМЕ як консультативного органу при ВРП не матиме жодного практичного значення, оскільки й тепер ВРП є бенефіціаром проектів міжнародної технічної допомоги, які надають експертну та іншу підтримку її діяльності.

Законопроект створює ризики для здійснення правосуддя чинними суддями Верховного Суду, оскільки відсутні будь-які положення про переведення їх до складу Верховного Суду України, який буде перейменовано у Верховний

Суд. Чинні судді Верховного Суду конкурсу до Верховного Суду України не проходили, у штат цього суду не зараховувалися та наразі перебувають у правових відносинах з іншою юридичною особою – Верховним Судом, яка, за задумом авторів законопроекту, перестане існувати.

Законопроект № 3711-2, ініційований членами фракції політичної партії «Слуга народу» суперечить передвиборній програмі цієї ж політичної партії («перезавантажимо Вищу раду правосуддя... посилимо можливості громадського контролю за судовою системою»), зобов'язанням України перед Міжнародним валютним фондом. Проект сприятиме політизації системи правосуддя.

*За результатами аналізу можна зробити висновок, що законопроект № 3711-1 найкраще відповідає сучасним викликам реформування системи правосуддя, відповідним міжнародним зобов'язанням України. Інші два законопроекти (президентський та від представників його фракції), альтернативні за своїм змістом, матимуть негативний ефект на функціонування системи правосуддя та її незалежність (ЦППР (<https://www.pravo.org.ua/ua/news/20874571-na-prezidentskiy-zakonoproekt-schodo-sudovoyi-reformipodano-dva-alternativni>)). – 2020. – 10.07).*

Гречковський П., член Вищої ради правосуддя

## **«За останні 5 років судова реформа перетворилася на політичне гасло і майже втратила справжній зміст»**

Останнім часом поновилися інформаційні посили з критикою судової реформи. Мовляв, судова система гальмує оновлення, відлякує інвесторів, має занадто низьку довіру в суспільстві. До «артпідготовки» підключився не тільки новоспечений провідник українських реформ, а й Національне агентство з питань запобігання корупції та окремі народні депутати. В якості мішені обрано і Вищу раду правосуддя. Тому «ЗіБ» адресував одному з її представників – Павлу Гречков-

ському традиційні питання: що робити і кому все це вигідно?

*– Павле Миколайовичу, напевне, вам теж різонула вухо оцінка одного із заїжджих реформаторів про те, що судова система в нашій країні «глибоко хвора». Чи погоджуєтесь ви з таким діагнозом? Чи це швидше хвора уява, яку формували в нашій країні попередні 5 років окремі політики-популісти?*

– Зверніть увагу, хто всі ці роки дає найбільше «порад», як реформувати судову систему, –

люди, які не мають досвіду роботи в судочинстві або мають, проте дуже недолугий. Покличте проводити зміни у вашій компанії працівників, яких звільнили через профнепридатність, і ви неминуче прийдете до банкрутства. Що б вони не запропонували, це не дає конструктивного ефекту. Обурює те, що такі «професіонали» ніколи не несуть відповідальності за руйнівні наслідки своїх дій і завжди заперечують свою причетність до провалу.

На жаль, за останні 5 років судова реформа перетворилася на політичне гасло і майже втратила справжній зміст, який вкладається у поняття «реформа». Це тривожна історія, яка насамперед зачіпає принципи правосуддя. У такий спосіб право просто розчиняється у політичній риториці та демагогії. Кінцева точка цього шляху – суд вулиці.

Чому я так вважаю? У заяві, про яку ви запитуєте, є цитата: «Жодна процедурна демократія та іноземні європейські правила не повинні допомагати їм (українським суддям) у забезпеченні гарантій безпеки від українського народу». Якщо коротко, здійснимо суд над суддями поза законом?

Якщо це рецепт реформи, то, значить, треба відкинути стандарти насамперед Ради Європи, рекомендації Венеціанської комісії і взагалі принцип поділу влади разом з усіма правами людини. Я не знаю, хто з членів Національної ради реформ усерйоз сприймає такі рекомендації керівника виконкому цього органу. Це – частина сценарію його особистого шоу.

**– До речі, у Раді суддів на це бодай якось відреагували. А чому не було заяви від ВРП? Чи у вас більшість погоджується із таким епітетом?**

– Не думаю, що відсутність публічної заяви ВРП свідчить про згоду. Просто деякі речі настільки абсурдні, що не варто реагувати на них колегіальним рішенням конституційного органу.

Можливо, наступного разу наша прес-служба дасть роз'яснення на сайті стосовно положень Конституції та профільного законодавства, зокрема щодо неприпустимості публічних закликів до насильства над суддями.

Нагадаю: поки ми живемо в країні «процедурної демократії», презумпція невинуватості та заборона дискримінації за професійною ознакою ще поширюються на всіх громадян.

**– Як «лікування» запропонований, по суті, хірургічний метод: «фундаментальний переділ всього». Чи можете спрогнозувати, якими можуть бути інструменти цього переділу? Це буде чергова «оптимізація» у дусі попередніх реформаторів?**

– Вбачається, заяви про переділ були гаслами більшовиків 100 років тому, які нікого не зробили щасливим. Зараз вони запізнілі і беззмістовні ще й тому, що законопроект, яким окреслено черговий етап судової реформи, поданий Президентом до парламенту. Це наразі основний документ, в якому прописані зміни в судовій системі, які відбудуться найближчим часом.

Важливо, що проект «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності Верховного Суду та органів суддівського врядування» (№3711) передбачає виправлення помилок, які сталися через попередні спроби реалізувати деякі гасла «про переділ» у законі від 16.10.2019 №193-IX. Прибрати неконституційні положення профільних законів – це ключове завдання реальної судової реформи.

**– І ваші колеги, і члени РСУ вже висловлювали стурбованість через тенденцію до звільнення у відставку багатьох досвідчених суддів. Чи не в цьому полягає ідея «переділу всього»? Тобто змусити «старі» кадри залишити судову систему і наповнити її новими, менш досвідченими та більш чутливими до зовнішнього впливу.**

– Уже не перший місяць ідеться про кадрову кризу в судовій системі. Статистика звільнень говорить про те, що ця криза поглиблюється. Варто якомусь міністру зробити популістську заяву з приводу утримання суддів чи зменшення заробітних плат, як ми отримуємо купу звернень про відставку. Судді, які можуть ще багато років здійснювати правосуддя, йдуть, бо не бачать перспективи у роботі суддею.



Такий тренд ми фіксуємо у щорічних доповідях про діяльність ВРП, доповідях про незалежність суддів. Ми доводимо до відома про цю проблему міжнародних партнерів, з якими співпрацює ВРП.

Кількість вакантних посад сьогодні – 2054, з яких найбільше у місцевих загальних судах – 1321. 10 судів не здійснюють правосуддя через відсутність повноважних суддів. Близько 23% місцевих судів забезпечені суддівськими кадрами на 50% та менше. Це вже «фундаментальний передел всього» чи щось інше?

Цю проблему порушували під час онлайн-конференції ВРП з представниками Комітету міністрів Ради Європи. Там було озвучено прогноз, що у разі подальших невдалих реформ кількість суддів може скоротитися ще більше, і в нас буде укомплектованість судів не 70%, а 40%, тому що третина суддів мають право на відставку і скористаються ним. Чи не призведе це до нівелювання права на доступ громадян до правосуддя? Якщо у нас в 79 судах працює один суддя, як це впливає на довіру до судів? Почувши нашу позицію, експерти Ради Європи дослухаються, а їхня риторика змінюється.

Кадрова криза в судовій системі не складається з одного впливу кадрів. Вона ускладнюється тим, що процедура призначення не дозволяє швидко заповнювати вакансії в судах або продовжувати повноваження суддів після перших 5 років роботи. 429 суддів місцевих загальних судів наразі не мають повноважень. Причини – соціальні відпустки, відсторонення, закінчення повноважень, не склали присяги; в апеляційних загальних судах – 365 таких суддів.

Є випадки, коли повноваження завершилися у період 2012—2015 рр. Тобто людина пропрацювала суддею 5 років і вже понад 5 років чекає на призначення. 40% суддів не пройшли кваліфікаційного оцінювання, тобто параметр якості суддівських кадрів також неможливо забезпечити.

А оскільки у нас остання судова реформа призвела до раптового обнулення Вищої кваліфікаційної комісії суддів під тиском так званої громадськості, то призначення,

кваліфікування, по суті, зупинені більше ніж 6 місяців.

**– Як швидко тепер може поновитися цей процес?**

– За моїм прогнозом – не раніше ніж за півроку. Мабуть, уже в 2021-му. Сподіваюся, проект №3711 дасть можливість збалансувати вплив і призначення нових кадрів і гарантувати інституційну спроможність судової системи.

**– Склад конкурсної комісії з відбору членів ВККС наполовину складатиметься із представників міжнародних організацій. Тож деякі судді висловлюють занепокоєння через зростання впливу на суддівський корпус з боку останніх. Чи не буде наступним кроком відбір і членів ВРП за участю іноземних експертів? Принаймні такий пункт уже передбачений Антикорупційною стратегією на 2020—2024 рр., оприлюдненою на сайті НАЗК, і навіть міститься у законопроекті №3711-1.**

– Що стосується конкретно проекту стратегії НАЗК, упевнений, що такі документи органу, підпорядкованого Кабінету Міністрів, не можуть містити ініціативи щодо змін у статусі конституційних органів системи правосуддя. Адже і ВРП, і адвокатура, яка обирає представників до ВРП, є конституційними органами системи правосуддя.

Позиція ВРП щодо цього проекту сформована – ідеться про документ, який виходить за межі повноважень НАЗК і суперечить Конституції та профільному законодавству про судоустрій та взагалі не може бути основою для розвитку антикорупційного законодавства.

**– Чому цей документ з'явився саме зараз?**

– Думаю, вперше з 2016 р. склалася ситуація, коли президентський законопроект про судову реформу не підтримують активісти. Цю реформу розробили не такою, яка їм подобається, але вона має підтримку в професійній суддівській спільноті. Тому з'явився, звичайно, альтернативний проект.

Стратегія це своєрідна страховка: за задумом реальних ініціаторів цієї стратегії, вона покликана стати додатковим інструментом втручання активістів у профільне законодавство про судоустрій у позапарламентський спосіб.

Думаю, всі розуміють, чиї ідеї втілені в цьому документі і з яким розрахунком.

Уже не перший рік нашим громадянам насаджується лозунг про те, що «довіра до суду становить 1%». Якщо ми з'ясуємо статистику стосовно тих осіб, хто задоволений роботою суду, а хто ні, то отримаємо результат 50 на 50.

Переможець завжди буде задоволений, а переможений навпаки, це реальна картина. При цьому кількість позовів перевищує мільйони.

Проблема полягає в тому, що всі ці люди, які несуть подібні лозунги, хочуть нав'язати суспільству свою думку, а потім використати цю нав'язану позицію у власних цілях. Це маніпуляція громадською думкою. Потрібно пам'ятати, що кількість таких активістів незначна порівняно з усіма громадянами країни, і їхні думки – зовсім не тотожні. Тому, вважаю, пропаганда непрофесійних рецептів для вирішення проблем у судовій системі може нести в собі дуже серйозну загрозу для можливостей захисту прав громадян у нашій країні.

**– Чому ж тоді у суспільстві формується культ довіри саме до іноземних експертів?**

– Відповідь проста: всі вони говорять правильні речі про справедливості та чесні суди. А хто ж не хоче, аби в країні був справедливий суд?! Проте за цією ширмою політичної демагогії криється зовсім інший мотив.

Я не знаю випадків, коли безпосереднє залучення іноземців до будь-якої реформи або призначення на державну посаду дало фантастичний результат. Навпаки, це завжди закінчується скандалом, розчаруванням, гучними відставками і великими витратами держбюджету на такі експерименти. Якщо комусь було мало експериментів із судовою системою за ці 5 років, раджу подивитися, скільки коштувало держбюджету фактичне існування двох верховних судів. Тому я не вірю, що треба продовжувати йти цим шляхом, стосується це судів, ВРП чи якоїсь держмонополії.

Якщо «експерти» будуть нав'язувати своє бачення щодо формування ВРП, ми не зможемо говорити ні про незалежність правосуддя, ні про державний суверенітет. Стосовно

цього уже є рішення Конституційного Суду, де вказано на неможливість контролю конституційного органу з боку комісій, які не мають конституційної основи. Я впевнений, що вдруге такі ідеї не будуть підтримані. Якщо парламентарі й ухвалять такий закон, то буде скероване конституційне подання, за яким цей акт буде визнаний неконституційним.

Різні іноземні органи, експерти можуть мати тільки дорадчі голоси, тільки рекомендувати, але рішення в цій країні повинні приймати органи, які діють згідно з Конституцією і представляють українських громадян.

**– У проекті стратегії визначено як проблему те, що добросовісність не є вимогою для членів ВРП та ВККС. Мовляв, через це в суспільстві такий високий рівень недовіри до цих органів. У вас є припущення, про який проширок суспільства ідеться чи з яких провладних коридорів несе цій вітерець?**

– Смішно про це говорити. По-перше, про яку недовіру до цих органів ідеться? Хто проводив опитування про довіру до ВРП і ВККС, якої з листопада взагалі немає? Я бачив, що деякі народні депутати взагалі не знають про існування цих органів, і сумніваюся, що пересічні громадяни масово обізнані про їхнє існування та щоденну роботу. Чи ідеться про довіру 20 членів 5 громадських організацій, які постійно обговорюють ці теми між собою?

У рішенні ВРП щодо проекту стратегії НАЗК також вказано, що такі оцінки рівня довіри до ВРП, ВККС і судової системи не підтверджуються жодними реальними опитуваннями. Це факт.

По-друге, кожен суддя сьогодні заповнює 4 види декларації, включаючи декларацію добросовісності. На мій погляд, коли суддя відповідає на всі ці питання, які там містяться, – це і є його добросовісність. Якщо особа може чесно відповісти на всі ці запитання, тоді вона добросовісна. Якщо ні – недобросовісна. Все це підлягає перевіркам. Інше питання, коли суддя як фізична особа напідпитку потрапив у дорожньо-транспортну пригоду і поведився неадекватно, то це добросовісність чи етика? Етика. В такому разі мова має йти про відповідальність – дисциплінарну

і кримінальну. Тому коли я чую закиди так званих активістів, які працюють за іноземні гранти, про добросовісність, то я хочу почути, що вони мають на увазі, вживаючи цей термін. Це відомо, мабуть, тільки їм.

Тому це положення проекту Антикорупційної стратегії, яке ви навели, на мою думку, не відповідає дійсності. Адже у законі «Про Вищу раду правосуддя» від 3.10.2017 №2147-VIII чітко встановлені критерії, яким має відповідати особа, що має намір стати членом цього органу.

Можливо, у когось виникне питання, до чого тут якісь експерти чи активісти. Нагадаю, першооснова діяльності громадських організацій з іноземним фінансуванням закладена ще законом «Про громадські об'єднання» від 22.06.2012 №5026-VI. Тобто ще 8 років тому почали створювати умови для зовнішнього тиску на державні органи, у тому числі й на судову систему.

Важливим є момент фінансування таких організацій. Усі вони живуть на гранти й зяття відмовляються заповнювати будь-які декларації. Нині є публічні заяви адвоката американського президента Руді Джуліані про 5,3 млрд урядової допомоги, які були невідомо як витрачені в Україні. Я думаю, це серйозні сигнали, які мають під собою фактичну основу.

**– І в чому може полягати цей тиск? Пікети, замовні публікації?**

– Інструмент, який вони обрали для тиску на членів ВРП, інший. Щотижня від членів різних грантових організацій ми отримуємо велику кількість скарг. У них, як правило, чітко проаналізована діяльність певного судді за останні роки, а сама скарга може стосуватися того, що кілька років тому стосовно подібних правовідносин у судді була одна позиція, а через рік – зовсім інша. Обсяг роботи, який ведеться, просто колосальний.

У публічному просторі цих активістів можна нарахувати до 20 осіб, а якщо дивитися на матеріали, які вони видають, то складається враження, що на них працюють цілі фабрики.

Головне завдання цих людей – дискредитувати судову систему України в цілому, але за мету кожного разу обирається якийсь конкретний

суддя, і проти нього розгортається інформаційна кампанія.

**– Дивно, що в президентського проекту з'явилося одразу дві альтернативи, одна з яких належить колишньому членові двох грантових організацій. Що це може означати?**

– Це означає, що холодна війна законопроектів триває. Якщо вже ініціатори закону хочуть надати великі повноваження закордонним «експертам», то чому ж тоді чітко не визначити якісь кваліфікаційні вимоги до них. Бо якось дивно виходить: ми висловлюємо позицію, що до міжнародних експертів мають висуватися такі ж вимоги, як і до наших суддів у складі конкурсної комісії, щоб існувала рівність. А у відповідь виникає хвиля обурення, що цього робити не можна. Вибачте, а що підтверджує їх «експертність» чи добросовісність? Думка тих самих активістів, поширена через «Фейсбук»?

Знову ж таки, коли в цей проект стратегії НАЗК записали, що в суспільстві високий рівень недовіри до суду, ВРП і ВККС (якої зараз узагалі немає), то, швидше за все, опитування про недовіру робили в колі псевдоактивістів. Реальність полягає в тому, що ВРП колись уже не дала знищити правосуддя та судову владу в Україні, коли виступала проти законопроекту №1008, який згодом був визнаний неконституційним. Зараз ми знову готові відстояти незалежне і професійне правосуддя.

**– І наостанок: недавно нардеп із монобільшості запропонував як одну з гарантій незалежності суддів Конституційного Суду можливість їх подальшого працевлаштування у Верховному Суді – без конкурсу та кваліфіціювання (законопроекти №№3785 та 3786). Аналогічна гарантія для членів ВРП могла би посилити їхню незалежність? Чи, можливо, запропонуєте свій варіант?**

– Чесно кажучи, вперше чую про таку ідею. Не думаю, що гарантоване подальше працевлаштування суддів КС або членів ВРП у ВС посилить їхню незалежність. Тим більше що судді ВС, як свідчить статистика реєстру повідомлень суддів про втручання в діяльність, не ізольовані від зовнішнього

тиску чи інформаційного впливу. Судді-конституціоналісти більш незалежні хоча б тому, що строк їхніх повноважень становить 9 років.

Уважаю, що незалежність ВРП треба гарантувати під час здійснення повноважень, а не на майбутнє, після завершення їх строку. Якщо роздумувати над питанням посилення незалежності членів ВРП, то скажу, що це можливо, але за певних умов.

По-перше, ВРП – єдиний конституційний орган, який має термін повноважень менший, ніж строк повноважень Президента та Верховної Ради, – лише 4 роки. По-друге, як на мене, вплив на формування складу Ради має занадто велика

кількість інституцій. Моє бачення зводиться до того, що він має бути таким: 10 суддів, 5 адвокатів, 5 науковців та Голова ВС за посадою. Що ж стосується терміну, то він повинен перевищувати 5 років, у ідеалі – 6—7. Лише за таких умов ми зможемо говорити про абсолютну незалежність цього органу.

На завершення додам, що три гілки влади повинні поважати роботу одна одної. Будь-який акт має зводитися до питання конституційності та законності, а в державі має панувати політика національних інтересів (*Закон і Бізнес* ([https://zib.com.ua/ru/143576-esli\\_eksperti\\_budut\\_navyazivat\\_svoe\\_videnie\\_formirovaniya\\_vs.html](https://zib.com.ua/ru/143576-esli_eksperti_budut_navyazivat_svoe_videnie_formirovaniya_vs.html)). – 2020. – 18-24.07).

**Жернаков М., голова правління Фондації DEJURE, д.ю.н.**

## **Зеленський пропонує віддати сумнозвісному ОАСК контроль над відбором усіх суддів в Україні**

**Т**ретій день після оприлюднених НАБУ «плівки Вовка» вся країна обговорює масштаб корупції в одіозному Окружному адмінсуді міста Києва і в судовій системі загалом.

Третій день мовчить з приводу кричущої корупції гарант Конституції, прав і свобод громадян Володимир Зеленський. Мовчить попри те, що не гребує реагувати навіть на порушення закону далекобійниками. Мовчить попри звернення до нього 13 провідних громадських організацій з закликом ліквідувати сумнозвісний ОАСК.

Мовчання це дуже промовисте, особливо якщо врахувати зміст свіжого президентського законопроекту.

Законопроект 3711, який нещодавно Зеленський вніс до ВР, нібито покликаний вирішити питання кадрів у судах. Але зробити це гарант Конституції пропонує в дуже специфічний спосіб.

Фактично проект віддає формування органу добору суддів – Вищої кваліфікаційної комісії суддів підозрюваним у створенні злочинної організації і захопленні державної влади суддям ОАСК і його голові Павлу Вовку.

Схема досить проста: контрольованих членів конкурсної комісії, яка має сформувати нову ВККС, відповідно до проекту закону замість міжнародних організацій повинна призначити Уповноважена ВР з прав людини. Останню судді ОАСК повністю контролюють через справи, що знаходяться в їхньому провадженні. Можна тільки уявити яких суддів навибирас ВККС, відібрана під чітким керівництвом Павла Вовка і суддів ОАСК.

Законопроект уже рекомендував прийняти в першому читанні профільний комітет, але ще не встигла прийняти Верховна Рада. Імовірно, на підтримку таких пропозицій просто не вистачало голосів.

Але політична відповідальність за розв'язання ситуації з ОАСК – повністю на Президенті України. Він – єдиний за Конституцією, хто може внести законопроект про його ліквідацію замість його підсилення. А враховуючи стан інших органів у системі правосуддя, це – єдиний спосіб убезпечити всіх від подальшого захоплення влади суддівською мафією (*Українська правда. Блогу* (<https://blogs.pravda.com.ua/authors/zhernakov/5f15ba9f068d9/>). – 2020. – 20.07).

## Реорганізація адміністративного суду Києва – питання національної безпеки України: оцінка ЦППР

17 липня Національне антикорупційне бюро України повідомило про оголошення підозри голові та шістьом суддям Окружного адміністративного суду м. Києва (далі – ОАСК). НАБУ також оприлюднило спільне зі Службою безпеки України відео з окремими матеріалами прослуховування суддів та поясненнями щодо зафіксованих фактів протиправних дій.

За версією слідства, під керівництвом голови ОАСК за участю суддів цього суду діяла злочинна організація, яка здійснювала втручання у діяльність інших органів влади для розв'язання особистих або чужих питань, зокрема мала на меті встановити контроль над Вищою кваліфікаційною комісією суддів (далі – ВККС) та Вищою радою правосуддя (далі – ВРП).

На оприлюднених аудіозаписах зафіксовані розмови, що вказують на:

- ухвалення судом «замовних» рішень або ініціювання політично вмотивованих справ, зокрема:

- про визнання відсутності в червні 2019 році коаліції в Парламенті, що давало підстави достроково припинити його повноваження;

- про заборону окремим високопосадовцям покидати територію України після президентських виборів у 2019 році. За версією слідства, ця справа була ініційована головою та суддями ОАСК через підставних осіб для демонстрації своєї сили та можливостей суду, а також помсти колишнім високопосадовцям. При цьому як позивача в цій справі зазначили народного депутата Д. Жванію, який згодом спростував факт звернення до суду;

намагання голови ОАСК захопити владу у ВККС та ВРП шляхом:

- блокування у квітні 2019 році президентського конкурсу до ВРП шляхом заборони конкурсній комісії подавати Президенту кандидатури переможців на затвердження. Метою таких дій, за версією слідства, було намагання не допустити до ВРП осіб, нелояльних до голови ОАСК;

- призначення до складу ВККС підконтрольних йому осіб. Для цього він мав намір використати наявні в нього важелі впливу на Уповноважену Верховної Ради України з прав людини та голову Державної судової адміністрації України, які до листопада 2019 року призначали до складу ВККС по два члени;

- втручання голови ОАСК у діяльність інших органів влади, зокрема:

Конституційного Суду України. За версією слідства, голова ОАСК здійснював вплив на суддів КСУ для «забезпечення» ухвалення ними потрібних рішень як на його користь, так і на користь інших осіб, які до нього звернулися. Оприлюднені факти можуть свідчити про здійснення впливу голови ОАСК з метою визнання неконституційними статей Кримінального кодексу України про кримінальну відповідальність за незаконне збагачення (лютий 2019 року), ухвалення завідомо неправосудного судового рішення (червень 2020 року), а також положень Закону «Про очищення влади»;

Верховного Суду – шляхом створення перешкод у призначенні до суду у 2019 році нелояльних до нього осіб через замовлення висновків НАЗК щодо наявності в їхніх діях конфлікту інтересів та збирання голосів «проти» серед членів ВРП;

- інших судів. У відеозаписі також згадуються Шостий апеляційний адміністративний суд та Суворовський районний суд м. Одеси, які нібито також входять до сфери впливу голови ОАСК;

- Національного агентства з питань запобігання корупції щодо непритягнення до адміністративної відповідальності одного з народних депутатів;

- недекларування дороговартісного майна та невідповідність способу життя голови та суддів ОАСК задекларованим доходам.

Оприлюднені записи можуть свідчити про наявність у злочинного угруповання зв'язків і в органах правопорядку. Зокрема, у зв'язку з

виходом матеріалу програми «Слідство.Інфо» про день народження Є. Аблова (заступник голови ОАСК) на аудіозаписі зафіксовані розмови, з яких випливає, що керівництво ОАСК намагається через свої контакти отримати інформацію про телефонний трафік журналістки, яка готувала сюжет.

Нагадаємо, що в липні минулого року НАБУ оприлюднило матеріали, які свідчили про намагання голови ОАСК встановити контроль над ВККС шляхом блокування роботи окремих членів комісії через рішення, ухвалені його судом у справах, ініційованих підконтрольними йому особами. За версією слідства, П. Вовк також забезпечив заміну двох членів ВККС на наперед визначених «лояльних» переможців за квотою Уповноваженої Верховної Ради України з прав людини та Державної судової адміністрації України. Як впливало з опублікованих матеріалів, потрібні призначення відбулися в обмін на ухвалення «потрібних» для суб'єктів призначення судових рішень (див. п. 15, 16 Альтернативної доповіді за 2019 рік «Про стан забезпечення незалежності суддів в Україні»).

Кримінальне провадження за цими фактами триває, а його фігуранти – голова та судді ОАСК – продовжують здійснювати правосуддя, оскільки ВРП відмовилася відсторонити їх від посад і притягнути до дисциплінарної відповідальності.

### Оцінка ЦППР

За даними минулорічного опитування громадян, яке провели Центр Разумкова спільно з Фондом «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва на замовлення Центру політико-правових реформ, найбільшими проблемами в системі правосуддя, на думку опитаних, залишалися корупція, залежність суддів від політиків та олігархів, а також ухвалення замовних судових рішень та низький рівень моральності багатьох суддів.

Оприлюднені записи з кабінету голови ОАСК підтверджують існування всіх цих проблем у

судовій владі, але їх масштаб, імовірно, значно більший, ніж можна уявити.

Органи суддівського врядування (передусім ВРП) і самоврядування (Рада суддів України), суддівські організації жодним чином не відреагували на викриття, зроблені ще торік, а також на нові факти, оприлюднення яких відбулося одночасно з врученням підозр. Відсутність належної реакції на виявлені факти свідчить про неспроможність або небажання судової системи подолати ці явища, ефективно протидіяти «торгівлі правосуддям».

Чергове кримінальне провадження щодо суддів ОАСК поставило на порядок денний питання про необхідність серйозних змін у системі та підсудності судів цього рівня. Зокрема, до виключної підсудності ОАСК належать спори, у яких стороною є Уряд, міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, НАЗК та ін. Саме така підсудність призводить до того, що суд місцевого рівня має серйозні важелі впливу на весь державний апарат.

Як впливає з опублікованих матеріалів, ці важелі впливу використовуються групою суддів ОАСК для протиправного лобіювання власних або чужих інтересів, включаючи законодавчі зміни, а політичних діячів змушують йти на домовленості з керівництвом цього суду. Це становить загрозу не лише інтересам правосуддя, а й національній безпеці України.

Зважаючи на викладене, експерти ЦППР вважають необхідним, щоб ОАСК і Київський окружний адміністративний суд були реорганізовані в один окружний суд з конкурсною процедурою його формування. А теперішня «ексклюзивна» компетенція цього суду була передана новому Вищому адміністративному суду, утвореному за зразком Вищого антикорупційного суду, з апеляційним оскарженням його рішень до Верховного Суду (*ЦППР (<https://www.pravo.org.ua/ua/news/20874581-reorganizatsiya-administrativnogo-sudu-kieva--pitannya-natsionalnoyi-bezpeki-ukrayini>). – 2020. – 21.07).*

Мельниченко В., кандидат історичних наук, доцент

## Адміністративно-територіальне свавілля – операція «Реорганізація»

12 червня урядом було схвалено проект постанови Верховної Ради про утворення та ліквідацію районів. Не чекаючи на формальне рішення парламенту, профільне міністерство вже й розробило законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впорядкування окремих питань діяльності та організації органів державної влади, органів місцевого самоврядування у зв'язку із утворенням (ліквідацією) районів». З урахуванням того, що у середині квітня було ухвалено закон «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», яким повноваження щодо утворення територіальних громад було делеговано уряду, вимальовується картина радикальних змін адміністративно-територіального устрою держави, які підганяються наближенням місцевих виборів. Та чи до добра така поквалітивість?

### Адміністративно-територіальний устрій України: між необхідним і можливим

Неідеальність, м'яко кажучи, адміністративно-територіального устрою України виявилася не учора і навіть не позавчора. Однією з реалій незалежності стало неприємне поєднання процесів депопуляції та урбанізації. Тож успадкований від радянської доби адміністративно-територіальний поділ держави та «прив'язана» до нього організація місцевої публічної влади виявилися помітно витратними.

Окрім того, далася взнаки і неспроможність держави в особі її вищих органів протистояти активності оборонців місцевих інтересів. У перше десятиліття після проголошення незалежності України сільського населення стало майже на 1 млн менше, але за цей самий час сільрад стало на 1,1 тис. більше. Та що там сільради... Формально питання адміністративно-територіального устрою до сьогодні (щоправда, із суто косметичними

змiнами, внесеними Законом України у 2012 році) регулюються Положенням про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР, затвердженим майже сорок років тому. За ним надання статусу міста обласного значення можливе за наявності не менше 50 тис. мешканців. Виняток передбачався, коли такі міста «мають важливе промислове, соціально-культурне та історичне значення, близьку перспективу дальшого економічного і соціального розвитку, зростання кількості населення». Утім, це не завадило перетворити на міста обласного значення Моршин, Ржищів, Яремче з населенням навіть менш як 10 тис. мешканців. Тож статус населених пунктів давно перестав узгоджуватися з їхнім розміром. Виникли величезні (у десятки разів) диспропорції за кількістю жителів між населеними пунктами, віднесеними до одного рівня адмінтерустрою.

Тож сама по собі реформа необхідна. Про це йшлося ще в Концепції адміністративної реформи в Україні 1998 року, хоч її автори відтермінували трансформацію територіального устрою, розглядаючи її як завершальний етап адміністративної реформи. Та пропонувані протягом останніх 20 років зміни наявного становища виявлялися надто непопулярними. З цієї ж причини не було реалізовано вимогу Конституції, за якою виключно законом визначається «територіальний устрій України» (п. 13 ч. 1 ст. 92).

Зволікання з реформуванням територіального устрою не можна пояснити винятково позицією місцевих політико-адміністративних та бізнесових еліт. Головна причина – за радянської доби не тільки в основних рисах склався наявний адміністративно-територіальний устрій, але і сформувалася «прив'язана» до нього соціальна інфраструктура. Тож можна олівцем на карті намалювати будь-які зміни і

цілком аргументовано довести їх необхідність та своєчасність. Але ніхто не може сказати, яким чином і за які кошти буде формуватися соціальна інфраструктура, відповідна новому устрою.

Надлишковість ресурсів, які витрачалися на утримання знелюднілих територіальних одиниць, водночас дещо стримувала процес вимирання коліски українського народу – українського села – та малих міст і містечок. Будь-які зміни територіального поділу означали б одночасно і проголошення не сотень – тисяч населених пунктів неперспективними. Тож локальні еліти у своїй протидії реформаторському шалу чиновництва столиці та обласних центрів завжди мали неабияку соціальну базу.

### Поселення чи територія

Суттєвою проблемою на шляху не те що реформування, а елементарного впорядкування територіального устрою є невизначеність із його основою.

За радянської доби територіально будь-яка адміністративно-територіальна одиниця складалася з адміністративних одиниць нижчого рівня. Однак ще в останні місяці існування Української РСР питання територіального устрою вже розглядалися крізь скельця організації публічної влади на відповідних територіях. Зокрема, гору взяв погляд на місцеве самоврядування як право мешканців певного поселення вирішувати питання місцевого значення.

Базовим рівнем місцевого самоврядування було проголошено місто, селище, село. Певна абсурдність такого підходу виявлялась, наприклад, у тому, що станом на грудень 1990 року (коли ухвалювався відповідний закон) найменший населений пункт нараховував аж шість дворів. Які місцеві потреби могли задовольнятися у ньому? Але за умов розподілу ресурсів згори такий підхід давав можливість центральній бюрократії контролювати стан справ на місцях, за винятком хіба що міст обласного значення. Тож у 1996 році Конституція України визначила територіальними одиницями Автономну Республіку Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села.

Для кращого розуміння вітчизняної специфіки: державотворчі процеси у сусідній Росії зумовили принципово інший підхід, коли базовою одиницею місцевого самоврядування проголошувалися не окремі поселення, до хуторів включно, а більш життєздатні муніципальні утворення, територіальною основою яких ставали райони та міста обласного значення. Пояснення цьому прозаїчне – у федеративній Росії центр волів мати справу з регіональною владою, яка спиралася не на консолідовані ресурси суб'єктів федерації, а, навпаки, сама мала суттєві проблеми у відносинах із цілком ресурсно забезпеченими (а тому і політично самостійними) органами місцевого самоврядування в територіальних одиницях субрегіонального рівня. Утім, кому не до вподоби приклад РФ, може подивитися на становище у США, де самодостатні муніципалітети також суттєво обмежують політичний вплив органів влади штатів.

Тож максимум, який могла собі дозволити українська політична еліта при ухваленні Конституції, – визнати можливість «добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл». Таке формулювання унеможливлювало перетворення адміністративних районів на «добровільне об'єднання в територіальну громаду жителів, сіл, селищ та міст». В умовах середини 90-х років у такий спосіб могло відбутися цілком конституційне усунення політичної опори глави держави на місцях – місцевих державних адміністрацій.

Однак всупереч положенню ч. 1 ст. 133 Конституції – «Систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села» – на практиці збереглися як адміністративно-територіальні одиниці сільські, селищні та міські ради, селища міського типу. Залишилося й не передбачене Основним Законом підпорядкування одних самоврядних одиниць іншим.

В межах політичної реформи 2003–2004 років Верховною Радою було попередньо схвалено законопроект про внесення змін до



Конституції України (№3207-1). Зокрема, наявні суперечності пропонувалося врегулювати, виклавши ч. 2 ст. 133 в такій редакції: «Громадою визнається адміністративно-територіальна одиниця, до якої входять жителі одного або декількох населених пунктів, та яка має визначені в установленому законом порядку межі її території». Однак до розгляду цього законопроекту не дійшло, бо було зрозуміло, що 2/3 за його підтримку у парламенті не знайдеться.

Не дало результатів і конституційне подання групи народних депутатів щодо можливості оптимізації територіальних громад за умов, коли «не кожне село, селище, місто на практиці є нині самостійною адміністративно-територіальною одиницею, а його жителі – самостійною територіальною громадою». Справа одержала назву «про об'єднання територіальних громад», але зміст прийнятого рішення №12-рп/2002 від 18 червня 2002 року засвідчує, що судом об'єднання розумілося винятково як процес, а не статична характеристика (за аналогією, наприклад, з «об'єднанням громадян»).

У рішенні суд визнав можливим вирішення питань об'єднання та роз'єднання територіальних громад законом, але при цьому він не передбачив можливість створення інших, порівняно з Конституцією, територіальних громад. Щоправда, він не розглядав і не вирішував питання про:

- можливість перебування в одній територіальній громаді жителів різнотипних населених пунктів, тож, відповідно, він не зв'язаний сформульованою ним правовою позицією;

- конституційність практики одночасного перебування громадян України у складі кількох територіальних громад.

Однак уточнити ці питання охочих не знайшлося. Процес пішов іншим шляхом.

### **Примусова добровільність**

Політичні зрушення 2014 року відкрили шлях проектам, які напрацьовувалися ще з 2005 року. Щоправда, сьогодні дещо дивно виглядають посилення новітніх реформаторів на Концепцію реформування місцевого

самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затверджену 1 квітня 2014 року, бо завдання першого підготовчого етапу, які там визначені, в частині законодавчого регулювання не реалізовані здебільшого і сьогодні.

Модернізацію адміністративно-територіального поділу України започатковано законом «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Утім, наочною є невідповідність положень цього акту Конституції, де не передбачено інших громад, окрім громад міста, селища, села чи добровільного об'єднання жителів кількох сіл (ч. 1 ст. 140), та інших адміністративно-територіальних одиниць, окрім районів, міст, районів у містах, селищ і сіл (ч. 1 ст. 133). Натомість законодавець запровадив муніципальну організацію місцевої влади, де первинною ланкою місцевого самоврядування постає об'єднання жителів різнотипних поселень: «Суб'єктами добровільного об'єднання територіальних громад є суміжні територіальні громади сіл, селищ, міст» (ч. 1 ст. 3).

Вже в тексті закону було закладено певне протиріччя: попри задекларовану добровільність об'єднання (ч. 1 ст. 3, п. 3 ч. 1 ст. 4) передбачалася наявність перспективного плану формування територій громад, який розроблявся відповідною обласною державною адміністрацією «згідно з методикою формування спроможних територіальних громад» і мав охоплювати всю територію регіону (ч. 1 ст. 11). Врешті-решт і методика, і перспективний план затверджувалися урядом. Тим самим, добровільність мала і певне спрямування, і певні межі. Зауважмо також, що підзаконними актами фактично мав визначатися новий адміністративно-територіальний устрій України (за винятком територіальних одиниць субнаціонального рівня). Роль органів виконавчої влади була підсилена внаслідок суттєвих змін ч. 7 і ч. 8 ст. 7 початкової редакції закону, відповідно до яких місце представницьких органів – обласних рад – у процесі формування ОТГ посіли обласні державні адміністрації.

Вельми специфічними є й визначені законодавцем інструменти виявлення доброї волі жителів громад, що об'єднуються. Адже питання, бути чи не бути територіальній громаді, є настільки важливим, що його може вирішувати винятково сама громада. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» начебто встановив можливість прийняття відповідних рішень і радами, і громадами на місцевому референдумі (ч. 1 ст. 8). Однак цим самим законом зі ст. 6 закону «Про місцеве самоврядування в Україні» було вилучено положення ч. 3 «Добровільне об'єднання територіальних громад відбувається за рішенням місцевих референдумів відповідних територіальних громад сіл» та ч. 4 «Вихід із складу сільської громади здійснюється за рішенням референдуму відповідної територіальної громади».

Відмовившись від обов'язковості проведення місцевого референдуму, законодавець свідомо обмежив вільне волевиявлення жителів громад. А за відсутності законодавчого регулювання місцевих референдумів у жодному випадку не може йтися про добровільність об'єднання саме територіальних громад, оскільки громади такі рішення не приймали. Рішення приймалися від їхнього імені.

Зауважмо, що спотворення принципу добровільності законодавцем може розглядатися як порушення норми-принципу, визначеного ст. 7 Конституції: «В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування», оскільки видається абсурдним тлумачення визнання і гарантування як такого, що не заперечує знищення частини самоврядних одиниць, безвідносно їхньої позиції.

### Глухий кут об'єднавчого процесу

На сьогодні є певні розбіжності в оцінках здобутків об'єднавчого процесу, які розміщені на урядовому веб-порталі та на сайті профільного міністерства. Дещо скромніші дані уряду говорять про створення 882 ОТГ, які об'єднали 4043 громади (36,7% від загальної кількості – 38% території та 69% населення). На цей здобуток варто подивитися з іншого боку – за межами ОТГ перебувають 3/5

громад, на такій самій території, але з помітно невеликим населенням. Оце й є ахіллесова п'ята об'єднавчого процесу – велика малонаселена територія (і великі відстані). Можна упевнено припустити, що цей стан «неохоплених» територіальних громад пояснюється тим, що вони, м'яко кажучи, не розкошують. І навряд чи повірять у те, що, зібравши юрбу жебраків, можна над нею повісити файну вивіску «клуб мільйонерів».

Тож ініційований групою народних депутатів законопроект №2653 з вельми цікавим за змістом положенням: «До прийняття закону про адміністративно-територіальний устрій України визначення адміністративних центрів територіальних громад та територій територіальних громад (громад), а також подання до Верховної Ради України проектів законодавчих актів щодо утворення і ліквідації районів здійснює Кабінет міністрів України» – був конче потрібним для подальшого форсування об'єднавчого процесу. Тепер вже й формально ні про яке «добровільне» об'єднання не йдеться.

Зрозумілим є й його схвалення більшістю парламентарів у середині квітня. Навіть попри те, що у висновку на законопроект Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради зазначило, що «побудована у законодавстві України модель публічного управління на місцях через «добровільні об'єднання територіальних громад» не має під собою належної конституційної основи... Тобто за нормами Конституції України органи місцевого самоврядування мають існувати у селах, селищах, містах, районах та областях, а створення якихось проміжних органів місцевого самоврядування на базі «об'єднання територіальних громад» і тим більше коригування під ці «об'єднання» адміністративно-територіального устрою не відповідає положенням Основного Закону України».

Але до чого влізати ще й в укрупнення районів, коли є потреба реалізувати хоч і давно намальовані, але все ж існуючі все ще на папері плани об'єднання 3/5 громад України? Для чого нинішньому правлячому

політичному угрупованню формувати проти себе об'єднаний фронт знищуваних громад і знищуваних районів? Та ще й напередодні місцевих виборів?

Варто пригадати, що об'єднаний процес помітно стимулювався очікуванням фінансових переваг для новоутворених громад. Фактично кожна з них опинилася в досить зручному становищі міста обласного значення. Поза сумнівом суттєве зростання власних надходжень створених ОТГ, основою якого став перерозподіл фінансових ресурсів, які забирались з районних та обласних бюджетів.

Відповідь на запитання, чому районів забагато, певною мірою дає проект закону про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо приведення у відповідність положень бюджетного законодавства у зв'язку із завершенням адміністративно-територіальної реформи (№3614 від 9 червня 2020 року). Сутність законопроекту можна було б сформулювати таким чином: за коштом районних бюджетів (передусім надходжень від податку на доходи фізичних осіб) поліпшити фінансування ОТГ.

І є ще неабияка причина форсування подій. Плани укрупнення як громад, так і районів, що лежали без руху багато років, сміливо пробивають собі дорогу в життя значною мірою з метою реалізації певних інтересів. І йдеться не тільки про грантоїдську спільноту. На жаль, внаслідок відвертої слабкості держави організація господарського життя в Україні зорієнтована не на виробництво, а на перерозподіл. А цей перерозподіл відбувається передусім в адміністративних центрах. Зменшення кількості таких центрів – одночасно й придушення бізнес-дрібноти, яка вештається під ногами у серйозних людей.

### **Згорів сарай – гори і хата?**

Поспіх із негайним укрупненням районів вельми промовисто видно з досить хирлявої аргументації «за».

Приміром, те, що аж у 27 районах об'єднані територіальні громади охоплюють усю територію району, чомусь вважається підставою укрупнити всі 490. А з якого переляку? Автори

цих ідей, ймовірно, не знають, що у двох районах – Свердловському на Луганщині та Краснолиманському на Донеччині – районні органи влади і не створювалися. І нічого. Що заважає відмовитися від створення райрад в 27 районах?

Те ж саме стосується і 37 ОТГ, територія яких складається із громад різних районів (загалом 65). Чому б не змінити межі саме цих районів? До чого тут тотальне укрупнення районів у масштабах держави?

Непристойно виглядають посилання на необхідність додержання Конституції України в частині визначення нею територіальних одиниць. Дійсно, в Конституції не згадуються сільські та селищні ради як адміністративно-територіальні одиниці, тим більше – про підпорядкування одних самоврядних одиниць іншим. Але ж Конституція України ч. 1 ст. 133 не говорить і про «об'єднані територіальні громади», а винятково про міста, селища і села. У цьому стосунку нелюба «матрьошка» (підпорядкування одних громад іншим) нічим не гірша за ОТГ з примусовим (речі потрібно називати власними іменами) об'єднанням кількох громад. Ст. 140 Конституції України визначила: «Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста...». Передбачається винятково добровільне об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, а вся інша об'єднувальна діяльність не має нічого спільного з Основним Законом.

Зовсім дивними видаються посилання на зміну територіальної підвідомчості місцевих органів виконавчої влади, внаслідок чого сьогодні населенню багатьох районів доводиться звертатися по адмінпослуги до сусідніх райцентрів. Адепти негайного укрупнення районів, зокрема, потерпають за жителів Котелевського району Полтавської області, які отримують послуги у Гадячі – Державної податкової служби та Національної поліції, у Чутовому – Пенсійного фонду України, Диканьці – Фонду соціального страхування та місцевого загального суду, Миргороді – прокуратури. Дійсно, невесело добиратися

за сотню кілометрів від «свого» райцентру, а там живуть далеко не всі мешканці району. Але подекуди ця подорож намальована уявою. Бо є такі Котелевський відділ Миргородської місцевої прокуратури, Котелевське відділення поліції, Котелевське відділення Гадяцької ОДПІ, Котелевський сектор обслуговування громадян Чутівського об'єднаного управління ПФУ, райвійськкомат тощо. У цьому неважко упевнитися – варто тільки зайти на сайт Котелевської райдержадміністрації. І якщо все це ще є, то завдячуючи існуванню Котелевського району.

Загалом виникає відчуття відсутності здорового глузду у прибічників негайного укрупнення районів. Невже у тій самій славетній Котельві – батьківщині самого Сидора Ковпака, відомій в історії як одне з найбільших сіл України, – після укрупнення районів з'являться самостійні територіальні органи названих інституцій? Напевне не з'являться, скоріше – щезнуть ті, що є. Не стане й районної державної адміністрації, на яку відповідним законом покладено низку повноважень і до якої також доводиться звертатися місцевим мешканцям для вирішення власних справ.

І зовсім анекдотично виглядає приклад архаїчності районного поділу посиленням на утворення Фастівського району ще у 1923 році. Не подивилися, що за новим поділом Фастівський район продовжить існувати, хоч і в інших межах?

### **Повернутись у конституційне річище**

Сенс прищпорювання подій зрозумілий: неконституційні дії легітимізувати, провівши місцеві вибори. Та ще й умови які – вічний і неблаганний карантин. Причому збільшення кількості тестів залізною обіцяє і збільшення кількості «лабораторно підтверджених випадків інфікування», які у звичайній риторичі високопосадовців постають як зростання кількості заражених, хоч про цю кількість можна тільки здогадуватись. Тож масових протестних акцій начебто можна не очікувати.

Однак це не виключає суттєвих проблем і з укрупненням територіальних громад і, тим більше, укрупненням районів. Задовольняючи

одні інтереси, ініціатори адміністративно-територіального свавілля неминуче наражаються на протидію носіїв інших. Створення більш життєздатних суб'єктів місцевого самоврядування не може закривати таку важливу обставину, як розбіжність локальних інтересів залежно від поселення. Більшу вагу в об'єднаних громадах будуть мати більші за чисельністю поселення. Це може призвести до перетоку ресурсів від «неперспективних» поселень і провокування конфліктів. Особливо за умов об'єднування громад урядом.

Ще більше проблем буде внаслідок узятих зі стелі меж нових районів. Бо до новоявлених райцентрів доведеться їздити багатьом, а не тільки чиновникам ОТГ. Якби в адептів об'єднавчого процесу було бажання прояснити дійсно вагомі питання, то вони б мали розписати, які конкретні справи і де будуть вирішуватися людьми, у тому числі тими, хто проживає не в теперішніх райцентрах, а у віддалених населених пунктах. Як і куди вони будуть добиратися, по яких шляхах і яким транспортом. А коли про це не йдеться, то слід очікувати, що ці питання почнуть рано чи пізно спливати. І що тоді?

В Україні парламент вже давненько воліє вибірково помічати існування Основного Закону, а Конституційний суд цього начебто і не бачить. Між тим руйнація конституційного правопорядку має істотні наслідки на більш віддалену перспективу. Ймовірно, завтра чи післязавтра будуть виникати запитання щодо дотримання окремих положень Конституції України. То як наполягати на необхідності дотримання одних положень тому, хто сам нехтує іншими?

На цьому тлі видається доцільним внесення передусім змін до Конституції України, зокрема, в частині визначення територіальної основи самоврядних громад. Є бажання перейти від поселенського принципу організації місцевого самоврядування до територіального (муніципального)? Та заради Бога! Але – спочатку зміни до Конституції, а потім все інше. Одночасно варто було б включити до Основного Закону і норми щодо обов'язковості

проведення місцевих референдумів для вирішення питань об'єднання та роз'єднання територіальних громад.

Якщо є бланкетні норми Основного Закону щодо виключно законодавчого регулювання відповідних правовідносин, то потрібно ухвалити закони про адміністративно-територіальний устрій та про місцевий референдум. Приміром, до парламенту вже цього скликання внесено два (!) законопроекти з тотожною назвою «Про засади адміністративно-територіального устрою України». Один, поданий урядом Олексія Гончарука, вже й відкликано. Але врешті-решт профільним

міністром у тому уряді був теперішній прем'єр. Невже маємо приклад відвертого нехтування законодавчим регулюванням?

Упоравшись зі створенням конституційної та законодавчої основи для реформування адміністративно-територіального устрою, можна розпочинати і вирішувати конкретні завдання об'єднання/роз'єднання. Але ж не навпаки. Територіальний устрій та організація публічної влади на місцях – надто важливі підвалини державності. Тож чи варто ці підвалини розхитувати непродуманими діями? (*Пакуєс* (<https://racurs.ua/ua/2660-administratyvno-terytorialne-svavillya.html>). – 2020. – 30.06).

**Лукеря І., радник міністра розвитку громад та територій України**

## **Децентралізація: між правдою та вигаданими загрозами**

**У** країна на фінішній прямій завершення децентралізаційної реформи. І чим ближче до фінішу, тим вищий градус обговорення. Проте дискусія дуже часто триває не навколо концепцій чи обґрунтованих пропозицій, а між політичними гаслами та вигаданими загрозами.

Зараз потрібно зробити крок назад і ще раз нагадати основні пріоритети реформи:

Завершити упорядкування нового адміністративно-територіального устрою – створити спроможні територіальні громади та нові райони по всій території України.

Чітко розмежувати ресурс та повноваження між рівнями місцевого самоврядування, причому основні з них консолідувати на рівні громад.

Реорганізувати систему органів державної влади відповідно до нового адміністративно-територіального устрою.

Найбільше дискусій викликало питання формування районів, коли уряд подав до парламенту проект постанови №3650 «Про утворення та ліквідацію районів». Проектом передбачається створення трохи більше 130 нових районів замість сьогоднішніх 490.

І тут питання, яке повинно мати найменше значення для громадян та місцевого

самоврядування, викликало найбільше суперечок. Причому питання районів стало настільки чутливим, що вже звучать гасла про «згортання децентралізації», «централізацію» і необхідність її рятувати.

Тому вчергове пояснити ситуацію з перебігом децентралізації є критично важливим. Адже історія з «новими районами» обросла міфами.

Давайте розбиратися, що не так зі старими та «новими» районами.

### **Місія району – ефективне державне управління**

У перспективі нові райони створюються виключно для того, щоб впорядкувати різні державні органи, які є на території. Іншими словами, щоб у межах кожного району функціонували управління територіальних органів виконавчої влади – фіскальна служба, пенсійний фонд, соціальний захист, суд, поліція, прокуратура тощо.

У межах кожного району повинен бути один орган загальної юрисдикції – координатор – яким на сьогодні є районні державні адміністрації (РДА).

Пам'ятаючи основну місію району, давайте розберемося, що не так із «загрозами» від створення нових районів.

### **«Навіщо взагалі райони? Україні достатньо громад та областей»**

Перший аргумент, який широко використовують: в Україні достатньо двох рівнів адміністративно-територіального устрою і жодних районів не потрібно.

Проте Україна достатньо велика як за кількістю населення, так і територіально, щоб здійснювати управління виключно на рівні областей. Кожен запропонований район, крім окремих винятків у малозаселених та гірських територіях, буде не менше 150 тис. населення.

А це достатня кількість населення та достатня територія, для управління якої можна створювати окрему адміністрацію. Зрештою кожен район буде відповідати європейським вимогам системи статистики, яка застосовується до одиниць субрегіонального рівня.

Додаткових аргументів про необхідність представлення держави нижче обласного центру додала ситуація з паводками у західних областях України. Саме представники державної влади та органи виконавчої влади разом з місцевим самоврядуванням першими забезпечували координацію робіт з ліквідації наслідків негоди.

Важливо також, що для реалізації державних програм за рахунок коштів держбюджету повинен бути окремий державний орган, який би забезпечував ефективність їхньої імплементації. Передбачається, що таким фактичним органом державної влади будуть районні державні адміністрації (звичайно, до внесення змін до Конституції України).

### **«Райони не потрібні, на території можна створити підрозділи обласних державних адміністрацій»**

Заклик до ліквідації районів і створення на території якихось підрозділів обласних державних адміністрацій – рівнозначне «давайте залишимо теперішніх безлад управління».

У відповідь можна задати риторичне питання: чи хоче місцеве самоврядування у області залишитися сам на сам з потужним регіональним рівнем – адміністрацією, політичною обласною радою, мільярдами

бюджетами та впливом на розподіл різних трансфертів?

Тому для руйнації принципу «васал мого васала не мій васал», балансування бюджетів та повноважень потрібен районний рівень. Регіоналізація до добра не призводить. Ситуацію виправить тільки правильна трирівнева децентралізація, де основні повноваження та ресурси сконцентровані на рівні громад, за принципом субсидіарності.

### **«Міста обласного значення та ОТГ заганняють у райони, над ними створюють районні ради»**

В Україні створено 1470 спроможних територіальних громад, території та адміністративні центри яких затверджено урядом.

Тотально помилковим буде залишити підхід, який існує сьогодні, коли Саф'янська сільська громада, Ізмаїльський район, Одеська область, з населенням 38 тис., буде мати інший статус, повноваження і фінанси на відміну від Теплодарської міської громади (місто обласного значення) з населенням 10 тис.

Головна ідея реформи: всі сільські, селищні, міські ради є рівні між собою з точки зору повноважень та фінансово-бюджетної основи. Зрештою, аббревіатури ОТГ (об'єднана територіальна громада) та МОЗ (місто обласного значення) існували у бюджетному законодавстві виключно для того, щоб виокремити їх від інших громад і наділити окремими ресурсами.

Після виборів 25 жовтня 2020 року та з нового бюджетного періоду всі громади матимуть однакові повноваження та ресурси. Не повинно бути рівніших серед рівних.

### **«Навіщо над громадами районні ради та РДА»**

Сьогодні над громадами існують районні ради та РДА. Саме через район здійснювалося управління більше ніж 6 тис. сільськими, селищними, міськими громадами, які добровільно не створили ОТГ або політично не отримали умовний статус міста обласного значення.

Після ухвалення постанови та змін до бюджетного законодавства всі громади отримають окремі повноваження та ресурси, незалежні від районного рівня. Звичайно, ідеальний підхід, коли громади заберуть на утримання та управління з районного рівня все майно спільної комунальної власності, а це десятки тисяч об'єктів спортивної інфраструктури, охорони здоров'я, культури та соціальних послуг.

Проте водночас такий перехід неможливий. Зрештою, не кожна громада, на території якої знаходиться районна лікарня, зможе і захоче взяти її у комунальну власність та фінансувати з власного бюджету.

Тому, щоб не залишити «нічийними» такі питання, як утримання малих групових будинків, окремих районних лікарень, соціальний супровід людей, позашкільця, стадіони, координація роботи у надзвичайних ситуаціях, будуть існувати відповідні РДА та районні ради.

Контраргумент – громади самостійно добровільно домовляться про співфінансування – не піддається критиці. Досвід застосування законодавства про співробітництво територіальних громад тому підтвердження – успішно реалізованих спільних проєктів небагато.

Крім цього, районні ради зафіксовані у Конституції України, хоч і в прив'язці з виконанням спільних повноважень. Тому до внесення змін до Конституції у частині децентралізації – питання дискусійне.

Стосовно проєкту змін до Конституції існує згода щодо створення трирівневої системи адміністративно-територіального устрою: громада – район (округ) – область; дворівнева система місцевого самоврядування: громада – область.

#### **«У громад заберуть податки, зокрема податок на доходи фізичних осіб – ПДФО»**

Разом з постановою про створення нових районів у парламенті зареєстровано проєкт змін до Бюджетного кодексу №3614 щодо фінансових гарантій місцевого самоврядування. Проєкт передбачає

переведення 1470 бюджетів громад на прями міжбюджетні відносини з держбюджетом, що означає надходження субвенцій та дотацій напряму до громад. Також передбачається закріплення 60% ПДФО за громадами, 100% по місцевих податках і зборах будуть надходити до бюджетів громад, як і плата за надання адміністративних послуг.

Законопроєкт отримав позитивний висновок бюджетного комітету і готується до розгляду у сесійній залі парламенту.

Зрештою статус міста обласного значення чи об'єднаної територіальної громади не є захистом від змін до бюджетного законодавства. У будь-яку мить з 2015 року парламент міг переглянути надходження ПДФО до міст чи ОТГ.

Сьогодні головний вектор визначений: основні повноваження та ресурси – на рівні громад.

#### **«Район і міфічні послуги»**

До створення спроможних територіальних громад значну частину послуг громадяни отримували у районних центрах. Фактично районний центр був «адміністративним центром громади».

Ситуація зміниться після 25 жовтня 2020 року, коли Україна обере 1470 спроможних громад – відповідні сільські, селищні, міські ради. Всі послуги, які важливі для людини, зокрема послуги органів державної влади, будуть доступні онлайн або у центрах надання адміністративних послуг (ЦНАП).

Відповідні ЦНАП повинні бути у кожній окремій громаді, тобто їх має бути не менше 1470. На сьогодні залишилося відкрити ЦНАП у трохи більше ніж 600 новостворених громадах. Звичайно, роль держави – надати підтримку, зокрема фінансову, на розвиток мережі центрів надання публічних послуг. І така підтримка буде надана.

#### **Замість висновку**

Україна сьогодні стоїть перед історичним моментом – відійти від спадщини радянської імперії і отримати нову європейську систему адміністративно-територіального устрою.

Перед цим моментом кожен повинен пам'ятати, що сила і успіх місцевого самоврядування залежить від того, наскільки сильною та успішною є держава, і навпаки.

Досягнути такого результату можна тільки спільними зусиллями. Адже децентралізація – це реформа, яка об'єднала зусилля президента, місцевого самоврядування, парламенту та уряду.

Успіх залежить від позитивного розгляду постанови №3650 «Про утворення та ліквідацію районів» та законопроекту №3614 «Про приведення у відповідність положень бюджетного законодавства у зв'язку із завершенням адміністративно-територіальної реформи» (*Українська правда* (<https://www.pravda.com.ua/columns/2020/07/8/7258689/>). – 2020. – 8.07).

**Негода В., заступник міністра розвитку громад та територій України**

## За крок до майбутнього

**Н**езатвердження нових районів створить ситуацію, яка поглибить хаос у системі територіальної організації місцевої влади і змусить ЦВК автоматично оголосити чергові вибори до всіх райрад 465 районів (крім 25 окупованих).

Є в житті країни події, які, на перший погляд, видаються буденними, навіть непомітними, але при тому змінюють наше майбутнє. Щось схоже можна сказати про давно очікувані й дуже важливі рішення стосовно зміни адміністративно-територіальної палітри України, яка є фундаментом для організації місцевої виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Жодна система не може довго перебувати у стані нестабільності, очікуванні трансформації, бо тоді вона стає все менш стійкою, все більш неефективною, вона регресує. Особливо це характерно для складної системи місцевих органів влади. Час дискусій завершується, треба ухвалювати рішення, навіть якщо вони сьогодні не зовсім популярні. А їх обґрунтованість чи помилковість можна буде оцінити з плином часу – після місцевих виборів, прийняття пакету інших законів, завершення формування нових органів місцевої влади та хоча б року функціонування в нових умовах.

Наступний і останній пленарний тиждень третьої сесії Верховної Ради України IX скликання може стати історичним, якщо парламент ухвалить важливі рішення, що дозволять назавжди розпрощатися з

радянщиною в районному поділі території країни і відкрити нову сторінку на шляху до розбудови модерної системи організації місцевої влади. Не хочеться навіть думати про сумну «історичність», якою вона може стати, якщо Україна не скористається цим шансом і не вирветься з лещат минулого.

Отже, залишилося зробити кілька кроків до давно очікуваних рішень, без яких не проведемо реформування системи місцевого самоврядування, не зможемо посилити спроможність новостворених 1470 громад.

### **Райони: битва за/проти. Чого очікуємо від парламенту?**

Так, буде вирішальна битва, в якій потрібно розраховувати лише на перемогу. Перше й найголовніше – це прийняття постанови про утворення і ліквідацію районів (№ 3650), якою пропонується утворити в АР Крим та 24-х областях 133 нових райони і ліквідувати наявних 490. Це не тільки важливе, а й важке, як політично так і психологічно, рішення. Багатьом, хто звик до нинішньої неефективної системи районного поділу, це рішення не подобається, вони чинять очікуваний опір. Але альтернативи цьому рішенню немає. Незатвердження нових районів створить ситуацію, яка поглибить хаос у системі територіальної організації місцевої влади і змусить ЦВК автоматично оголосити чергові вибори до всіх райрад 465 районів (окрім 25 окупованих). Тоді, щонайменше, у 76 районах



такі райради й райдержадміністрації взагалі не знадобляться, бо там утворена одна громада на весь район. У межах 81 району сформовано по дві громади, що теж нівелює доцільність збереження таких районів. Ще більше клопоту буде у майже 40 новостворених громад, які сформовані на території двох і навіть трьох наявних районів, – там і райради неможливо буде обрати.

### **Хто вони, і чому незадоволені формуванням нових районів?**

Не буває реформ, яким не чинять опір. Усі масштабні зміни в державному будівництві спрямовані на трансформацію неефективних владних систем із великою кількістю чиновників, які зрослися з цими системами, яким там досить комфортно, і чия точка зору чи позиція декого інколи не виходить за межі власного робочого крісла. Сьогодні цей опір, хоч і замаскований, досить помітний не тільки з боку частини райрад, а й із боку частини райдержадміністрацій, представників інших органів влади районного рівня та окремих громад: влаштовують гучний лемент і «оплакують» ліквідацію «своїх» районів чи борються за право бути райцентром.

Серед «захисників» нинішніх районів є частина місцевих політиків і партій, які розпочали виборчий марафон на місцеві вибори. Пропонувати ідеї розвитку – надважка тема, а ось захищати район, та ще й зі 100-літньою історією, – подається як такий собі місцевий патріотизм.

Звісно, в кожного свої інтереси, але всі вони позиціюють себе захисниками інтересів жителів району, котрі «потерпатимуть», якщо райцентр опиниться в іншому місці, а не в них. Насправді жодної трагедії не буде. Нові райони утворюються для організації системи виконавчої влади, а це – місцеві адміністрації, поліція, фіскальні органи, держзем, держстат та ін., а також прокуратури, судів. Невдячна справа – пояснювати таким опонентам чи «диванним експертам», що жителі району живуть не в районах, а в селах, селищах, містах, і майже всі (!) адміністративні та комунальні послуги мають і будуть надаватися у громадах, зокрема

ЦНАПах. Для них це не аргумент. Їм потрібен свій район.

Може, недосить ефективно проводилася інформаційно-роз'яснювальна робота у процесі моделювання нових районів?

Про зміну територіального устрою на субрегіональному рівні було відомо впродовж багатьох років. І про умовну цифру «100 районів» чули всі. Перші результати моделювання районів з'явилися більше десятка років тому. Торік і нинішнього року проведено чимало зустрічей на регіональних та центральному рівнях, на яких обговорювалися концептуальні підходи, методичні рекомендації та різні варіанти нового районування. Десятки публікацій, виступів у ЗМІ. Основні пропозиції для громадського обговорення розміщувалися на сайті «Децентралізація». Отже, процес був тривалим і достатньо відкритим.

Чи бралася до уваги думка органів місцевого самоврядування під час формування проєктів нових районів?

Проєкти рішень щодо районів розроблялися й узгоджувалися не лише з участю обласних адміністрацій, а й із залученням всеукраїнських асоціацій, обласних і багатьох районних рад, міських голів. Так, їхня думка важлива, але не може бути вирішальною, хоча б із огляду на те, що навіть в асоціації були і є діаметрально протилежні позиції.

Але можна поставити запитання в іншому ракурсі: чи відомі комусь закордонні приклади, коли б державна виконавча влада була зобов'язана погоджувати свою територіальну організацією з органами місцевого самоврядування? Такої практики немає. Бо це питання виключно виконавчої влади, а не сфера компетенції місцевого самоврядування. Підтримуючи принцип невтручання органів виконавчої влади в поточну діяльність органів місцевого самоврядування, в затвердження ними внутрішньої структури, місцевих бюджетів, стратегій розвитку, – представникам окремих органів місцевого самоврядування слід також утримуватися від нелогічного бажання диктувати виконавчій владі, як їй організувати діяльність своїх територіальних органів, і в межах яких районів.

Наголошую: територіальний поділ держави на нові райони відбувається під нову, більш ефективну систему виконавчої влади, а не для організації місцевого самоврядування, яке має розвиватися у громадах.

Один з аргументів критиків нових районів – тотальне скорочення працівників місцевих органів влади. Як зміна територіального устрою вплине на кількість місцевих чиновників?

Будь-які зміни в частині територіальної організації влади, перерозподіл і децентралізація повноважень викликають зміни у структурі та чисельності працівників. Але ж система влади і чиновники в ній – для виконання закріплених повноважень, для надання державних послуг, а не для заробітку. Критики, які вважають, що органи влади створюються для забезпечення робочими місцями чиновників, і не можна нічого змінювати, – помиляються. Влада – це не робочі місця, проте одна з її функцій – побудова сприятливого інвестиційного клімату для розвитку бізнесу, який і створює робочі місця.

Якщо оцінювати чисельність працівників, задіяних у системах місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, – то так, прогноуються певні зміни. І вони абсолютно логічні. Якщо більшість повноважень та послуг із районного рівня переходять у громади, то і ресурси, і чисельність виконавчих органів громад збільшаться, – там потрібні кваліфіковані фахівці.

А тепер про районні структури. Візьмімо лише райдержадміністрації та райради. Майже у 30-ти районах уже кілька років 100% їхньої території охоплено однією чи кількома ОТГ. Але там продовжують діяти РДА і райради, фактично, без повноважень, і фінансуються з державного бюджету. Хіба допустимо це так залишити?

Тому РДА залишиться стільки, скільки налічуватиметься нових районів, але вони будуть інституційно більш спроможними за структурою й чисельністю працівників, порівняно з нинішніми. Щодо структури нових РДА, то вона буде іншою. У кожній РДА передбачається функціонування територіальних підрозділів з особливо чутливих для громадян

послуг, насамперед соціальних та інших, доти, доки в усіх громадах не запрацює система ЦНАПів. Такі підрозділи насамперед будуть у теперішніх райцентрах. Для цього також знадобляться службовці. Отже, якщо кількість керівників РДА зменшиться майже у 3,5 рази, то оптимізація чисельності працівників РДА відбуватиметься в наступному році поетапно, з урахуванням повноважень, які буде закріплено в законі про місцеві державні адміністрації.

Щодо інших територіальних органів та підрозділів на районному рівні, які координуються центральними органами виконавчої влади, – то переважна більшість їх давно діють у форматі міжрайонних, міськрайонних структур, а їх чисельність відповідає тим завданням, які перед ними стоять. Переформатування під новий районний поділ буде, але не настільки масштабним, щоб потягнути вивільнення працівників. Більше того, по лінії поліції, інших безпекових інституцій доведеться зміцнювати їхню ефективність роботи в усіх новоутворених громадах, а отже – наповнювати додатковими фаховими кадрами.

Наголошую: органи влади створюються не для додаткових робочих місць, а для виконання владних функцій. Немає компетенції в органі влади – отже, він не потрібен.

### **Чергові місцеві вибори і вибори до районних рад – питання є, а відповідь?**

9 липня парламентський Комітет рекомендував прийняти постанову 3809 про призначення чергових місцевих виборів на 25 жовтня 2020 року, згідно з якою призначаються чергові вибори депутатів обласних, Київської міської, районних у містах рад та Київського міського голови, крім тимчасово окупованих територій Криму та Донецької, Луганської областей.

Що ж до призначення перших місцевих виборів голів та депутатів сільських, селищних, міських рад (1470 затверджених урядом) – це компетенція ЦВК. Тим часом Комітет рекомендує виключити проектну норму постанови, в якій ідеться про призначення перших місцевих виборів у новоутворених громадах і районах.

Отже, рішення щодо виборів – за парламентом, який скликається на позачергове засідання 13 липня ц.р. Яким воно буде в частині виборів до райрад – це важливо, але не настільки, як рішення про утворення нових районів.

**Ще раз про громади, дискусії довкола яких стали менш помітними на тлі боротьби за райони. Чи все вдалося?**

Процес формування спроможних громад був тривалішим і набагато складнішим, ніж формування районів. Стартували з повного несприйняття ідеї добровільного об'єднання і дійшли до усвідомленого бажання самих громад об'єднатися й подолати опір змінам місцевої виконавчої влади.

Чи все добре? Ні. Не вдалося уникнути різновекторних впливів, які не завжди були спрямовані на прагматизм, інколи керувались емоційністю. Найболючіше для мене те, що не вдалося зберегти без змін окремі з утворених минулими роками ОТГ, а їх близько 18 (найбільше на Волині, Львівщині), які відповідали параметрам Методики.

За результатами розроблених облдержадміністраціями перспективних планів, уряд затвердив 1470 адміністративних центрів і територій громад, у яких мають відбутися перші вибори. Чи можна зараз – або в майбутньому – щось змінити у складі новоутворених громад, або утворити нові? До виборів – практично, немає часу. Але за новоутвореними громадами залишиться право ініціювати відповідні зміни після виборів, відповідно до закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» або іншого закону, який буде внесено в парламент і який визначить порядок внесення змін до адмінтерустрою на рівні як громад, так і районів. Потрібно також ухвалити закон про агломерації, який розширить можливості громад для співпраці без об'єднання в одну громаду. Можна спрогнозувати, що після місцевих виборів таких ініціатив буде дуже мало.

Є також думка, що, перш ніж приймати новий адмінтерустрій, необхідно знати,

які повноваження будуть в органів влади. Дехто вважає, що спочатку треба визначити повноваження, податки, а тоді – розглядати питання нових районів. Чи є цілісне бачення картини після завершення реформи?

Вся логіка змін – у чинній Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, яка пройшла випробування часом, підтримана міжнародною спільнотою (мені доводилося неодноразово презентувати її у Страсбурзі на різних заходах Ради Європи, в інституціях ЄС у Брюсселі, інших міжнародних заходах). У ній є відповіді, практично, на всі концептуальні питання – і про спроможні громади, і про нові райони та систему влади, повноваження і ресурси, префектури, навіть про адміністративний нагляд, про який не модно згадувати.

Але в реформі прописані послідовно логічні кроки, які не допускають, що спочатку дайте гроші, потім повноваження, а тоді створимо громади і райони. Саме ця логіка відповідає яскравим картинкам про коня і воза.

Звісно, що спочатку визначається територіальний устрій, який є фундаментом для організації системи територіальних органів влади і місцевого самоврядування. Владні стіни мають стояти на чіткому й міцному сучасному фундаменті, а не на руїнах, залишених у спадок від СРСР.

Відповідь на питання щодо повноважень – у першому пакеті з 4-х основних законопроектів (про місцеве самоврядування, про місцеві державні адміністрації, про зміни до бюджетного кодексу, про зміни до податкового кодексу), які давно оприлюднені.

Але головна відповідь полягає в тому, що уряд може внести їх у парламент лише після затвердження фундаментального рішення щодо територіального устрою районів та громад у їх складі (№ 3650).

Наголошую, що з постановою про райони, необхідно прийняти зміни до Бюджетного кодексу (№ 3614), який розвіє низку спекуляцій і додасть впевненості у незмінності податкової бази майбутніх громад.

**Як сприймають зміни наші міжнародні партнери?**

24 червня відбулося засідання Ради донорів з питань впровадження реформи щодо децентралізації в Україні, на якому було презентовано основні завдання та календарний план впровадження реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади в Україні на період 2020–2021 роки.

Для нас дуже важливо, що Надзвичайний і Повноважний Посол Королівства Швеція в Україні Тобіас Тибберг (Швеція головує в

Раді донорів), представництво ЄС в Україні, спеціальний посланник уряду Німеччини в Україні пан Мільбрадт позитивно оцінили і вітали рішення профільного Комітету рекомендувати парламенту прийняти постанову про утворення та ліквідацію районів. Адже це рішення вирішальне на етапі формування територіального устрою (*Дзеркало тижня* (<https://zn.ua/ukr/internal/za-krok-do-majbutnoho.html>). – 2020. – 13.07).

**Голян В., доктор економічних наук, професор, академік Інженерної академії України**

## Децентралізація: чому рента не йде громадам

**П**ривал економічних реформ, які дали б можливість добитися помітних успіхів в реальному секторі національного господарства і покращити ситуацію із зайнятістю та доходами пересічних українців, владні інститути намагаються завуалювати реформою децентралізації, яка поки що крім перекроювання територій громад, а незабаром і територій адміністративних районів нічого суттєвого в частині соціально-економічного піднесення так і не принесла.

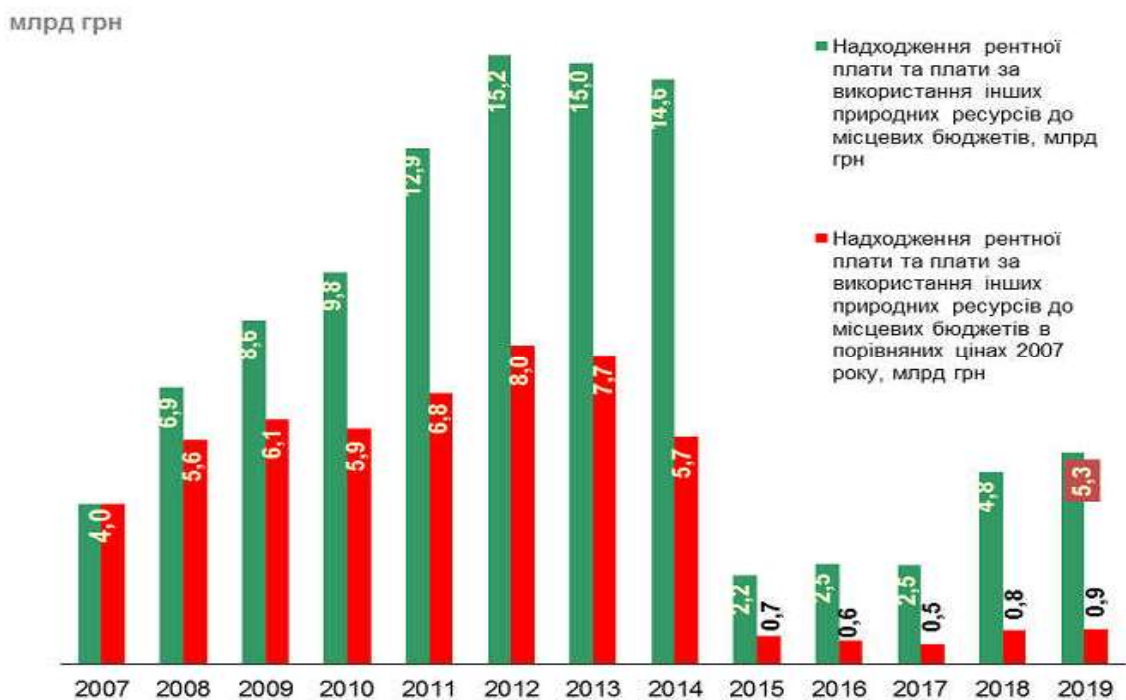
Більше того, децентралізація прискорюється в час, коли економіка все більше потерпає від кризових явищ, зумовлених глобальним стисканням ділової активності та згортанням потужностей в базових галузях національного господарства. За таких умов крім кількісних змін (об'єднання громад та адміністративних районів і відповідно скорочення кількості органів місцевого самоврядування та регіональних підрозділів виконавчої влади) децентралізація нічого не принесе, оскільки відсутність інвестиційних можливостей, особливо в сільських депресивних районах, не забезпечить відновлення потенціалу виробничого підприємництва, що не дозволить

в короткостроковій та середньостроковій перспективі запустити маховик економічного зростання.

Зміни в територіально-адміністративному устрої відбуваються без належної бюджетно-фіскальної децентралізації, яка дала б можливість забезпечити реальне збільшення бази наповнення місцевих бюджетів, в першу чергу бюджетів місцевого самоврядування, та збільшити частку загальнодержавних податків, яка залишатиметься на місцях.

Маркером квалості бюджетно-фіскальної децентралізації є бездіяльність держави та регіональних влад щодо забезпечення еквівалентного вилучення та розподілу між центром та територіями рентної плати за спеціальне використання природних ресурсів (природно-ресурсної ренти).

У 2007-2012 роках надходження природно-ресурсної ренти до місцевих бюджетів України відзначалися висхідною тенденцією, що було зумовлено своєчасною індексацією ставок рентної плати за спеціальне використання окремих видів природної сировини та певним посткризовим відновленням національної економіки у 2011-2012 роках (рис. 1).



**Рис. 1. Надходження рентної плати та плати за використання інших природних ресурсів до місцевих бюджетів України у 2007-2019 роках\***

\*розраховано за даними Державної казначейської служби України

Однак у 2013 та 2014 роках надходження природно-ресурсної ренти до місцевих бюджетів порівняно з 2012 роком зменшилися, причиною чого стала політична нестабільність. У 2015-2019 роках надходження природно-ресурсної ренти до місцевих бюджетів порівняно з 2014 роком зменшилися в рази у зв'язку з тим, що плата за землю була віднесена до категорії місцевих податків. Тобто плата за землю перестала бути складовою рентної плати за спеціальне використання природних ресурсів.

У 2015-2019 роках номінальні надходження природно-ресурсної ренти до місцевих бюджетів коливалися в інтервалі 2,2-5,3 млрд грн. У порівняних цінах 2007 року сума надходжень була ще меншою і становила відповідно 0,6-0,9 млрд грн.

Виходячи з тих проявів фіскального нігілізму, які демонструє нинішня парламентська правляча коаліція, зокрема нещодавнє узаконення зменшення ставок рентної плати за користування надрами для видобування бурштину з 25% до 5% і 8% (у 2020-2021 роках), можна припустити,

що влада не налаштована переглядати принципи нарахування та механізми вилучення і розподілу природно-ресурсної ренти, що не забезпечить збільшення її надходжень до місцевих бюджетів.

Місцеві бізнес-еліти двома руками за те, щоб видобувати місцеву природну сировину при мінімальних ставках рентної плати, що також є небезпечним сигналом в частині можливостей розширення реальної бази поповнення бюджетів територіальних громад, особливо територіальних громад базового рівня.

Природно-ресурсна рента – це фактично плата за уречевлені затрати держави та попередніх поколінь на приріст природних благ, які відзначаються конкретним ареалом концентрації і як правило концентруються на сільських територіях, тому закономірним є те, що лівова частка природно-ресурсної ренти має осідати в бюджетах місцевого самоврядування, особливо в бюджетах сільських територіальних громад. І це дуже важливий аспект децентралізації, навіть важливіший за механічне укрупнення громад

та адміністративних районів (*Лівий берег дetsentralizatsiya\_chomu\_renta\_yde.html*). – [https://lb.ua/blog/vasiliy\\_golyan/461178\\_2020](https://lb.ua/blog/vasiliy_golyan/461178_2020). – 3.07).

## КОНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

### Грузія

Грузинський парламент конституційним більшістю голосів (117 за і 3 проти) прийняв в третьому, остаточному читанні поправки в Конституцію, згідно з якими парламентські вибори 31 жовтня 2020 року пройдуть за переважно пропорційною системою: громадяни країни виберуть 120 депутатів за партійними списками і 30 – в одномандатних мажоритарних округах.

До цих пор, починаючи з перших багатопартійних виборів 28 жовтня 1990 року половина депутатського складу в 150-місному парламенті обирається за пропорційною системою, а друга половина – за мажоритарною. В 2024 році вищий законодавчий орган буде повністю обраний за партійними списками.

Згідно з тими ж поправками, в ході осінніх виборів буде діяти однопроцентний «вибірчий бар'єр» для політичних партій.

Реформа, здійснена в Грузії, гарантує багатопартійність майбутнього парламенту: в ньому напевно будуть представлені одразу декілька опозиційних партій. Крім того, не виключено, що для формування уряду правлячої партії Бідзіни Іванішвілі «Грузинська мрія» (ГМ), вважається фаворитом передвиборної гонки, знадобиться оформити коаліцію з іншими політичними силами.

Серед них напевно не буде партії колишнього президента Михайла Саакашвілі «Єдине національне рухання» (ЕНД), а також

«Європейської Грузії» (ЕГ) екс-спікера Давида Бакрадзе. Обидві партії обіцяли, що ні при яких обставинах «не ввійдуть в коаліцію з російським олігархом Іванішвілі».

ЕНД і ЕГ сьогодні, 29 червня, бойкотували голосування по конституційній реформі під цим пропозицією, що влади до сих пор не звільнили власника опозиційної телекомпанії «Головний канал» Георгія Рура. При цьому опоненти правлячої партії ссылались на угоду від 8 березня, досягнута при посередстві посла США Келлі Дегнан і інших західних дипломатів. По підтвердженню опозиціонерів, документ, підписаний в резиденції посла, ніби передбачав звільнення Рура.

Посол ФРН в Тбілісі Хуберт Кнірш, вважаючись одним з «архітекторів» угоди 8 березня, сказав в інтерв'ю «Суспільному грузинському телебаченню», що в ньому Георгій Рур «загалом не згадується». В відповідь один з лідерів «Об'єднаної опозиції», засновник Лейбористської партії (ЛП) Шалва Нателашвілі, назвав досвідченішого німецького дипломата «соромним чоловіком», звинувачив його в корупційній справі з «олігархом Іванішвілі» і навіть обрушився з гнівною тирадою на ФРН, вимагаючи від Берліна компенсації «за 400 тис. грузинів, загиблих на фронтах Другої світової війни, розв'язаної Німеччиною» (*Kommersant* (<https://www.kommersant.ru/doc/4397714>)). – 2020. – 29.06).

### Республіка Білорусь

Вигравши вибори, кандидат в президенти Світлана Тихановська в течение півроку проведє референдум про повернення к

Конституції 1994 року, обмежуючої термін перебування у владі однієї людини, і нові вибори. Чиновників, не заплямувавши себе

нарушением закона, она обещает не увольнять. Приоритет внешней политики – независимость, в том числе экономическая, от «газовой и нефтяной иглы» (*Независимая газета* ([https://www.ng.ru/cis/2020-07-20/1\\_5\\_7915\\_belarus.html](https://www.ng.ru/cis/2020-07-20/1_5_7915_belarus.html)). – 2020. – 20.07).

## Російська Федерація

Поправки до Конституції Російської Федерації, які нібито підтримали майже 80% росіян, вступили в силу 4 липня відповідно до указу президента РФ В. Путіна.

Всього в Конституцію РФ внесено 206 поправок.

Раніше Путін підписав указ, який обнуляє його президентський термін і дозволяє йому знову балотуватися в президенти Росії (*Українська правда* (<https://www.pravda.com.ua/news/2020/07/4/7258134/>). – 2020. – 4.07).





**КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС  
В УКРАЇНІ:**

**ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ**

**№ 7 (75) 2020**

**(25 червня - 25 липня)**

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

Комп'ютерна верстка:  
Н. Крапіва

Підп. до друку 31.07.2020.  
Формат 60x90/8. Обл.-вид. арк. 7,45.  
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.