



КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ:

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

У НОМЕРІ:

- **АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС**

- ∨ *Реформа нотаріату в Україні*

- **СУСПІЛЬНА ДУМКА**

- ∨ *Наймолодший у світі антикорупційний суд:
рік після розблокування*

- ∨ *Нові райони: вікно можливостей або
управлінський хаос*

- **ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР**

- ∨ *Судова реформа в Аргентині:
далека країна, близькі мотиви*

№ 9 вересень 2020

**КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС
В УКРАЇНІ:
ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ
№ 9 (77) 2020**

(25 серпня - 25 вересня)

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

ЗМІСТ

АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

Беззуб І.

Реформа нотаріату в Україні.....3

НОВИНИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ.....12

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

Міжнародні організації та іноземні громадяни не можуть формувати органи державної влади України – консультативний висновок ВРП.....16

СУСПІЛЬНА ДУМКА

Л. Семишоцький, Закон і Бізнес: ВРП згадала про державний суверенітет, аби захиститися від оцінки з боку іноземців.....18

Г. Друзенко, НВ: Україна громад: Конституція українського глокалізму.....20

А. Боровик, Українська правда.Блоги: Рік Антикорууду: він є, він працює і все не дарма.....21

О. Мошенець, LB.ua: Наймолодший у світі антикорупційний суд: рік після розблокування.....22

О. Лемєнов, Дзеркало тижня: Антикоруупційний цугцванг Зеленського.....25

Є. Солонина, Радіо Свобода: Атаки на НАБУ і САП – удар по безвізу та по підтримці Заходу?.....28

К. Петраш, Закон і Бізнес: Ненаситний директор.....32

В. Дубровський, Дзеркало тижня: Зеленський проти президента.....35

М. Могильницький, ЗІК: Як рішення КСУ про конституційність карантинних обмежень вплине на пересічного громадянина.....37

Ю. Ганущак, Дзеркало тижня: Нові райони: вікно можливостей або управлінський хаос?.....39

О. Лісний, Слово і Діло:

Подвійне громадянство: які плюси та мінуси будуть для України.....42
О. Радчук, Слово і Діло:

Подвійне громадянство: перевага чи пастка для України?.....43

Т. Силіна, Дзеркало тижня: Запитання до опитування.....45

ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ, ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ, ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ.....50

ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР

Хавронюк М.

В очікуванні «неконституційність» всього...57
Іванов А.

Для чого Україні потрібна реформа суду присяжних: зрозумілою мовою.....60

Експерти Центру політико-правових реформ

Юридичні наслідки Рішення Конституційного Суду України щодо визнання призначення Директора

Національного антикорупційного бюро України неконституційним (Оновлено).....65

Едаменко С.

Судова реформа в Аргентині: далека країна, близькі мотиви.....67

Смирнов А.

Судді – не вороги держави, але і не перебувають на службі у правоохоронних органів (Інтерв'ю).....71

КОНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Болгарія.....75

Таїланд.....77

АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

I. Беззуб, мол. наук. співроб. НЮБ НБУВ

Реформа нотаріату в Україні

На сучасному етапі розвитку правової держави нотаріат виступає одним з провідних інститутів, що відіграє вагоме значення в механізмі захисту прав, свобод та законних інтересів суб'єктів приватних і публічних правовідносин. Як і будь-яка інша діяльність, нотаріат потребує належного правового забезпечення, стан якого залежить від вдосконалення правової системи в цілому.

28 листопада 2019 р. міністр юстиції України Д. Малюська озвучив «To do list» запланованих змін, зокрема, протягом найближчих трьох років запланована масштабна реформа у сфері нотаріальної діяльності.

Як зазначає президент Нотаріальної палати України В. Марченко, реформування нотаріату – процес перманентний, так чи інакше пов'язаний майже з усіма реформами, які постійно відбуваються в нашій країні. Сфера нотаріату безпосередньо стосується приватної власності, яка завжди особливо турбує керівництво держави, адже саме приватна власність є однією з основ економіки.

Проте, реформа нотаріату триває вже не один рік, а очікувані нотаріальною спільнотою зміни так і не відбулися.

Реформування нотаріату в Україні почалось із прийняттям у 1993 р. Закону «Про нотаріат». Законом було запроваджено нову форму нотаріальної діяльності – приватну. В той час необхідно було досягти основної мети – доступності нотаріальних послуг для населення, високого професіоналізму нотаріусів і абсолютної надійності нотаріальних актів, адже надійність – це основна складова ефективної роботи нотаріуса та нотаріату в цілому.

Проте, практика застосування Закону показала його не тільки сильні, а й слабкі сторони, тому в 2008 р. був прийнятий Закон «Про внесення змін до Закону України «Про нотаріат». Цей Закон втілює так звану «малу»

реформу нотаріату: приватні і державні нотаріуси були зрівняні в повноваженнях щодо вчинення нотаріальних дій; оформлені ними документи отримали однакову юридичну силу; були уточнені права і обов'язки нотаріусів і поняття нотаріальної таємниці; закріплені гарантії діяльності нотаріусів; посилений порядок допуску до нотаріальної професії; введені поняття відповідальності нотаріусів (зупинення та припинення діяльності) у разі допущення порушень тощо. Таким чином, був зроблений ще один крок до створення в Україні нотаріату, що відповідає міжнародним нормам.

До того ж, у липні 2020 р. Верховна Рада ухвалила Закону «Про внесення змін до Закону України «Про нотаріат» щодо усунення законодавчих колізій та прогалин». Зазначається, що зміни внесені з метою приведення Закону «Про нотаріат» у відповідність з Цивільним кодексом України та реаліями практики вчинення нотаріальних дій. На думку авторів Закону, його ухвалення усуває застарілу термінологію, деталізує процедуру визначення місця проживання для малолітніх та недієздатних, уточнює перелік осіб, які на сьогодні вже здійснюють відповідні нотаріальні дії та передбачає вже існуюче право нотаріуса щодо державної реєстрації.

Але, на думку експертів, для реальних реформ у нотаріаті потрібні законодавчі зміни, а отже, політична воля, а також бажання регулятора (Міністерства юстиції) впроваджувати ці зміни. Наразі, як зазначили у Мін'юсті, розробка відповідного законопроекту перебуває вже на фінішній прямій. Ця законодавча ініціатива буде внесена на розгляд парламенту вже на початку осені.

Реалізація анонсованої Міністерством юстиції масштабної нотаріальної реформи передбачає три стратегічні кроки.

По-перше, запровадження електронної системи нотаріату. Цей проєкт покликаний

поліпшити якість нотаріальних дій шляхом зменшення часу на вчинення дії та захисту нотаріального документа від підробки. Масштабна цифровізація нотаріальної діяльності передбачає: відмову від ведення паперових книг обліку діяльності нотаріуса; зменшення кількості документів, які особа має подавати для вчинення нотаріальної дії; автоматизацію низки процесів у діяльності нотаріусів; ефективну інформаційну взаємодію між державними інформаційними ресурсами; ведення нотаріального архіву в електронній формі.

Серед нововведень у системі нотаріату – впровадження Єдиного реєстру нотаріальних дій, електронного нотаріального архіву та інтеграція реєстрів та баз даних з електронною системою нотаріату. Тобто побудова нотаріального діловодства на засадах запровадження нових ІТ-технологій, програм для створення, виготовлення, зберігання, відновлення нотаріально посвідчених документів.

За словами заступниці міністра юстиції з питань державної реєстрації О. Оніщук, робоча група вже підготувала повний техніко-економічний аналіз е-нотаріату. Заплановано запустити перший етап «пілоту» з електронним робочим місцем нотаріуса вже до кінця 2020 р. Переваги від роботи такої системи отримають усі – громадяни, нотаріуси й уся юридична спільнота, запевнила О. Оніщук.

Другим кроком стане перехід до єдиного нотаріату, що дозволить закріпити єдиний статус нотаріуса в Україні, відмовившись від системи поділу нотаріусів на державних та приватних, як це зроблено у багатьох європейських країнах. Перехід до єдиного нотаріату передбачатиме поступове припинення діяльності державних нотаріальних контор (сьогодні в Україні працює 762 таких контор), а отже, дозволить суттєво зменшити державні видатки на їх утримання, що сприятиме економії бюджетних коштів, зазначила заступниця міністра.

При цьому вона наголосила, що розроблено концепт заходів, який гарантуватиме доступність базових нотаріальних дій для соціально незахищених верств населення, адже можливість звернутися до нотаріуса має бути в кожного громадянина, незалежно від рівня його доходу і місця проживання.

Також буде суттєво розширено кількість дій, які можуть вчиняти нотаріуси, зокрема, право реєструвати шлюби, розлучення, забезпечувати докази тощо. Як повідомив міністр Д. Малюська, для проведення реєстраційної дії нотаріуси та державні реєстратори зобов'язані пройти обов'язкову двофакторну ідентифікацію. Всі вони отримають mobile-ID і будь-яка реєстраційна дія буде супроводжуватися подвійною ідентифікацією (з одного боку – це електронний ключ відповідного реєстратора, з іншого – повідомлення на мобільний телефон).



Джерело: <https://ern.minjust.gov.ua/pages/default.aspx>

Третій крок – це саморегулювання нотаріальної професії. Важливим аспектом у реалізації переходу до єдиного нотаріату є передача низки повноважень органу професійного самоврядування нотаріусів, зокрема: здійснювати контроль за організацією діяльності нотаріату, діловодством, дотриманням правил Кодексу професійної етики нотаріуса, організувати підвищення професійного рівня нотаріусів, а також створювати умови для рівномірного територіального розташування робочих місць нотаріусів, аби громадяни із найвіддаленіших куточків нашої країни мали доступ до нотаріальних дій.

Слід зазначити, що певні кроки в напрямі саморегулювання вже зроблені. Зокрема, змінено склад Вищої кваліфікаційної комісії нотаріату. Тепер до її складу входить лише 3 представники Мін'юсту та 11 приватних нотаріусів, тобто контроль за рішеннями ВККН вже передано нотаріальній спільноті.

Водночас О. Оніщук підкреслила, що реформа нотаріату надскладна та масштабна, а тому потребує зважених підходів і правильних, обдуманих рішень, і не має нічого спільного з політичним популізмом.

На думку фахівців та експертів, сьогодні в Україні відбуваються значні економічні та політичні зміни, що суттєво впливають на процес реформування нотаріату. Дійсно, утворення єдиного нотаріату може стати важливим кроком на шляху вдосконалення нотаріату, проте скасування державного нотаріату повинно базуватись на вирішенні низки проблем, які наразі не знаходять свого розв'язання.

Серед інших до них належать питання про чітке визначення складу нотаріальних органів, статусу нотаріусів; доступу до нотаріальної діяльності та порядку вступу на посаду нотаріуса; оплати вчинюваних нотаріальних дій; квотування посад нотаріусів; контроль за нотаріальною діяльністю; зупинення та припинення нотаріальної діяльності тощо, наголошує доцент кафедри цивільного процесу Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого В. Баранкова. Разом з тим,

за її словами, проблема єдиного нотаріату є наразі вкрай актуальною, оскільки світовий досвід країн класичної моделі нотаріату вже досить давно визнав вільний нотаріат більш ефективною формою здійснення нотаріальних функцій.

Протягом багатьох років штучність поділу нотаріату на державних нотаріусів та приватних виявила соціальні, економічні і юридичні непорозуміння у державному регулюванні діяльності приватних нотаріусів, особливо на підзаконному рівні, що призвело до суттєвих проблем у роботі державних нотаріальних контор, різкого зростання скарг громадян, створення ситуацій для корупції та інших негативних явищ.

Як зазначав, виступаючи на міжнародній конференції «Принципи латинської нотаріальної системи та цифрові технології в сучасній нотаріальній системі» (м. Нур-Султан, Казахстан, 14–15 червня 2019 р.), віцепрезидент Федеральної нотаріальної палати Німеччини Р. Бок, між нотаріусом та державою мають існувати взаємні права та обов'язки. На його думку, оскільки нотаріуси виконують функції, які їм делеговані державою, цій діяльності не може бути притаманна конкуренція. Обов'язок держави – відбір професіоналів з високою кваліфікацією та обмеження кількості (квоти).

В правових галузях сучасного світу спостерігається тенденція надання нотаріусам ексклюзивних функцій, що забезпечує, зокрема, економічну свободу нотаріуса за рахунок тих дій та послуг, які він надає громадянам. Нотаріус є економічно вигідним для держави правоохоронцем, оскільки на діяльність приватного нотаріату держава не витрачає жодної копійки, нотаріус забезпечує себе всім необхідним сам. Послуги юристів та консультантів із захисту прав в судах Європи завжди коштують значно більше, аніж витрати на нотаріуса.

Підтримуючи ідею переходу до єдиного нотаріату (якщо суб'єкти професії виконують ідентичні функції, немає сенсу їх розділяти), керівник Центрального міжрегіонального управління Міністерства юстиції (м. Київ) К. Міненко підкреслює, що перехід до єдиного

нотаріату має бути поступовий, виважений та м'який, має бути врахована в першу чергу соціально-економічна ситуація в країні та готовність самих нотаріусів працювати на принципах єдиного нотаріату латинського типу. Такий перехід не повинен зашкодити правам та інтересам осіб, які звертаються за вчиненням нотаріальних дій, особливо соціально незахищеним верствам населення, переконаний фахівець.

Таку ж думку висловив і президент НПУ В. Марченко. Роблячи такий відповідальний крок, як перехід до єдиного нотаріату, потрібно передусім подбати про соціальні гарантії для певних категорій громадян, не нашкодити захисту прав та інтересів громадян, особливо соціально незахищених.

Віцепрезидент Нотаріальної палати О. Кирилюк також підкреслює, що реформа нотаріату – це передусім вигода для людей, адже реалізація запланованого дозволить економити час і гроші громадян та бізнесу, забезпечити доступність нотаріальних дій, подолати корупцію у сфері юстиції, створити надійний захист від шахрайства, відчутно економити державний бюджет та нарешті перейти до стандартів ЄС.

Важко не погодитись з думкою експертів, що єдиний нотаріат та електронний нотаріат дозволять покращити роботу нотаріусів. Дійсно, електронний нотаріат дозволить економити час та кошти, адже інформацію про прописку, відповідь від інших органів нотаріус буде напряму запитувати та отримувати відповідні документи. Тому створення е-нотаріату потребує впровадження досконалої програми захисту файлів та їх зберігання. Але, поспішне впровадження новітніх моделей електронного документообігу й ІТ-технологій без створення спеціальної захищеної мережі інтернет (або захищених каналів зв'язку), без посилення захисту інформації електронних реєстрів і баз, без захисту робочого місця нотаріуса, без можливості відновити інформацію з паперових носіїв, без попередньої роботи з підвищенням рівня знань громадян щодо забезпечення безпеки роботи в інтернет-сервісах і ресурсах, використання для розробки системи

електронного документообігу на державному рівні фахівців з недостатнім рівнем кваліфікації, нових ІТ-технологій бюджетного варіанту, з метою економії коштів може паралізувати діяльність нотаріату.

На думку доцента Науково-дослідного інституту публічного права К. Чижмарь, досить актуальним та необхідним є питання врегулювання фінансової сторони діяльності нотаріату. Вирішення цього питання має здійснюватися безпосередньо законодавчим органом країни. Підхід до розробки системи нотаріальних тарифів повинен бути виваженим і науково обґрунтованим. Аналіз світових систем нотаріальних тарифів свідчить про доцільність запровадження в Україні змішаної системи тарифів.

Державне регулювання оплати нотаріальних послуг є очевидним і необхідним. Так, приклад Німеччини свідчить, що державний нотаріат покликаний забезпечувати вчинення нотаріальних дій переважно в тих місцевостях, де потреба в них низька через незначну кількість населення, а нотаріальна діяльність через це має витратний характер. Проте державне регулювання оплати нотаріальних послуг має свої ризики, зокрема, регулювання цін нотаріальних послуг з боку держави є найбільш небезпечним чинником незалежності нотаріату.

Також актуальним є питання частки стягнутої плати за нотаріальні дії, яка пов'язана зі статусом доходів приватного нотаріуса та проблемою їх оподаткування. Тому, на думку К. Чижмарь, під час розробки нового законодавства про нотаріат необхідно більш виважено та ґрунтовно підходити до питання оплати нотаріальних дій, основна модель якої повинна бути відображена в законодавстві. Наприклад, якщо це буде нотаріальний тариф, слід законодавчо визначити його вид, порядок сплати, розмір та пільги, наголошує фахівець.

Дійсно, держава не зобов'язана фінансувати приватну нотаріальну діяльність, проте держава має обов'язок щодо забезпечення відповідно до Закону гарантованого Конституцією захисту прав та обов'язкову діяльність основних публічно-правових інститутів –

суду та нотаріату. Проте, наділення публічних інститутів державними повноваженнями покладає на державу обов'язок щодо передбачення заходів з фінансування діяльності таких інститутів або створення умов, за яких можливим буде їх самофінансування без втрати основних функцій.

Оскільки на сучасному етапі інститут нотаріату України активно реформується, переглядаються та вносяться зміни та доповнення до існуючих нормативно-правових актів, запроваджуються новітні підходи до організації діяльності нотаріату, доцільним буде вивчення і перейняття позитивного досвіду правового регулювання організації і діяльності нотаріату зарубіжних країн, що сприятиме більш глибокому розумінню тенденцій розвитку правового регулювання вітчизняної нотаріальної системи. При цьому слід врахувати, що кожна суверенна правова держава при визначенні шляхів становлення та розвитку своїх правових інститутів перш за все повинна опікуватися інтересами та потребами своїх громадян.

В даний час існують два типи нотаріальних систем, де форми організації нотаріату різні залежно від того, яку роль і значення у сфері реалізації прав визнає за нотаріатом та чи інша держава.

Ці системи мають назви «латинська» і «англосаксонська». У Європі переважає система латинського типу. Вона бере свої витоки із римського права та Закону Франції 1803 р. про організацію нотаріату (закон Вантоза). І хоча всередині сучасної системи латинського нотаріату є різні моделі нотаріальних органів (залежно від статусу нотаріуса та обсягу його повноважень), єдиними залишаються загальні засади організації латинського нотаріату, які зводяться до наступного:

– нотаріус є публічною посадовою особою, оскільки саме держава (зазвичай в особі міністерства юстиції) надає йому повноваження на створення офіційних документів і саме держава контролює його діяльність;

– разом з цим, нотаріус є особою вільної юридичної професії: він не перебуває на державній службі, самостійно організовує

свою роботу, несе відповідальність за шкоду, заподіяну особі внаслідок його незаконних або недбалих дій, джерелом його доходів є плата за вчинені ним нотаріальні дії, що справляється в рамках встановленого тарифу;

– як правило, діяльність нотаріуса обмежується територіально: він може вчиняти нотаріальні дії лише в межах фіксованого державою нотаріального округу;

– нотаріуси об'єднуються у професійні самоврядні громадські організації (нотаріальні палати), які виконують адміністративні та контрольні функції.

Противагою латинському нотаріату є англосаксонська модель нотаріату (Великобританія, США, Канада). Ця система базується на судовому прецеденті, судовому розгляді цивільних справ та переважаючій силі у системі засобів доказування показань свідків над письмовими документами. До компетенції нотаріальних органів входить лише посвідчення документів і підписів; при цьому факти, викладені у нотаріальному документі, мають бути перевірені в суді. Для США і Канади звичним є також поєднання функцій нотаріуса з адвокатською діяльністю.

Довгий час існування англосаксонської системи нотаріату виправдовувалося вимогами прагматизму, швидкості та ефективності. Її прихильники оголошували систему латинського права джерелом формалізму, тяганини і складнощів. Однак в останні роки все більша кількість країн визнає переваги системи латинського нотаріату. Для суб'єктів права, особливо суб'єктів цивільного обороту, важливий той факт, що звернутися до нотаріуса набагато дешевше і швидше, ніж згодом ставати стороною в судовому спорі, оплачуючи часом дуже дорогі послуги адвокатів і витрачаючи час і зусилля на доведення фактів, які могли б вважатися безперечними.

Слід зазначити, що всередині системи латинського права існує різна організація органів нотаріату. У більшості західноєвропейських країн, а також в Латинській Америці і Японії функціонує нотаріат, де нотаріус є особою вільної юридичної професії, не входить до державного апарату і не є державним

службовцем. Проте свої повноваження він отримує від державної влади, держава делегує йому право посвідчувати документи, які він редагує і складає з метою надання їм публічної юридичної сили та доказовості, яку можливо оспорити лише в судовому порядку. Проте, існує ряд країн, де нотаріуси є лише державними службовцями (наприклад, Португалія).

Інститут нотаріату у Франції вважається в Європі чи не еталонним. Французький нотаріат являє собою чітко організовану систему. Її очолює Вища Рада нотаріату, якій підпорядковуються нотаріальні палати департаментів. По суті, всі нотаріуси Франції є державними службовцями, наділеними строго визначеними повноваженнями та виконують цілий ряд важливих функцій. Слід особливо відзначити, що повноваження французьких нотаріусів дійсні на всій території країни.

Цікаво, що у Франції нотаріус має право представляти Міністерству юстиції наступника за умови його відповідності вимогам закону, тому можлива передача посади обраній нотаріусом особі, включаючи передачу всередині родини.

Що стосується оплати послуг нотаріусів, то її розміри чітко й однозначно встановлюються державою. Наприклад, при покупці нерухомості в будь-якому регіоні Франції на ринку вторинного житла її розмір становить близько 6–7 % від суми угоди, а на ринку первинного житла – 2–3 %.

Інститут нотаріату Німеччини також вважається класичною моделлю нотаріату латинського типу. Але, на відміну від Франції, згідно із законодавством Німеччини, нотаріус повинен виконувати свої обов'язки лише в тому регіоні, в який був призначений. Він не має права порушувати певні регіональні межі: судового округу Першої інстанції; округу Апеляційного суду. Новий нотаріус зобов'язаний відпрацювати 5 років в тому окрузі, де він зареєструвався вперше, і тільки після цього можна змінити округ. У діючих нотаріусів є перевага перед кандидатами на реєстрацію в окрузі, тому кандидати, зазвичай, вперше реєструються в маленькому населеному пункті, а вже після закінчення 5 років намагаються змінити округ.

У кожному окрузі Апеляційного суду діє нотаріальна палата, яка, в свою чергу, входить до складу Федеральної нотаріальної палати, і представляє інтереси нотаріусів в органах керівництва та трибуналах Німеччини. Згідно із законодавством, кожна окружна нотаріальна палата виконує різноманітні функції: представляє інтереси нотаріусів в професійному, юридичному та економічно-політичному аспекті; захищає честь професії, слідкує, щоб її члени гідно виконували свої обов'язки; сприяє підвищенню кваліфікації нотаріусів та приймає іспити у помічників нотаріусів.

У Німеччині діють приблизно 6 тис. нотаріусів, з яких тільки 1 тис. 500 – повноцінні нотаріуси, які можуть вчиняти всі нотаріальні дії, а інші – щось на кшталт діючих в США «нотаріусів-юристів», які можуть засвідчувати справжність підписів. На відміну від, наприклад Греції чи Австрії, де для допуску до професії потрібно мати громадянство країни, нотаріусами у Німеччині можуть бути не лише громадяни країни.

У Німеччині діють тарифи. Однак, вартість вчинення нотаріальних дій може бути «плаваюча» та залежати від поточного добробуту клієнта. Інформацію про фінансове становище нотаріус отримує від самого клієнта. В Австрії також розміри гонорарів нотаріуса встановлюються законом, і він не може запросити вищу ціну, хоча може її знизити з урахуванням численних обставин справи (матеріального становища особи, що звернулася за наданням нотаріальних послуг, тощо).

Дійсно, у нотаріату кожної країни свій «менталітет», вважає В. Марченко, і нотаріат України повинен мати власне обличчя, враховуючи історичні чинники та сучасні реалії. Однак багато конструктивних моментів можна запозичити у нотаріатів балтійських країн, Німеччини, Франції, Грузії, наголошує В. Марченко.

Так, під час Міжнародної конференції у форматі круглого столу на тему «Реформування нотаріату за стандартами ЄС: саморегулювання, Е-нотаріат», організованої

НПУ за підтримки Німецького Фонду міжнародного правового співробітництва та Федеральної нотаріальної палати Німеччини (10 грудня 2019 р.) нотаріус із Саксонії В. Примаченко розповів про технічні нюанси та програмне забезпечення, яке використовується німецькими нотаріусами, можливості їх роботи з електронними реєстрами та електронний документообіг. Зокрема, в Німеччині нотаріуси використовують електронні картки підпису (кваліфікований електронний підпис), які, до речі, випускаються Федеральною нотаріальною палатою, причому не лише для нотаріусів, а й для адвокатів. Експерт також розповів про систему електронного архіву нотаріуса, яку можна порівняти із камерами схову на вокзалі, і в кожного нотаріуса є свій власний ключ від власної скриньки. Також заплановано, що перехідний період, протягом якого паралельно існуватиме електронний та класичний паперовий архів, триматиме у Німеччині 30 років, зазначив В. Примаченко.

Унікальна система електронного нотаріату сьогодні застосовується в Азербайджані. Багато функцій нотаріуса автоматизовано та спрощено за рахунок інформаційних технологій. Підготовка до вчинення нотаріальної дії відбувається через програмне забезпечення, створене спеціально для нотаріусів. Такий програмний продукт містить в собі взаємодію з усіма необхідними реєстрами, а також забезпечує ведення діловодства, фінансової звітності, статистичної звітності та підготовку проектів документів.

Під час вчинення нотаріальної дії нотаріус робить фото сторін нотаріального акту. Такі фото зберігаються в базі даних. Для додаткового захисту програмне забезпечення розміщує на тексті нотаріального документа штрих-код або QR код (бланки не передбачені).

Важливо підкреслити, що Міністерство юстиції Азербайджану витратило багато сил і коштів на оцифровку і систематизацію даних про всіх громадян країни. Це дозволяє будь-якому нотаріусу отримати повну інформацію про клієнта, включаючи фото, сімейний стан, перелік рухомого і нерухомого майна і т. д. за номером машини, за номером паспорта, на прізвище і дату народження.

Крім того, з ініціативи Міністерства юстиції Азербайджанської республіки в рамках розвитку електронного нотаріату були розроблені та впроваджені мобільний офіс нотаріуса, що представляє повний комплект необхідного обладнання (ноутбук, камера, портативний сканер, принтер) з підключенням до системи «Електронний нотаріат», та нотаріальний кіоск, який дозволяє завірити документ, не відвідуючи нотаріальну контору. Апарат ідентифікує громадянина, який звертається за вчиненням нотаріальної дії, за допомогою його ID-карти та одночасним аудіо і відеозв'язку з нотаріусом. Передбачена можливість проставлення підпису на документі в електронному вигляді із застосуванням планшета. Після здійснення всіх необхідних процедур апарат надрукує готовий документ.



Джерело: <https://belnotary.by/novosti/novosti-bnp/notariat-xxi-globalnye-tendentsii-i-natsionalnye-resheniya-news/>

Також, з 7 квітня 2020 р. Міністерство юстиції запустило програмне забезпечення «Мобільний нотаріат», який дозволяє громадянам, не приходячи до нотаріальної контори, оформити, наприклад, довіреність на водіння транспортного засобу, довіреність на адвоката, а громадяни, які мають пільги на безкоштовне придбання лікарських препаратів, можуть в реальному режимі оформити довіреність на третіх осіб для покупки ліків. Оформлення електронної довіреності також важливо з точки зору захисту здоров'я громадян старше 65 років, яким в рамках карантину заборонено залишати своє житло. Мобільний додаток безкоштовний і доступний в усіх смартфонах в AppStore і PlayMarket.

Основою для фундаментальної реформи в грузинському нотаріаті також стало впровадження електронного управління, переконана президент Нотаріальної палати Грузії М. Гоголадзе. З 2009 р. нотаріат перейшов на електронне діловодство, за 3-4 місяці була створена єдина електронна база нотаріальних дій. З 2010 р. нотаріуси Грузії мають право посвідчувати довіреності та засвідчувати підписи на заявах за допомогою відеозв'язку. Відеопосвідчення відбувається в присутності 2 свідків. Відеозв'язок може відбутися за допомогою Skype, Viber, WhatsApp тощо. Також через відеоконференцію можливе засвідчення протоколів юридичних осіб, тобто за допомогою відеозв'язку нотаріус може бути присутнім під час загальних зборів. Правочини за участі 2 та більше осіб можуть посвідчуватися декількома нотаріусами, якщо сторони перебувають у різних місцях. Таке посвідчення також відбувається шляхом відеоконференції.

До речі, важливою запорукою успішного розвитку грузинського нотаріату є те, що членський внесок до Нотаріальної палати становить 2 % від доходу нотаріуса (в Україні – фіксована сума в розмірі однієї мінімальної зарплати на рік).

Єдина електронна нотаріальна мережа діє й у Франції. Система дає можливість нотаріусам обмінюватися інформацією між собою та з третіми особами. Кожен нотаріус має ідентифікаційну картку з конфіденційним кодом, яка надає доступ не лише до електронної

мережі в межах країни, а ще й до мережі європейської бази даних про заповіти та документи європейського нотаріату. Також корисним прикладом може бути досвід Франції у зменшенні паперових носіїв у нотаріаті. В країні був розроблений інструмент для ідентифікації та підпису документів, подібний до електронного цифрового підпису. Документ підписується на комп'ютері, скріплюється цифровим підписом нотаріуса та існує в електронній версії. Саме такий документ фактично є першим екземпляром, оригіналом. Наразі більшість усіх нотаріальних актів у Франції зберігаються в цифровому форматі.

Якщо говорити про готові рішення, то, на думку В. Марченка, Україна могла б узяти за зразок систему електронного нотаріату Естонії, яка в цій сфері випереджає багато розвинених країн. До речі, незважаючи на активне використання цифрових технологій, нотаріуси Естонії не забувають про важливість безпосереднього контакту з людьми та зберігають кращі традиції професії.

В Естонії працює 90 нотаріусів (на близько 1,3 млн населення країни), діють квоти. Електронний реєстр нотаріальних дій був створений Нотаріальною палатою. Завдяки впровадженню е-нотаріату та об'єднанню усіх реєстрів нотаріуси менше часу витрачають на заповнення документів, наприклад, в базі зберігається інформація про особу, включаючи навіть фото, сімейний стан, майно у власності тощо.

Приватизацію на землю в Естонії робили нотаріуси, а ще естонські нотаріуси мають право реєструвати шлюби та розлучення.

Щоб скоротити витрати на впорядкування документів, а надання послуг громадянам наблизити до їх місця проживання, нотаріусам була делегована нова функція – апостилювання документів (оформлення документів для використання на території інших країн). Тим самим населенню була надана можливість отримати послуги завірення документів не в одному місці, в Міністерстві закордонних справ, а у будь-якого нотаріуса на розсуд клієнта.

У віддалених регіонах, або ж якщо нотаріус помер і до призначення нового, працюють

кандидати на посаду нотаріуса – тобто ті, хто склав іспит і чекає на звільнення місця по квоті. Окрім того, існує поняття заступника нотаріуса. Для цієї посади також складається іспит. Заступник може замінювати нотаріуса під час його відпустки або їхати працювати туди, де нотаріус тимчасово відсутній.

Нотаріальною палатою Естонії придбано приміщення площею 1 тис. м² для зберігання архіву нотаріусів. Кожен нотаріус може зберігати свої архівні документи як у своєму власному архіві в офісі, так і в спільному архівному приміщенні. При цьому усі документи скануються, в паперовому вигляді залишається лише примірник нотаріального акта. Спільним архівом користується приблизно 80 % нотаріусів. У архіві працюють архіваріуси, найняті Палатою.

Підвищення професійного рівня для нотаріусів Естонії – обов'язкове. Організовує його Нотаріальна палата – один семінар раз на місяць, крім літа. Графік та теми семінарів затверджуються на рік. За участь в семінарі нотаріус отримує 7 балів, загалом кожен повинен набрати по 100 балів за 3 роки. Присутність на семінарах – добровільна, але по факту стовідсоткова. Міністерство юстиції Естонії формує графіки перевірок (зазвичай на рік перевіряються 3-5 нотаріусів), але перевірки здійснюються безпосередньо самою Нотаріальною палатою.

Як бачимо, нотаріальна практика в кожній країні має свою специфіку. Проте, досвід іноземних держав з організації діяльності інституту нотаріату свідчить, що на якісне забезпечення фізичних та юридичних осіб нотаріальними послугами впливає швидше не статус нотаріуса (віднесення його до державного чи приватного сектору), а його кваліфікаційний рівень, позитивний досвід та добросовісне і відповідальне ставлення до роботи. Застосування досвіду іноземних держав та прагнення міжнародних стандартів має бути оправдано соціальним, економічним та політичним становищем конкретної держави.

Отже, реалізація нотаріальної реформи дасть змогу закласти міцний фундамент для становлення і розвитку в Україні нотаріату

латинського типу, який є світовим еталоном у сфері захисту прав та законних інтересів громадян (*Статтю підготовлено з використанням інформації таких джерел: веб-сайт видання «Юридична Газета» (<https://yur-gazeta.com/interview/notariat-ukrayini-vpevnenotrimae-kurs-na-efektivni-zmini.html>); <https://yur-gazeta.com/publications/practice/insheplata-za-notariat-chi-mae-derzhava-finansuvati-notariusiv.html>); офіційний веб-портал Верховної Ради України (<https://www.rada.gov.ua/news/Novyny/195771.html>); інформаційно-аналітичний сайт informer.od.ua (https://news.informer.od.ua/notarialna_reforma); портал ligazakon.net (https://jurliga.ligazakon.net/ua/news/197226_reforma-notaratu-mnyustviznachiv-tri-strategchn-kroki); єдиний веб-портал органів виконавчої влади України «Урядовий портал» (<https://www.kmu.gov.ua/news/olga-onishchuk-reforma-notariatu-peredbachaye-zaprovdzhennya-elektronnoyisistemi>); веб-портал медіакорпорації «Радіо Свобода» (<https://www.radiosvoboda.org/a/news-maluska-reydery-zminy/30653184.html>); сайт Юридичний Радник (<http://yurradnik.com.ua/stati/d0-bf-d0-b5-d1-80-d1-81-d0-bf-d0-b5-d0-ba-d1-82-d0-b8-d0-b2-d0-b8-d1-80-d0-b5-d1-84-d0-be-d1-80-d0-bc-d1-83-d0-b2-d0-b0-d0-bd-d0-bd-d1-8f-d0-bd-d0-be-d1-82-d0-b0-d1-80-d1-96-d0-b0-d1-82-d1-83/>); сайт Центрального міжрегіонального управління Міністерства юстиції (м. Київ) (<https://kyivobljust.gov.ua/news/direction/intervyyu-kerivnika-tsentralnogo-mru-my-mkiiv-kirilaminenka-dlya-yuridichnoi-praktiki>); сайт «Судово-юридична газета» (<https://sud.ua/ru/news/publication/164466-chi-zmozhe-derzhavniy-ta-privatniy-notariat-stati-yedinim-suchasne-ta-maybutnye-notariatu>); портал «JuristOFF.com» (<https://juristoff.com/resyrsi/biblioteka/notariat-ukrainy/notariat-ukrainy-komarov-v-v/8530-3-suchasni-sistemi-notariatu>); сайт «Русскоязычный нотариус во Франции и Монако» (<https://notarius.fr/francuzskij-notariat-istoriya-i-funkcii/>); сайт Нотаріальної палати України (<https://npu.ua/news/osoblivosti-notariatu-v-nimechchini-dorozhni-notatki-ukraïnskix-notariusiv/>); [11](https://</i></p>
</div>
<div data-bbox=)*

npu.ua/news/it-v-notariati-conf/; <https://npu.ua/news/mizhnarodna-konferencia/>; <https://npu.ua/news/osoblivosti-notariatu-v-estonii-dorozhni-notatki-ukraïnskix-notariusiv/>); сайт *Міжнародного інформаційного агентства* і *радіо Sputnik* (<https://az.sputniknews.ru/tech/20200408/423602567/>

mobilnyj-notariat-karantin.html); сайт *Білоруської нотаріальної палати* ([https://belnotary.by/novosti/novosti-bnp/notariat-xxi-globalnye-tendentsii-i-natsionalnye-resheniya-news/?](https://belnotary.by/novosti/novosti-bnp/notariat-xxi-globalnye-tendentsii-i-natsionalnye-resheniya-news/)); сайт журналу *«Нотаріат України»* (<https://journal.npu.ua/2019/interview-gogoladze/>).

НОВИНИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ

Комітет Верховної Ради з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування рекомендує парламенту ухвалити в другому читанні та в цілому законопроект №3612 «Про народовладдя через всеукраїнський референдум».

Як повідомляє кореспондент Укрінформу, таке рішення члени комітету ухвалили на засіданні 16 вересня.

«Пропоную рекомендувати Верховній Раді проект Закону України «Про народовладдя через всеукраїнський референдум» №3612 за результатами розгляду в другому читанні ухвалити в другому читанні та в цілому. У разі ухвалення законопроекту в другому читанні та в

цілому запропонувати Верховній Раді доручити Комітету при підготовці відповідного закону на підпис Голові Верховної Ради здійснити його техніко-юридичне доопрацювання спільного з Головним юридичним управлінням Апарату ВР», – озвучив проект рішення Комітету його очільник Андрій Ключко.

Більшість членів Комітету підтримали пропозицію.

Ключко також повідомив, що під час розгляду законопроекту у другому читанні комітетом було опрацьовано 1222 пропозиції, що надійшли від 47 народних депутатів (*Укрінформ* (<https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3100891-komitet-rekomendue-radi-uhvaliti-zakon-pro-referendum.html>)). – 2020. – 16.09).

КОНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ УКРАЇНИ

Конституційний суд визнав неконституційним указ про призначення А. Ситника директором Національного антикорупційного бюро України. Як передає Укрінформ, про це йдеться в рішенні КСУ.

“Визнати таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), Указ Президента України „Про призначення А. Ситника Директором Національного антикорупційного бюро України“ від 16 квітня 2015 року № 218/2015”, – йдеться в тексті рішення.

Як зазначається, вказаний указ визнаний неконституційним і втрачає чинність з дня ухвалення судового рішення. Водночас це рішення не поширюється на правовідносини,

які виникли внаслідок здійснення посадових обов'язків особою, призначеною Указом Президента.

У тексті рішення також наголошується, що Президент України, діючи поза межами своїх конституційних повноважень, призначив директора Національного антикорупційного бюро України, незважаючи на те, що вказана посада не віднесена Основним Законом України до посад, призначення на які здійснює Президент України.

“Конституційний Суд України вважає, що, видаючи Указ та діючи на виконання положень Закону України „Про Національне антикорупційне бюро України“ від 14 жовтня 2014 року № 1698–VII зі змінами

(далі – Закон), Президент України перевищив свої конституційні повноваження”, – наголошується в тексті.

Рішення Конституційного Суду України є обов’язковим, остаточним та таким, що не може бути оскаржено, і буде опублікованню у „Віснику Конституційного Суду України“ (*Укрінформ* (<https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3089553-ksu-viznav-nekonstitucijnim-priznacenna-sitnika-na-posadu-glavi-nabu.html>)). – 2020. – 28.08).

Велика палата Конституційного Суду України 16 вересня розглянула справу за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України окремих положень Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 року № 1698–VII зі змінами. Про це повідомляє пресслужба КСУ.

За наслідками розгляду вказаної справи Конституційним Судом України ухвалено Рішення, яким окремі положення Закону визнано такими, що не відповідають Основному Закону України, а саме щодо наділення Президента України повноваженнями утворювати Національне антикорупційне бюро України, призначати на посаду та звільняти з посади Директора Національного антикорупційного бюро України, визначати трьох осіб до складу комісії з проведення конкурсу на зайняття посади Директора Національного антикорупційного бюро України, визначати одного члена комісії зовнішнього контролю для проведення незалежної оцінки (аудиту) ефективності діяльності Національного антикорупційного бюро України, його операційної та інституційної незалежності та затверджувати Положення про Раду громадського контролю та про порядок її формування.

Крім того, Конституційний Суд України заклав конституційне провадження у справі щодо перевірки на відповідність Конституції України абзацу першого частини першої статті 1 Закону в частині визначення Національного антикорупційного бюро України як „державного правоохоронного органу“.

Водночас Конституційний Суд вказав, що Верховна Рада України має невідкладно привести положення законодавства України у відповідність до Рішення.

Положення Закону, визнані неконституційними, втрачають чинність через три місяці з дня ухвалення Конституційним Судом України Рішення.

Рішення Конституційного Суду України є обов’язковим, остаточним та таким, що не може бути оскаржено (*Судебно-юридическая газета* (<https://sud.ua/ru/news/sud-info/179371-ksu-ukhvaliv-rishennya-u-spravishodo-konstitutsiynosti-zakonu-pro-nabu>)). – 2020.- 16.09).

Конституційний Суд дослідив матеріали справи щодо конституційності Закону «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо протидії зловживанням правами народних депутатів України у ході законодавчої процедури». Як передає Укрінформ, про це повідомляє пресслужба суду.

Суддя-доповідач у справі В. Кривенко на пленарному засіданні зазначив, що народні депутати просять суд визнати закон таким, що не відповідає Конституції.

Автори клопотання вважають, що всупереч положенням Конституції закон передбачає позбавлення народного депутата можливості належним чином обстоювати своє право законодавчої ініціативи, яке він, серед іншого, реалізує через подання поправок і пропозицій до проєктів законів України.

У поданні йдеться, що закладене в законі правове регулювання призводить до того, що народні депутати – члени депутатських фракцій і груп обмежуються у праві наполягати на розгляді свої поправок і пропозицій. Саме фракції і групи визначатимуть ті пропозиції, які будуть включені до уточненої таблиці профільного комітету.

«У противагу позафракційні народні депутати України матимуть більше прав у законодавчому процесі, ніж члени депутатських фракцій та груп на відміну від парламентаріїв – членів фракцій, оскільки позафракційні депутати зможуть самостійно наполягати

на розгляді своїх поправок і пропозицій», – йдеться у поданні.

Також суб'єкт права на конституційне подання вважає, що під час розгляду та ухвалення закону було порушено законодавчу процедуру.

Суддя-доповідач повідомив, що з метою забезпечення повного й об'єктивного розгляду справи та ухвалення Судом обґрунтованого рішення направлено запити до Президента, Голови Верховної Ради, Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Національного університету «Одеська юридична академія», Львівського національного університету імені Івана Франка та інших навчальних закладів, а також Правового департаменту Секретаріату КСУ та членів Науково-консультативної ради Конституційного Суду.

Після дослідження матеріалів справи на відкритій частині пленарного засідання КС перейшов до закритої частини пленарного засідання для ухвалення рішення (*Укрінформ* (<https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3101510-ksu-doslidiv-materiali-spravi-pro-popravkovij-spam.html>)). – 2020. – 17.09).

Пленум Верховного суду просить Конституційний суд офіційно роз'яснити, чи можливе притягнення президента до відповідальності за вчинення адміністративного порушення під час виконання повноважень.

Йдеться про притягнення президента В. Зеленського до адмінвідповідальності за те, що він 3 червня під час візиту до Хмельницького разом із делегацією пив каву в місцевому кафе, яке, згідно з постановою Кабміну, не могло приймати відвідувачів у приміщенні мінімум до 5 червня, повідомляє «Інтерфакс-Україна».

«За спрямування конституційного подання проголосували 144 судді, присутніх на пленумі, двоє були проти», – йдеться в постанові ВСУ від 18 вересня (*Gazeta.ua* (https://gazeta.ua/articles/politics/_konstitucijnij-sud-poprosili-rozjasniti-chi-mozhna-oshtrafuvati-zelenskogo/985267)). – 2020. – 18.09).

Закон про боротьбу із законодавчим спамом розглянули в Конституційному суді. Судді

досліджували подання щодо конституційності закону щодо протидії зловживанням правами нардепів у ході законодавчої процедури.

Цей акт, який також назвали законом про запобігання «законодавчому спаму», Рада ухвалила у квітні, намагаючись подолати 16 тис. правок до так званого «антиколомойського закону» про банки.

Згодом 53 нардепи звернулися до Конституційного суду України, оскільки вважали закон «Про внесення змін до Регламенту ВРУ щодо протидії зловживанням правами народних депутатів України у ході законодавчої процедури» таким, що не відповідає приписам Конституції.

Автори клопотання вважають, що «антиспамний» закон передбачає позбавлення народного депутата «можливості належним чином відстоювати своє право законодавчої ініціативи».

В КСУ вирішили поки спрямувати запити до президента України, голови Верховної Ради та правникам Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Національного університету «Одеська юридична академія», Львівського національного університету імені Івана Франка і до Правового департаменту Секретаріату КСУ.

Після дослідження матеріалів справи на відкритій частині пленарного засідання Конституційний суд перейшов до закритої частини пленарного засідання для ухвалення рішення.

Народні депутати у квітні ухвалили зміни до регламенту, які передбачають особливу процедуру ухвалення законопроектів, до яких подано понад 500 правок. Документ мав на меті припинити так званий «законодавчий спам».

Особлива процедура застосовується за пропозицією, підписаною не менше 150 депутатами і підтриманою не менш як 226 голосами нардепів на пленарному засіданні Ради, за умови надання народним депутатам порівняльної таблиці та супровідних документів до неї.

Позафракційний депутат, пропозиції, поправки якого враховані головним комітетом, має право визначити не більше однієї своєї

неврахованої пропозиції, поправки, на якій він наполягає. Ініціатору відхиленої поправки надаватимуть виступ тривалістю до двох хвилин, депутату, який вимагає поставити на голосування (для його підтвердження) пропозицію, поправку, яка врахована головним комітетом, – до 1 хвилини (*Ракурс* (<https://racurs.ua/ua/n143951-vyavlyaty-koronavirus-za-12-hvylyn-navchylsya-v-italiyi.html>). – 2020. – 17.09).

Конституційний Суд України перейшов до закритої частини пленарного засідання у справі щодо конституційності діяльності “Великої Палати Верховного Суду”. Про це УНН повідомляє з посиланням на пресслужбу КСУ.

“Дослідивши матеріали справи на відкритій частині пленарного засідання, Конституційний Суд України перейшов до закритої частини для ухвалення рішення”, – йдеться в повідомленні.

Повідомляється, що під час пленарного засідання Олександр Тупицький повідомив, що з метою забезпечення повного й об’єктивного розгляду справи Судом направлено низку звернень до представників державних та наукових установ, а також окремих науковців для з’ясування їх думки з питань, порушених у вказаному конституційному поданні (*УНН* (<https://www.unn.com.ua/uk/news/1893483-ksu-pereyshov-do-zakritoyi-chastini-rozglyadu-spravi-schodo-konstitutsiynosti-diyalnosti-velikoyi-palati-verkhovno-go-sudu>). – 2020. – 24.09).

Велика палата Конституційного Суду України розпочала судові засідання з розгляду справи за конституційним поданням 142 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення поняття «гідні умови життя». Про це повідомляє пресслужба суду.

«Розгляд справи за конституційним поданням 142 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення окремого положення абзацу четвертого преамбули Конституції України у формі усного виробництва (відкрита частина пленарного засідання)», – йдеться в повідомленні (*Еспресо* (https://espreso.tv/news/2020/09/22/konstytuciynyy_

sud_rozglyadaye_tlumachennya_ponyattya_quotgidni_umovy_zhyttyaquot_nazhyvo). – 2020. – 22.09).

Асоціація міст України (АМУ) звернулася до Верховної Ради з проханням не підтримувати проєкт закону «Про місто Київ – столицю України», оскільки він суперечить ряду статей Конституції. Про це повідомила пресслужба АМУ.

«Асоціація міст України звернулася до Голови Парламенту, голів депутатських фракцій та груп Верховної Ради України з проханням не підтримувати проєкт Закону України «Про місто Київ – столицю України» №2143-3 від 24.09.2019», – йдеться у повідомленні.

У пресслужбі зазначили, що законопроєкт, який суттєво змінює правовий статус органів місцевого самоврядування, виноситься на розгляд менше ніж за місяць до чергових виборів депутатів Київської міської ради та Київського міського голови.

«Це суперечить загальноєвропейській практиці. Особливо критичним є запровадження у статті 24 додаткових обмежень для депутатів Київської міської ради вже після висунення кандидатів політичними силами», – зауважили у пресслужбі.

Крім того, за інформацією АМУ, законопроєкт не відповідає ч. 2 ст. 118, ч. 1 ст. 133 та ч. 2 ст. 140 Конституції України, оскільки запроваджує для органів місцевого самоврядування Києва правила, які суттєво відрізняються від загальних, які діють для інших органів місцевого самоврядування.

При цьому в асоціації зазначили, що Конституція передбачає для Києва чіткий перелік випадків, коли його правовий статус може відрізнитися від інших міст.

«Це питання адміністративно-територіального устрою, особливості столиці, а також особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування, які впливають з попередніх двох обставин. Натомість законопроєкт значно виходить за ці межі. Це створює небезпечний прецедент запровадження суттєвих відмінностей для окремої адміністративно-територіальної

єдині супереч унітарному статусу України, а також створює численні колізії у законодавстві», – підкреслили в асоціації.

Крім того, додали у пресслужбі законопроект не врахував вітчизняну та зарубіжну критику. Зазначається, що було відхилено пропозицію

Ради Європи у проведенні консультацій між усіма зацікавленими сторонами (*Ecnpeco (https://espresso.tv/news/2020/09/23/quotne_vidpovidaye_konstytuciyi_ukrayinyquot_asociaciya_mist_ukrayiny_zaklykaye_radu_vidkhylyty_zakon_quotpro_stolycyuuquot). – 2020. – 23.09).*

Міжнародні організації та іноземні громадяни не можуть формувати органи державної влади України – консультативний висновок ВРП

Положення законопроекту «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення порядку призначення членів ВРП та підвищення інституційної спроможності ВРП» суперечать таким елементам принципу верховенства права, як юридична визначеність і заборона свавілля. На цьому наголошується у консультативному висновку ВРП.

Не відповідають Конституції України норми законопроекту, розробленого Мін'юстом, які стосуються порядку утворення та діяльності Експертної комісії з добору кандидатів на посаду члена ВРП (Комісія), проведення нею конкурсу для попереднього добору кандидатів на посаду члена ВРП, одноразової перевірки нею діючих членів ВРП на відповідність встановленим етичним стандартам.

Законопроектом передбачено, що до складу Комісії входимуть три особи з-поміж суддів або суддів у відставці, три особи, визначені Громадською радою доброчесності, три особи, визначені міжнародними та іноземними організаціями. Планується, що Комісія проводитиме конкурс для попереднього добору кандидатів на посаду члена ВРП окремо для кожного суб'єкта обрання (призначення). А також проведе одноразову перевірку діючих членів ВРП. Рішення за результатами перевірки щодо невідповідності члена ВРП встановленим для судді етичним стандартам підлягатиме обов'язковому розгляду суб'єктом обрання (призначення) для вирішення питання про звільнення його з посади.

ВРП у своєму висновку наголосила на неприпустимості створення органу, який не має конституційної основи. Адже Конституційний

Суд України у своєму Рішенні від 11 березня 2020 року № 4-р/2020 дійшов висновку, що органи (Комісія з питань доброчесності та етики), утворені при конституційному органі, закон не може наділяти контрольною функцією щодо цього конституційного органу. Створення Комісії не узгоджується з нормами законодавства України та міжнародними стандартами.

У нормі законопроекту про делегування Міністром юстиції України осіб до складу Комісії (у разі якщо у визначений термін цього не зробила Рада суддів України) ВРП вбачає намагання органу виконавчої влади втрутитись у діяльність судової влади.

Щодо норми про проведення Комісією конкурсу для попереднього добору кандидатів у висновку зазначається, що Конституцією України не передбачена можливість обмежувати конституційно визначених суб'єктів формування ВРП (Верховну Раду України, Президента України, з'їзд суддів України, з'їзд адвокатів України, всеукраїнську конференцію прокурорів і з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ) у їхньому конституційному праві обирати (призначити) того чи іншого кандидата на посаду члена ВРП. «Суб'єкти обрання (призначення) самостійно оцінюють кандидатів до ВРП на доброчесність при їх обранні (призначенні). Проектом фактично обмежується конституційне право цих суб'єктів самостійно обирати (призначити) членів ВРП», – йдеться у висновку.

З приводу участі у складі Комісії осіб, визначених міжнародними та іноземними

організаціями, з якими Україна співпрацює у сфері запобігання та протидії корупції відповідно до міжнародних договорів України, ВРП зазначає, що це положення порушує основоположні конституційні принципи державотворення, зокрема суверенітет, право народу України на його реалізацію, неподільність державної влади. Адже міжнародні організації як суб'єкти делегування трьох кандидатур до складу Комісії не є представниками народу України, а тому не є носіями державної влади в Україні.

«Конституція України не передбачає можливості обмеження державного суверенітету чи зміни способу реалізації громадянами народовладдя шляхом делегування владних повноважень іноземним організаціям та громадянам. Міжнародні партнери можуть мати виключно дорадчу функцію у формуванні державних органів», – наголошено у висновку.

Щодо участі у складі Комісії осіб від Громадської ради доброчесності ВРП зауважує, що діяльність ГРД не повною мірою виправдала мету її створення, а результати її діяльності в оцінюванні суддів виявилися доволі неоднозначними. «Відповідно до частини першої статті 87 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» Громадська рада доброчесності утворюється з метою сприяння Вищій кваліфікаційній комісії суддів України у встановленні відповідності судді (кандидата на посаду судді) критеріям професійної етики та доброчесності для цілей кваліфікаційного оцінювання. Чинним законодавством не визначено чітко статус ГРД – чи є вона суб'єктом владних повноважень, чи інститутом громадянського суспільства. Не визначено також обсяг її повноважень та відповідальність. Це створює перепони для оскарження її рішень та висновків особами, стосовно яких такі рішення прийняті та на чий права й інтереси такі рішення впливають», – підкреслюється у консультативному висновку.

Стосовно одноразової перевірки діючих членів ВРП, яка передбачена законопроектом, у висновку зазначено: «Запропонована вимога щодо перевірки на доброчесність чинних членів Вищої ради правосуддя, які є суддями і вже

пройшли вказану перевірку в порядку частини третьої статті 127 Конституції України, ставить під сумнів встановлені законом порядок і процедуру призначення судді на посаду, нівелює легітимність цієї процедури та є такою, що посягає на суддівську незалежність».

Оскільки підготовлений Міністерством юстиції України проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення порядку призначення членів Вищої ради правосуддя та підвищення інституційної спроможності Вищої ради правосуддя» суперечить нормам Конституції України, Вища рада правосуддя не підтримує його (*Вища рада правосуддя (<https://hcj.gov.ua/news/mizhнародni-organizaciyi-ta-inozemni-gromadyany-ne-mozhut-formuvaty-organy-derzhavnoyi-vlady>). – 2020. – 11.09*).

«Опозиційна платформа – За життя» подала в Конституційний суд подання щодо визнання окремих положень закону України про НАБУ неконституційними, а також інших нормативних актів щодо діяльності інших виконавчих структур. Про це в ефірі телеканалу «112 Україна» заявив народний депутат від фракції ОПЗЖ В. Німченко.

Він наголосив, що президент Порошенко за своєї каденції, створив, по суті, «поліцейську державу, почав створювати для цього спеціальні правоохоронні органи, в тому числі НАБУ, вивівши їх з підпорядкування виконавчої влади».

«Це перше порушення, це, по суті, потоптались по Конституції. І друге. Конституція покладає на президента зобов'язуючі повноваження, за які він не може виходити, та інші йому надаються повноваження для забезпечення дотримання для громадян прав і свобод. Там вичерпний перелік, що він має робити, в тому числі стосовно діяльності виконавчих структур влади. Між тим, він прийняв рішення, розширив свої повноваження, передбачені Конституцією, і вважав, що це так і є. На жаль, на попередника подивився і діючий президент. Але це вже зовсім і наша історія, це вже історія про Державне бюро розслідування. Теж буде розглядатись», – зазначив Німченко.

Політик додав, що йдеться не про те, щоб визнати весь закон неконституційним, а про те, щоб визнати закон в частині норм, які не відповідають Конституції, якими цими нормами передбачені повноваження президента, «який втрутився у сферу виконавчої влади, по суті, узурпувавши владу, стосовно призначення керівництва НАБУ, стосовно підбору кадрів і стосовно функціонування, організації роботи».

«Оце є. Якщо це признається, по суті, я буду ставити питання про те, щоб Конституційний суд взагалі розглянув питання визнати цей закон неконституційним в повному обсязі. Попередня каденція Конституційного суду мала такі основи», – підкреслив Німченко (112.ua (<https://ua.112.ua/polityka/nimchenko-za-mezhi-dii-konstytutsii-ne-mozhe-vykhodyty-navit-prezydent-549411.html>)). – 2020. – 10.09).

СУСПІЛЬНА ДУМКА

Л. Семишоцький, Закон і Бізнес: ВРП згадала про державний суверенітет, аби захиститися від оцінки з боку іноземців

Єдине, чого добре навчилися за останні роки й чиновники, і народні депутати, то це ховати свої ідеї за нібито вимогами наших міжнародних партнерів. Саме так у Міністерстві юстиції замаскували намір провести фактично переобрання нинішнього складу Вищої ради правосуддя.

Альтернатива від МВФ

Як повідомляв «ЗіБ», у червні рада директорів Міжнародного валютного фонду схвалила меморандум про економічну і фінансову політику щодо нової 18-місячної програми stand-by для України. Серед іншого Уряд зобов'язався внести зміни до закону «Про Вищу раду правосуддя», передбачивши створення комісії, яка проводитиме як попередню перевірку потенційних кандидатів до ВРП, так і разову оцінку її діючих членів. За деякими даними, цей пункт включили з подачі саме української сторони, точніше – представників грантових організацій.

Мін'юст менш ніж за 3 місяці напрацював відповідні зміни, назвавши це «вдосконаленням порядку призначення членів ВРП та підвищення інституційної спроможності Ради», та надіслав їх на вул.Студентську для погодження.

На відміну від положень закону №193-IX, що визначали утворення Комісії з питань доброчесності та етики і вже визнані неконституційними у березні цього року, ці зміни передбачають збільшення складу

нової експертної комісії до 9 осіб за рахунок представників від громадської ради доброчесності. Причому суддівську «трійцю» визначатиме не ВРП, а Рада суддів. Тобто такий собі симбіоз комісій: тієї, що мала добирати членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів, та етичної.

Серед іншого нові «експерти з доброчесності» перевірять і чинний склад ВРП, аби видати окремим членам «чорні мітки» та повідомити відповідний суб'єкт призначення про свою оцінку їхньої придатності для такої роботи. Причому з моменту ухвалення такого рішення повноваження члена ВРП припинятимуться, аж доки подання не буде розглянуто. Хоча для того, щоб скликати з'їзд чи конференцію, знадобиться не один місяць, тим більше – в умовах перманентного карантину.

Прикметно, що схожі норми містить і альтернативний президентському проект №3711-1, який зареєстрував Ярослав Юрчишин із фракції партії «Голос» (що вже вказує на реальних авторів такої ідеї).

Посягання на стандарти

Зрозуміло, що члени ВРП були не в захваті від таких перспектив. Адже у багатьох не минуло і половини строку повноважень. Та й посилення Мін'юсту на те, що проект розроблений на виконання рішення Конституційного Суду від 11.03.2020 №4-р/2020 виглядає не інакше, як блюзнірство. Бо КС якраз і вказав на неприпустимість наділення комісії,

що утворена при конституційному органі, контрольною функцією щодо останнього. І взагалі такі повноваження комісії «не мають конституційної основи».

У консультативному висновку ВРП наголосила на неприпустимості створення ще одного органу, який з огляду на його повноваження також не має конституційної основи. До того ж це не узгоджується з нормами законодавства України та міжнародними стандартами щодо незалежності судової влади, зокрема щодо складу органу, який має вплив на суддівське врядування.

Щобільше, проєкт Мін'юсту зазіхає і на принцип поділу влади, оскільки передбачає, що у разі, якщо Рада суддів спробує заблокувати роботу комісії й не призначить своїх членів, її функцію виконає міністр юстиції (і добре, якщо не з-поміж осіб, яких він вважає «найбільш інтелігентними та розумними»).

Тож у ВРП дійшли висновку, що «простежуються намагання органу виконавчої влади втрутитись у діяльність судової влади». А це є «посяганням на принципи верховенства права, демократії, поділу влади, незалежності суддів та інші конституційні цінності».

Так само непринятною визнана й ідея попереднього відбору членами комісії кандидатів до складу ВРП. Адже Конституція не містить застережень, що будь-який орган може обмежувати суб'єктів формування конституційного органу в реалізації їхнього права призначити (обрати) того чи іншого кандидата до складу Ради. Звісно, якщо він відповідає встановленим вимогам.

Тимчасовий «недосуверенітет»

Водночас чи не вперше у ВРП звернули увагу на той факт, що лише Український народ є джерелом влади в суверенній країні. Втім, проєкт Мін'юсту передбачає втручання у це право з боку міжнародних та іноземних організацій. А це, на думку Ради, «порушує основоположні конституційні принципи державотворення, зокрема суверенітет, право народу України на його реалізацію, неподільність державної влади». Адже міжнародні організації не є представниками Українського народу, а тому не є носіями державної влади в Україні.

У висновку ВРП наголошено, що «делегування владних повноважень іноземним організаціям та громадянам (здійснення добору кандидатів на посади членів Ради, проведення перевірки членів ВРП) порушує положення ст.1, 5 Конституції». Бо міжнародні партнери можуть мати виключно дорадчу функцію у формуванні державних органів.

На жаль, раніше членів Ради не турбувало, що склад Вищого антикорупційного суду формувався фактично під повним контролем з боку громадської ради міжнародних експертів. А конкурсну комісію з добору членів ВККС планувалося сформувати наполовину з іноземців, які до того ж мали б право вето щодо кандидата. І лише коли це торкнулося безпосередньо цього органу, то заговорили про суверенітет та незалежність...

Втім, навіть зараз у Раді не наважуються піддати сумніву логіку висновку Венеційської комісії CDL(2019)027, де вказано, що «тимчасово міжнародним організаціям та фінансуючим організаціям (донорам), які активно надають підтримку антикорупційним програмам в Україні, повинна бути надана вирішальна роль в органі, який є компетентним щодо відбору до спеціалізованих антикорупційних судів» (п. 24). Хоча далі ВК визнає, що такі органи повинні бути створені на перехідний період, оскільки «постійне існування такої системи може порушити питання конституційного суверенітету».

Хай вибачать поважні експерти журналіста, але хіба можна порушувати суверенітет держави навіть тимчасово і задля найдобриших намірів? Принаймні у Конституції дотепер не було пункту про можливість «тимчасово» поділитися суверенітетом – чи то заради боротьби із корупцією, чи то задля отримання кредиту.

Оскільки на вул.Банковій обіцяють не проводити нової судової реформи без висновків ВК (див. «ЗіБ» – Прим.ред.), буде цікаво, чи наважаться експерти органу Ради Європи заперечити «вимогам МВФ». Чи нас знову закликають на якийсь час закрити очі на власну Конституцію задля добрих намірів (*Закон і Бізнес* (https://zib.com.ua/ua/144563-vrp_zgadala_pro_derzhavniy_suverenitet_abi_zahistitsya_vid_.html). – 2020. – 23.09).

Г. Друзенко, НВ: Україна громад: Конституція українського глокалізму

Рівно шістдесят років тому вперше побачила світ видатна праця нобелівського лауреата Фрідріха фон Гаєка *The Constitution of Liberty* (в українському перекладі – «Конституція свободи»). Книжка, про яку Маргарет Тетчер сказала: «Це саме те, у що ми віримо».

Сьогодні Україна проходить своє випробування свободою. І наразі, як і шістдесят років тому, потрібна інтелектуальна сміливість, аби вірити та прилюдно сповідувати, що саме свобода є передумовою добробуту та розвитку нації, а не навпаки. Піднесення Китаю, наступ на свободу в США, Росії, Індії, Туреччині, Угорщині та Польщі, а також у багатьох інших країнах спокушають багатьох робити ставку на порядок коштом свободи. Обирати *ordnung* замість *liberty*.

Втім як слушно стверджує Гаєк, «аргумент на користь свободи не є аргументом проти упорядкованості, [...] але є натомість аргументом проти будь-якої виняткової, привілейованої та монопольної організації [суспільства]». Україні з її розмаїтістю та вродженим «геном свободи» категорично протипоказані будь-яка уніфікація та монополізм. Організація українського суспільства має ґрунтуватись на визнанні та прийнятті нашого культурного, ментального, релігійного, етнічного тощо розмаїття. І тут перед нами постає ключове питання: як нам конституювати такий інклюзивний та гнучкий порядок, який не розіб'є єдину країну на друзки автономних хуторів, що традиційно стають легкою здобиччю наших краще організованих сусідів, але водночас не перетворить державний апарат на прокрустове ложе примусової гомогенізації суспільства?

І тут не зайве пригадати американський досвід. Бо я певен, що покликання України – стати європейською Америкою, землею можливостей і свободи. Вчорашні колонії перемогли Британську імперію, об'єднані не навколо якоїсь одної культурної ідентичності, а навколо прапора свободи та прагнення щастя, в основі якого лежить право бути собою. США

були створені насамперед як оборонний союз, покликаний захистити свободу колоністів самим визначати свою долю і самим урядувати на своїх землях.

Ця логіка має лягти також в основу українського глокалізму. Жодна українська громада, жоден український регіон не подужають самотужки захистити своє право залишатись собою. Але оборонний союз – лише перший вектор доцентрової логіки українського глокалізму. Другий – взаємовигідна внутрішня торгівля. Третій – відстоювання спільних інтересів українських громад та регіонів на міжнародній арені. Четвертий – спільна монетарна політика, що має сприяти динамічному розвитку економіки. І звичайно – спільна політика у сфері державної безпеки, стандартів, національної інфраструктури та верховенства права.

Водночас центральній владі мають бути делеговані лише ті повноваження й у такому обсязі, які (перефразовуючи ст. 5 Договору про Європейський Союз) необхідні на досягнення цілей, що їх українські громади та/чи регіони не можуть належним чином досягти без залучення центрального уряду. Принцип субсидіарності має бути закладений у підвалини розподілу владних повноважень між різними рівнями влади, починаючи від місцевого самоврядування як засадничого та найбільш демократичного рівня.

Принциповим є створення в українських містах муніципальної поліції. Громаді належить природне право не тільки на певний обсяг фінансових ресурсів, а й на самоохорону та забезпечення громадського порядку у власному селі чи місті. Як мінімум, патрульна поліція має перейти у підпорядкування місцевим органам влади. Очільників місцевої поліції слід узгоджувати з місцевими радами. Дільничних (шерифів) загалом доцільно обирати на загальних зборах села чи мікрорайону, на який поширюється їхня юрисдикція.

Аби гарантувати глокальний баланс в українському конституційному дизайні, конче

потрібно уконституювати представництво громад на центральному рівні. Найкращим інструментом для такого представництва має стати друга палата парламенту – «палата громад», яку формуватимуть представники органів місцевого самоврядування. Якщо нижня палата і надалі відповідатиме за глобальний вимір української політики, то верхня – за локальний.

Посада президента має бути скасована чи суттєво обмежена в повноваженнях. Україна має стати класичною прем'єрською республікою. Бо прем'єрська республіка спонукає політичні сили до діалогу та домовляння, а в президентській

моделі переможець отримує усе. І від цього після кожних виборів очільника держави значна частина громадян почуваються чужинцями у власній країні.

Звичайно, це геть ескізний нарис конституційного дизайну українського глокалізму. Тому прошу сприймати його як заклик до дискусії, а не істину в останній інстанції. Глокалізм апіорі передбачає розмаїтість позицій, думок та голосів... *(НВ (<https://nv.ua/ukr/opinion/konstituciya-ta-gromadi-shcho-bude-spriyati-rozvitku-derzhavi-novini-ukrajini-50110748.html>). – 2020. – 8.09).*

А. Боровик, Українська правда.Блоги: Рік Антикоруспуду: він є, він працює і все не дарма

Після Революції Гідності для України настали нові часи, у тому числі й у сфері боротьби з корупцією. Українці вже не хотіли терпіти кричущі розкрадання та афери, що їх ніхто не розслідував і тим паче не розглядав у судах.

Нам потрібні були дії. Нам потрібні були рішення.

Першим з'явилося НАБУ. Потім було створено Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру. Цей тандем «танцював» по-різному, але і йому дечого не вистачало. Тож вінцем антикорупційного трикутника мав стати Вищий антикорупційний суд. Саме він міг би не лише оцінити зібрані докази та якість побудованої лінії обвинувачення, але й дати відповідь на головне для нас запитання: чи винні ті, кого звинувачують у корупції, чи ні.

ВАКС було створено у відповідь на нездатність типової судової системи неупереджено і професійно розглядати справи щодо високопосадової корупції. На цей суд поклали надії не лише в Україні – спершу за запуском, а тепер і за роботою цієї інституції пильно стежать міжнародні партнери.

Україна – не єдина країна, у якій існує такий спеціалізований судовий орган. Загалом десь 25 країн мають схожі суди. І, зважаючи на те, що корупція є транснаціональною проблемою,

деякі експерти міжнародного рівня навіть закликають до створення міжнародного антикорупційного суду.

Так, у той час, як у нас дотепер сумніваються в його доречності, ефективності та навіть справедливості вироків, за кордоном наш ВАКС розглядають, як потенційний приклад.

Але чи варто це робити? І чи можна вже говорити про ефективність?

Спробуємо розібратися по пунктах.

Антикорупційний суд є. Він живий, функціонує, повноцінно працює. Це плюс. Позаду багато роботи. Тільки за перший рік роботи до суду першої інстанції надійшло 268 кримінальних проваджень на 535 обвинувачених, а на додачу ще 10847 клопотань, заяв і скарг. Не менше роботи й в Апеляційній палаті: 1228 справ та матеріалів, 13 скарг на вирок, переглянуто 4 вироків щодо 5 обвинувачених. Це все – дані на 21 серпня 2020 року. Хто тут каже, що суд не працює?

Є різниця між до і після. Хочеться вірити, що точку неповернення ми пройшли. І, хоч у деяких головах ще рояться думки про марне витрачання коштів на цей суд і навіть про його неконституційність (відповідне звернення чекає на рішення КСУ), для мене уже очевидно, що кожен підозрюваний у корупції з острахом чекає розгляду своїх справ у ВАКС. І за один

рік роботи інституції фактично з нуля, маємо 16 вироків. Це складає половину від кількості, яку постановили суди у справах НАБУ-САП до створення ВАКС.

ВАКС робить життя імовірного корупціонера незручним і дуже дорогим. За рік роботи на рахунок Антикору суду було внесено застав на понад 765 мільйонів гривень. І, до речі, саме слідчі судді ВАКС призначали для підозрюваних у корупції найвищі застави в історії нашої країни. Це не досягнення, звісно. Просто доказ того, що в цій інстанції до корупції ставляться жорстко і безкомпромісно. Що може з часом стати добрячим превентивним заходом для охочих наживитися.

А де вирокі? А є вирокі! І виправдувальні, і обвинувальні, і закриті справи за терміном давності. За деякі справи дуже сумно. Проте, все логічно і в межах законодавства. Без екстремумів і серйозних скандалів. Принаймні я їх не бачу.

Є невдоволення і скарги з боку детективів, прокурорів, адвокатів, фігурантів справ і представників громадськості. І у багатьох часом протилежні претензії. Значить, ВАКС таки тримається рівновіддалено. І живе. Живе, як людина – робить помилки, висновки та рухається далі. На те він і суд, подобатися всім не може.

Є недовіра до суду з боку суспільства. Загалом хронічна історія для нашої країни – не вірити судам. Навіть новим і максимально прозоро створеним. З цим треба працювати і не засмучуватися, бо це теж у межах норми.

Є спроба знищити інституцію. Це виклик не лише для суду, але й для суспільства, через нього варто пройти достойно. Багато антикорупційних інституцій пройшли через

це і проходять. Це ніби етап ініціації, перша ознака зрілості. І, будьмо відвертими – в українських реаліях такі атаки є своєрідним підтвердженням, що діяльність ВАКС таки має сенс.

А що далі? Багато роботи і багато перешкод. Але все це можна подолати. Маю кілька порад, як саме.

Комунікувати. З усіма сторонами, на чужих майданчиках, не боятися йти до тих, хто вас не розуміє. Інакше вони і не зрозуміють. Залишайтеся рівновіддаленими та аполітичними, але не будуйте мури. Пояснюйте, але не виправдовуйтеся.

Усвідомлювати свою цінність і унікальність, але не робити це самоціллю. Ви в екосистемі, важкій і часом небезпечній. Варто вчитися жити в ній і з нею ефективно.

Пам'ятати, що бути суддею – це велика честь. Ви маєте стати рольовою моделлю для відновлення довіри до судової системи зі сторони суспільства.

Лупати цю скалу. Розглядати справи, вислуховувати сторони і чесно та неупереджено судити. Бо це єдиний спосіб таки подолати корупцію в нашій країні.

ВАКС, може стати прикладом для багатьох країн, які активно борються з корупцією. Але це можливо виключно за умови професійного, у міру швидкого, неупередженого судочинства.

Так, панове судді ВАКС, до вас завищені очікування. Так, суспільство стежить майже за кожним вашим кроком і рішенням. Але ми знаємо, що ви можете, і віримо, що зможете. Змиріться з цим. І зі святом, звісно!) *(Українська правда.Блогу (<https://blogs.pravda.com.ua/authors/borovyk/5f51d8485f314/>). – 2020. – 4.09).*

О. Мошенець, LV.ua: Наймолодший у світі антикорупційний суд: рік після розблокування

18 вересня 2020 року виповнюється рік, як Верховна Рада України IX скликання ухвалила зміни до закону «Про Вищий антикорупційний суд» і тим самим фактично дала старт його роботі.

Цей законопроект №1025 «Про внесення зміни до закону України «Про Вищий антикорупційний суд» (щодо початку роботи суду)», ініційований Президентом, був одним з перших серед ухвалених парламентом

конституційною більшістю – за нього проголосувало 323 народні депутати, серед них і я. Серед тих, хто утримався – 13 парламентарів, ще 5 проголосували кнопкою «проти».

Потім були інші законопроекти, ухвалені парламентом на підтримку ВАКС, зокрема:

- №3348 про внесення змін до Закону України «Про Вищий антикорупційний суд» щодо надання права здійснювати управління об'єктами державної власності, що належать до сфери управління суду та інших питань роботи;

- №3350 про передачу приміщення ДП «Антонов» Вищому антикорупційному суду;

- №3299 про внесення змін до Закону України «Про Вищий антикорупційний суд» у зв'язку з прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень».

Протягом року розширилась не лише нормативна база щодо ВАКС, але й фінансові запити. В проекті Держбюджету на 2021 рік практично подвоїлись видатки на утримання ВАКС, порівняно з 2020 роком: 510 млн грн проти 291 млн грн, з яких видатки розвитку збільшились з 500 тис. грн до 212 млн грн.

З боку парламенту зроблені реальні кроки для ефективної роботи антикорсуду. Як нещодавно зазначив заступник голови ВАКС Євген Крук, жодного сигналу від суддів про будь-яке втручання влади у їх роботу, жодного впливу влади на судові рішення протягом року не було!

Президент України В. Зеленський, коли торік вітав голову Вищого антикорупційного суду зі стартом роботи установи, зазначив, що все, чого очікують від суду – це покарання топ-корупціонерів та нарешті повернення громадянам відчуття того, що в Україні є справедливість.

Щодо роботи суду. За даними ВАКС за минулий рік було ухвалено 16 вироків, з яких 1 виправдальний та 15 обвинувальних.

Багато це чи мало, та чи можуть цифрові показники бути передумовою якості та справедливості. За оприлюдненими на публічному обговоренні щодо діяльності ВАКС даними, протягом чотирьох років роботи НАБУ і САП без Вищого антикорупційного суду,

судами загальної юрисдикції було ухвалено 33 вироків, або, в середньому, по 8 вироків на рік – вдвічі менше порівняно з ВАКС.

Разом з тим суддям антикорсуду вже доводиться виправдовуватися щодо швидкості роботи. Вони пояснюють, що у перший рік діяльності суду почали розглядати відразу багато справ. Розгляд триває, тож, сподіваємось, що вже наступного року буде більше новин. Сама наявність такої інституції та дискусія навколо цього питання – це вже важливий крок нашої країни на шляху боротьби з корупційною складовою.

Невдоволення швидкістю роботи антикорупційних судів, за даними експертів – одна з найпоширеніших претензій до таких установ у світі.

Наприклад, у Непалі антикорупційний суд повинен розглядати кожну справу не більше шести місяців з моменту отримання справи, а будь-яка апеляція на рішення такого суду має розглядатися Верховним судом не більше трьох місяців. На практиці ж розгляд займає іноді до 11 років.

У Пакистані суди, що розглядають справи про корупцію, повинні виносити рішення протягом 30 днів, але в середньому це займає близько 500 днів.

Навіть у найстарішому антикорупційному суді світу – філіппінському, який повинен виносити рішення не більше, ніж через три місяці з моменту початку розгляду справи, процес інколи розтягується на роки.

Найчастіше у затримці винесення рішень судді звинувачують прокуратуру, яка працює неефективно, серед інших причин – перевантаженість судів та брак кадрів. Така ситуація в Ботсвані, Бангладеші, Кенії та інших країнах, де діють антикорупційні суди. Нагадаю, що у світі сьогодні працює понад два десятки антикорупційних судів: в Афганістані, Бангладеші, Ботсвані, Болгарії, Зімбабве, Бурунді, Камеруні, Хорватії, Індонезії, Кенії, Мадагаскарі, Малайзії, Мексиці, Непалі, Пакистані, Палестині, Філіппінах, Сенегалі, Сербії, Словаччині, Шрі-Ланці, Танзанії, Таїланді, Уганді та Україні.

З них найстаріший – у Філіппінах почав діяти у 1970 роках ХХ століття, а наймолодший

– в Україні у 2019 році. Багато країн, такі як Вірменія та Ліван, наразі дискутують про необхідність створення.

В деяких країнах претензії до роботи антикорупційних судів виникають не через затримку, а навпаки, через швидку процедуру ухвалення рішень.

До прикладу, антикорупційний суд у Палестині повинен розглядати будь-яку справу протягом 10 днів і у такий же проміжок часу після слухання виносити рішення з допустимою відстрочкою в 7 днів. Малайзійський антикорупційний суд не може розглядати справи довше року. Як результат дослідники виявили, що приблизно 75% справ в Малайзії у 2012 році були фактично завернуті антикорсудом через обмеження за часом їх розгляду.

Ще одна розповсюджена причина невдоволення роботою антикорсудів – недостатньо гучні справи, які вони розглядають. Приклад – суд Словаччини, який звинувачують у концентруванні лише на «дрібних» хабарниках. В цій країні формально хабарем вважаються навіть 20 євро, передані як знак подяки лікарю. І лише 3% вироків цього суду стосується справ обсягом понад 5 тисяч євро... За словами судді Верховного суду Литви Аурелійуса Гутаускаса, ні один з антикорупційних судів у світі не є повністю успішним.

Проте чи варто від них відмовлятися? Численні корупційні викриття останніх років не раз доводили актуальність подібного роду трибуналів. Найбільш поширеними аргументами на користь спеціальних антикорупційних судів є їх компетентність, чесність та ефективність.

Навіть в Індонезії, де досить висока роль антикорупційного суду (Pengadilan Tindak Pidana Korupsi), його судді самі були звинувачені в корупції. А на Філіппінах Верховний суд звільнив помічника судді через підозру в його зв'язках з корупціонерами.

Антикорупційні суди, попри зауваження до їх роботи, досить часто виносять вирoki у гучних справах проти топ-корупціонерів.

До прикладу, суд Словаччини зіграв велику роль у справі «Gorilla» (2012 рік), в рамках якої

було розкрито корупційні зв'язки колишнього прем'єра країни з місцевими олігархами.

В липні 2020 року лідер Малайзії Наджиб Разак був визнаний винним в корупції та засуджений до 12 років тюремного ув'язнення в рамках першого судового процесу щодо багатомільярдного корупційного скандалу, пов'язаного з 1Malaysia Development Berhad.

Антикорупційний суд Пакистану у серпні 2020 року пред'явив звинувачення колишньому президенту цієї країни у справі про хабарництво. До речі, оскільки він не міг з'явитися до суду через хворобу, звинувачення йому було винесено по відеозв'язку, що стало першим подібним звинуваченням в судовій практиці Пакистану.

Кенійський антикорупційний суд наразі завершує розгляд гучної справи щодо депутатів, які відбувають покарання за отримання коштів від Національної ради із зернових і сільськогосподарських культур (NCPB) ніби то за закупівлю 40 000 тонн кукурудзи за кордоном. Рішення суду оприлюднять вже до кінця вересня.

Попри важливість міжнародної практики, впровадження антикорупційних судів саме по собі не може викоринити топ-корупцію, яка залежить у більшості країн не лише від наявності або відсутності антикорупційної інфраструктури, але й від економічних, історичних, культурних та інших факторів. До того ж топ-корупція часто перетинає кордони, залучаючи до своїх схем суб'єктів державного та приватного секторів декількох юрисдикцій. Згадаймо бразильську операцію «Автомийка» чи Панамське дос'є...

Кілька країн, серед яких Колумбія та Перу, звернулися до ООН з резолюцією, закликаючи інші держави розглянути питання про створення міжнародного антикорупційного суду. Вони вважають, що наразі існує унікальна можливість реалізувати ідею щодо створення міжнародного антикорупційного суду, ухваливши рішення на спеціальній сесії Генеральної Асамблеї ООН, присвяченій темі боротьби з корупцією, яка відбудеться у 2021 році. Сьогодні це питання аналізується та вивчається членами ООН (*Lb.ua* (https://lb.ua/blog/olena_moshenets/466233_naymolodshiy_sviti_antikoruptsiyniy.html). – 2020. – 18.09).

О. Лемєнов, Дзеркало тижня: Антикорупційний цугцванг Зеленського

28 серпня, Конституційний суд України опублікував рішення щодо неконституційності указу президента України від 15 квітня 2015 року про призначення Артема Ситника директором Національного антикорупційного бюро України (НАБУ). Нагадаємо, в жовтні 2014-го було ухвалено Закон «Про Національне антикорупційне бюро України», яким передбачалося створити новий орган правопорядку, що повинен був розслідувати корупційні злочини високопосадовців. Загалом відповідний запуск Бюро як елемента системи органів правопорядку згадується в Концепції реформування кримінальної юстиції від 2008 року. Проте створення відклалося до постмайданних часів.

Уже під час правління Петра Порошенка вищезгаданий закон був ухвалений і розпочався конкурс. Звісно, зважаючи на типову поведінку керманців нашої держави, Петро Олексійович намагався втримати всю повноту влади у своїх руках. Тому депутати проголосували за нормативно-правовий акт, що передбачав право призначати переможця конкурсу на посаду директора НАБУ саме президенту України. Вже тоді стало очевидно, що це міна вповільненої дії, адже закон не може суперечити Конституції України в частині статті 106, де зазначено вичерпний перелік повноважень глави держави. Іншими словами, якщо в Конституції немає певної функції для президента України, то і в законах не може бути нічого додаткового. І Порошенко розумів, що, призначаючи директора НАБУ, він порушує норми Основного Закону України. Проте розглядати відповідний кейс потрібно ширше, враховуючи передісторію, політичні перипетії та наслідки для України.

Отже, Петро Порошенко 2014 року залишив за собою право прямо впливати на призначення директора НАБУ, додатково створивши можливість зняти незговірливого главу антикорупційного органу, якщо останній передумає рухатися у фарватері політичних забаганок президента. Конкурс виграв тоді

мало кому відомий Артем Ситник. 2015 року вищезгаданим указом, що оскаржений депутатами до Конституційного суду, його було призначено на посаду. Поступово розпочався запуск НАБУ, перші розслідування продемонстрували аполітичність розслідувань, адже в прицілі детективів Бюро опинялись як регіонали, так і автори тодішньої парламентської коаліції – депутати «Блоку Петра Порошенка» та «Народного фронту». Зняти Ситника соратники Порошенка намагалися неодноразово, зокрема через законодавчі зміни, запроваджуючи спрощені підстави для звільнення директора НАБУ. Зрештою, це завжди конвертувалось у скандал, і наші міжнародні партнери прямо натякали Порошенку: звільніть Ситника без належних для того законних підстав, завершимо фінансову допомогу, тоді як Україна перебуває в стані війни з Росією в Донбасі.

Проте після зміни влади 2019 року розпочалася нова ера в роботі НАБУ. Скандали з прокурорами Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (САП) дещо стихли. Відбулося кілька гучних затримань, включаючи передачу найбільшого хабара в історії незалежної України за закриття провадження проти ексміністра екології в уряді Азарова Миколи Злочевського. Безумовно, не все було ідеально в співпраці НАБУ – САП, але загалом ситуація поліпшилася. Особливо це стало помітно за часів керівництва Офісом генпрокурора (ОГП) Русланом Рябошапкою в другій половині 2019-го – на початку 2020 року. Окрім цього, співпрацю попервах помічено і зі Службою безпеки України. Проте в березні 2020 року руками підконтрольних Коломойському та Авакову депутатів разом із членами фракції «Опозиційна платформа «За життя» Рябошапку зняли з посади. За протекції нового голови офісу президента Андрія Єрмака ОГП очолила Ірина Венедіктова, якій заважали як Ситник, так і Холодницький. Баканов змінив свою політику в контексті керівництва СБУ, створюючи проблеми НАБУ через бажання забрати деякі провадження (кейси Бахматюка)

або здійснення відповідних експертиз у рамках кримінальних проваджень. Очевидно, що новій команді потрібні були «свої» на кожній із керівних посад.

Зрештою, спроби завадити Ситнику не нові навіть у період керівництва державою Зеленським. Ті ж депутати від фракцій «Європейська солідарність», ОПЗЖ, «Батьківщина» та групи «За майбутнє» подавали законопроект стосовно автоматичного звільнення директора НАБУ та притягнення його до адміністративної відповідальності за вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією. Перед тим підлегли міністру Арсену Авакову люди з допомогою свідчень підконтрольної агробарону Бахматюку особи «організували» у судовому процесі для Ситника адміністративний протокол за пов'язане з корупцією правопорушення. Зараз це рішення оскаржується директором НАБУ в Європейському суді з прав людини. Окрім цього, підконтрольні знову ж таки Коломойському депутати намагалися розгойдати човен шляхом прийняття у Верховній Раді постанови про звільнення Ситника. Хоча навіть студенту юридичного факультету зрозуміло, що це незаконний спосіб усунення з посади, бо його не передбачено профільним законом.

Загалом картина зрозуміла – проти Ситника об'єдналися всі «еліти»: корупціонери різних ітерацій влади, олігархи, росіяни, технологи Дональда Трампа, «п'ята колона». Кожна з цих груп має свій зиск: хтось прагне спокійного ожиріння, хтось – відштовхнути Захід від України. Здавалося, що Зеленський мав би зробити висновок про «чобітки, які треба брати». Але сталося навпаки.

Тепер повертаємося до конституційного подання 51 депутата. Нагадаємо, воно спрямоване на визначення неконституційним права президента України призначати директора НАБУ. Датоване відповідне звернення від парламентаріїв 16 квітня 2020 року. Важливо зауважити, що підписи поставили підконтрольні Коломойському, Авакову та Медведчуку депутати – Олександр Дубінський, Максим Бужанський, Олександр Куніцький, російський агент у Верховній Раді Андрій Деркач та цілий перелік депутатів ОПЗЖ.

Аналізувати всі пункти подання не будемо. Загалом депутати аргументують свою позицію тим, що НАБУ є державним правоохоронним органом, тому має бути віднесений до системи органів виконавчої влади. Президент у свою чергу виконавчої гілки влади не очолює. Також у тексті подання є відсилання до рішення Конституційного суду України від 16 грудня 2019 року у справі за поданням щодо надання висновку про відповідність законопроекту про внесення змін до статті 106 Конституції України (щодо закріплення повноважень президента України утворювати незалежні регуляторні органи, НАБУ, призначати на посади та звільняти з посад директора НАБУ і ДБР). Тоді КСУ чітко вказав, що президент України – це глава держави, а вищим органом у системі органів виконавчої влади є Кабмін. І якщо президента України наділити такими повноваженнями, що віднесені до сфери відання Кабміну, то це порушить баланс влади.

Між тим цікаво було дізнатися, що депутати таки не оминули наріжного каменя оскаржуваного акта президента України. Вони наголошують, що до юрисдикції КСУ потрапляють обидва види актів – нормативно-правового та індивідуально-правового характеру. Як наслідок, існує варіація позицій, що акти індивідуально-правового характеру не могли й не можуть бути оскаржені в КСУ. Суд, у свою чергу, цього разу трохи видозмінив позицію і вирішив, що розглядати таке подання можна.

Отож, на думку суддів КСУ, президент України вийшов за межі своїх конституційних повноважень, призначивши Ситника на посаду директора НАБУ. Окрім цього, вказано на потребу змінити підпорядкування Бюро. Іншими словами, НАБУ має бути вмонтоване у систему органів виконавчої влади, підпорядковуючись Кабміну. І саме прем'єр-міністр України мав би призначати очільника Бюро.

Як наслідок, КСУ вирішив визнати таким, що не відповідає Основному Закону, указ президента України про призначення Ситника на посаду. Відповідний документ, як зазначено, має втратити чинність із дня ухвалення КСУ цього рішення. При цьому відповідне

визнання неконституційним не поширюється на правовідносини, які виникли внаслідок здійснення посадових обов'язків особою, призначеною президентом України на посаду директора НАБУ. Іншими словами, жодне розслідування детективами Бюро не може бути визнане незаконним або призупинене через опублікування цього рішення КСУ. Більш того, директор НАБУ, за чинними нормами Кримінального процесуального кодексу України, не є керівником органу досудового розслідування. Іншими словами, антикорупційним розслідуванням за жодних обставин – звільняють Ситника чи ні – нічого не загрожує.

На початку статті було наведено перелік осіб, які найсильніше бажали знести Ситника з посади. Прикладів було наведено чимало. Космічна швидкість розгляду подання депутатів до КСУ не те що вражає, такий поспіх важко пригадати за останні кілька років. Очевидно, що політичні мотиви є основою задля звільнення директора НАБУ з посади. Ніхто не перебирав методами боротьби, аби тільки зупинити антикорупційний рух у державі. Але мене зацікавило інше: якщо президент України не мав конституційного права призначати на посаду директора НАБУ, то і звільняти наразі очільника цього органу правопорядку глава держави також не може.

Більш того, представник президента Зеленського в Конституційному суді Федір Веніславський визнав, що рішення КСУ не є автоматичною підставою для звільнення Ситника з посади. Потрібно прийняти ще одне рішення. Перше, що Веніславському спало на думку, – Зеленський має видати указ про звільнення директора НАБУ на підставі рішення Конституційного суду. Але він не певен, що Володимир Олександрович піде таким шляхом. Питання, на його думку, дуже неоднозначне і потребує детального вивчення. Також Веніславський зазначив, що існує вірогідність перегляду процедури призначення на посаду керівництва Бюро. І вона має бути «поза межами виконавчої влади». Бо саме там, на думку представника президента в КСУ, найбільші корупційні оборудки. Тому

знадобляться зміни до закону. А згодом – до Конституції та профільного закону.

Спочатку Веніславський розповідав про різні варіанти розвитку подій, але згодом став стверджувати, що повноваження Ситника призупинені. Проте без відповідного указу президента України Ситник і надалі залишається на посаді. Жодного прямого впливу на призупинення повноважень директора НАБУ рішення КСУ не має. І саме тут криється найцікавіше.

Групи Коломойського, Авакова та Медведчука, за палкої підтримки технологів Трампа і російської сторони, організували для президента Зеленського своєрідний цугцванг. У шахах цей термін означає ситуацію, коли кожен будь-який наступний крок лише погіршує ситуацію того, хто має зробити хід своєю фігурою. З одного боку, існує рішення КСУ про неконституційність призначення Ситника директором НАБУ 2015 року, і його потрібно звільнити з посади. Але, нагадаю, якщо президент України не мав права призначати, то не має права і звільняти. І тут два варіанти. Перший – Зеленський не звільняє Ситника, а значить, прикриває «корупціонера» і заплющує очі на нібито очевидне рішення КСУ. Другий – Зеленський звільняє Ситника і повноцінна співпраця з Міжнародним валютним фондом щодо надання макрофінансової допомоги Україні призупиняється. Згодом країна скочується в дефолт і починається зближення з Російською Федерацією, про яке так мріють вищезгадані політико-олігархічні кола кількох країн. Понад те, західні еліти можуть утомитися від постійної неспроможності української сторони дати собі раду бодай на антикорупційному фронті. Їм набридне носити «валізу без ручки», і вони кинуть нас сам на сам у війні з Російською Федерацією.

Другий сценарій, у свою чергу, вплине на електоральну підтримку Зеленського і стане фундаментом для його програшу у наступних президентських перегонах. Очевидно, що олігархічним групам Зеленський як сильний президент не потрібен. Більш того, Медведчук спить і бачить, щоб його соратник Ю. Бойко переміг на виборах 2024 року. Нагадаю, що

Ситник заважав як російським елітам, так і бек-офісу президента США Дональда Трампа, який вважав Артема Сергійовича «зброєю» демократів.

Єдине, про що хочеться зауважити насамкінець: сідаючи грати в шахи з «гросмейстерами», що більш як 20 років управляють олігархічними імперіями з десятками підшефних депутатів у кожному складі парламенту, треба мати досвід і стратегічне бачення. Варто диверсифікувати політичні ризики, закріплювати свій статус на Заході, опиратися впливам російської сторони. Зеленському просто бракує досвіду, щоб зважати на розстановку фігур на політичній шахівниці 2020 року. І рішення про звільнення Ситника фактично може стати фатальним для його політичної кар'єри.

Зрештою, наступного дня після рішення КСУ Володимир Зеленський обрав свій шлях,

опублікувавши на сайті офісу президента України «філософський трактат» про те, що вони виступають на боці сильної правової держави і розподілу повноважень між усіма гілками влади. З одного боку, це виглядає потужно – президент України визнає рішення КСУ стосовно неконституційності указу свого попередника. А з іншого – ми чудово пам'ятаємо спроби вже самого Зеленського узурпувати владу через призначення, наприклад, очільника нового органу правопорядку під назвою Бюро економічної безпеки (БЕБ). Депутати провладної фракції на консультаціях навіть чути не хотіли, щоб право призначення голови БЕБ відійшло до прем'єр-міністра.

Як-то кажуть, історія про спідню білизну і хрестик досі не втрачає своєї актуальності (*Дзеркало тижня* (<https://zn.ua/ukr/internal/antikoruptionsij-nij-tsuhtsvanh-zelenskoho.html>). – 2020. – 29.08).

Є. Солонина, Радіо Свобода: Атаки на НАБУ і САП – удар по безвізу та по підтримці Заходу?

Рішення Конституційного суду України й Верховної Ради, які ставлять під сумнів незалежність Національного антикорупційного бюро і Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, стривожили українське громадянське суспільство і західних партнерів України. Такі кроки, що завдають шкоди системі антикорупційних органів, є підставою для скасування безвізу з ЄС та припинення фінансової допомоги від західних донорів, попереджають і експерти, і західні політики, і представники української опозиції.

Конституційний суд 16 вересня визнав неконституційними норми закону про створення НАБУ та призначення його керівника, наступного ж дня Верховна Рада призначила членами конкурсної комісії для обрання антикорупційного прокурора фахівців, у добросовісності яких сумніваються і західні політики, і українські антикорупційні організації.

Частина норм закону про Національне антикорупційне бюро є неконституційними:

так, президент України не мав повноважень створювати НАБУ, призначати експертів до конкурсної комісії з відбору його керівника і за підсумками конкурсу призначати його на посаду. Таке рішення ухвалила верхня палата Конституційного суду 16 вересня, розглянувши подання 50 народних депутатів.

Суд вирішив, що попередній президент України П. Порошенко перевищив свої повноваження, утворивши НАБУ та призначивши його директором А. Ситника.

Втім, КСУ дозволив, щоб ці норми закону діяли ще три місяці, та зобов'язав Верховну Раду невідкладно виправити ці норми закону про НАБУ, щоб вони відповідали Конституції.

Раніше, 28 серпня, КСУ визнав неконституційним конкретний указ попереднього президента Петра Порошенка про призначення Артема Ситника директором НАБУ.

Нинішнє рішення не створює перешкод для роботи бюро, воно стосується лише повноважень президента, наголосив після

рішення КСУ представник президента в цьому суді та депутат від «Слуги народу» Федір Веніславський.

«Рішення КСУ не має ретроспективної сили. На момент формування НАБУ і призначення його голови все відбувалося законно. І бюро буде продовжувати роботу у звичайному порядку до зміни закону і призначення нового голови», – уточнив Веніславський в коментарі «Суспільному».

Обидва рішення КСУ (про незаконність указу про призначення директора НАБУ та про окремі норми законодавства щодо формування бюро) були цілком прогнозованими, втім, вони несуть ризики для ефективності та незалежності НАБУ, це визнавали експерти, опитані Радіо Свобода наприкінці серпня.

Про ці загрози згадував і сам директор НАБУ Артем Ситник в інтерв'ю Радіо Свобода. Ситуацію навколо НАБУ він пояснює тим, що «незалежний орган не всіх влаштовує, причому й тих осіб, які знаходяться в найвищих кабінетах».

Напередодні лідер партії «Слуга народу» Олександр Корнієнко заявляв, що закон про НАБУ потрібно змінювати, і передбачав, що це викличе суспільну дискусію.

Втім, як довго Ситник очолюватиме НАБУ та якою буде процедура обрання нового керівника, якщо чинні норми закону є неконституційними – на це наразі не мають відповіді ні в Конституційному суді, ні в парламенті, ні на Банковій.

САП – без «голови», конкурсна комісія – без міжнародної підтримки

Паралельно з розвитком подій навколо НАБУ в центрі суспільної уваги опинилася доля ще одного антикорупційного органу – Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

15 липня Верховна Рада не змогла набрати голосів для призначення семи з 11 членів конкурсної комісії, яка має обирати голову САП та інших посадовців цього органу.

21 серпня САП залишилася без свого керівника: головний антикорупційний прокурор Назар Холодницький написав заяву на звільнення.

Того ж дня її підписала генеральна прокурорка України Ірина Венедіктова.

Відтоді вона є фактичним керівником САП, доки не призначать її нового голову.

3 вересня парламент зробив другу спробу призначити більшість членів комісії для проведення конкурсу на голову САП. І знову забракло голосів.

17 вересня Верховна Рада 239 голосами призначила сімох з 11 членів конкурсної комісії для призначення очільника САП. Ще чотирьох має обрати Рада прокурорів. Голосів монобільшості виявилось замало: окрім неї, кандидатури підтримала фракція «ОПЗЖ» та позафракційні.

Зрештою, до конкурсної комісії увійшли:

Олена Бусол, доктор юридичних наук.

Андрій Гуджал, адвокат.

Олексій Дрозд, доктор юридичних наук.

Катерина Коваль, перша заступниця голови «Союзу юристів України».

В'ячеслав Навроцький, член-кореспондент Національної академії правових наук України.

Богдан Романюк, кандидат юридичних наук.

Євген Соболев, доктор юридичних наук.

Цей склад конкурсної комісії розкритикували як в Україні, так і за її межами. Причому застереження щодо антикорупційного досвіду та доброчесності цих людей з'явилися ще напередодні голосування.

З критикою складу конкурсної комісії виступили західні політики.

Так, євродепутатка Віола фон Крамон попередила, що під загрозою опиняються безвіз та західна фінансова підтримка України.

«Поки міжнародна спільнота зосереджена на Білорусі, уряд України поспішно просуває кандидатів, яким не вистачає досвіду та доброчесності, обрати керівника САП. Це не спрацює. Український уряд ставить під загрозу безвіз з ЄС і запланований транш у розмірі 1,5 мільярда євро допомоги», – заявила Віола фон Крамон.

Від доброчесності комісії з відбору голови САП залежатиме подальша підтримка України з боку Сполучених Штатів та ЄС, таку заяву оприлюднило після голосування посольство США в Україні.

«США та ЄС взяли до відома рішення Верховної Ради про призначення членів комісії для вибору спеціалізованого антикорупційного прокурора. Комісія повинна розпочати прозорий процес, в основі якого – добросовісність та заслуги кандидатів. Від цього буде залежати наша подальша підтримка», – попередило дипломатичне представництво США.

Аналогічну заяву зробило представництво ЄС в Україні.

Продовжується політичний демонтаж антикорупційної системи, побудованої в попередні роки – експерт

Голова організації State Watch Гліб Канєвський в коментарі Радіо Свобода наголошує: для формування комісії з обрання керівництва САП парламент продемонстрував об'єднання партії влади та проросійських сил.

«Продовжується політичний демонтаж антикорупційної системи, побудованої в попередні роки. Я не виключаю, що після САП та НАБУ депутати від «Слуги народу» разом з опозиційними політиками, які мають явну антизахідну орієнтацію, візьмуться за те, щоб приборкати НАЗК, яке останні кілька місяців демонструвало свою незалежність, взявшись за перевірку нових депутатів і міністрів. Якщо НАЗК не приборкають – ми невдовзі побачимо публікації про численні порушення в деклараціях представників влади. Звісно, можна і далі наївно вірити, що звернення до КСУ – це боротьба за правову справедливість. Але, на мою думку, це саме демонтаж правоохоронних органів, які в останні роки дали суспільству надію, що корупція може бути подолана», – підсумовує антикорупційний експерт.

«САП намагаються добити через конкурсну комісію, яку різними покидьками хочуть заповнити «Слуга народу» і «ОПЗЖ». Скоро до далять і поставлять свою людину з мафії», – так оцінює особи членів комісії голова соціально-політичного відділу у виданні «Ліга.Нет» Петро Шуклінов. На його думку, чинна влада системно підважує всі три органи, вертикаль яких забезпечує притягнення корупціонерів до відповідальності: НАБУ, САП та Антикорсуд.

«Слуги народу» пішли на пряме порушення умов безвізу з ЄС, проголосувавши за ручну

комісію з відбору керівника антикорупційної прокуратури. Попри заяви посла ЄС, послів «Групи семи», впливових євродепутатів, які застерігали, що такі голосування можуть дорого коштувати. Не дійшло. Тому знайте кому дякувати за можливе скасування безвізу. Зеленському та різним «дубінським» і «бужанським», яких він пригрів. Так, це не буде буквально завтра, але політичний процес запущено», – таку заяву оприлюднив «ЦПК».

Голова юридичного відділу «Трансперенсі Інтернешнл Україна» Катерина Риженко визнає, що в Україні тривають спроби системних атак на антикорупційні органи. Але вона каже, що вважати систему антикорупційних органів знівельованою передчасно.

«Системні спроби ослабити антикорупційні органи й позбавити їх незалежності однозначно ідуть. Голосування у парламенті за комісію з відбору керівництва САП це підтверджує. Однак говорити, що антикорупційні органи нейтралізовані, зарано. Є численні запобіжники, серед яких гарантія незалежності прокурорів і детективів від керівництва цих органів. Так, ми маємо цілком очікуваний супротив. Чи заважає він роботі антикорупційної системи? Так. Чи можна говорити, що її зруйновано? Ні! Але, на жаль, зараз такий етап, що реформи в Україні не рухаються вперед, а зусилля реформаторів спрямовані на те, щоб зберегти та не дати відкотити назад ті досягнення, які були після перемоги Революції гідності», – пояснює К. Риженко.

На всі звинувачення, критику і тривогу Заходу та українського суспільства в Офісі президента України відповіли закликком оцінювати роботу антикорупційних органів за їхніми результатами й не вдаватися до «надмірних емоцій» та «спекулятивних оцінок».

«Закликаємо утриматися від надмірних емоцій усіх учасників суспільної дискусії щодо діяльності антикорупційної інфраструктури держави, а також від спекулятивних оцінок роботи конкретних осіб на адміністративних посадах в антикорупційних органах. Шлях подолання корупції є також обов'язковою складовою для

європейської та євроатлантичної інтеграції нашої держави. Мірилом ефективності боротьби з корупцією не може бути те чи інше прізвище на тій або іншій посаді. Повинні працювати інституції – незалежно від прізвищ і так, щоб керувалися виключно параметрами відповідних законів. Повинні, нарешті, суттєво збільшуватися конкретні результати діяльності антикорупційної інфраструктури. Перш за все у вигляді беззаперечних обвинувальних судових вироків. Наголошуємо, що новий керівник САП – хто б ним не став після відбору комісією – має усвідомлювати все це на сто відсотків», – ідеться в заяві Офісу Володимира Зеленського.

Що буде з НАБУ?

Протидія НАБУ з боку групи народних депутатів має на меті приборкати конкретно Артема Ситника, який демонструє свою незалежність від влади, вважає Гліб Канєвський.

«Група депутатів партії влади демонструє синергію з представниками «ОПЗЖ» та позафракційних з числа колишніх регіоналів та різних агентів олігархів у парламенті. Вони регулярно роблять подання до КСУ про визнання різних положень законодавства про антикорупційні органи неконституційними. Наразі вони обрали цей спосіб приборкати Ситника – через Конституційний суд. Перед цим за допомогою медійних атак і тиску Генпрокуратури змусили піти з посади керівника САП Назара Холодницького. Натомість Ситник і НАБУ продовжують свою незалежну політику, маючи захист громадянського суспільства і міжнародних партнерів, які мають певну довіру до НАБУ», – так пояснює експерт те, що для атаки проти Антикорупційного бюро обрали саме подання до КСУ.

Нині все залежить від «монобільшості» у парламенті, який має три місяці на зміни до законодавства про НАБУ, підсумовує Канєвський.

Те, що окремі положення законодавства про НАБУ визнані неконституційними – очікуваний розвиток подій, передумови якого були закладені, ще коли минула влада формувала антикорупційні органи, пояснює Катерина Риженко.

За її словами, позитивом є те, що НАБУ не ліквідовано та його роботу не припинено, і є три місяці на виправлення законодавства. Однак є ризики, що виправлятимуть не лише норми про те, що керівництво органу і членів комісії для відбору кандидатів призначає президент, попереджає експертка.

«КСУ дав три місяці на те, щоб виправити норми закону. І головна його претензія стосується повноважень президента. Його безпосередньо викреслили з закону про НАБУ. Але сам цей орган не визнали неконституційним. За Конституцією, президент має вичерпний перелік повноважень, і формування НАБУ дійсно немає серед них. За своєю суттю це орган виконавчої влади, відтак буде логічним, якщо його склад і керівництва формуватиме уряд. Але небезпека в тому, що сам факт виправлення закону про НАБУ – це скриня Пандори. Адже є ризики, що депутати, не зацікавлені в боротьбі з корупцією, внесуть й інші зміни, – попереджає експертка. – Тоді, в час формування НАБУ ця невідповідність була очевидною, її обговорювали, але тоді участь президента у формуванні цього органу пояснювали політичною доцільністю. Тоді це був компроміс. Зараз він став пострілом в ногу. І невідомо, чим це закінчиться. Тож треба дуже стежити за процесом змін до законодавства».

Про те, що доля і НАБУ, і САП нині найбільше залежить від парламенту, погоджуються й українські експерти, і західні дипломати.

Тому журналістка Радіо Свобода В. Лазур опитала народних депутатів та зібрала різні позиції щодо рішення Конституційного суду про неконституційність процедури формування НАБУ.

Представник «Слуги народу» Микола Стефанчук не бачить проблем у тому, щоб привести норми про НАБУ у відповідність до Основного закону.

«Тут нічого проблемного немає... Я думаю, наше скликання ефективно виконає рішення КСУ», – стверджує представник монобільшості.

А. Осадчук, депутат від партії «Голос», пригадує, що передумови для правових проблем з антикорупційними органами заклали ще кілька років тому.

«Про це говорили ще з 2014–2015 років. Створювалося НАБУ, а також ДБР – і в них такий самий юридичний дефект: повноваження президента щодо формування цих органів та призначення директорів НАБУ і ДБР. Тож це не було несподіванкою. Єдиний спосіб врятувати антикорупційну інфраструктуру – привести її у відповідність до Конституції», – вважає опозиційний депутат.

Водночас депутат від «ЄС» О. Гончаренко вважає, що попередня влада створила НАБУ цілком правильно.

«Я вважаю, що НАБУ було створено правильно, тодішній президент Петро Порошенко призначив керівника бюро після конкурсу, який відбувся абсолютно прозоро. Особисто я не бачу тут порушення Конституції. Я не знаю, як виконати це рішення КСУ

після того, як минуло стільки років. Напевно, найкраще – ухвалювати зміни до Конституції», – припускає Гончаренко.

На значно більшу проблему вказує депутат від «Батьківщини» Михайло Цимбалюк: за його словами, подібні рішення щодо НАБУ та САП, які розслідують корупцію та передають справи до Антикорупційного суду (ВАКС), ставлять під сумнів рішення самого ВАКС у справах проти корупціонерів.

Окрім того, Цимбалюк говорить про загрозу того, що майбутні керівники антикорупційних органів можуть бути фактично підпорядковані главі держави, а це, своєю чергою, шлях до узурпації влади (*Radio Свобода (<https://www.radiosvoboda.org/a/nabu-i-sap/30844572.html>). – 2020. – 18.09*).

К. Петраш, Закон і Бізнес: Ненаситний директор

Конституційний Суд вирішив, що, призначивши директора Національного антикорупційного бюро, 5-ий Президент вийшов за межі своїх повноважень. Як наслідок, відбулося розбалансування системи стримувань і противаг. Проте сам керівник НАБУ вважає, що краще розуміється на тлумаченні Конституції.

Остаточо незаконно

Українська політика та право завжди ходять парою, наче біда, яка не приходить одна. От і знову вони перетнулися під час розгляду подання 51 народного депутата щодо конституційності указу Президента «Про призначення Артема Ситника директором Національного антикорупційного бюро України». У своєму рішенні від 28.08.2020 №9-р/2020 КС сказав своє слово та визнав такий указ неконституційним.

Народні депутати звернули увагу на те, що Петро Порошенко, призначивши очільника НАБУ, вочевидь вийшов за межі правового поля. Річ у тім, що повноваження глави держави, у тому числі щодо призначення посадових осіб, вичерпним чином закріплені

в Конституції, норми якої є нормами прямої дії. І про це єдиний орган конституційної юрисдикції не втомлюється повторювати від часу свого створення.

Так, у рішенні №9-р/2020 наголошено, що НАБУ за своєю природою є органом, який входить у систему виконавчої влади та складається з центрального та територіальних управлінь. Якби час можна було повернути назад, то, керуючись буквою закону, таке призначення мав би здійснювати Кабінет Міністрів в особі Прем'єра.

Після зіставлення норм Основного Закону та указу, судді КС дійшли висновку: призначення Президентом керівника органу, який за своїми повноваженнями функціонально належить до органу виконавчої влади, призведе до розбалансування системи стримувань і противаг, порушення функціонального поділу влади та фактичної зміни форми державного правління.

Крісло, яке хитається

Позиція КС, без перебільшення, сколихнула юридичну спільноту, оскільки вперше постало питання, як має виконуватися це рішення.

Сам А.Ситник в інтерв'ю одному з видань зазначив, що нікуди йти не збирається. На його думку, все, що КС розглядає стосовно його відомства, тільки шкодить. Напевне, державі, з якою він себе ототожнює. Головні аргументи очільника НАБУ зводяться до того, що Суд уперше розглянув питання конституційності не нормативного документа, а акта індивідуальної дії, який вичерпується з моменту виконання.

Натомість у НАБУ вирішили, що Конституцію можна не читати, і гучно заявили, що в чинному законодавстві вичерпно закріплено 13 підстав для звільнення директора. Оскільки визнання указу про призначення на посаду неконституційним не передбачено нормами профільного закону, то про звільнення не може йтися. Аж доки Верховна Рада не внесе відповідних змін до законодавства, А.Ситник має виконувати свої повноваження, уважають у пресслужбі бюро.

Утім, з точки зору прямої дії норм Конституції, визнання будь-якого акта таким, що втратив чинність на підставі рішення КС, не потребує додаткового розпорядчого рішення на його виконання. Інакше це відкриває шлях до правового хаосу, коли якийсь чиновник матиме змогу ігнорувати позицію Суду.

Епопея думок

Разом з тим своєю поведінкою керманіч антикорупційного органу чітко вказує на те, що не буде виконувати рішення Суду, попри прямий припис Конституції про його обов'язковість. Однак таке ігнорування рішення суб'єкта конституційного контролю, на думку правників, може потягти за собою кримінальну відповідальність.

Як зазначив юрист Андрій Портнов, такі дії директора НАБУ підпадають під дві статті Кримінального кодексу: 382 («Невиконання судового рішення») та 353 («Самовільне присвоєння владних повноважень»). «Усі спроби прочитати рішення КС якось по-іншому – це узурпація влади», – зазначив А.Портнов.

Політолог Вадим Карасьов зазначив, що в будь-якому разі це погана новина для А.Ситника і для всієї компанії любителів грантів. «Думаю, йде боротьба за те, щоб зараз всю цю схему

нібито антикорупційних західних проєктів якось модернізувати та зробити незалежними від заходу й усіх зовнішніх гравців», – додав він.

Адже до цього не раз поширювалася інформація щодо прямої підтримки А.Ситника з боку різних посольств іноземних держав.

Прикметно, що Президент Володимир Зеленський доволі сухо прокоментував цю ситуацію. «Я не можу його звільнити чи не звільнити. Є рішення КС», – сказав він. Утім, представник глави держави в КС Федір Веніславський висловив більш категоричну позицію. «З юридичної точки зору, А.Ситник більше не може виконувати повноваження глави НАБУ, оскільки указ про його призначення втратив чинність», – сказав він.

Звільнити й розігнати

Відповідаючи на запитання журналіста «ЗіБ», чи будуть ініційовані зміни до закону «Про Національне антикорупційне бюро України» для звільнення А.Ситника, народний депутат Василь Німченко наголосив, що в тому немає потреби. «Цей нормативно-правовий акт є предметом конституційного контролю, і вже 10 вересня відбудеться слухання щодо організації та функціонування цього органу», – зазначив нардеп.

На запитання, чи буде він ініціювати кримінальне провадження в разі невиконання А.Ситником рішення КС, В.Німченко відповів, що не залишить поза своєю увагою подібне самоправство. І наголосив, що всі подальші дії, які А.Ситник реалізовуватиме в межах повноважень директора НАБУ, будуть незаконними.

Правової колізії такого масштабу, мабуть, Україна ще не знала. Рішення КС не підлягають оскарженню та повинні обов'язково виконуватися. Гарант додержання Конституції не може скасувати указ попередника або ж звільнити очільника бюро, позаяк це не належить до його повноважень.

З правової точки зору, НАБУ повинне підпорядковуватися Уряду, бо є центральним органом виконавчої влади. Утім, протягом усього строку роботи цього органу Кабмін

жодним чином не взаємодіяв з ним, а тому ймовірність розв'язання цієї правової проблеми в стінах КМ доволі низька.

Водночас більшість правників переконана, що подальше здійснення повноважень може закінчитися для А.Ситника кримінальним провадженням. Адже невиконання рішення КС тягне за собою відповідальність, установлену законом. Кримінальні правопорушення, що вчиняються директором НАБУ, віднесені до підслідності ДБР.

Між іншим, А.Ситнику важко буде заручитись і підтримкою громадської думки, якщо він посилатиметься на нібито розправу з ним за боротьбу з корупціонерами. Протягом 5 років діяльності НАБУ не відзначилося особливою ефективністю. Так, за січень – липень 2020 року до державного бюджету повернуто аж 48 тис. грн. Такі суми ніяк не корелюються з видатками, які щороку «проїдає» цей орган.

Якщо ж і закон буде визнано таким, що не відповідає Конституції, то це може стати початком кінця «антикорупційної» вертикалі, утвореної за порадами наших іноземних партнерів. Утім, хто б не виконував функцію боротьби з хабарниками, гроші, витрачені на діяльність попереднього органу, українцям ніхто не поверне.

КОМЕНТАР ДЛЯ «ЗіБ»

Чи потрібно видавати окремий розпорядчий акт про звільнення директора НАБУ на виконання рішення КС?

Василь Німченко, перший заступник голови Комітету Верховної Ради з питань правової політики, суддя Конституційного Суду України у відставці:

– Це рішення стосувалося неконституційності акта Президента Петра Порошенка. Суд не розглядав питання конституційності призначення чи звільнення Артема Ситника. У подальшому цей указ не може діяти, але разом з тим директор НАБУ не може бути звільнений на підставі рішення КС.

Вирішувати питання звільнення А.Ситника має Кабінет Міністрів. Прем'єр-міністр у порядку виконання рішення КС має звільнити

його, бо указ про призначення директора вже недійсний. А якщо указ Президента є недійсним, це свідчить тільки про те, що директор бюро займає свою посаду нелегітимно, а отже, має скласти повноваження.

Що ж до того, чи може Президент звільнити А.Ситника, видавши новий указ, то відповідь «ні». Такий указ також буде нелегітимним. Вирішити це питання можна, тільки керуючись ст. 116 Конституції, де сказано, що всю кадрову політику інституту виконавчої влади здійснює Уряд.

**Станіслав Шевчук,
Голова Конституційного Суду України
(2018—2019 рр.), д.ю.н.:**

– Питання дійсно непросте, оскільки в історії України вперше визнається неконституційним індивідуальний акт. У ст. 152 Конституції записано, що закони та інші акти втрачають чинність з моменту оприлюднення рішення КС про їх неконституційність. І загальна практика завжди була такою, що нормативний акт після цього більше не існував без жодних додаткових рішень органу, який його видав.

Після внесення змін до Конституції у 2016 році Суд, з одного боку, має можливість відкласти втрату чинності актом, що визнаний неконституційним. З другого – у новій редакції ст. 152 Конституції вже немає уточнення, що йдеться саме про правові акти, тобто нормативні, що є головною ознакою правових актів. Хоча в теорії вважається, що ненормативний акт вичерпує свою дію самим фактом його виконання.

На мою думку, потрібно обговорити на спеціальній конференції саму можливість конституційного контролю за розпорядчими актами Президента та Уряду. Тому наразі важко однозначно сказати, чи потрібно видавати окремий розпорядчий акт про звільнення А.Ситника з посади директора НАБУ. Але можна сказати точно: після цього рішення КС видання указів щодо директора НАБУ не стосується повноважень Президента (*Закон і Бізнес* (https://zib.com.ua/ua/144302-ochilnik_nabu_sam_shie_sobi_stattyu_bo_ne_zbiraetsya_vikonuv.html). – 2020. – 01-11.09).

В. Дубровський, Дзеркало тижня: Зеленський проти президента

Колись наш нинішній президент зіграв роль Бонапарта в комедії «Ржевський проти Наполеона». Від фільму залишилися хіба що фотки в характерній трикутці, якими тепер його тролять недобррозичливці, натякаючи на гігантські амбіції гаранта і його невисокий зріст.

Але Бонапарт увійшов в Історію як великий діяч не за жагу завоювань, не за те, що відстояв революційну Францію перед агресією союзу монархій, які прагнули знищити «поганій приклад» для своїх громадян, і навіть не завдяки своїм полководницьким талантам. Зрештою, завойовницькі походи, хоч би як талановито вони були організовані, не привели ні до чого, крім гіркої поразки, а здійснював він їх як імператор, – що вже саме собою було поразкою Республіки. Зате побудовані ним інститути – знаменитий Кодекс Наполеона, бюрократична машина, суд тощо – пережили свого творця на століття і зіграли величезну роль у розвитку всієї Європи. Якщо геніального, але гіперамбіційного диктатора-полководця й згадують добрим словом через два століття після його подвигів, то саме за це.

Володимир Зеленський, який дивним чином майже повторив кіношну долю свого героя Голобородька, поки що увійшов в Історію хіба самим цим фактом, який, за відсутності інших досягнень, запам'ятається нащадкам не більш ніж курйозом. Наш «хороший хлопець» ризикує не увійти в Історію, а вляпатися, залишивши після себе руїну. Бо сама ця Історія, в нашому випадку – руками політичної економіки, не залишила нашому президентові іншого способу уникнути економічної кризи, крім розбудови інститутів. Але чи може він зробити це власноруч?

Ех, мрії...

У принципі, місія побудови модерної держави здійсненна: всі держави, навіть найуспішніші, свого часу потерпали від проблем, схожих на наші. Сучасний політичний порядок, який стоїть на всіх трьох ногах –

ефективній бюрократії, верховенстві права та демократії, – склався, по суті, лише в кількох десятках країн у другій половині ХХ століття. Власне, деперсоніфікована бюрократія навіть у таких передових країнах, як США і Велика Британія, зобов'язана своїм становленням цілеспрямованим зусиллям груп ентузіастів другої половини ХІХ століття. Звісно, процес не швидкий, але якщо поставити за мету, то за кілька років можна істотно перебудувати державну службу, – у Грузії це зробили досить успішно.

Гірше з верховенством права: як доводить Фукуяма, у православному світі з такою традицією історично «не склалося». У католицькій Європі її сформувало відокремлення церкви від держави в ХІ столітті, після чого незалежна й дуже сильна церква стала ще й джерелом закону. Релігійний закон стоїть вище за світських правителів і в мусульман. Візантія ж чесно продовжила цезаропапістські традиції Рима, й Русь теж опинилася в її орбіті. А вже Московське князівство, що об'єднало їх із «азіатчиною» (в Китаї нічого схожого на верховенство права ніколи не існувало), взагалі оголосило самодержавство частиною державної ідеології, що ми зараз і спостерігаємо, на щастя, через кордон. З дотриманням законів там, а в Білорусі – і поготів, може бути й краще, ніж у нас, та тільки джерелом цих законів є самодержець... Тож єдиним історичним джерелом традиції верховенства права в Україні залишається Польща, хоч би яким давнім і слабким був її вплив. Однак історія – не в'язниця: в таких самих православних Болгарії та Греції з верховенством права ситуація набагато краща, хоча, звісно, навряд чи вони в досяжному майбутньому наздоженуть Данію...

Ось із демократією в нас, на щастя, все набагато краще (хоча до ідеалу теж далеко) – як у плані традицій, так і в сьогоденні. Але демократія сама собою не забезпечує ні верховенства права, ні ефективної держави. Інша річ, що коли виборець знає, до чого

прагнути, то вона створює на них попит. І український виборець справді вимагає як виконання закону (в тому числі першими особами країни), так і ефективної держави. Правда, зі своєю специфікою: щоб закон працював, корупція зникла, але якщо «дуже треба», то все-таки можна було «порішати питання» через кума за розумні гроші або в обмін на послуги. Бо, з його, виборця, досвіду, інститути, які захищають пересічну людину, – це щось не з нашого життя...

Він також високо цінує демократію, хоча й досить специфічним чином, паралельно вважаючи, що одна або кілька людей із добрими намірами можуть зробити для країни більше, ніж усі демократичні інститути. Ось тут і лежить розгадка феномена Зеленського (втім, і Порошенка теж, та й інших «сильних лідерів»). Однак, що дуже важливо, такі лідери мають бути «народними», – це пояснює результат виборів 2019 р., хоча попит на чисту диктатуру теж є й навіть зростає.

Таким чином, для того, щоб уникнути, практично, неминучої кризи й краху, президенту необхідно якомога раніше, поки в нього ще є політичний капітал, на який можна спертися, розпочати справжнє меритократичне і деперсоніфіковане, а не неопатримоніальне державне будівництво. При цьому опорою може слугувати демократія тією (чималою) мірою, якою виборцю дорогі виконання законів та рівність усіх, включно з вищими особами держави, перед правосуддям. Так, побудова бюрократії, в описаному вище сенсі, не закладена безпосередньо в «наказах виборців», тому що більшість їх навіть не зможуть прочитати з першого разу попереднє речення, зате «хавають» Лукашенка-стайл розноси дрібним начальникам і прямі накази «розібратися», попри субординацію та розподіл влади. Але справжній лідер на те й потрібен, аби краще за «простих людей» розуміти, що робити для забезпечення інтересів тих, хто йому довірився, – зокрема дотримання законів та економічного благополуччя.

А ще справжній лідер (якого ніколи не було при владі в Україні) має висунути позитивну стратегічну візію, що об'єднуватиме суспільство

й націлена вперед; розробити «дорожню карту» здійснення мрії – реалістичну, переконливу і взаємовигідну для критичної маси гравців (від олігархів до радикальних представників громадянського суспільства), які б змогли під неї сформувати коаліцію, досить широку і при цьому усталену, аби забезпечити перелом у багатьох сферах, а потім і наступність; взяти у свої руки необхідні важелі управління, щоб контролювати весь процес, і повести за собою маси виборців, щоб забезпечити собі підтримку «знизу»...

На жаль, В. Зеленському буде дуже нелегко піти цим шляхом. Принаймні поки що його профіль, за усередненою (але дуже «кучною») оцінкою експертів, виведеною В. Пекарем, виглядає зовсім навпаки. Кажуть, на другому році каденції він нарешті затурбувався стратегією, однак з інститутами в нього все ще негарзди: всі питання зважуються на персональному рівні й перевага віддається пропозиціям, які обіцяють негайний і безпосередній результат «тут і зараз» (на кшталт будівництва доріг) – що робить процес критично уразливим перед лобістами всіх мастей.

Однак наша історія знає, щонайменше, двох людей, котрі, ставши президентами, змогли вилізти зі своєї шкури: це Кравчук і Кучма. Перший із заступника першого секретаря КПУ та головного (за посадою й за переконаннями) опонента «націоналістів» став першим президентом незалежної України; а другий – з «червоного директора», який ішов до влади під промосковськими гаслами і девізом «заводи повинні працювати», став могильником цих самих «червоних директорів» і головним будівничим усе тієї ж незалежності. На противагу цьому, жоден із їхніх наступників не став відступати від своїх «принципів» і манери керівництва – хіба що Януковичу довелося свого часу з «господарника», який зневажає політиків, усе-таки стати політиком, що в результаті й дозволило згодом перемогти на виборах. Утім, поки грім не заgrimить...

«Більшовизм» проти інститутів

На жаль, замість того, щоб будувати інститути, поки що їх – за поодинокими

винятками на кшталт перезавантаження НАЗК – гвалтують. Особливо нищівного удару по державних інститутах завдав більшовизм «зеленої команди», який ламає основу основ – розподіл влади. Російський принцип «якщо треба задля доброї справи, то до біса формальності!» може бути інколи хорошим у короткостроковій, миттєвій перспективі, але під корінь нищить будь-яку гру «вдовгу». Який сенс будувати, наприклад, якусь секторальну політику, якщо перша особа в емоційному пориві або спонукувана хибно зрозумілою доцільністю, не розбираючись як слід у суті справи, може втрутитися й поплутати всі карти? А вже несподівана, до пуття не пояснена й суто антиконституційна відставка кабінету Гончарука взагалі підірвала кадрову політику раз і назавжди.

Звісно, і до цього Кабміну в цілому, і до його голови, і до окремих міністрів було багато запитань. Готувалися заміни, відбувались обговорення. Але те, що сталося далі, надовго, коли не назавжди, відбило в більшості не особливо схильних до ризику людей охоту йти на якісь посади: навіщо, коли, по-перше, в будь-який момент твою політику можуть поламати? А по-друге, так само непередбачувано завтра тебе можуть попросити на вихід? Виходить, що на високі державні посади не просто затягнути навіть авантюриста (хіба що з метою «хапнути й утекти», але й це занадто ризиковано), не кажучи вже про якусь меритократію.

Спрощення звільнення держслужбовців – дискусійний хід: з одного боку, це дозволило «сколупнути» міцно окопаних на своїх позиціях керівників, які персоніфікували стару

систему; з іншого – без будь-яких гарантій для новопризначених вони перетворилися на тимчасових правителів. Очевидно, треба було доповнити реформу гарантією від звільнення для тих, хто призначений на прозорому конкурсі чи якимось схожим чином. Утім, думати про вдосконалення був би сенс, якби на вищому політичному рівні завдання стояло справді зміцнити інститути, у тому числі через їх оновлення. На жаль, як виявилось, президент просто хоче змінювати виконавців, як акторів у серіалі, а запропонований реформаторами інструмент обернули проти них самих...

Таким чином, на жаль, народ не помиляється, поки що події розвиваються в поганому напрямі: державні інститути стрімко руйнуються. Відповідно, тануть і шанси Зеленського стати повноцінним та успішним президентом – будівничим держави й реальним лідером, який веде вперед. При цьому без повноцінного лідерства Україна жила всі роки незалежності й ще поживе, а ось без перезавантаження інститутів на нових засадах система неминуче прийде до кризи, і особиста влада більше не зможе їх замінити. Чим раніше це усвідомлять і політики, і їхні виборці, тим меншими будуть втрати.

Утім, знову ж, на жаль, поки грім не заgrimить – мужик не перехреститься: навряд чи таке усвідомлення прийде без власне кризи. Проте важливо, щоб хоч криза примусила і перших, і других задуматися над її глибинними причинами, – і ось тут експертна спільнота може сказати своє вагоме слово (*Дзеркало тижня* (<https://zn.ua/ukr/internal/zelenskij-proti-prezidenta.html>). – 2020. – 8.09).

М. Могильницький, ЗІК: Як рішення КСУ про конституційність карантинних обмежень вплине на пересічного громадянина

Конституційний Суд України ухвалив рішення про неконституційність карантинних обмежень. Так давайте ж швидше поговоримо про те, як це рішення відіб'ється на простих і непростих українцях! Про це пише Максим Могильницький на своїй сторінці в Facebook.

А почалася ця захоплююча історія ще в червні. Тоді Верховний суд звернувся до Конституційного. Не можна, мовляв, суддівські зарплати 47-ма тисячами гривень обмежувати! Незаконно! Страшний удар по Незалежності людей в мантиях!

Судді Верховного смутно здогадувалися про те, що пересічний громадянин про зарплату в 47 (сорок сім!) тисяч гривень і мріяти не сміє. Ось і вирішили вони свій шкурний інтерес зворушливою турботою про цього самого громадянина сором'язливо прикрити.

Розбавили своє звернення питанням про неконституційність карантинних обмежень. Тих, що стосуються роботи транспорту, кафе і ресторанів, проведення масових заходів, а також планових медичних заходів щодо госпіталізації. Їм не шкода, а сором прикритий.

Двох місяців не минуло, а КСУ вже прийняв рішення, яким і констатував неконституційність обмеження зарплат працівників бюджетної сфери. І йдеться тут, ясна річ, не про рядових співробітників державних органів. Кому вони потрібні зі своїми копійками? Ні-ні! Ми говоримо про тих, хто отримує близько півсотні тисяч гривень і більше.

Читаючи рішення, ледь стримував сльози жалості та розчулення. Діставшись гнівних промов про наступ на гарантії суддівської незалежності, не витримав і розридався. І адже буває таке! Інші рішення п'ять років не можуть прийняти, а тут піднатужилися і всього за два місяці наступ на свою незалежність зупинили! Цар Леонід задихнувся б від заздрості та захоплення. Його подвиги в Фермопілах куди скромніші.

А що ж з цього перепаде нам з вами? Адже встановив же КСУ, що обмеження конституційних прав громадян неприпустимо, якщо не йдеться про умови воєнного чи надзвичайного стану, а встановлюватися обмеження можуть лише одним нормативним актом – законом. І що ж далі?

Так, власне кажучи, нічого. Ту саму постанову Кабміну, що стала предметом розгляду КСУ, давно вже скасували. Натомість прийняли іншу, але з тими ж обмеженнями. Її Конституційний Суд ще не розглядав, а тому й обмеження продовжують діяти. Відтепер кличте мене Нострадамусом, бо все це мною було передбачено в публікації двомісячної давності.

Добре! Закриємо очі, підключимо уяву й уявимо, що живемо в правовій державі.

Тоді Кабміну слід було б негайно скасувати всі неконституційні обмеження. Якщо ж в цей момент епідеміологічна ситуація таких обмежень вимагає, то уряду слід було б підготувати відповідний законопроект. Тобто, обмежити права громадян, дотримуючись усіх законодавчих процедур.

Тільки не кажіть, що вірус настає і немає часу з папірцями возитися! Навіть наша легендарна українська наївність аж ніяк не безмежна. Півроку минуло з дня введення карантинних обмежень! За цей час парламент не потрудився прийняти закон, що дозволяє обмежувати права українців. Натомість Кабмін штампує нові обмеження чи не щотижня.

За ідеєю будь-які обмеження конституційних прав громадян, запроваджені після цього рішення КСУ не Верховною Радою, стануть підставою для реєстрації кримінального провадження за четвертою частиною 382-ї статті ККУ. Така передбачає кримінальну відповідальність за умисне невиконання рішення Конституційного Суду і карається позбавленням волі на строк від трьох до восьми років.

Але тут згадуються щорічні рішення КСУ щодо дітей війни та закони про держбюджет, якими знову і знову урізують їх права. Суд щоразу визнавав цю норму неконституційною, але вже наступного року вона знову спливала в новому «бюджетному» законі. Хіба хто-небудь за це відповів? Не смішіть!

Одним лише можу порадувати вас, дорогі співгромадяни. І то лише тих, у кого на руках є судові рішення про стягнення грошей з держави. Відтепер казначейству дозволено списувати грошки в безспірному порядку. Адже і це було заборонено до відповідного рішення КСУ.

Голова від такої турботи про нас убогих не закрутилася? Ось і правильно. Тим більше, що не про нашу честь це дозвіл. Просто вже дуже скоро топ чиновники візьмуться відсуджувати у держави свої монструозні зарплати. Не можна ж прирікати шановних людей на томливе очікування! (ZIK (https://zik.ua/blogs/yak_rishennia_ksu_pro_konstytutsiynist_karantynnykh_obmezhen_vplyne_na_peresichnoho_hromadianyna_979304). – 2020. – 1.09).

Ю. Ганущак, Дзеркало тижня: Нові райони: вікно можливостей або управлінський хаос?

17 липня парламент ухвалив постанову №3650, якою передбачено створення нових районів в Україні. А за її змістом разом затверджувався також і перелік громад. Тобто фактично новий адміністративно-територіальний устрій України.

Одразу хочу заспокоїти громадян: глобального погіршення якості надання послуг не буде, швидше, навпаки, адже громади переберуть на себе більшість повноважень районного рівня. Апокаліпсичні картини, що їх малюють деякі політики національного та місцевого рівнів, свідчать про розгубленість чи навіть паніку, яка виникла зараз серед місцевого політичного бомонду, що посилено шукає свою нішу в нових просторових реаліях.

Але! На жаль, після маніфестаційного установчого акта, який свідчив про завершення першого етапу реформи територіальної організації влади, в народних депутатів не вистачило натхнення проголосувати за законопроект №3651, який відповідав би на питання, які відразу з'явилися після такого подвигу народних депутатів. Насамперед про правонаступництво органів публічної влади.

Має бути також законодавчо визначений орган, який створював би нові районні державні адміністрації (РДА), але його теж досі немає. І це не може бути президент, функції якого визначено безпосередньо Конституцією і якому ще раз наразитися на рішення КСУ про перевищення повноважень зовсім не з руки. Логічно, що це повинен бути Кабінет міністрів, але це потрібно закріпити в законі. І якнайшвидше – районні державні адміністрації мають приступити до роботи в нових умовах уже із січня 2021 року.

Чому влада зволікає? Тому що в неї не вистачило кілька голосів під час голосування законопроекту №3651. Хтось банально не прийшов на роботу, хтось відволікся, а хтось робить усе, аби реформа загальмувалася. У сформованій ситуації команда влади, що просуває реформу, не має права розслабитися ні на хвилину. З депутатським корпусом

потрібно було працювати, тому що йдеться про ключові для системи державного управління законопроекти. 25 жовтня буде обрано владу в нових районах, яка того ж дня повинна отримати законну можливість і механізми формувати РДА. І це тривалий процес, однак уже з нового року механізм мусить працювати як годинник.

Проте в частині закріплення фінансових ресурсів за бюджетами громад парламент та уряд діяли злагоджено. Тому що добре працювали лобісти Асоціації міст України. У проекті на 2021 рік міжбюджетні трансферти передбачені тільки до бюджетів територіальних громад та обласних бюджетів. Районних немає. Фактично обнуління ресурсів на районному рівні було закріплено в законопроекті №3614, який дружно підтримали народні депутати. Ні, формально районні бюджети є, тільки без постійних і прогнозованих доходів, ну і видатки формулюються як «районні програми підтримки» якогось із напрямів. Немає коштів – немає програм. Навіть на утримання апаратів райрад відсутні кошти, хіба що виклянчать в обласного бюджету чи в тих же громад.

Програма-мінімум для закріплення досягнень реформи – ухвалити норми, закладені в законопроекті №3651. Також потрібно закрити прогалину з регулюванням питань, які стосуються порядку змін в адміністративно-територіальному устрої. В пакеті необхідних змін є нова редакція Закону «Про місцеве самоврядування». Не втрачено шансів таки оновити Конституцію України, хоча політична кон'юнктура для цього не зовсім сприятлива.

Однак найбільш нагальним залишається питання визначення нового статусу районних державних адміністрацій. На сьогодні в Україні склалась унікальна ситуація: за слабкості районних рад і відсутності традиційних для субрегіонального рівня самоврядних повноважень орган виконавчої влади загальної компетенції нарешті може стати органом, який дійсно представляє державу, а не є маріонеткою в руках місцевих князьків. Адже конституційні

повноваження, які залишаються в РДА, фактично перетворюють її на орган префекторального типу. Причому в рамках діючої Конституції.

Тож є реальний шанс вкласти повністю новий зміст у структуру, яка тільки створюється, без напівфеодального та корупційного шлейфу, що тягнеться за старими органами виконавчої влади на території. В цьому разі РДА суттєво відрізнятиметься від обласних державних адміністрацій (ОДА), які змушені будуть в основному залежати від груп впливу, що стоять за депутатами обласних рад. Отже, РДА повинні бути органом виконавчої влади, на який держава має перекласти максимум функцій, що реалізовуватимуться на території. А от ОДА для зменшення конфлікту інтересів від суміщення повноважень держави та самоврядування потрібно більше орієнтувати на функції виконавчого органу обласної ради, залишивши державними тільки ті, які неможливо передати на районний рівень.

Таким чином, статус голови ОДА матиме, швидше, політичний характер, тоді як на районному рівні необхідно забезпечити політичну нейтральність, неупередженість у поєднанні з високою фаховістю. Адже завдання ставляться незвичні для управлінців, які звикли керувати, тобто віддавати накази підлеглим у системі жорсткої ієрархії. Бо найголовніше завдання, яке виконуватиме РДА, – це координація діяльності територіальних органів. І це набагато важче, ніж пряме управління.

І доведеться взаємодіяти з керівниками територіальних органів міністерств, відомств, інспекцій, які мають власну компетенцію, визначену законом, і звикли виконувати накази та доручення тільки по вертикалі. І хоча формально вимогу такої координації їх діяльності передбачено законодавством давно, однак її уникали шляхом створення органів поза формальним адмінтерустроєм. Як правило, через міжрайонні об'єднання, коли орган поліції чи державна податкова адміністрація створювалися для управління в кількох районах.

Координація ж передбачає узгодження дій різних територіальних органів і прийняття плану заходів на реалізацію державних програм,

де РДА відводиться роль контролера виконання таких заходів територіальними органами в межах їх же компетенції. Для прикладу, в районі фіксується низька підприємницька активність. Формально всі територіальні органи діють у межах визначених інструкцій. Але реально бізнес скаржиться на побори, дахування криміналітету, необґрунтовані перевірки чи, навпаки, курячу сліпоту правоохоронних органів за випадків рейдерства.

Так от, змусити ці територіальні органи виконувати свою роботу – завдання районної державної адміністрації. Бо результат їхньої роботи перевіряється з допомогою порівняння об'єктивних показників у групі близьких за розміром і кількістю населення районів. Щоб не було відмовок про «особливий наряд, який живе на території району і героїчно бореться зі стихійними та рукотворними лихами».

Райдержадміністрації надаються інструменти контролю, моніторингу та реагування. Погодження планів діяльності територіального органу, звернення до відповідного центрального органу про скасування акта територіального органу, зупинка такого акта, подання на звільнення його керівника, винесення цього питання на рівень уряду – всі ці інструменти мають бути в арсеналі голови РДА і широко застосовуватися.

Фактично це має бути не просто «государеве око», а постійна скалка для чиновників, які інколи забувають, що живуть за рахунок платників податків. Координація територіальних органів міністерств і відомств передбачає прив'язку останніх виключно до адміністративно-територіального устрою. Оскільки ряд територіальних органів навіть зараз охоплюють два чи більше новостворених районів, це потребуватиме корекції – перегляду рішень щодо окремих районів, створених під забіганки політиків чи місцевих авторитетів. Кількість районів потрібно скоротити принаймні на три десятки.

Треба забезпечити такі умови щодо статусу голови РДА:

– особливий порядок призначення та звільнення, який мінімізує політичні та особистісні впливи;

- ротацію;
- належний вишкіл;
- пристойне матеріальне заохочення.

Конституція передбачає, що голови місцевих державних адміністрацій (МДА) призначаються на посаду президентом за поданням Кабінету міністрів. З одного боку, це створює спокуси для офісу президента підім'яти під себе інститут голів МДА як щонайменше адміністративний ресурс. Історія свідчить, що такі спроби при всіх очільниках держави їм не допомогли. Адже робота голови державної адміністрації майже повністю пов'язана із взаємодією з органами виконавчої влади та місцевим самоврядуванням. А конституційні повноваження президента екстериторіальні, не пов'язані з територією. Тобто участь у призначенні голови МДА має бути, швидше, як гарантування сталості адміністративної системи, стійкості до політичних штормів. За вибір кандидатів повинен відповідати уряд, адже саме з ним безпосередньо комунікує голова МДА.

Саме тому виникла ідея спеціального кадрового резерву, через який мають проходити відібрані за конкурсом кандидати на посаду голови РДА. Кадровий резерв не повинен бути занадто малим, щоб була лавка запасних, і занадто великим, щоб більшість його членів могли бути призначені на посаду голови РДА після спеціальної перевірки та вишколу. Необхідність перебування в кадровому резерві кандидата на посаду керівника органу, якому має повністю довіряти й президент, і уряд, застерігає останніх від прийняття рішень зопалу, наприклад, як нагороду за допомогу на виборах. На цій посаді потрібен кадровий управлінець. Щодо голови ОДА, то до внесення змін до Конституції ця посада залишатиметься політичною, і призначення на неї буде результатом політичних домовленостей між главою держави, урядом і місцевою елітою.

Хоча посада голови РДА не має цікавити бізнес-середовище, адже той не розпоряджається коштами бюджету, однак широкі координаційні та контрольні функції породжують великі спокуси. Саме тому потрібно запровадити механізм ротації

– переводу на посаду в інший район. На одному місці такий службовець не повинен перебувати більш як три роки. І не тільки задля протистояння корупційним ризикам, а й для забезпечення єдиного правозастосування на всій території України. Очевидно, що це визначає рамки у взаємовідносинах з головою ОДА. Ієрархічну залежність треба звести виключно до конституційних приписів: голови ОДА мають право контролювати голів РДА, але тільки за встановленими урядом процедурами. Оскільки їх повноваження чітко розведені, голови РДА повинні мати прямі комунікаційні та адміністративні зв'язки з урядом.

Ще одне повноваження державних адміністрацій – забезпечити виконання державних програм. Як правило, більшість із них реалізується через відповідні територіальні органи, однак певні заходи та процедури є спільними. Насамперед тендерні. Створення єдиного підрозділу в структурі РДА, який відповідав би за підготовку тендерної документації, перевіряв специфікації, які надаються галузевими територіальними органами, на предмет неупередженості, неодмінно посилить антикорупційну стійкість органів публічної влади.

На жаль, РДА змушена буде певний час виконувати функції виконавчого органу районної ради, принаймні доти, доки парламент не прийме логічного рішення про їх ліквідацію. Оскільки конституційне означення таких рад передбачає «спільні інтереси територіальних громад», яких об'єктивно відповідно до законодавства не буде принаймні найближчі 5–10 років. А утримувати непотрібні органи є марнотратством. Але поки такого прозріння в законодавців немає, треба обмежити право районних рад шантажувати державу вираженням недовіри головам РДА. Така недовіра може стосуватися лише її діяльності як виконавчого органу ради, тобто за результатами звіту РДА про виконання передбачених відповідними планами завдань, – фактично раз на рік, за підсумками звіту про виконання районного бюджету.

По-новому необхідно переосмислити такі конституційні повноваження РДА, як взаємодія

з органами місцевого самоврядування та забезпечення законності. Саме районним державним адміністраціям належить компенсувати недолік демократичності системи формування органів місцевого самоврядування. Адже виборець голосує, швидше, серцем, ніж розумом, і новообрані депутати та голови громад часто не мають відповідних знань і навичок для керування комунальним господарством. Тому працівники районних державних адміністрацій мають заповнити цей кваліфікаційний вакуум шляхом навчання, перепідготовки кадрів і консультацій. Це дасть змогу суттєво зменшити кількість помилок, яких припускаються органи місцевого самоврядування, особливо на початку своєї діяльності.

Однак повністю уникнути прийняття рішень, які не відповідають закону, не вдавалося в жодній країні. Тому потрібно встановити формалізований нагляд за легітимністю рішень органів місцевого самоврядування. Такому нагляду підлягають усі акти органів місцевого самоврядування, що становлять суспільний інтерес. Термін новий і незвичний, однак дозволяє різко звузити перелік таких актів, відсікаючи ті, де проглядається особистий чи корпоративний інтерес. Так, виділення земельної ділянки тій чи іншій особі може бути оскаржене безпосередньо стороною, яка вважає, що її права при цьому порушені.

А от рішення ради громади про виділення земельних ділянок на території, що не відповідає цільовому призначенню відповідно до містобудівної та земельної документації, вже є сферою контролю районної державної адміністрації, яка має дуже обмежений час –

до двох місяців після набуття чинності цим рішенням, щоб зреагувати на таке порушення. Спочатку голова РДА звертається до ради з вимогою скасувати чи змінити таке рішення. А якщо рада наполягає на своєму рішенні, то тоді він змушений звертатися до суду. Домірність заходів нагляду відповідає важливості предмета нагляду, як це і передбачено приписами Європейської хартії місцевого самоврядування, ратифікованої Україною ще 1997 року. А дії РДА мають бути жорсткими, так це у разі бездіяльності ради громад, голови громади, тобто у разі неприйняття ними рішень, які за законом потрібно прийняти у встановлений термін. Це насамперед стосується прийняття бюджету.

Зволікання з прийняттям таких рішень, не скликання сесій означають, що ОМС не виконують повноважень, якими їх наділив закон. Після фіксації такої бездіяльності судом голова РДА повинен звернутися до конституційно визначеного органу – Верховної Ради з поданням про оголошення дострокових виборів до органів місцевого самоврядування такої громади.

Чи буде запропоновані новації втілено в життя, вирішувати парламенту в найближчому майбутньому. Сьогодні є унікальна історична можливість створити струнку систему державного управління на території, де районні державні адміністрації якраз і стануть гарантією унітарності України, точками її «зшивання», заслоном від повзучої феодалізації та сепаратизму (*Дзеркало тижня* (<https://zn.ua/ukr/internal/novi-rajoni-vikno-mozhливостej-abo-upravlinskij-khaos.html>). – 2020. – 21.09).

О. Лісний, Слово і Діло: Подвійне громадянство: які плюси та мінуси будуть для України

Міністерство закордонних справ України спільно з Верховною радою розробляють законопроект про подвійне громадянство, повідомив глава МЗС Д. Кулеба. У коментарі «Слово і діло» політолог О. Лісний зауважив, що ідея з подвійним громадянством

повинна пройти широке обговорення, щоб зрештою не була використана проти України.

«Якщо на це питання дивитися так, що за кордоном проживає багато українців і вони є громадянами України, то їм потрібно надати можливість, щоб вони могли користуватися

свій досвід і на благо України. У цьому сенсі позитивний момент. З іншого боку, у нас війна і ми близькі до катастрофи. Зокрема, у нас на окупованій території масово роздають паспорти Російської Федерації. Про Крим я взагалі мовчу. Там тотальна примусова паспортизація. Це дуже небезпечний момент», – сказав О. Лісний.

За його словами, ці люди зможуть брати повноцінну участь у житті держави.

«Люди, які отримали громадянство Росії, теж. І тоді це питання може бути небезпечним. Я все ж таки схильюсь до того, що це дискусійне питання і необхідно провести широке громадське обговорення», – зауважив політолог.

Він пояснив, що обговорення такої ініціативи повинно пройти етапи узгодження із суспільством. «Це план про наміри та його

треба зважити, щоб рішення не йшло в розрив із суспільством», – уточнив політолог.

Він наголосив, що окрім проблем із Російською Федерацією, питання подвійного громадянства матиме наслідки і для інших сусідніх країн – Румунії та Угорщини.

«У нас є проблемні моменти не тільки на кордоні з Росією. Я боюся, що якщо відбудеться без широкого обговорення, це буде вигідно нашим європейським партнерам, але може використовуватися, у тому числі й Росією, проти нас, щоб розхитати ситуацію в інших регіонах», – прокоментував О. Лісний.

Нагадаємо, Д. Кулеба розповів про порядок денний саміту Україна-ЄС. Раніше він пригрозив Мінську «жорсткими кроками» (*Слово і Діло* (<https://www.slovoidilo.ua/2020/09/23/pogljad/polityka/podvijne-hromadyanstvo-yaki-plyusy-ta-minusy-budut-ukrayiny>)). – 2020. – 23.09).

О. Радчук, Слово і Діло: Подвійне громадянство: перевага чи пастка для України?

У Кабінеті міністрів знову повернулися до питання запровадження подвійного громадянства в Україні. Цього разу міністр закордонних справ Дмитро Кулеба заявив, що МЗС спільно з парламентом працює над відповідним законопроектом.

«Ви знаєте, що я є прихильником подвійного громадянства. За винятком громадянства держави-агресора. Ми працюємо з парламентом для того, щоб цей закон був ухвалений. Я вважаю, що він відповідає інтересам України. І ця норма давно назріла», – зазначив Кулеба.

Про основну мету ухвалення подвійного громадянства міністр розповідав ще в червні поточного року. На його думку, яка співпадає із заявами чинного президента, подвійне громадянство необхідно запровадити передусім для того, аби українці, які емігрували та вже мають громадянство іншої держави, не втрачати зв'язок з Україною. Ймовірно, до цієї категорії потраплять і громадяни, які лише збираються емігрувати або їдуть на заробітки.

Два основних критерії, які точно врахують у новому законі, – заборона подвійного

громадянства для державних службовців та з країною-агресором. Якими будуть інші критерії, поки що невідомо. Втім, варто врахувати, що після анексії Криму та збройної агресії на сході України Росія проводить дуже агресивну політику щодо паспортизації українських громадян на окупованих та непідконтрольних для України територіях.

Чого більше – ризиків чи переваг – в ідеї подвійного громадянства? І чи доречно актуалізувати це питання саме зараз?

Ідея про два паспорти

За словами Дмитра Кулеби, у парламенті зареєстрований законопроект №2590 «Про внесення змін до деяких законів України щодо питань громадянства», який був внесений ще в грудні 2019 року президентом України Володимиром Зеленським як невідкладний. Розгляд даного законопроекту був запланований на травень 2020 року, але так і не відбувся через пандемію коронавірусу та запровадження карантину.

Ще у своїй інавгураційній промові Володимир Зеленський пообіцяв створити

умови для повернення до України всіх, хто з різних причин змушений був покинути Батьківщину. І в зареєстрованому главою держави законопроекті пропонується полегшити отримання громадянства для представників української діаспори та військових. Володимир Зеленський запропонував також розширити коло осіб, які можуть отримати громадянство через родинний зв'язок з людьми, які жили на території УНР та інших українських державних утворень часів визвольних змагань 1917-1920 років та УРСР. І найголовніше – прибрати необхідність обов'язкової відмови від громадянства іншої держави після отримання українського паспорта.

Також фактично зникає потреба здавати український паспорт після отримання іноземного громадянства. Тобто президент мав на меті спростити інтеграцію представників української діаспори в українське суспільство, залучивши в такий спосіб спеціалістів із західною освітою, потенційних підприємців та інвесторів до України. Отже, мета, на перший погляд, благородна. Але є й низка вагомих небезпек у разі ухвалення законопроекту в такому вигляді.

Якщо розглядати питання суто в юридичній площині, наразі дозвіл на подвійне громадянство все ще суперечить Конституції України, зокрема статті 4, яка однозначно фіксує: «в Україні існує єдине громадянство».

Окрім цього, запровадження спрощеного порядку ухвалення до громадянства України потенційно призведе до поширення в Україні випадків «узаконеного» подвійного громадянства і спричинить необхідність більш лояльного ставлення до подвійного (так званого «множинного») громадянства в Україні.

Юристи застерігають, що через ухвалення подібного законопроекту Україна може втратити один зі своїх головних набутків останнього часу: безвізовий режим, бо в червні 2017 року вільний в'їзд до Шенгенської зони отримали українські громадяни, а не біпатриди. Ще однією загрозою, яку несе законопроект про подвійне громадянство, може стати фактичне розчленування України та поява низки автономій, наприклад, на Закарпатті й

Буковині, через масову паспортизацію, яка вже давно проводиться в цих регіонах неофіційно.

Подвійне громадянство – як це працює?

Процедуру спрощеного отримання українського громадянства пропонують проводити у два способи. Перший: через подання особою власної декларації про відмову від попереднього громадянства без надання документа про відмову від попереднього паспорта. Така процедура передбачена для іноземців, які проходять службу в лавах ЗСУ, мають визначні заслуги перед державою України або представляють для держави інтерес, а також ті громадяни РФ, «що зазнали в країні своєї громадянської належності переслідувань через політичні переконання».

Інша процедура передбачена для громадян тих країн (окрім Росії), перелік яких має затвердити Кабінет міністрів України. Такі претенденти на громадянство мають скласти присягу громадянина України також без надання документа про відмову від попереднього громадянства.

Фактично обидві процедури узаконюють подвійне громадянство, яким послуговувалась певна кількість українців, які й до цього приховували наявність паспорта іншої держави. Таким громадянам цей законопроект може реально полегшити життя. Мабуть, саме в легалізації такої ситуації і є перевага, бо саме такі громадяни не мають права працювати в органах державної влади. Всі інші позитивні сторони такого законодавчого нововведення виглядають досить примарними.

Очевидні загрози

Ще десять років тому пріоритетними для українських депутатів були законопроекти, пов'язані з посиленням відповідальності за приховування факту подвійного громадянства. Сьогодні ж в умовах війни втрати частини українських територій та великої кількості полеглих за суверенітет і незалежність України можновладці пропонують закони, які загрожують національній безпеці країни. І це спричиняє суттєву стурбованість.

Складається враження, що всі доленосні питання в державі вже вирішені й залишилося створити лояльні закони для всіх охочих

«розвивати» нашу країну. На сьогодні санкція за приховування факту набуття громадянства іншої країни передбачає всього лише незначний штраф, а в якості урядовців запрошувались і зараз запрошуються іноземці, які зберігають свої старі паспорти та отримують українські. І це стосується не лише іноземців, а й українців, які, перебуваючи на високих посадах, мають інколи декілька паспортів іноземних держав і не несуть за це жодної відповідальності.

Передусім, розробляючи новий законопроект, варто пам'ятати, що серед громадян України, які мешкають в ОРДЛО, близько 20% отримали громадянство РФ. Серед них – і так звані «російські добровольці», які активно інтегруються в суспільне життя та управлінську вертикаль окупаційних адміністрацій, а за

допомогою механізму подвійного громадянства в майбутньому зможуть інтегруватися і в суспільно-політичне поле України.

Легалізацією подвійного громадянства на всій території України чинна влада дозволить Кремлю захищати права уже не російськомовних громадян, а громадян РФ. Не менш напруженою видається ситуація в західних і південних областях України, а також у Криму. Тому варто до такого законопроекту вносити не тільки процедури спрощення, а й додаткові – досить жорсткі – запобіжники, такі як іспит на знання мови, історії, українського законодавства (*Слово і Діло* (<https://www.slovoidilo.ua/2020/09/11/kolonka/aleksandr-radchuk/bezpeka/podvijne-hromadyanstvo-perevaha-chy-pastka-ukrayiny>). – 2020. – 11.09).

Т. Силіна, Дзеркало тижня: Запитання до опитування

Чергові придумки Банкової мають усі шанси ускладнити й так непростий поточний виборчий процес. А також дати владі певний механізм виправдання можливих поступок агресорові у проблемі донбаського врегулювання. Два тижні тому голова партії «Слуга народу» Олександр Корнієнко з товаришами вніс у парламент законопроект, який пропонує наділити Центральну виборчу комісію новими повноваженнями – проводити опитування громадської думки під час виборів. Завидна напористість, із якою просувається ця законодавча новела, свідчить про надзвичайну важливість для влади зазначеного питання.

Спрожугу

«Турборежим» ввімкнули першого ж дня роботи нової сесії – у вівторок 1 вересня. Буквально за 20 хвилин до початку пленарного засідання, коли парламентський комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування вже завершував свою роботу, щоб депутати встигли на відкриття сесії, голова партії «Слуга народу» (і один з основних промоутерів побажань Банкової в парламенті) Олександр Корнієнко вніс пропозицію наділити Центральну виборчу комісію повноваженнями

проводити опитування громадської думки в день виборів. Пропозицію зроблено з голосу, раніше члени комітету ознайомлені з нею не були. Цю поправку Корнієнко пропонував до обговорюваного комітетом законопроекту №3971 про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо уточнення окремих виборчих процедур і мотивував її необхідність... ситуацією з COVID-19 – мовляв, це допоможе «досліджувати ставлення людей до тих або інших можливих карантинних обмежень під час виборів тощо». Слабкі спроби заступниці голови комітету і голови підкомітету з питань виборів, референдумів та інших форм безпосередньої демократії Аліни Загоруйко перенести голосування на наступний день, щоб «ретельніше підійти до редакції» пропозиції Корнієнка, оскільки вона не бачить, наприклад, «ані підстав, ані термінів, ані бюджету», а бачить «повну дискрецію (можливість діяти на свій розсуд. – Т.С.) ЦВК», що серйозно критикувалася раніше, були рішуче перервані «слугою народу», головою комітету Андрієм Ключком: мовляв, пропозиція прозвучала на цьому засіданні, і ми ставимо її на голосування зараз. У результаті, рішення прийняли десятьма голосами, вісім членів комітету утрималися.

Однак наступного дня, 2 вересня, перший заступник голови комітету від «Голосу» депутат Роман Лозинський, який напередодні був відсутній на черговому засіданні комітету, назвав прийняте рішення «неоднозначним» та «небезпечним» і, навівши низку аргументів (докладно про які – нижче), закликав колег проголосувати за його скасування. Лозинського активно підтримали і «слуги народу» В.Безгін, Д.Гурін, А.Загоруйко та О.Качура, які теж докладно аргументували свою позицію. Серед іншого, Загоруйко відзначила, що законопроект №3971 «говорить і має назву, котра стосується уточнення окремих виборчих процедур», і як об'єднати їх з опитуванням громадської думки – незрозуміло, тобто навіть за самим предметом це питання не підходить до законопроекту. Крім того, підкреслила депутатка, досить спірне положення про наділення ЦВК невластивими їй повноваженнями гарантовано «завалить» у сесійній залі весь «дуже потрібний» законопроект про уточнення виборчих процедур. У результаті цього обговорення, за вилучення пропозиції Корнієнка із законопроекту №3971 проголосували 16 членів комітету (один був проти, і один утримався).

Здавалося б, тему закрито. Але ні. Того самого дня пізно ввечері члени комітету отримали смс-повідомлення, що наступного дня, 3 вересня, о 9 ранку відбудеться ще одне засідання. Запідозривши негаразди, на нього майже в повному складі прийшла фракція «Голос», і не помилилася, бо на комітеті знову стали обговорювати «поховану» напередодні тему. Завдяки активності депутатів «Голосу», з десяток яких виступили перед колегами з аргументами, чому категорично не можна вносити у виборче законодавство запропоновану Корнієнком новелу, після бурхливої дискусії комітет так і не підтримав ідею наділення ЦВК повноваженнями проводити соціопитування в день виборів. Не вистачило одного голосу.

Однак ініціатори сумнівних законодавчих нововведень здаватися не збиралися. І того самого дня, 3 вересня, у Верховній Раді було зареєстровано новий законопроект – №4043 «Про внесення змін до Закону України «Про Центральну виборчу комісію» щодо опитувань

громадської думки» авторства Ключка та Корнієнка. Серед «ініціаторів законопроекту» на сайті ВРУ значаться ще троє «слуг народу» – Іванов, Качура та Стріхарський. Законопроект пропонує розширити повноваження ЦВК, додавши до них забезпечення організації підготовки і проведення в день голосування на загальнонаціональних або місцевих виборах опитування громадської думки, якщо Кабінет міністрів України прийме рішення про проведення такого опитування. У своєму рішенні Кабмін визначає список запитань, які виносяться на це опитування, терміни і територію проведення опитування.

Прикметно, що ще напередодні, 2 вересня, один зі співавторів свіжоспеченого законопроекту №4043 Качура, виступаючи на комітеті (як свідчить стенограма засідання), пропонував відхилити пропозицію Корнієнка з цілком зрозумілою аргументацією: ЦВК – інституція, яка організовує виборчий процес і встановлює результати, тому не слід навантажувати її невластивими повноваженнями. Крім того, зазначав Качура, в Україні є «величезна палітра соціологічних компаній, які знають і роблять свою роботу, і держава, однозначно, не повинна втручатися в цей процес» (виділено мною. – Т.С.). Але, очевидно, Банкова сказала «треба», і «слуги» все-таки відповіли «Єсть!». Правда, не одразу.

На 9 ранку п'ятниці, 4 вересня, знову було призначене засідання комітету з питань державлади – четверте за четвертий день роботи сесії. Однак токсичність і абсурдність питання, яке виносилося на нього, не сприяли депутатській активності, тож кворум не зібрався, адже навіть деякі «слуги» раптом відчували припливи нездужання і за станом здоров'я на засідання не з'явилися. Але скоро отримали «заряд бадьорості»: за інформацією ZN.UA, президент Зеленський особисто обдзвонив депутатів фракції «Слуга народу». Після чого засідання комітету відбулося о 12 годині дня прямо в кулуарах будівлі під куполом, і законопроект, який проштовхується Банковою, набрав мінімально необхідні 14 голосів.

Підводні рифи

Чим же небезпечний цей документ?

Перше. Запропоноване опитування – це завуальований референдум. Як зазначає у своєму альтернативному законопроекті Р.Лозинський, це опитування має всі основні ознаки референдуму – масовий характер, ініційований державою і проводиться за державні кошти. Таке опитування, на думку депутата, може мати порівнянню з референдумом суспільну вагу. Більшість громадян не розбираються в юридичних тонкощах і запитання, поставлені державою в день виборів, безперечно, будуть розцінюватися як референдум, що, своєю чергою, надалі дасть владі можливість посилатися на отримані дані як на досить вагомих аргумент, приймаючи ті або інші рішення. Спроба ж легалізувати проведення псевдореферендумів під егідою ЦВК і КМУ, на думку Лозинського, суперечить Конституції, зокрема статті 92, згідно з якою організація та порядок проведення виборів і референдумів визначаються виключно законами України, і розділу III Основного Закону, що визначає суб'єктів призначення референдуму.

«Опитування державою за державний кошт у день виборів – це референдум, – ще раз підкреслив у коментарі ZN.UA Р.Лозинський. – А без закону про референдум, який вводить певні обмеження, референдум проводити не можна. Ми всі бачили, чим завершився, наприклад, псевдореферендум у Криму 2014 р.».

До речі, рекомендований комітетом із держбудівництва в середу до другого читання та прийняття в цілому проєкт закону про референдум забороняє проведення референдуму одночасно із загальнонаціональними виборами.

Головне науково-експертне управління (ГНЕУ) Верховної Ради, яке вже дало свій висновок щодо законопроекту №4043, не підтримує його прийняття з багатьох причин, у тому числі й через закладену в ньому «міну» псевдореферендуму. «Враховуючи, що опитування має проходити в день загальнодержавних або місцевих виборів, організувати, проводити і визначати його порядок уповноважується ЦВК, а в процесі опитування передбачається використання норм ВКУ (Виборчого кодексу України.

– Т.С.), виникає обґрунтована думка, що процедура опитування громадської думки буде реалізовуватися за аналогією з виборчою процедурою. У зв'язку з цим слід зазначити, що організація процедури опитування в порядку, визначеному підзаконним нормативно-правовим актом за аналогією з виборчим процесом, проведення опитування органами, уповноваженими проводити вибори, на наш погляд, є вкрай сумнівними і небезпечними в умовах абсолютної правової невизначеності з ключових питань організації опитування та його юридичних наслідків. Адже наведені чинники здатні ввести в оману громадян, які беруть участь в опитуванні, і можуть призвести до маніпуляцій громадською думкою, оскільки громадянами таке опитування може сприйматися як референдум (виділено мною. – Т.С.)», – йдеться у висновку експертів ГНЕУ.

Друге. Імовірні маніпуляції. Абсолютно незрозуміло, як, хто, за якою методологією та з якою метою формулюватиме запитання для цього опитування. Адже добре відомо, що від формулювання запитання багато в чому залежить відповідь на нього. Уже класичним у вітчизняній соціології став приклад з опитуваннями українців щодо їхнього ставлення до вступу України в НАТО: коли в запитанні фігурувала «страшна» у ті часи (це було ще до російської агресії) аббревіатура НАТО, то охочих бачити Україну в цій структурі було набагато менше, ніж коли респондентів запитували про їхнє ставлення до членства нашої країни в Організації Північноатлантичного договору.

Р.Лозинський усерйоз побоюється, що маніпулятивно сформульовані запитання для опитування, проведеного в день виборів, можуть вплинути на думку виборців не тільки під час самого опитування, а й у момент їхнього голосування власне на виборах, що, на переконання депутата, «становить пряму загрозу вільному волевиявленню громадян і рівності суб'єктів виборчого процесу». Запропонованим законопроектом неналежно встановлені вимоги до змісту та формулювання запитань, які можуть виноситися на такі опитування, що може призвести до зловживань із боку КМУ, вважає Лозинський, який

припускає в пояснювальній записці до свого альтернативного законопроекту, що «влада, яка контролює уряд і ЦВК, може використовувати такі опитування для легітимації власних рішень».

У багатьох депутатів, і не тільки з «Голосу», виникають серйозні побоювання, що опитування під час виборів може бути використане і для небезпечних рішень, що стосуються Донбасу.

Ще до того, як представників «Слуги народу» змусили на комітеті 4 вересня проголосувати за законопроект №4043, який наділяє ЦВК повноваженнями проводити опитування під час виборів, депутат цієї фракції В.Безгін, виступаючи на комітеті 2 вересня, наголосив: «Не можна забувати, що ми досі перебуваємо в стані війни, що в нас, як ми бачимо, дотепер звучать якісь незрозумілі заяви від деяких представників ТКГ, які теоретично представляють там Україну. І всі подібні речі все-таки не дозволяють спокійно в цей момент, безпосередньо цього року, поки не завершений воєнний конфлікт, впроваджувати таку норму, оскільки в нас як парламентаріїв можуть бути побоювання, що цю норму безпосередньо буде використано проти українських громадян, проти України та проти її територіальної цілісності».

Автори законопроекту парирують подібні побоювання тим, що, мовляв, вони внесли в текст своєрідний «запобіжник», і пункт 7 містить список тем, запитання з яких включати в опитування не можна. Вони стосуються тимчасово окупованих територій, зокрема виборів на них, економічної взаємодії з ними, порядку управління такими територіями, а також запитань амністії та взаємодії з державою, визнаною ВРУ державою-агресором або державою-окупантом.

Однак голова фракції «Голос» С.Рахманін переконаний, що існує чимало способів обійти подібний «обмежник», наприклад, маніпулюючи формулюваннями запитань. Згадаємо того ж таки Фокіна з його пропозицією надати спеціальний статус усьому Донбасу. От вам і запитання, що не суперечить «запобіжнику»: «Чи вважаєте ви, що Донецька

та Луганська області в цілому мають отримати спеціальний статус?».

Третє. ЦВК наділяється невластивими їй повноваженнями. «Досить дивними», як висловився на комітеті 2 вересня член «Слуги народу» Д.Гурін.

На думку ж Рахманіна, законопроект №4043 порушує статтю 19 Конституції, згідно з якою органи держави та місцевого самоврядування, їхні посадові особи мають діяти лише на підставі, у рамках повноважень і способом, передбаченим Конституцією та законами України.

Депутатка від «Слуги народу» і фахівець у сфері виборчого права А.Загоруйко звертає увагу на той факт, що ЦВК – це конституційний орган, і в його визначенні сказано, що це «постійний колегіальний державний орган, який діє на підставі Конституції, законів України та наділений повноваженнями щодо організації проведення виборів усіх рівнів і референдумів». «Скажіть, будь ласка, де в цьому визначенні повноваження з проведення опитувань? – запитувала Загоруйко на засіданні профільного комітету 2 вересня і резюмувала: – Немає їх».

З нею згодні й експерти ГНЕУ: «ЦВК створювалася з метою адміністрування електоральних процесів, що підтверджується її конституційною назвою цього органу». Тому, на їх думку, законодавчі ініціативи з перегляду повноважень ЦВК та їхнього розширення «мають впливати з конституційної назви цього органу, історично обумовленої мети його створення та завдань, покладених на нього ст. 1 Закону («Про Центральну виборчу комісію». – Т.С.)».

«Я абсолютно не розумію, навіщо нам, щоб держава займалася дослідженнями, коли в усьому цивілізованому світі цим займаються незалежні соціологічні організації», – дивувався на комітеті 2 вересня Гурін.

Оглядовий аналіз зарубіжного досвіду привів експертів ГНЕУ до такого самого висновку: опитування громадської думки здійснюються саме соціологами та з ініціативи приватних суб'єктів, які замовляють і оплачують його проведення. Аналіз же чинного українського законодавства України дав змогу ГНЕУ дійти

такого висновку: «У ньому не передбачено існування й, відповідно, відсутнє правове регулювання інституту опитування громадської думки, зокрема й опитування, яке ініціюється та проводиться державою в особі її органів». Крім того, зазначають експерти, згідно із Законом «Про Кабінет міністрів України», «уряд не наділений компетенцією призначати опитування громадської думки».

Аналіз положень законопроекту №4043, проведений ГНЕУ, свідчить, що приписи даного документа «не дають жодного уявлення про зміст і механізм реалізації опитування громадської думки». «Зокрема, не зрозуміло: які суб'єкти мають право брати участь у такому опитуванні (громадяни України чи будь-які особи, що перебувають на території України); з якого віку особи можуть брати участь в опитуванні; які суб'єкти та за якою саме процедурою безпосередньо проводять опитування громадської думки (можна лише здогадуватися, що таку функцію буде надано дільничним виборчим комісіям, оскільки опитування проводиться в день виборів); яким чином проводиться опитування (методом інтерв'ю на виборчих дільницях чи методом анкетування); які вимоги пред'являються до формулювання запитань, що виносяться на опитування громадської думки. Нарешті, абсолютно незрозуміло, яке юридичне значення мають результати опитування для органів державної влади; чи є його результати обов'язковими для врахування», – йдеться у висновку ГНЕУ.

Четверте. Проведення опитування в день виборів дуже ускладнить самі вибори. Крім того, як нагадав у коментарі ZN.UA С.Рахманін, профільні міжнародні інституції дуже негативно ставляться до зміни виборчого законодавства під час виборів. Запропонований же Корнієнком&Ко законопроект було внесено до Ради лише за два дні до початку виборчої кампанії, а його розгляд у парламентській залі проходитиме вже в її розпал. Цікаво, що скаже з приводу цього сумнівного законопроекту, наприклад, Венеціанська комісія?

Голова профільного «виборчо-референдумного» підкомітету Загоруйко 2 вересня підкреслила, що нинішня кампанія

й так досить складна: «Новий Виборчий кодекс і нова виборча система – це величезне навантаження на діяльність територіальних і дільничних виборчих комісій. У нас надзвичайно складний протокол про результати голосування. Ми не розуміємо, скільки дільничні комісії рахуватимуть ці голоси, скільки днів займе встановлення результатів, ми очікуємо, що їм буде важко та складно. І якщо в цій ситуації на них покласти ще додатково якісь повноваження з опитування громадської думки, то ми або зриваємо вибори та не маємо громадської думки, або отримуємо те, що було в Індонезії, коли через велике навантаження сотні людей на виборчих дільницях, членів виборчих комісій, просто померли. Такого варіанта ми теж не можемо допустити».

«Це найскладніші вибори в історії України, – підтвердив у понеділок на зустрічі з послами країн «великої сімки» голова ЦВК Олег Діденко. – На виборчий процес впливають одразу кілька важливих факторів – нові виборчі системи, недосконале законодавство, неможливість проведення виборів на окремих територіях у зв'язку з воєнною агресією, новий адміністративно-територіальний устрій і COVID-19».

П'яте. Опитування потребуватиме додаткових бюджетних витрат. Законопроектом передбачається, що «матеріально-технічне та фінансове забезпечення опитування громадської думки може здійснюватися за рахунок коштів державного бюджету України, а також інших джерел, не заборонених законодавством». Серед останніх названо кошти, передбачені міжнародними договорами України, а також кошти, залучені в рамках міжнародної технічної допомоги, допомоги Євросоюзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій і донорських установ. Цей список викликає лише посмішку, тому що дуже важко уявити, як, скажімо, МВФ або Євросоюз виділяють гроші на те, щоб Банкова за їхній рахунок проводила в Україні досить сумнівні опитування, та ще й у день виборів, що, як уже було сказано вище, суперечить практиці демократичних держав.

Автори законопроекту в пояснювальній записці до документа, всупереч його ж змісту,

стверджують, що «на момент внесення проєкт закону не вимагає додаткових витрат із державного бюджету України». Це явна неправда, на яку звертає увагу й ГНЕУ: «Реалізація законопроекту, навіть за умови використання можливостей органів, задіяних у виборчому процесі, мабуть, потребуватиме додаткового фінансування». У документах же, що супроводжують законопроект, фінансово-економічне обґрунтування з відповідними розрахунками, всупереч Регламенту ВРУ, відсутнє.

Очевидна неприйнятність запропонованого Корнієнком і Клочком законопроекту, який спущений і проштовхується Банковою, викликала сплеск відповідного креативу у фракції «Голос». На сьогодні в парламенті її членами зареєстровано вже 12 (!) альтернативних законопроектів. Частина з них присвячено недопущенню наділення Центральної виборчої комісії не властивими їй повноваженнями. Інші ж пропонують запитання, які можна було б поставити українцям у разі наділення ЦВК правом проводити опитування громадської думки. Наприклад, про необхідність проживання

президента України в державній замській резиденції; про можливу лояльність Вітольда Фокіна до країни-агресора; про внесення змін до Конституції України з метою заборони відвідування території країни-агресора народними депутатами України; про легалізацію медичного канабісу тощо. Даний «запобіжник» може як мінімум пригальмувати проштовхування законопроекту, а якщо пощастить, вважають представники «Голосу», то й переконати колег-депутатів у його абсурдності та неприйнятності.

Однак основним запобіжником від прийняття дуже суперечливого та небезпечного законопроекту має бути не креатив «Голосу» чи фракцій «Європейська солідарність» і «Батьківщина», які поділяють його позицію, а тверезомислення, совість і відповідальність за долю країни депутатів монобільшості. Деякі з них уже публічно продемонстрували свою незгоду з законопроектом, який нав'язується згори. Необхідно й іншим згадати, що вони слуги народу, а не Банкової, народні депутати, а не «мікроби» чи «бактерії» (*Дзеркало тижня* (<https://zn.ua/ukr/internal/zapitannja-doo-pituvannja.html>). – 2020. – 18.09).

ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ, ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ, ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Голова Верховної Ради Д. Разумков вважає, що для врегулювання питання щодо призначення директора НАБУ необхідно буде вносити зміни до Конституції або законодавства. Як передає Укрінформ, про це спікер сказав в інтерв'ю виданню «Українські новини», коментуючи ситуацію щодо визнання КС неконституційним призначення А. Ситника на посаду директора Національного антикорупційного бюро.

«Я думаю, що будуть потрібні зміни до Конституції або законодавства. Або необхідно буде розширювати повноваження Президента, або визначати в законі, хто буде призначати директора НАБУ. Станом на сьогодні ще не було ніяких пропозицій від депутатів у цьому плані. Може вони будуть найближчим часом, оскільки минув лише тиждень. У будь-якому випадку

зміни треба буде приймати», – переконаний спікер.

При цьому він зауважив, що йому «не зовсім коректно» коментувати позицію Конституційного Суду, тому що будь-яке висловлювання Голови Верховної Ради може сприйматися Судом як тиск.

Водночас Разумков нагадав, що, коли призначався директор НАБУ, експертна спільнота говорила про те, що у Президента згідно з Конституцією є виключний перелік повноважень. «Це рішення тоді викликало велике застереження – а чи буде це відповідати Конституції, тому що таких повноважень згідно з Конституцією у Президента не було. Додаткових змін до Конституції за процедурою не було внесено, а закон буде завжди стояти

нижче, ніж Конституція держави. Тому вже тоді було багато питань», – зауважив спікер (Укрінформ (<https://www.ukrinform.ua/rubric-polytics/3094527-razumkov-prokomentuvav-risenna-konstitucijnogo-sudu-sodo-direktora-nabu.html>)). – 2020. – 7.09).

Народні депутати від фракції «Голос» звернуться до Голови Верховної Ради Д. Разумкова з вимогою направити на оцінку Венеційської комісії не лише президентський законопроект щодо судової реформи, а й альтернативні. Як передає Укрінформ, про це журналістам заявив перший заступник голови Комітету ВР з питань антикорупційної політики Я. Юрчишин (фракція «Голос»).

За словами депутата, голова комітету з питань правової політики Андрій Костін (представник фракції «Слуга народу») без рішення комітету звернувся до Дмитра Разумкова з проханням відправити на оцінку Венеційської комісії лише один проєкт судової реформи – №3711, ініційований Президентом.

Юрчишин нагадав, що окрім нього на розгляді Верховної Ради є також проєкт №3711-1, який ініціювала фракція «Голос», а також альтернативний законопроект №3711-2 від «Слуги народу». Однак на розгляд Венеційській комісії хочуть направити лише президентський законопроект, наголосив він.

«Таким чином, зловживаючи службовим становищем, не погодивши з комітетом, представник «Слуги народу» ставить законопроект Президента у більш вигідне становище, оскільки лише його буде оцінювати Венеційська комісія, і лише до нього буде давати рекомендації. Будемо звертатися до голови парламенту та до профільного комітету з вимогою направили й інші законопроекти, щоб поставити їх в однакове становище», – сказав Юрчишин.

Також депутати планують звернутися до Голови Верховної ради й керівника комітету з питань регламенту, депутатської етики і організації роботи Верховної ради з проханням оцінити такі дії А. Костіна (Укрінформ (<https://www.ukrinform.ua/rubric-polytics/3095595-sudova-reforma-golos-prositime-razumkova->

[vidpraviti-venecijskij-komisii-vsi-zakonoproekti.html](https://www.ukrinform.ua/rubric-polytics/3095595-sudova-reforma-golos-prositime-razumkova-vidpraviti-venecijskij-komisii-vsi-zakonoproekti.html))). – 2020. – 8.09).

Нова редакція законопроекту щодо внесення змін до Конституції в частині децентралізації може бути подана до Верховної Ради після місцевих виборів, ближче до зими. Про це повідомила заступник голови парламентської фракції партії «Слуга народу» Євгенія Кравчук в інтерв'ю «Главкому».

«Корективи вніс коронавірус, бо обговорення були перенесені в онлайн і все це затягнулося. Але, думаю, що це питання місяців, десь ближче до зими, після виборів, він буде внесений. Власне, його потрібно просто внести, аби відправити до Конституційного Суду. Якщо він швидко дасть відповідь, то на цій сесії можна буде проголосувати 226 голосами, а на наступній сесії вже шукати 300 голосів», – зазначила Кравчук (Укрінформ (<https://www.ukrinform.ua/rubric-polytics/3094887-novu-redakciu-zakonoproektu-pro-decentralizaciu-mozut-vnesti-u-radu-pisla-viboriv.html>)). – 2020. – 7.09).

Постійна представниця Верховної Ради в Конституційному Суді України (КСУ), нардепка від «Слуги народу» О. Совгіря підтримала клопотання Офісу президента про закриття справи щодо конституційності закону «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб». Про це вона заявила 15 вересня під час засідання КСУ щодо розгляду цієї справи за поданням Верховного Суду України (ВСУ). Трансляцію вів суд на своєму сайті.

«У цій справі дійсно є підстави для закриття провадження, оскільки ст. 61 закону про Конституційний Суд говорить: якщо саме під час розгляду справи будуть виявлені відомості про те, що розглядається подання, подане неналежним суб'єктом, це може бути підставою для закриття провадження у справі. Тому я клопотання підтримую», – сказала О. Совгіря.

На засіданні представник Офісу президента в КСУ Ф. Веніславський заявив, що закон «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» відповідає Конституції України, і подав клопотання про припинення провадження

у цій справі, яке було відкрито за «поданням неналежного суб'єкта права» – ВСУ, ліквідованого 2016 р.

«Позиція президента полягає в тому, що закон, який оскаржується суб'єктом права на конституційне подання, є таким, що повністю відповідає Конституції України. А аргументи, наведені в конституційному поданні, є достатньо умовно, штучно притягнутими до тих норм Конституції, на які посилається суб'єкт права на конституційне подання. По-перше, у конституційному поданні немає чіткої аргументації, чому закон не відповідає ст. 6 Конституції України», – зазначив представник президента в Конституційному Суді.

15 вересня Конституційний Суд розглянув справу про закон «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» на відкритій частині пленарного засідання і перейшов для ухвалення рішення до закритої частини.

У червні КСУ відновив слухання у справі про конституційність закону, пише «Укрінформ».

Голова КСУ у 2018–2019 роках і суддя Європейського суду з прав людини С. Шевчук у коментарі «Радіо НВ» попередив про ризик колапсу банківської системи в разі визнання неконституційним закону про систему гарантування вкладів (*Гордон (<https://gordonua.com/ukr/news/politics/u-verhovnij-radi-pidtrimujut-klopotannja-pro-zakrittja-spravi-shchodo-konstitutsijnosti-zakonu-pro-sistemu-garantuvannja-vkladiv-1519475.html>)*. – 2020. – 22.09).

Представник президента в Конституційному Суді України Ф. Веніславський заявив, що немає жодних підстав ставити під сумнів конституційність закону «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб». Про це він сказав на засіданні КСУ 15 вересня, повідомляє «Цензор.НЕТ».

«Позиція президента полягає в тому, що закон, який оскаржується суб'єктом права на конституційне подання, є таким, що повністю відповідає Конституції України. А аргументи, наведені в конституційному поданні, є достатньо умовно, штучно притягнутими до тих

норм Конституції, на які посилається суб'єкт права на конституційне подання. По-перше, в конституційному поданні немає чіткої аргументації, чому закон не відповідає ст. 6 Конституції України», – заявив Веніславський.

Він додав, що закон «абсолютно адекватно» виконує покладену на нього функцію й у світі є різні моделі гарантування вкладів, зокрема і така модель, яку вибрала Україна.

«Ця модель повністю відповідає директиві Європейського парламенту та Ради від 15 травня 2004 року щодо регулювання неплатоспроможності кредитних установ», – підкреслив представник президента.

За його словами, суб'єкт права навів аргументи за окремими статтями, але не надав жодного юридичного аргументу про те, що є правові підстави визнати цей закон неконституційним повністю (*Гордон (<https://gordonua.com/ukr/news/politics/v-ofisi-prezidenta-zajavili-shcho-zakon-pro-sistemu-garantuvannja-vkladiv-vidpovidaje-konstitutsiji-1518758.html>)*. – 2020. – 17.09).

Український правознавець і політичний діяч В. Журавський назвав заяву влади про рух у бік подвійного громадянства в країні популізмом і пояснив свою позицію.

«Міністр закордонних справ Д. Кулеба заявив, що Україна рухається до подвійного громадянства і влада над цим працює. Чергова популістська заява чиновника високого рівня. Чому популістська? Пояснюю. Треба сподобатися електорату особливо прикордонних областей України напередодні місцевих виборів. Але оголошений прожект зробити сьогодні нереально», – зазначив експерт на своїй сторінці у Facebook.

За його словами, у статті 4 Конституції України записано: «В Україні існує єдине громадянство». Тобто подвійне заборонено.

Відповідно до статті 156 за законопроект про зміну цієї статті повинні проголосувати не менше двох третин від конституційного складу Верховної Ради України. І це потім затверджується всеукраїнським референдумом.

«Сьогодні в парламенті немає 300 голосів для такого рішення, а якби і було, то під час

коронавірусу і економічної кризи референдум з даного питання ніхто б не наважився проводити. Референдум коштує мільярди гривень.

Не будемо забувати і те, що в багатьох країнах особи з подвійним громадянством позбавляються активного і пасивного виборчого права, права працювати на держслужбі, в правоохоронних органах, служити в армії і флоті», – підкреслив В. Журавський (*ZIK* (https://zik.ua/news/politics/podviine_hromadianstvo_v_ukraini_ekspert_poiasnyv_chomu_poky_tse_lyshe_populistska_zaiava_979958)). – 2020. – 8.09).

Голова Служби безпеки України І. Баканов заявив про необхідність законодавчо заборонити включення до виборчих списків осіб, які співпрацюють з державою-агресором, а також осіб, які мають громадянство інших держав.

Про це він заявив на нараді у РНБО України щодо безпеки виборчого процесу на місцевих виборах у жовтні під головуванням секретаря РНБО Олексія Данілова у четвер, 27 серпня.

Баканов також закликав звернути окрему увагу на належне інформаційно-технічне забезпечення виборчого процесу, зокрема роботу системи «Місцеві вибори». За його словами, СБУ застосує додаткові засоби, щоб унеможливити спроби втручання у роботу автоматизованих систем ЦВК, повідомляє пресцентр РНБО (*Deutsche Welle* (<https://www.dw.com/uk/sbu-proponuie-zaboronyty-uty-na-vybory-osobam-z-podviinym-hromadianstvom/a-54722300>)). – 2020. – 28.08).

Генпрокурор І. Венедіктова вважає, що Конституційний Суд або Верховна Рада мають прописати механізм реалізації рішення КС щодо неконституційності призначення на посаду директора НАБУ А. Ситника.

«Я вважаю, що, оскільки таке рішення Конституційного Суду є, воно остаточне, воно має силу закону... Але судді Конституційного Суду, прийнявши рішення, дійсно не прописали механізм його реалізації.

Тому зараз цей недолік треба виправити. Або це має зробити Конституційний Суд, або це має

зробити Верховна Рада. Тому що проблема є», – наголосила генпрокурор.

На питання, чи не може це зробити президент своїм указом, генпрокурор нагадала, що КС визнав неконституційними саме повноваження президента про призначення директора НАБУ.

Вона також наголосила, що для міжнародних партнерів України немає підстав хвилюватися щодо незалежності роботи НАБУ через ситуацію, що склалася.

«Давайте відокремлювати людей від інституцій. Ні в кого з нас немає приватної власності на ту посаду, яку ти займаєш. Питання ж не в прізвищі, а в інституціях. Інституції мають працювати абсолютно незалежно і так, як прописано в законі. Тому підстав для міжнародних партнерів переживати, що щось відбувається з інституціями, абсолютно жодних немає», – переконана І. Венедіктова (*Українська правда* (<https://www.pravda.com.ua/news/2020/09/12/7266216/>)). – 2020. – 12.09).

Національне антикорупційне агентство України винесло припис голові Конституційного Суду О. Тупицькому через відмову КСУ надавати інформацію про конфлікт інтересів у суддів. Як передає Укрінформ, про це НАЗК повідомило у Фейсбук.

«Здійснюючи заходи з моніторингу конфлікту інтересів у посадовців, НАЗК надіслало до Конституційного Суду запит про надання інформації щодо повідомлень про конфлікт інтересів у суддів КСУ. Конституційний Суд відмовився надавати інформацію про конфлікт інтересів у суддів. НАЗК внесло припис Голові КСУ», – йдеться в повідомленні.

Як пояснили в НАЗК, у відповідь на запит Конституційний Суд надіслав лист, який не містив запитувану інформацію та відповідних копій документів.

«Отже, посадовець КСУ порушив закон України “Про запобігання корупції” (ч. 2 ст. 12). Як і передбачає закон, Голова НАЗК Олександр Новіков вніс Голові КСУ Олександру Тупицькому відповідний припис», – наголосили в Нацагентстві.

У своєму приписі НАЗК вимагає усунути порушення, надавши НАЗК копії матеріалів

про конфлікт інтересів у суддів КСУ у період з 1 січня 2019 року й дотепер.

Також НАЗК вказує на необхідність провести службове розслідування для виявлення причин та умов, що призвели до порушення, та вирішити питання про притягнення винної особи до дисциплінарної відповідальності.

«Голова КСУ має повідомити НАЗК про виконання припису впродовж 10 робочих днів з дня його одержання. Припис є обов'язковим до виконання. За його невиконання керівник організації несе відповідальність, передбачену ст. 188-46 Кодексу України про адміністративні правопорушення. Ця стаття передбачає накладення штрафу», – підкреслили в НАЗК (*Укрінформ* (<https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3092884-nazk-vineslo-pripis-golovi-konstitucijnogo-sudu.html>)). – 2020. – 3.09).

Конституційний суд України визнав неконституційним призначення Ситника на посаду директора НАБУ. Колишній очільник КСУ С. Шевчук вважає, що це рішення є «порожнім». І називає декілька версій, чому судді могли його ухвалити.

Зокрема, виглядає так, ніби руками Конституційного суду знищується антикорупційна структура, яку з такою складністю будували в Україні. Про це він розповів в ефірі програми «Що це було» на 24 каналі.

Він також вважає, що причиною ухвалення такого рішення можуть бути:

- якісь особисті страхи;
- певне замовлення від олігархів;
- або хтось з суддів проголосував так, бо справді вірить, що президент не може видавати укази, оскільки це не його повноваження.

Це рішення юридично нікчемне. Це «пустишка» щодо указу про призначення Ситника, – відзначив Станіслав Шевчук.

І пояснив, що указ – це індивідуальний акт. Відтак це вперше в історії Конституційного суду, коли визнається неконституційним індивідуальний акт про призначення Ситника.

Ба більше, в президента немає повноважень вже його звільнити. За словами колишнього голови КСУ, це вже інше питання, чому суд стає

на дуже вузьку концепцію розуміння поділу влади, яку в Європі та Америці вже 100 років не сповідують (*24 канал* (https://24tv.ua/rishennya-ksu-shhodo-sitnika-yuridichno-nikchemne-eksgolova-konstitutsiynogo_n1416617)). – 2020. – 16.09).

У межах реформи децентралізації з 1 січня 2021 року має відбутися передача повноважень з надання соціальної допомоги від управлінь соціального захисту населення при РДА до інших органів, але їх структура ще навіть не визначена, що може створити величезні проблеми для отримувачів соціальних послуг.

Про це під час погоджувальної ради парламенту заявив голова депутатської групи «Довіра» О. Кулініч, повідомили Укрінформу у пресслужбі депгрупи «Довіра».

«Необхідно у найкоротший термін завершити процес створення та методологію функціонування нових органів соціального захисту на місцях, щоб уникнути хаосу. Адже ці органи забезпечують виконання 38 державних програм, а перелік державних соціальних допомог налічує 67 видів. При цьому лише 5 з них можна отримати через електронні сервіси, механізм впровадження яких досі не виписаний, але визначений як пріоритетний», – підкреслив депутат.

Це питання він адресував особисто до Прем'єр-міністра Д. Шмигала, а також до Міністерства соціального захисту.

Кулініч додав, що депутати групи «Довіра» отримали з цього приводу дуже багато звернень, зокрема до нього особисто звернулася директор Департаменту соціального захисту населення Полтавської ОДА Л. Корнієнко.

«Люди повинні знати, яким чином і де вони можуть отримати соціальні послуги», – резюмував народний депутат.

Також О. Кулініч звернув увагу уряду на необхідність впровадження таких законодавчих ініціатив, які б допомогли бізнесу працювати у нових складних умовах економічного спаду і соціальної кризи, викликані пандемією COVID-19 (*Укрінформ* (<https://www.ukrinform.ua/rubric-regions/3090696-u-reformi-decentralizacii-mozut-vipasti-organi-soczhistu->

na-miscah-narodnij-deputat.html). – 2020. – 31.08).

1 вересня Вища рада правосуддя (далі – ВРП) розглянула клопотання Генерального прокурора про відсторонення суддів Окружного адміністративного суду м. Києва (далі – ОАСК), які підозрюються у створенні злочинної організації, 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 та ВРП (детально – в щотижневому аналізі 13-20 липня 2020 року).

За результатами розгляду, через нібито неналежне повідомлення суддям про підозри, ВРП повернула без розгляду клопотання про відсторонення суддів П. Вовка, І. Погрібніченка, О. Огурцова, В. Келеберди. Інших підозрюваних суддів – Є. Аблова та І. Качура – ВРП відмовилася відсторонювати, мотивуючи це недостатністю та недопустимістю наданих доказів.

Напередодні розгляду клопотань у ВРП Національне антикорупційне бюро України (далі – НАБУ) оприлюднило чергові матеріали негласних слідчих дій щодо суддів ОАСК, які можуть свідчити про наявність суттєвого впливу голови ОАСК П. Вовка на окремих членів ВРП, та, як наслідок, його можливість здійснювати вплив на діяльність всієї ради щодо притягнення окремих суддів до дисциплінарної відповідальності, і навпаки – сприяння іншим суддям в уникненні такої відповідальності. На записках також зафіксовано можливий вплив П. Вовка на формування персонального складу ВРП.

Оцінка ЦППР

Розгляд ВРП клопотань про відсторонення суддів ОАСК здійснювався в умовах, які істотно підбивають довіру до прийнятих рішень.

По-перше, попри значний суспільний резонанс цієї справи, чинні в Україні карантинні обмеження, звернення громадських організацій, ВРП відмовилася проводити онлайн-трансляцію засідання, на якому розглядалися клопотання, і водночас створила

перешкоди у доступі на засідання всіх, хто мав намір його відвідати.

По-друге, через декілька днів після оприлюднення матеріалів НАБУ щодо суддів ОАСК, ВРП ухвалила декілька рішень, в яких засудила поширення таких матеріалів, а також публічно стверджувала про незаконність дій органу досудового розслідування щодо виклику на допит в межах кримінального провадження по суддях ОАСК окремих членів ВРП (детально – в щотижневому аналізі 20-27 липня 2020 року). Це породжує обґрунтовані сумніви в безсторонності ВРП при розгляді клопотань прокуратури.

По-третє, 3 вересня НАБУ оприлюднило повідомлення, в якому стверджувало, що при розгляді вказаних клопотань ВРП знехтувала фактами слідства. Бюро зазначило, що: «всупереч своїй же позиції, Вища рада правосуддя визнала належним вручення повідомлення про підозру одному із суддів, хоча він отримав таке повідомлення в аналогічний спосіб, як і інші судді ОАСК, які переховувалися від слідства». Крім того, НАБУ вказало, що неправдивими є твердження ВРП про те, що до матеріалів клопотань не було надано дозволу суду на використання результатів негласних слідчих дій, а також про те, що не були надані матеріали, які засвідчують зв'язок окремих членів ВРП з підозрюваними суддями ОАСК.

Ситуація, яка виникла у зв'язку з оприлюдненням матеріалів щодо суддів ОАСК, на думку експертів ЦППР, є проявом ключових проблем правосуддя – корупції, залежності суддів, ухвалення замовних рішень, нехтування конфліктом інтересів та кругової поруки у судовій системі. Ця ж ситуація засвідчила не лише неготовність ВРП як ключового органу суддівського врядування ефективно протидіяти цим явищам, а навпаки – продемонструвала, що з високою ймовірністю члени цього органу є елементом цих явищ.

Нагадаємо, що необхідність перевірки членів ВРП на відповідність критерію доброчесності є одним із міжнародних зобов'язань України в межах участі у програмах макрофінансової допомоги з боку Міжнародного валютного фонду та Європейського Союзу (**ЦППР**

(<https://pravo.org.ua/ua/news/20874613-vischahada-pravosuddya-vidmovilasya-vidstoronyuvati-vid-posad-pidozryuvanih-suddiv-stolichnogo-administrativnogo-sudu>). – 2020. – 9.09).

25 серпня Парламент прийняв ініційований Президентом В.Зеленським закон про ратифікацію Меморандуму та Кредитної угоди між Україною та Європейським Союзом (далі – ЄС) щодо отримання макрофінансової допомоги у розмірі 1,2 млрд євро.

Для отримання допомоги Україна зобов'язалась виконати низку заходів, серед яких передбачені заходи у сфері судової реформи спрямовані на «посилення незалежності, доброчесності, ефективного функціонування судової влади». У Меморандумі закріплено, що такими заходами є:

- створення нової Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (далі – ВККС) шляхом прозорої процедури відбору, що проводиться Конкурсною комісією за міжнародною участю;

- створення Комісії з питань етики за міжнародною участю, яка провела б одноразову оцінку доброчесності та етичності чинних членів Вищої ради правосуддя (далі – ВРП) з можливістю рекомендувати їх звільнення органам обрання (призначення). Надалі Комісія проводитиме попередній відбір кандидатів у ВРП, з якого відповідні органи обрання (призначення) будуть визначати членів ради.

Оцінка ЦППР

Як вже повідомляли експерти ЦППР, питання забезпечення доброчесності та незалежності органів суддівського врядування вкотре за останні місяці підіймається на міжнародному рівні.

Раніше, на початку червня цього року, Україна зобов'язалася перед Міжнародним валютним фондом (далі – МВФ) створити комісію, яка перевірить доброчесність чинних членів ВРП та проводитиме попередню перевірку кандидатів до ВРП (детально – в щотижневому аналізі 8-15 червня 2020 року).

Реформа ВРП є одним зі структурних маяків в угоді з МВФ і відповідні законодавчі зміни мають бути внесені до кінця жовтня цього року.

Аналогічні зобов'язання щодо створення такої комісії Україна взяла й перед ЄС. Крім того, в п. 4 Меморандуму з ЄС вказано, що виділення допомоги обумовлюється успішною співпрацею України з МВФ, а в п. 5 наголошено, що при оцінці виконання Україною своїх зобов'язань особлива увага приділятиметься, зокрема, реформам у сфері верховенства права.

Зважаючи на зміст взятих зобов'язань, можна стверджувати, що перспективи макроекономічної фінансової допомоги Україні з боку МВФ та ЄС наразі безпосередньо залежать від перезавантаження ВРП в контексті запровадження дієвих механізмів забезпечення доброчесності цього органу.

На розгляді у Верховній Раді знаходиться три законопроекти щодо реформи ВККС та ВРП (Президента Володимира Зеленського, народного депутата з фракції партії «Голос» та народних депутатів з фракції президентської партії «Слуга Народу»). Перед парламентськими канікулами профільний комітет Парламенту рекомендував ухвалити в першому читанні саме президентський законопроект, який не відповідає взятим міжнародним зобов'язанням, оскільки не передбачає жодних механізмів перевірки доброчесності чинних та майбутніх членів ВРП (детально – в щотижневих аналізах 15-22 червня, 6-13 липня, 13-20 липня 2020 року).

З огляду на викладене, а також зважаючи на конкретний строк реалізації Україною своїх зобов'язань перед МВФ, який спливає через два місяці, на найближчій сесії Парламент має прийняти законодавчі зміни спрямовані насамперед на перезавантаження ВРП (**ЦППР** (<https://pravo.org.ua/ua/news/20874607-ukrayina-zobovyalasya-peredes-vgeiti-zahodiv-schodo-reformi-vischoyi-radi-pravosuddya>). – 2020. – 1.09).

ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР

Хавронюк М., експерт Центру політико-правових реформ та Реанімаційного Пакета Реформ

В очікуванні «неконституційність» всього...

Хто, як і чому намагається системно використовувати більшість у КСУ у власних інтересах

Під час університетських лекцій з курсу «Запобігання корупції» я багато разів ставив перед аудиторіями питання: чи існують позитивні наслідки корупції? І, шукаючи відповідь разом зі студентами, щоразу змушений був приходити до тієї істини, що зиск від корупції отримують лише окремі особи, але не держава і не суспільство.

Попри доведеність і нібито очевидність шкідливості та небезпеки корупції для всіх і кожного, суспільство, а особливо його бюджетна частина, все ще вельми толерантно ставиться до корупціонерів. Набагато толерантніше, ніж кожен із нас ставився б до члена сім'ї, який систематично краде з домівки те, що заробив не він. У чому причини цієї толерантності? Можливо, у тому, що в кожного з десятків тисяч корупціонерів є ще десятки співучасників і «третьох осіб», яких він підковує. У тому, що корупціонер із кожного вкраденого мільйона віддає копійку на благодійність і витрачає тисячу гривень на створення та рекламування своєї квазішляхетності. У тому, що сотні заморочених цією рекламою незаможних співгромадян заздять його вмінню вирішувати питання. У тому, що існують тисячі способів уникати відповідальності за корупцію, і навіть кількарічна активна діяльність НАБУ кардинально не переломила ситуації...

Таких причин можна знайти ще чимало. Вони зрозумілі, як і їхні наслідки: економіка падає, держава слабшає, країна деградує.

На тлі пандемії, економічної кризи та світових «ігор престолів» і раніше крихітна надія України на вступ до Європейського Союзу поступово тане. Ми залишаємося дедалі більш самотніми, і, схоже, існує лише

одна держава, якій Україна по-справжньому небайдужа, бо в Україні все ще є що вкрати, – це держава-агресор. Остання діє за тією схемою, яку зазвичай використовували бажаючі привласнити державну власність: занедбати об'єкт, а потім викупити його за безцінь.

Несекрет, що для того, аби послабити будь-яку державу, треба руйнувати її стовпи: суверенітет, демократію, верховенство права, державну владу та інші елементи конституційного ладу. Державна конструкція рухне, але територія і населення залишаться. Так у світовій історії бувало вже не раз, переважно в результаті воєн, але завдяки корупції – ще ніколи.

Результати «опитувань», ще й перекручені в контрольованих олігархами ЗМІ, нібито засвідчують, що значна частина населення згодна з тим, що Україна і зараз не є незалежною (а коли так, то що нам втрачати?); що довіри до Національного антикорупційного бюро, Спеціалізованої антикорупційної прокуратури і Вищого антикорупційного суду майже немає (то навіщо їх створювали?); що не можна довіряти судовій системі (а тому треба вирішувати правові конфлікти шляхом самосуду?); що загроза безпеці громадян дедалі більш посилюється (отже, треба будь-що примиритися з агресором?) тощо.

У наведеному контексті слід розглядати й систематичне намагання певних політичних сил зруйнувати з трудом створену антикорупційну інфраструктуру.

Один зі способів її руйнування – проштовхування певних змін до законів, як це було, наприклад, з «поправками Лозового», з проектом закону №3355 (яким створювалася можливість захопити власні активи в дітей, що проживають окремо) або проектом закону №2113-1 із пафосною назвою «Про внесення змін до статті 375 Кримінального кодексу України щодо приведення у відповідність з

рекомендацією експертів Групи держав проти корупції Ради Європи», яким пропонувалося скасувати кримінальну відповідальність суддів за винесення неправосудних рішень.

Та схоже, що парламентаризм може бути досить надійним bastionом державності, а тому більш ефективним для захисників прав корупціонерів видався інший спосіб – визнання певних положень законів неконституційними. Не маючи більшості у парламенті, достатньо знайти лише 45 депутатів і певну кількість аргументів, щоби вирішити питання.

Саме у такий спосіб протягом останнього часу були визнані неконституційними:

- стаття 368-2 Кримінального кодексу «Незаконне збагачення» (рішення Конституційного суду №1-р/2019 від 26 лютого 2019 року, прийняте за конституційним поданням 59 народних депутатів, представник суб'єкта права на конституційне подання П.Пинзеник), – і в один момент створено умови для закриття кримінальних проваджень стосовно десятків осіб, які вчинили це діяння;

- положення пункту 13 частини 1 статті 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 року №1698-VII, – і НАБУ позбавлено права, діючи в інтересах держави, подавати до суду позови про визнання недійсними угод (рішення другого сенату Конституційного суду №4-р(II)/2019 від 5 червня 2019 року, прийняте за конституційною скаргою акціонерного товариства «Запорізький завод феросплавів»);

- стаття 375 Кримінального кодексу «Постановлення суддею (суддями) завідомо неправосудного вироку, рішення, ухвали або постанови» (рішення Конституційного суду №7-р/2020 від 11 червня 2020 року, прийняте за конституційним поданням 55 народних депутатів, представник суб'єкта права на конституційне подання Г.Мамка), – і ті судді, які виносили неправосудні рішення, залишилися задоволеними;

- указ президента України «Про призначення А.Ситника директором Національного антикорупційного бюро України» (рішення Конституційного суду №9-р/2020 від 28 серпня 2020 року, прийняте за поданням 51 народного

депутата, представник суб'єкта права на конституційне подання О.Дубінський). Прийняттю цього рішення не завадив той факт, що Конституційний суд для початку не визнав неконституційним (і він залишається чинним) закон, на підставі якого був виданий відповідний указ, і проігнорував положення частини 3 статті 106 Конституції, згідно з яким президент України уповноважений видавати укази на підставі законів.

У відповідних конституційних спорах наукові дослідження, досвід конституціоналістів і практика конституційних судів інших держав, правові позиції відповідних міжнародних організацій, що ґрунтуються на світових антикорупційних стандартах, зокрема закріплених міжнародними конвенціями, учасницею яких є Україна, враховувалися лише тоді, коли з їх допомогою можна було обґрунтувати лише те, що треба було обґрунтувати. Саме тому окремі думки суддів Конституційного суду щодо цих рішень часто виглядають більш глибокими, ніж самі рішення, а суд у більшості цих випадків намагався заховатися від суспільства у письмових провадженнях і не надавав належних роз'яснень щодо виконання власних рішень, що породжувало лише нові запитання щодо практичних проблем їх реалізації.

Наведені рішення Конституційного суду суттєво підбадьорили антикорупціонерів. Свідченням цього є зроблений 2020 року «залп із багатьох стволів» – конституційні подання і конституційні скарги щодо неконституційності:

- положень законів «Про Вищий антикорупційний суд» і «Про судоустрій і статус суддів» (конституційна скарга Т.Зайця №18/425 (20) від 27 серпня 2020 року);

- Закону «Про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України)» (за поданням 50 народних депутатів України, представники суб'єкта права на конституційне подання В.Німченко, О.Пузанов, Н.Шуфрич);

- закону щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури (за поданням 50 народних депутатів України, представники суб'єкта права на конституційне подання Р.Кузьмін, В.Німченко);

– положень Закону «Про Національне антикорупційне бюро України» (за поданням 50 народних депутатів України, представники суб'єкта права на конституційне подання Г.Мамка, В.Німченко, А.Славицька);

– Закону «Про Вищий антикорупційний суд» (за поданням 49 народних депутатів України, представники суб'єкта права на конституційне подання В.Німченко, А.Бурміч, Н.Приходько);

– положень статей 96-1, 96-2 Кримінального кодексу України та окремих положень Кримінального процесуального кодексу України (за двома окремими поданнями 47 народних депутатів України, представники суб'єкта права на конституційне подання Г.Мамка, О.Волошин). В обох поданнях ідеться про нібито неконституційність інституту спеціальної конфіскації;

– положень Закону України «Про запобігання корупції», Кримінального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України та інших (за поданням 47 народних депутатів України, представники суб'єкта права на конституційне подання Г.Мамка, О.Волошин). Тут знову – про нібито неконституційність уже нової статті 368-5 Кримінального кодексу «Незаконне збагачення», а також статті 366-1 цього ж кодексу «Декларування недостовірної інформації», положень законів про моніторинг способу життя суб'єктів декларування, стягнення необґрунтованих активів та ін.

До цих восьми можна ще додати подання щодо неконституційності окремих положень Закону «Про запобігання корупції» і статті 366-1 Кримінального кодексу (за поданням 48 народних депутатів України, представники суб'єкта права на конституційне подання Ю.Мірошниченко, Д.Шпенюв), а також чотири конституційні подання щодо неконституційності положень Закону «Про очищення влади».

Переважно у цих справах здійснюється підготовка до розгляду на пленарному засіданні Великої палати суду або вони вже розглядаються судом.

Кількість і зміст наведених конституційних подань свідчать про використання права звернення до Конституційного суду України не

з метою захисту Конституції, а задля захисту напрацьованих старих корупційних схем і надбаного внаслідок їх використання майна, а головне, можливості й надалі безпечно існувати у цьому корисливо-злочинному просторі.

На підході й інші подібні подання. Писати їх майже під копірку нескладно, бо боротьба з корупцією, як і з тероризмом чи іншими небезпечними злочинами, іноді дійсно формально передбачає заборонене Конституцією звуження змісту тих чи інших прав і свобод.

Україна може стати жертвою надзвичайно формального дотримання демократичних стандартів на шкоду безпеці свого існування. Особливо коли забуде інші закріплені у своїй Конституції визначальні постулати, зокрема: «Україна є суверенна і незалежна...» (стаття 1), «Держава відповідає перед людиною за свою діяльність...» (стаття 3), «Держава сприяє консолідації та розвитку української нації» (стаття 11), «Кожна людина має право на вільний розвиток своєї особистості, якщо при цьому не порушуються права і свободи інших людей, та має обов'язки перед суспільством» (стаття 23).

Важко уявити, наскільки незалежними, об'єктивними і мудрими мають бути державники, перед якими стоїть питання про дотримання цього тонкого балансу. Маю на увазі як суддів Конституційного суду, так і представників суб'єктів права на конституційне подання, представників органів, які ухвалили відповідні акти, що є предметом розгляду в суді, залучених судом до участі у розгляді справ органів і посадових осіб, свідків, експертів, спеціалістів тощо. Але вони зобов'язані бути й незалежними, бо складала присягу, і мудрими, бо розуміють, що внаслідок їхніх дій і рішень на запитання «А що буде потім?» відповідь може залишитися одна: «Хто сказав, що потім щось буде?».

Що ж до проблеми корупції, то продовжую свято вірити в те, що вона, як і бідність або погана демографічна чи екологічна ситуація чи будь-яка інша проблема держави та суспільства, може бути подолана, якщо до неї ставитися, виходячи із загальносуспільних інтересів.

Рецепти подолання корупції не такі складні, як при коронавірусній інфекції, до того ж вони давно й успішно апробовані в різних країнах світу, де колись рівень корупції був надвисоким (Швеція, Сінгапур, Південна Корея, Польща, Литва, Латвія, Грузія, Словаччина), у тому числі у країнах, які в останні кілька років одразу на десятки кроків перемістились у рейтинговій таблиці Індексу сприйняття корупції Transparency International (Вірменія, В'єтнам, Еквадор, Ангола).

До складу рецептури входять: запобігання корупційним проявам ще на рубежах врегулювання конфлікту інтересів і забезпечення доброчесності; розкриття (декларування) інформації про активи і матеріальні інтереси публічних службовців; прозорість руху фінансів і матеріальних цінностей держави та громад; побудова справедливого суду і незалежної прокуратури; професійність спеціалізованих органів по боротьбі з корупцією, насамперед високого рівня; стримуючі санкції; наявність системи, що унеможливує приховування і використання викраденого; забезпечення добропорядності бізнесу; нетолерантність до корупції в суспільстві.

Однак усе це неможливо здійснити без проведення твердої та послідовної антикорупційної політики, на основі науково обґрунтованої Антикорупційної стратегії, проєкт якої вже розроблено в НАЗК. Одним з елементів цієї політики є усвідомлення кожним публічним службовцем простої істини: виправдати зараз і кожне окремо можна все що завгодно, але виправдатися перед нашим спільним майбутнім, перед прийдешніми поколіннями за перетворення України на відсталу третьосортну країну буде неможливо.

Тому і судді Конституційного суду України, й інші учасники конституційних проваджень, насамперед представники президента, Верховної Ради й Кабінету міністрів у Конституційному суді, при розгляді відповідних справ зобов'язані враховувати реальну ситуацію: засоби запобігання і протидії корупції не є і не можуть бути загрозою для демократії та права в державі, в якій сама корупція через її масштаби, рівень, розмір і суб'єктний склад стала надзвичайною загрозою для Конституції, державності та прав людини (*ЦППП (https://pravo.org.ua/ua/news/20874609-v-ochikuvanni-nekonstitutsiynist-vsogo...)*. – 2020. – 9.09).

Іванов А., суддя Ужгородського міськрайонного суду Закарпатської області

Для чого Україні потрібна реформа суду присяжних: зрозумілою мовою

Що ж це таке «суд присяжних», для чого він потрібен та які його переваги над звичайним судом? Спробую пояснити на прикладі кримінальної справи, яка розглядалась в суді і по якій вже винесений обвинувальний вирок.

Вирок суду (хоч обвинувальний, хоч виправдувальний) повинен бути законним, обґрунтованим і вмотивованим. При цьому обґрунтованим є рішення, ухвалене судом на підставі об'єктивно з'ясованих обставин, які підтверджені доказами, дослідженими під час судового розгляду та оціненими судом або судом присяжних.

Оцінку ж доказів суд здійснює за своїм внутрішнім переконанням, яке ґрунтується на всебічному, повному й неупередженому дослідженні всіх обставин кримінального провадження, керуючись законом, оцінює кожний доказ з точки зору належності, допустимості, достовірності, а сукупність зібраних доказів – з точки зору достатності та взаємозв'язку для прийняття рішення (вироку) про те, чи винна особа у скоєнні злочину, чи невинна.

Як формується внутрішнє переконання судді або особи, яка постійно перебуває в судовому засіданні (присяжного) і чому потрібен суд

присяжних в Україні, хотілось би розповісти на конкретному прикладі.

Типова ситуація, коли суд присяжних може стати в нагоді

На розгляді колегії суддів перебувало кримінальне провадження про обвинувачення особи «А» у вчиненні злочину, передбаченого пунктами 4, 6 ч. 2 ст. 115 Кримінального кодексу України, а саме вчинення умисного вбивства із корисливих мотивів з особливою жорстокістю.

Обставини справи були такі: молодий чоловік із вищою освітою щойно одружився, в нього народилась дитина, і він вирішив зайнятись підприємницькою діяльністю. Особистих коштів він не мав, в його «арсеналі» були тільки відповідні ідеї. Тому гроші він вирішив позичити. У свого знайомого він позичив досить велику суму в іноземній валюті. Річ ішла про декілька тисяч доларів США. На запозичені гроші хлопець закупив товар, але буквально одразу після закупки товару урядом були введені жорсткі обмеження на реалізацію такого товару. У підсумку хлопець залишився без грошей, з товаром, який він не може реалізувати, та ще з величезним боргом.

Відповідно, через деякий час кредитор почав вимагати від хлопця повернення грошей. І з часом він робив це все наполегливіше, погрожував боржнику судом тощо.

Чоловік, на жаль, не знайшов іншого виходу, окрім, як вбити свого кредитора. Він розробив план злочину і почав ретельно готуватись до його вчинення. Звісно він не хотів бути викритим і затриманим за вчинення злочину, а відповідно мав намір приховати усі сліди злочину, знищити їх, створити собі алібі та уникнути кримінальної відповідальності.

У певний час він заманив свого кредитора в безлюдне місце та наніс йому близько 30 ударів ножом (кваліфікуюча ознака – особлива жорстокість), буквально розриваючи того на шматки. Після цього, переконавшись, що він вбив свого кредитора, чоловік ретельно прибирає сліди злочину, скривається з місця скоєння злочину, приходять до себе додому, де намагається остаточно знищити усі сліди скоєння злочину. Однак щось пішло не так, невелика частина слідів скоєння злочину

залишилась не знищеною, і в результаті відмінної роботи працівників поліції особу «А» було затримано і з часом піддано суду.

Можна стверджувати, що хлопець дійсно зробив усе, щоб знищити та приховати сліди злочину, але незалежно від цього його вина була доведена. Доводили вину особи «А» слідчі відповідними доказами. Якими були ці докази, за тієї умови, що особа «А» готувалася до вчинення злочину, знищувала сліди й ні в якому разі не збиралася бути викритою та затриманою?

У розпорядженні суду не було прямих доказів, які дають однозначну відповідь на запитання про те, хто вчинив злочин, на кшталт показань свідка – очевидця вчиненого нападу, показань потерпілого, який вижив, відеозапису, що зафіксував подію кримінального правопорушення та дії осіб, які його вчинили, тощо.

З прямими доказами все просто (хоча навіть при наявності прямих доказів злочинці заперечують свою вину, викручуються), вони чітко і беззаперечно доводять вину особи. Вказують на наявність складу злочину.

У більшості випадків, коли особа готується до вчинення злочину, ретельно замітає сліди, відсутні прямі докази винуватості, то в розпорядження слідства потрапляють непрямі докази.

У свою чергу, непрямі докази лише вказують на окремі факти, а вже на основі логічного аналізу їх сукупності встановлюються окремі елементи складу кримінального правопорушення та інші обставини предмета доказування. Вони можуть вказувати на проміжні факти, які підтверджують предмет доказування у сукупності з іншими доказами.

Наприклад, непрямими доказами, які самі по собі прямо не вказують на винну особу, є приналежність обвинуваченому ножа, яким вчинено вбивство, виявлення на місці вчинення злочину слідів взуття обвинуваченого, встановлення неприязних стосунків обвинуваченого з жертвою тощо.

Суд традиційний чи суд присяжних?

Наше кримінальне судочинство в теперішньому вигляді якраз і покладає

обов'язок визначати, які докази є допустимими й належними, а які – ні, на суддів. Яким суспільство, якщо подивитись телебачення та почитати, що пишуть у соцмережах, певною мірою не довіряє (хоча питання довіри/недовіри до суду є здебільшого оціночним судженням).

Сторона обвинувачення наполягає, що всі докази належні і допустимі. Захист та громадськість, яка слідує в свою чергу за кримінальним процесом, в один голос кричать, що докази неналежні й недопустимі, взагалі не стосуються справи, сфальшовані тощо.

Однак у справжньому суді присяжних (за англо-американською системою) дослідження усіх обставин справи є завданням присяжних. Саме вони повинні оцінювати докази у своїй свідомості. Вони визначають, які докази для них важливі, а які докази слід відкинути. На позицію присяжних, з метою переконати їх у своїй правоті, однозначно намагаються впливати сторона обвинувачення і захист, присяжні особисто сприймають покази свідків, експертів і спеціалістів, і із цього всього у комплексі складається їх внутрішнє переконання.

Суть суду присяжних якраз в тому і полягає, що перед незалежними, неупередженими, незацікавленими цивільними особами, такими самими, як будь-хто на вулиці, в кафе, на заводі, перед звичайними українцями, які дивляться телевизор, ходять на роботу, в парк, зустрічаються із друзями, розгортається «вистава» під назвою судовий процес, під час якого прокурор буде усякими способами доводити вину обвинуваченого, а захисник буде доводити його невинуватість.

«Свідомість присяжних – «чистий аркуш». Ніщо не повинно заважати їм зробити об'єктивний висновок про те, чи мала місце подія злочину, чи вчинив даний злочин обвинувачений та про інші обставини предмету доказування». [1]

Тобто присяжні, як прості цивільні люди, мусять повірити або прокурору, або захиснику, оцінити докази та винести свій вердикт «винен» чи «невинен», а прості люди на вулиці мусять повірити таким саме людям, як і вони, присяжним, що вирок справедливий, що,

дійсно, особа вчинила злочин. Або ж навпаки, невинувата.

Отже, у випадку з судом присяжних судять не судді («товсті», «ручні», «кишенькові судді», «корупціонери», як тільки деякі громадяни зараз суддів не називають), а прості люди. Можливо, саме це і дасть можливість суспільству повірити правосуддю.

Розгляд справи, коли суд під тиском

Повертаючись до наведеного прикладу. Під час судового розгляду по справі особи «А», атмосфера в залі засідань була напруженою. Інколи здавалось, що повітря в залі дзвенить. Але чим далі просувався судовий розгляд, тим зрозуміліше ставало те, що дійсно особа «А» – вбивця, що саме він вчинив цей страшний злочин. Так складалось внутрішнє переконання суддів. Нарешті, ні в кого із колегиї суддів не виникло ніяких сумнівів у тому, що винна саме особа «А».

Так мало б бути й з присяжними, які також повинні були дійти до думки про винність особи у скоєнні злочину чи ні.

Який суд «присяжних» існує в Україні

Згідно з ч. 1 ст. 384 КПК України прокурор або суд роз'яснюють обвинуваченому у вчиненні злочину, за який передбачено покарання у виді довічного позбавлення волі, можливість та особливості розгляду кримінального провадження стосовно нього судом присяжних.

Якщо обвинувачений виявляє бажання, щоб слухання справи здійснювалось судом присяжних, суд призначає судовий розгляд судом присяжних та головуєчий дає секретарю судового засідання розпорядження про виклик присяжних у кількості семи осіб. Тему відбору та призначення присяжних зараз не досліджуємо.

Щодо слухання самої справи судом присяжних, то таке відбувається судом у складі двох професійних суддів та семи присяжних. При цьому, відповідно до ч. 3 ст. 384 КПК України, усі питання, пов'язані з судовим розглядом, крім питання про обрання, скасування або зміну запобіжного заходу, судді та присяжні вирішують спільно.

Ось в цьому і зарита головна проблема нинішнього здійснення правосуддя судом присяжних, якого, по суті, немає.

Фактично, є так званий суд шеффенів (народних засідателів), які розглядають справи разом із професійними суддями, маючи з ними практично однаковий обсяг процесуальних прав: 1) брати участь у дослідженні всіх відомостей та доказів у судовому засіданні; 2) робити нотатки під час судового засідання; 3) з дозволу головуючого ставити запитання обвинуваченому, потерпілому, свідкам, експертам, іншим особам, які допитуються; 4) просити головуючого роз'яснити норми закону, що підлягають застосуванню під час вирішення питань, юридичні терміни та поняття, зміст оголошених у судовому засіданні документів, ознаки злочину, у вчиненні якого обвинувачується особа.

Присяжні мають доступ до матеріалів кримінального провадження, спілкуються із професійними суддями, і тому процес формування внутрішнього переконання у присяжних формується разом із професійними суддями, при цьому питання про винуватість українські присяжні вирішують не незалежно від судді, а разом з ним, під його керівництвом, і, покладаючись на його досвід, зазвичай схиляючись до його точки зору. Після закінчення судового розгляду присяжні разом із суддями ідуть в нарадчу кімнату, де колегія суддів у складі професійних суддів і присяжних засідателів разом в одній кімнаті визначаються із вироком – буде він обвинувальним чи виправдувальним, яку міру покарання призначати обвинуваченому тощо.

Тобто професійні судді та присяжні засідателі визначають покарання разом. При цьому відповідно до ст. 391 КПК України, нарадою суду присяжних керує головуючий, який послідовно ставить на обговорення питання, що вирішуються судом при ухваленні вироку, проводить відкрите голосування і веде підрахунок голосів. Тобто внутрішнє переконання присяжних в Україні формується разом із професійними суддями. Головуючий професійний суддя в цьому процесі є першою скрипкою, і за своїм авторитетом, і за досвідом.

Щодо справжнього (за англо-американською системою) суду присяжних, то в такому випадку формування внутрішнього переконання

присяжних формується окремо від внутрішнього переконання професійного судді. Саме в цьому і полягає користь суду присяжних і його цінність, як одного із найважливіших досягнень сучасної демократії.

Так, звісно, присяжний – це звичайна людина, і на його почуття і свідомість однозначно буде впливати суспільне середовище, громадська думка. Однак потрібно визначити чіткі критерії відбору присяжних, щоб унеможливити випадки, коли присяжний під впливом громадської думки може прийняти рішення всупереч своїй волі, своїй совісті та закону.

Однак принаймні справжній присяжний буде позбавлений одного важеля впливу на свою свідомість – впливу головуючого професійного судді.

Що пропонується зараз

На сайті Верховної Ради України зареєстрований Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення участі присяжних у здійсненні правосуддя № 2710 від 02.01.2020. Хотілось би висловити свої зауваження до запропонованого законопроекту з точки зору судді місцевого загального суду першої інстанції.

Позитивним моментом законопроекту є те, що кримінальне провадження буде здійснюватись судом присяжних у складі саме одного судді та семи присяжних, а не трьох чи двох професійних суддів, як це є в діючій редакції ст. 31 КПК України. Так, дійсно немає ніякої потреби у двох чи трьох професійних суддях в суді присяжних, оскільки на головуючого суддю покладається обов'язок саме вести процес, з чим цілком справиться один суддя.

Але, що стосується розгляду судом присяжних кримінальних справ по обвинуваченню осіб за злочини, за які передбачено позбавлення волі на строк понад десять років, то такий підхід не є розумним, оскільки є дуже багато складів злочинів, за якими можливе покарання понад десять років позбавлення волі.

Так, наприклад, суду присяжних доведеться розглядати злочини про умисне тяжке тілесне ушкодження (ч. 2 ст. 121 ККУ), про згвалтування (ч. 3 ст. 152 ККУ), крадіжку (ч. 5 ст. 185 ККУ),

грабіж (ч. 4 ст. 186 ККУ), шахрайство (ч. 4 ст. 190 ККУ) та ще багато і багато інших складів злочинів. З цього видно, що присяжні будуть задіяні у величезній кількості кримінальних справ, що ніяк не буде сприяти їх швидкому розгляду, потягне додаткові витрати на оплату праці присяжних (які, до речі, мусять отримувати зарплатню за участь в процесах, як професійні судді) і створить враження, що судом присяжних розглядаються всі справи поспіль.

У свою чергу, якщо залишити розгляд судом присяжних справ про злочини, за які передбачено покарання у вигляді довічного позбавлення волі, це підніме авторитет суду присяжних і повагу до суду, тому що буде зрозуміло, що суд присяжних розбирає і розглядає складні справи, і, відповідно, буде виховний вплив на учасників кримінального провадження та усіх громадян.

Крім того, якщо суд присяжних у складі одного судді та семи присяжних вже запропоновано ввести, то чомусь не запропоновано ніяких запобіжників щодо тривалого розгляду справ. Так, усім відомо, що у зв'язку із рядом факторів судові засідання часто відкладаються і переносяться, причинами є і неявки сторін, і інших учасників кримінального провадження, недоставляння в суд обвинувачених, неявка свідків тощо. У теперішній час це, дійсно, є проблемою.

Буде неправильно, якщо раз за разом присяжні будуть з'являтися для розгляду кримінального провадження, а в силу перелічених причин розгляд справи буде відкладатись. Необхідно забезпечити реальну безперервність судового розгляду, а саме розгляд кримінального провадження і прийняття у ньому рішення. Процес повинен відбуватися безперервно, крім часу, призначеного для відпочинку.

Так, потрібно вносити зміни у ч. 2 ст. 322 КПК України та унеможливлувати неприбуття сторін або інших учасників кримінального провадження на суд присяжних. Вважаю, що для цього головуючий суддя одноособово має провести судові засідання, визначити кількість днів, необхідних для розгляду, і можливість явки усіх учасників на погоджені дати.

Наступне застереження щодо законопроекту № 2710 полягає в тому, що, на мою особисту думку, немає ніякої необхідності присяжним брати участь у підготовчому судовому засіданні, навіть після задоволення клопотання про розгляд справи судом присяжних. Це питання в запропонованому проекті закону не оговорюється. Цілком правильно було б закріпити норму, згідно з якою, якщо навіть визначено справу слухати судом присяжних, але підготовче судові засідання має проводити професійний суддя, адже на підготовчому судовому засіданні не вирішуються питання вини особи. Крім того, необхідно збільшити час на проведення до підготовки до судового розгляду судом присяжних.

Проблемним, на мою думку, стане й питання обрання та продовження запобіжного заходу судом присяжних. У запропонованому законопроекті це питання не підіймається, але усі є свідками того, що обрання чи продовження запобіжного заходу, яким найчастіше є тримання під вартою, в наших судах, особливо в резонансних справах, перетворюється на окремих «спектакль». І дуже сумнівною є необхідність брати участь у цій процедурі присяжним. Так, під час розгляду клопотання про обрання чи продовження запобіжного заходу оговорюється питання обґрунтованості підозри, і участь присяжних під час такого обговорення може створити в їх свідомості або обвинувальний, або виправдувальний уклін, що в подальшому буде заважати присяжним зробити об'єктивний висновок щодо вини особи. Вважаю, що обрання і продовження запобіжного заходу та інші процесуальні питання мають вирішуватись головуючим суддею за участю сторін і інших учасників провадження.

Також пропонується доповнити ст. 383 КПК України «Порядок провадження в суді присяжних» частиною 3, згідно з якою усі питання, пов'язані з судовим розглядом, вирішуються головуючим. Але таке формулювання є надто коротким, таким, що не охоплює усі процесуальні і процедурні моменти, тому підлягає уточненню і конкретизації.

До речі, у запропонованому законопроекті пропонується змінити тільки дві статті – 315

та 383 КПК України, які стосуються судового процесу під час судового провадження, чого, на мою думку, вкрай недостатньо. Потрібно більш детально закріпити процедуру судового провадження в суді першої інстанції судом присяжних, оскільки без визначення детального процесу під час розгляду справи судом присяжних настане безлад та плутанина, що ніяк не буде сприяти виконанню поставлених кримінальним процесуальним законом завдань.

Замість підсумків

На мій погляд, в цілому, щоб інститут присяжних запрацював в Україні належним

чином, потрібно хоча б порадитись та вислухати зауваження від тих, хто кожного дня проводить розгляд кримінальних проваджень у судових засіданнях, а саме суддів.

[1] ДИСЕРТАЦІЯ «СУД ПРИСЯЖНИХ В УКРАЇНІ: ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ТА ДІЯЛЬНОСТІ» // ВОЛОСКО ІРИНА РОМАНІВНА (а. с. 179) (*Судебно-юридическая газета* (<https://sud.ua/ru/news/blog/177599-dlyachogo-ukrayini-potribna-reforma-sudu-prisyazhnikh-zrozumiloju-movoyu>). – 2020. – 28.08).

Експерти Центру політико-правових реформ

Юридичні наслідки Рішення Конституційного Суду України щодо визнання призначення Директора Національного антикорупційного бюро України неконституційним (Оновлено)

20 травня 2020 року 51 народний депутат України звернулися до Конституційного Суду України з конституційним поданням щодо відповідності Конституції України Указу Президента України «Про призначення А. Ситника Директором Національного антикорупційного бюро України» від 16 квітня 2015 року № 218/2015.

Суб'єкт права на конституційне подання стверджував, що, призначивши Директора НАБУ, Президент України вийшов за межі своїх конституційних повноважень, оскільки, відповідно до пункту 31 частини першої статті 106 Конституції України, вичерпний перелік повноважень Президента України визначається виключно Конституцією України. А вказана посада не віднесена Основним Законом України до посад, призначення на які здійснює Президент України.

21 липня 2020 року 50 народних депутатів України звернулися до Конституційного Суду України з конституційним поданням щодо відповідності Конституції України окремих положень Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 року № 1698-VII, на

підставі яких Президент України утворює НАБУ, призначає на посаду та звільняє з посади Директора НАБУ, а також здійснює інші кадрові та організаційні повноваження, які не передбачені Конституцією України. Крім того, в цьому поданні оспорується статус НАБУ як державного правоохоронного органу.

Конституційний Суд України не постановив ухвалу про об'єднання цих справ в одне конституційне провадження, а розглядав кожну з них окремо, що є недоцільним при вирішенні справ про конституційність індивідуального акта [1], виданого на підставі закону, який також оспорується.

У справі щодо конституційності Указу Президента України № 218/2015 – рішення ухвалено 28 серпня 2020 року; у справі щодо конституційності окремих положень Закону України № 1698-VII відкрито провадження у справі та здійснюється її підготовка до розгляду на пленарному засіданні Великої палати Суду.

Отже, 28 серпня 2020 року Конституційний Суд України у справі щодо відповідності Конституції України Указу Президента України № 218/2015 ухвалив Рішення [2] № 9-р/2020, яким:

визнав Указ Президента України № 218/2015 неконституційним;

визначив, що Указ Президента України № 218/2015, визнаний неконституційним, втрачає чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення;

зазначив, що Рішення Конституційного Суду України № 9-р/2020 не поширюється на правовідносини, які виникли внаслідок здійснення посадових обов'язків особою, призначеною Указом Президента України № 218/2015.

Конституційний Суд України не застосував положення частини другої статті 152 Конституції України та статті 91 Закону України «Про Конституційний Суд України» щодо відтермінування втрати чинності Указу Президента України № 218/2015 для приведення чинного законодавства України у відповідність із вимогами Конституції України та призначення Директора НАБУ органом, який, відповідно до Конституції та законів України, матиме такі повноваження.

Оскільки Рішення Конституційного Суду України № 9-р/2020 стосується виключно питання конституційності призначення Президентом України А. Ситника на посаду Директора НАБУ і не зачіпає питання конституційності поточного статусу НАБУ як державного правоохоронного органу чи повноважності його керівництва, юридичні наслідки цього Рішення, на нашу думку, такі:

Рішення Конституційного Суду України № 9-р/2020 набуло чинності з дня його ухвалення – 28 серпня 2020 року, і ним констатовано, що Указ Президента України № 218/2015, визнаний неконституційним цим Рішенням, втратив чинність того ж дня – 28 серпня 2020 року.

А. Ситник, призначений Директором НАБУ Указом Президента України від 16 квітня 2015 року № 218/2015, правомірно здійснював керівництво діяльністю НАБУ з дня його призначення і принаймні до 28 серпня 2020 року. Накази, розпорядження, доручення Директора НАБУ, видані в межах його повноважень з 16 квітня 2015 року до 28 серпня 2020, є дійсними та обов'язковими для виконання.

Рішення Конституційного Суду України № 9-р/2020 не звільняє А. Ситника з посади Директора НАБУ, а констатує неконституційність Указу Президента про призначення на цю посаду. При цьому Конституційний Суд України залишив без відповіді питання про порядок виконання ухваленого рішення, тим більше, що відповідні норми Закону № 1698-VII залишаються чинними, й інших суб'єктів призначення на посаду та звільнення з посади директора НАБУ не визначено. У світлі практики Конституційного Суду Президент України також не має конституційних повноважень видавати указ про звільнення А. Ситника із займаної посади.

Одним із можливих рішень проблеми є використання механізму, за яким до моменту призначення Директора НАБУ у спосіб, що відповідає Конституції України, обов'язки Директора НАБУ виконує один із заступників Директора НАБУ (відповідно до розподілу повноважень).

Зважаючи на неоднозначність статусу директора НАБУ, будь-які юридичні дії (видача наказів, розпоряджень, надання доручень тощо) А. Ситника як Директора НАБУ після 28 серпня 2020 року можуть бути оскаржені в судовому порядку з непрогнозованими наслідками.

На виконання Рішення Конституційного Суду України № 9-р/2020 Верховній Раді України необхідно невідкладно внести зміни до Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» [3] з метою приведення норм закону у відповідність до Конституції України: змінити статус НАБУ з державного правоохоронного органу на центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом; передбачити узгоджену з Конституцією України конституційну процедуру відбору, призначення і звільнення Директора НАБУ, зокрема, через надання відповідних повноважень Кабінету Міністрів України, та проведення нового конкурсу відповідно до положень закону; врегулювати перехідні правовідносини, що виникли внаслідок ухвалення Конституційним Судом України Рішення № 9-р/2020.

Важливо також наголосити, що зараз Конституційний Суд України паралельно

розглядає дві справи щодо відповідності Конституції України окремих положень Закону України «Про Державне бюро розслідувань» від 12 листопада 2015 року № 794-VIII (подання 45 народних депутатів України від 29 серпня 2019 року та подання 58 народних депутатів України від 2 червня 2020 року), в яких оспорується кадрові повноваження Президента України щодо призначення Директора ДБР, вчинення ним інших кадрово-організаційних дій, а також сам статус ДБР як державного правоохоронного органу з аналогічних підстав, як і у двох згаданих справах про НАБУ.

Отже, Верховній Раді України доцільно невідкладно привести статус НАБУ та ДБР у відповідність до положень Конституції України з врахуванням необхідності збереження гарантій незалежності інституції, не чекаючи ухвалення Конституційним Судом України рішень у вказаних провадженнях.

Зволікання з розв'язанням питання статусу антикорупційних органів, порядку призначення керівників цих органів створює реальну загрозу реалізації антикорупційної політики держави, викликає значний суспільно-політичний резонанс, а також негативно впливає на імідж України.

[1] Варто зазначити, що питання щодо втрати чинності подібних актів є взагалі дискусійним, адже природа індивідуальних актів про призначення на посаду є спірною в теорії права, зокрема, є такі підходи: 1) визнання такого акта «разовим», тобто таким, що вичерпує себе з моменту набуття повноважень на посаді, – в

такому разі неможливо констатувати його повторну втрату чинності; 2) визнання таких актів «триваючими» – в такому разі може розглядатися і питання про втрату чинності таким актом, а не лише констатація його неправомірності.

[2] Це перший випадок, коли Конституційний Суд України ухвалив рішення, яке поставило під сумнів повноважність особи, призначеної у визначений законодавством спосіб, який однак не відповідає Конституції України, на відміну від рішень, зокрема, у таких справах: щодо призначення заступників голів місцевих державних адміністрацій (Рішення від 24 грудня 1997 року № 8-зп); про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (Рішення від 13 червня 2019 року № 5-р/2019). Див. також Окрему думку судді Лемака В.В. щодо Рішення № 9-р/2020 та Висновок Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту № 1014 вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 16 грудня 2019 року № 7-в/2019.

[3] 2 вересня 2020 року у Верховній Раді України зареєстровано проект Закону України внесення змін до Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» щодо приведення у відповідність до Конституції України» (реєстр. № 4025) (*ЦППР (<https://pravo.org.ua/ua/news/20874603-yuridichni-naslidki-rishennya-konstitutsiyogo-sudu-ukrayini-schodo-viznannya-priznachennya-direktora-natsionalnogo-antikorupsiynogo-byuro-ukrayini-nekonstitutsiyim-onovleno>). – 2020. – 4.09).*

Едаменко С., суддя Кіровського районного суду м.Дніпропетровська

Судова реформа в Аргентині: далека країна, близькі мотиви

На тлі заяв голови Національної ради реформ М. Саакашвілі про чергову революційної судову реформу в Україні варто придивитися до ще однієї країни, яка зараз переживає аналогічні перетворення – Аргентини. 2020 рік став для неї роком чергової судової реформи. І деякі її гасла

здаються такими близькими та знайомими.

Основу судової системи Аргентини в її сучасному вигляді було закладено в середині дев'яностих під час судової реформи, яка була покликана зміцнити авторитет та незалежність судової влади. Це було результатом послідовної демократизації країни, зменшення впливу

військових на політичні процеси, а також загальних процесів, які відбувались в Латинській Америці за тих часів.

Одним з результатів реформи стало створення ради магістратури за європейським зразком, яка мала вирішувати питання підбору суддівських кадрів, їхнього кар'єрного зростання та відповідальності. Але і це питання не обійшлося свого часу без політики. Тогочасний президент хотів зняти обмеження на своє переобрання (після повалення диктатури військових до конституції було включено норму про неможливість переобрання президента на другий термін). Тож для отримання голосів опозиції правляча партія погодилась на створення цього органу.

Проте щойно результату було досягнуто, початок роботи ради магістратури було заблоковано через неприйняття необхідного законодавства (норми про створення ради магістратури включили лише до конституції). Лише у 1999 році, коли повноваження чинного президента добігали кінця, а передвиборчі прогнози обіцяли перемогу опозиції, правляча партія прискорила створення ради магістратури, аби максимально наповнити її склад своїми прибічниками.

Зауважимо, що Аргентина є федеративною державою, і судова система в ній працює на двох рівнях: федеральна та провінційна. Судова система кожної з 23 провінцій, на які поділяється Аргентинська Республіка, визначається конституцією та законами кожної окремої провінції. Здебільшого вона має три рівні: система судів першої інстанції, апеляційних судів та Верховний суд відповідної провінції. В деяких функціонують мирові суди для розгляду найбільш простих справ.

Натомість федеральна система є більш складною і поєднує суди першої інстанції з різних юрисдикцій, апеляційні та касаційні суди, які мають свої повноваження у відповідних округах.

Очолює федеральну судову систему Верховний суд Аргентини (Верховний суд правосуддя нації). Це порівняно невеликий орган, який складається лише з 5 суддів, що називаються «міністрами» (в самій Аргентині, і

в багатьох інших латиноамериканських країнах судді вищих, а подекуди – й апеляційних судів мають назву «*Ministro del Corte*»).

ВС Аргентини є перш за все органом конституційного контролю. Розподіл компетенції між судами провінцій та федеральними судами визначається федеральним законодавством з урахуванням вимог конституції.

Найбільш складним питанням є організація судочинства в столиці – Буенос-Айресі. Це місто має з 1994 року автономний статус, та все ще є більш обмеженим у своїй самоврядності. На відміну від провінції Буенос-Айрес, яка поряд з федеральними судами має власну судову систему на чолі з Верховним судом Буенос-Айресу, столиця має порівняно меншу частину своїх судів (з податкових, адміністративних, окремих кримінальних справ), а в решті – в місті діють федеральні суди, які з огляду на політичне значення столиці історично називаються «національними».

Саме ці суди традиційно привертають найбільшу увагу політиків, адже усі суспільно-значимі процеси відбуваються в столиці, і пов'язані з цим судові процеси припадають на судові органи, розташовані в головному місті країни.

Сучасні підвалини політичного впливу на судову реформу 2020 року закладені досить давно.

У 2003 році президентом Аргентини обирають Нестора Кіршнера, який започаткував у цій країні цілу епоху, яку називають «кіршнеризмом». Так, під його тиском та звинуваченнями у корупції були змушені піти у відставку частина суддів Верховного суду Аргентини, на місце яких він зміг призначити більш лояльних осіб.

У 2007 році замість Н.Кіршнера на найвищу в країні посаду було обрано його дружину – Крістіну Фернандес де Кіршнер, яка очолювала Аргентину два терміни поспіль.

Під час другого строку своїх повноважень Крістіна Фернандес де Кіршнер ініціювала реформу ради магістратури, яка передбачала збільшення її складу з 13 до 19 осіб, при цьому 12 членів ради мали б обиратись на всенародних

виборах з-поміж кандидатів, запропонованих політичними партіями. Саму цю реформу було названо «демократизацією правосуддя».

Реформа дістала підтримку національного конгресу і мала б набрати чинності. Проте ВС Аргентини не схвалив таке активне залучення громадян до формування суддівського корпусу і у 2013 році визнав ці зміни неконституційними.

У 2014 – 2019 роках президентом Аргентини було обрано Маурісіо Макрі, який сам не мав достатньої підтримки в національному конгресі для здійснення реформ у судовій системі, проте активно заповнював вакансії судів, особливо в столиці. Його президентство також позначилось конфліктом у ВС Аргентини, коли несподівано було переобрано голову цього суду, який спробував змінити позицію суду з важливих політичних питань.

У подальшому президент намагався організувати персональні зустрічі з судьями для обговорення принципів для уряду справ. Хоча в підсумку, ця діяльність не дала бажаних результатів, а сам Верховний суд змінив свої внутрішні процедури, зменшивши вплив свого голови на організацію діяльності суду.

Крім того, під час президентства М.Макрі в столичних судах розпочалися активні процеси щодо кримінального переслідування попередників: зокрема, відкрито провадження за звинуваченнями експрезидента К.Кіршнер у корупції та відмиванні грошей і навіть у державній зраді – щоправда, вона була захищена імунітетом як діючий сенатор.

Але на чергових президентських виборах 2019 року перемогу одержав Альберто Фернандес в парі з віце-президентом, яким стала... та сама К.Кіршнер.

Вже у своїй інаугураційній промові новообраний президент, який є колишнім професором кримінального права, зазначив про необхідність нової судової реформи з метою «відновити довіру до правосуддя та повернути суди обличчям до людей».

Крім того, зазвучали заяви, що судді надто добре живуть під час економічної кризи. Так, президент А.Фернандес прямо заявив: «Судді не можуть далі жити в умовах «золотих часів», коли решта країни переживає кризу».

Щоправда, повторити витівки українських керманічів з суддівською винагородою аргентинським політикам не дозволяє основний закон. Згідно зі ст. 110 конституції Аргентини: «Судді одержують за свою службу винагороду, встановлену законом, яка не може бути жодним чином зменшена протягом часу їхнього перебування на посаді». А змінювати основний закон не може навіть парламент: національний конгрес Аргентини більшістю у 2/3 голосів від загального складу членів кожної палати може лише скликати конвент, спеціально обраний громадянами для цієї мети, для перегляду конституції, і лише він уповноважений приймати рішення з перегляду конституції чи її частин.

Тож президент націлився насамперед на перегляд пенсійних виплат судьям у відставці. Так, було запропоновано скасувати спеціальний пенсійний режим для суддів у відставці й поступово перейти до загального пенсійного забезпечення. Щодо цього голова ради магістратури заявив, що це може спричинити шквал заяв суддів про відставку: за його словами, очікується звільнення 100 – 150 суддів, і це призведе до хаосу в судовій системі (як це знайомо українським фахівцям!).

Для підготовки докладного проєкту реформи ВС Аргентини, ради магістратури та деяких інших аспектів організації правосуддя президент створив консультативну раду зі зміцнення судової системи з одинадцяти досвідчених та авторитетних юристів. Щоправда, опозиція одразу підняла галас з приводу включення до складу цієї ради Карлоса Беральді – адвоката діючого віцепрезидента К.Кіршнер, який захищає її від звинувачень від корупції.

Іншим аспектом, на якому зосередився президент у своїх реформаторських заявах, стали намагання переглянути склад ВС Аргентини.

Можливості запровадити кваліфікаційне оцінювання чи скорочення складу найвищої судової установи за українським зразком у політиків цієї латиноамериканської країни немає. Адже аргентинська конституція передбачає можливість дострокового

звільнення суддів ВС Аргентини без їхньої згоди лише за процедурою імпичменту, аналогічною процедурі імпичменту президента. Тож ініціатива стосується збільшення складу ВС з метою «підвищення його ефективності», бо зараз, за словами президента Аргентини, «робота цього суду майже заблокована».

Утім, далеко не всі погоджуються з такою оцінкою роботи ВС. Адже щороку ця установа (в якій, нагадаємо, працює лише 5 суддів) розглядає тисячі справ.

Водночас, не варто й забувати, що події колись уже розгортались подібним чином, і маніпулювання складом суду за рахунок зміни його чисельності для цієї країни не є новиною. Так, у 1989 році президент Аргентини Карлос Менем домогся збільшення складу Верховного суду з 5 до 9 осіб, а згодом, у 1990 році, щоб уможливити схвалення потрібних кандидатур, було проведено засідання сенату, на яке не запросили представників опозиції, де й було надано згоду на призначення додаткових суддів.

У подальшому, коли систему було змінено, і згода сенату на призначення судді ВС Аргентини стала потребувати 2/3 голосів senatorів, вакансії стали тривалий час не заповнюватись, і Верховний суд працював у неповному складі, аж доки його кількісний склад знову не зменшили до 5 осіб. Наразі знов стоїть питання про чисельність найвищої судової установи, з приводу чого й має висловитись новостворена консультативна рада зі зміцнення судової системи.

Для реалізації своєї програми президент подав до сенату законопроект про зміни в організації судової влади – і, як не дивно, зміни перш за все стосуються саме організації судочинства в місті Буенос-Айрес. Так, пропонується створення нових судів з переведенням до них частини діючих суддів та визначення «тимчасових магістратів» (суддів), які працюватимуть до заповнення усіх вакансій. Крім того, має бути змінене кримінально-процесуальне законодавство.

Не обмежуючись питаннями реформи судової системи, на майбутнє було розпочато наступ і на діючий складі суддів: так, рада магістратури ухвалила рішення розпочати

перегляд процедури надання дозволу на переведення 10 суддів з різних судів, яке відбулось без згоди сенату.

Не погоджуючись з реформою, опозиція почала активну кампанію проти неї, яка вилася як в публічні виступи її представників, так і в організацію мітингів та демонстрацій. Треба, щоправда, відзначити, що участь в останній масовій акції опозиції взяли лише близько 200 осіб, що свідчить про переважно політичний аспект питання. Крім того, опозиційні політики стверджують, що під час економічної кризи недоцільно розпочинати витратну реформу, єдиною метою якої є залучення до новостворених судів лояльних до чинної влади осіб.

Натомість президент та його команда переконують, що питання судової реформи давно і вкрай назріло: слід покінчити з призначенням до судів друзів та політичних соратників. Адже, як каже президент, «десяток суддів у столиці вирішують усі найважливіші державні справи», з чим не можна погодитись.

Треба відзначити, що значимість питання для аргентинського суспільства зумовила запровадження багатьма місцевими виданнями навіть спеціальної рубрики – «Судова реформа».

Не залишились осторонь пропонованої реформи й самі судді. Так, судді кримінальної палати одностайно прийняли заяву, в якій вказали, що пропонована реформа є неконституційною і спрямованою на руйнацію традиційної судової системи. Виступили проти й судді з федеральної цивільної та комерційної палати. Судді нагадують, що конституція передбачає можливість звільнення суддів за їхньою згодою чи в порядку імпичменту, а не шляхом переведення до якихось новостворених судів. До проблеми обговорення реформи активно долучаються й інші суди, які не уникають й доволі різких заяв щодо зазіхання на незалежність судової влади.

У цьому контексті згадаймо книгу «Нічого не відбувається» колишнього аргентинського федерального судді Марьяно Берхеса, написану в парі з адвокатом Адріаною Галафассі. В ній вони зазначили: «Жоден уряд за останні 30 років не намагався поліпшити систему правосуддя.

Натомість всі вони хотіли її колонізувати, і нинішній – не виняток».

Але хіба тільки Аргентини стосується написане? Чи немає в цьому хоча б якоїсь

паралелі з нашою країною?... (*Закон і Бізнес* (https://zib.com.ua/ru/144086-sudebnaya_reforma_v_argentine_dalekaya_strana_blizkie_motivi.html). – 2020. – 25-31.08).

Смирнов А., заступник керівника ОП

Судді – не вороги держави, але і не перебувають на службі у правоохоронних органів

(Інтерв'ю)

Рік тому на посаду заступника керівника новоутвореного Офісу Президента був призначений відомий адвокат Андрій СМІРНОВ, до відання якого відійшли права політика, правоохоронна та судова системи. Цього часу достатньо, аби розібратися із тим, які проблеми в цих сферах є першочерговими та як дати раду завалам, що утворилися після попередньої реформи. Тож «ЗіБ», користуючись нагодою, вирішив з'ясувати, яких пертурбацій чекати судовій системі від нової влади і якою, власне, бачать вітчизняну Феміду на вул.Банковій.

– *Андрію Олександровичу, дякуємо, що зголосилися зустрітися. Рік на посаді. Чимало подій, ключовою фігурою в яких був український суд і судочинство, чимало ідей щодо реформування, перезавантаження. Почнемо з того, що на судову систему дотепер нарікають – громадяни, міжнародні експерти, активісти. Чому?*

– А кого не сварять у нашій країні?! В Україні, як і всюди у світі, люблять нарікати на судову систему. Рішеннями судів завжди буде незадоволена одна зі сторін судового процесу.

Але назвіть мені хоча б одну судову систему у світі, де суди працюють в умовах щоденних погроз, мінувань судових установ, недофінансування, постійних законодавчих ініціатив щодо зміни або перегляду умов матеріального забезпечення суддів тощо? В якій країні суддя, який закінчив свій робочий день, мусить між кущами діставатися додому, щоб уникнути зустрічі з «небайдужими», радикально налаштованими громадянами? В якій ще країні настільки не поважають інститут судового рішення як такий?

– *Але ж численні соціологічні опитування доводять, що українським судам люди не довіряють. Невже не потрібно перезавантаження для системи, якій не довіряють?*

– Будь ласка, не забувайте, що люди в принципі не довіряють політикам, правоохоронним органам, антикорупційним інститутам і одне одному. Про це також ідеться в цих самих соціологічних опитуваннях. Не довіряють виконавчій владі, не довіряють законодавчій...

Переконали, що необхідно докорінно змінити ставлення людей до суду. Не менш важливо змінити ставлення до інституту судового рішення і поваги до нього. Подобається це комусь чи ні.

Дійсно, потрібна корекція правил роботи та життєдіяльності судової влади. Така корекція повинна достатньо чітко і зрозуміло ідентифікувати саму проблему, яка заважає незалежності суддів, усувати прогалини в процесуальних нормах, удосконалювати механізми забезпечення сталої і чіткої судової практики.

– *Яка корекція необхідна насамперед вітчизняній Феміді?*

– Фундаментальне питання – забезпечення правової визначеності в роботі суду. Формування Верховним Судом єдиної та чіткої правової позиції допоможе забезпечити однаковість підходів і однаковий порядок застосування судами нижчих інстанцій правових норм у подібних правовідносинах. Це, безумовно, приведе до сталості правозастосування і зменшить ризик порушення прав сторін. Що

обов'язково матиме наслідком зростання довіри до суду.

Цей принцип є невід'ємною складовою верховенства права. Задекларований всюди, де можна, згаданий безліч разів у рішеннях Конституційного Суду, Європейського суду з прав людини, а на практиці – майже недосяжний.

На практиці ніхто не звіряє свої правові висновки з позицією вищого суду. Враження таке, що її взагалі не заведено враховувати як значиму обставину. Саме через забезпечення стабільного правового середовища отримуємо зрозумілу і врівноважену правову систему.

Але це робота не тільки для ВС, який, за законом, забезпечує сталість і єдність судової практики. Про це повинен дбати й парламент, який мусить працювати над помилками, системно викорінюючи правові колізії. Це – великий пласт системної роботи.

– *Ви відверто не сприймаєте термін «перезавантаження»...*

– Я не сприймаю недолугості у дефініціях. Судова влада – самостійна і незалежна гілка державної влади, визначена Конституцією країни. Її ключовим завданням є забезпечення захисту прав людини й громадянина від будь-якого правопорушення, тобто забезпечення верховенства права.

Уявіть, що судова гілка влади почне артикулювати ідеями щодо перезавантаження виконавчої й законодавчої гілок тричі на день. Причому почне з перевірки на добросовісність, наприклад, посадовців «Укрзалізниці». Чому б ні?!

– *Деякі фахівці вважають, що неоднозначність позицій ВС в ідентичних спірних правовідносинах формує нову для країни систему прецедентного права. Чи готові ми до зміни моделі правової системи?*

– На моє переконання, ні. З огляду на ті правові позиції, які ми читаємо зараз, судові рішення, в основі яких лежить розв'язання конкретного прецеденту, завжди по-різному будуть тлумачитися судами нижчих інстанцій. І знову хтось кожного разу буде невдоволений суддею, привселюдно виказуючи недовіру як суду, так і постановленому рішенню.

У найширшому сенсі прецедент – це розв'язання нетипової, неоднозначної, чітко невизначеною законом ситуації, яка полягає в складному системному тлумаченні суперечностей між нормами. І такі ситуації дійсно дуже часто виникають через недосконалість законодавства. Зрештою, прецедент – це сформульоване чітке правове судження. Немає чіткості та визначеності – немає прецеденту.

Що нижча якість правової позиції суду, то нижча повага до судового рішення. Як тільки ВС зрозуміє, що його правові позиції, висловлені в судових рішеннях палат, мають якийсь уніфіковане значення і реплікуються в рішеннях судів нижчих інстанцій, можна буде говорити й про перспективу прецеденту.

Про що зараз говорять самі учасники судових розглядів, так це про стійке враження, що окремі судді вважають своїм основним завданням справедливе і правильне розв'язання спору. І аж ніяк не формування на прикладі цього спору конкретної правової позиції з метою уніфікації судової практики та уникнення помилок при тлумаченні норм закону в майбутньому.

– *Недавно Генеральний прокурор Ірина Венедіктова видала наказ про те, як прокурори мають реагувати на прийняття суддями неправосудних, на думку прокурорів, рішень. Зокрема, шляхом реєстрації дисциплінарних проваджень за фактом винесення суддею рішення. Як це розцінювати?*

– Немає сенсу оцінювати таку ініціативу, судова система сама здатна її оцінити й захистити себе від наслідків подібних наказів. Більше того, вона обов'язково це зробить.

Думаю, якщо суддівський корпус виступить із пропозиціями щодо законодавчих змін, наслідком яких буде більш чітка і конкретизована відповідальність прокурора, наприклад, за неявку в судові засідання без поважних причин, штучне затягування розгляду заходів забезпечення і скарг учасників кримінального провадження, вони мають всі шанси знайти підтримку.

– *Чи не здається вам, що такими ідеями легітимізується тиск на суддів через незгоду прокурора з прийнятим судом рішенням?*

– Можна і так сказати. Але не слід перейматися через це. Ідея легковажна, а судова система на своєму нелегкому шляху до самовдосконалення і незалежності зможе дати гідну відповідь.

Ключова загроза, яку несуть у собі подібні ідеї, зводиться до спроби чергового закріплення негативного образу судді і рішень, які він приймає. На жаль, ми не бачимо бажання дати об'єктивну оцінку ситуації, яка призвела до постановлення судового рішення, що не відповідає позиції прокурора.

Наприклад, прокурор не надав суду достатніх доказів або не прийняв своєчасно процесуального рішення, не відреагував на незаконні чи неефективні дії органу досудового розслідування, вважаючи, що суд сам має розібратися і прийняти якесь рішення. Але саме суд дає оцінку документам і доводам прокурора при відстоюванні ним своєї правової позиції.

Судді – не вороги держави, але і не перебувають на службі в правоохоронних органах. Вони не просто мають право, а зобов'язані відповісти вмотивованою відмовою в задоволенні недолугих процесуальних документів.

– Останнім часом панує думка, що джерелом всіх проблем у судовій системі є Вища рада правосуддя. В її руках нині зосереджена уся повнота судової влади: призначення і звільнення суддів, дисциплінарні справи та інші механізми впливу на судову систему. Чи є підстави для занепокоєння через таку концентрацію влади?

– Будьмо розсудливішими. ВРП – конституційний орган, до якого делегують своїх представників як суддівський корпус, так і Верховна Рада, Президент, прокуратура, адвокатура і наукова спільнота. За логікою окремих палких активістів, джерелом проблем є і кожний суб'єкт делегування в цей орган. Це дуже недолуге твердження.

За цією ж логікою, осередком усіх проблем в антикорупційній політиці є органи, які борються з корупцією. Чому ні? Подивіться на соціологічні опитування щодо рівня довіри до антикорупційних органів.

Але це зовсім не означає, що проблеми в роботі такого надважливого органу не

помітні. Помітні, і сильно. Інструменти дисциплінарного контролю неефективні. В першу чергу через відсутність об'єктивної незалежності дисциплінарних інспекторів від впливу на них. Інспектори мають бути значно автономніші у своїй роботі від членів ВРП.

Нечіткими є підстави для притягнення судді до дисциплінарної відповідальності. Подивіться, як вони виписані в законодавстві і як їх можна витлумачити. Це створює серйозні ризики тиску на суддю.

Проблеми є, і їх потрібно вирішувати на законодавчому рівні. Джерело усіх проблем – у головах людей, які не помічають дефіциту суддівських кадрів, надмірного навантаження на суддю, катастрофічного недофінансування системи. Знову ж, я не відмовляюся від визнання очевидних проблем і прогалин, але вирішувати їх за допомогою популістичних гасел не варто.

– Чого бракує суддям сьогодні? Здавалося б, вже все є: порівняно великі заробітні плати, пільги, престиж професії...

– Державного захисту. Не можна закрити діалог між судом і суспільством, це вже норма життя. Але у цьому діалозі суд не може весь час бути цапом-відбувайлом, на якого списуються всі негаразди у країні.

розумінні будь у чому завжди винен суд і суддя. Взяв під варту «не того» підозрюваного – винен суд, відпустив з-під варті «не того» підозрюваного – винен суд, не задовольнив недолугого клопотання правоохоронців – знову винен суд. Винен в усьому!

Але дивним чином усі інші суб'єкти представництва державних інтересів відразу самоусуваються від відповідальності. Легше за все вказати пальцем на суд.

Ще кілька тез щодо згаданого вами престижу професії. Не секрет, що високий статус судді часто викликає заздрість, роздратування та неприйняття оточуючих. Вибрати правильну позицію в спілкуванні з людьми та вміти відстояти своє внутрішнє «я» дуже непросто. Повірте, знайомлячись з іншими людьми, судді часто приховують своє місце роботи, свій статус. Сам факт належності до суддівської спільноти часто викликає у людей відверту зневагу та необґрунтовані звинувачення.

Якщо кожного дня на кожній шпальті газет чи в соціальних мережах ви читаете про «суддівське свавілля», «зневіру», «зраду», «чортів у мантиях», які слухають справу якогось «активіста», – хіба це сприятиме зміцненню престижу професії? А незалежності правосуддя і формуванню адекватного ставлення суспільства до судової влади? Звісно ж, ні.

– *Але погодьтеся, що зниження суддівського авторитету пов'язане з особистістю самого судді, його статками, способом життя. Звідки взятися довірі до судді, який навіть логічними припущеннями не може пояснити, звідки в нього цілий автопарк елітних авто та не менш елітна нерухомість?*

– Просто в ціль. Дуже болюче, але справедливе запитання. Воно перебуває в прямому зв'язку з авторитетом судової системи і є серйозною причиною його підриву. Такі ситуації не системні, але викоринювати їх потрібно відразу. Повірте, самі судді залюбки позбудуться колеги, який підриває авторитет колективу.

У мене надвисокі очікування від НАЗК та ВРП з цього приводу. Без показового очищення судових установ від людей, спосіб життя яких неможливо обґрунтувати законно отриманими доходами, авторитет точно не зросте.

– *Ще у червні Президент вніс до парламенту законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (№3711). Яку мету ставить ця реформа і які перспективи її прийняття?*

– Це важливий законопроект, який з організаційно-правової точки зору є не що інше, як рятівний круг для всієї судової системи в ситуації, в якій вона опинилася сьогодні. Скоро буде рік, як у країні не працює Вища кваліфікаційна комісія суддів. Не проводяться добори кандидатів, конкурси на зайняття вакансій у судах і кваліфікаційні оцінювання суддів. Це питання необхідно негайно розблокувати і рухатися далі.

Це проект не про реформу, а про швидкий вихід з кризи в судовій галузі.

– *Громадські активісти не в захваті від нього...*

– Вони не в захваті ні від чого. Хоч що запропонуй, але якщо це прямо не

кореспондується з їхнім уявленням про судоустрій, то буде для них поганим. Гадаю, якщо дати їм повну свободу дій, обов'язково вигадали б чергову ідею повного кваліфікаційного переоцінювання всіх суддів країни з одночасною ліквідацією всіх судів.

Зрештою, проект №3711 отримав позитивний висновок ВС і переважно позитивний, з окремими зауваженнями, висновок ВРП. Нині він очікує розгляду у Венеційській комісії, висновок якої, на моє переконання, зможе сформуванню більш чітку картину симпатії до цього документа в сесійній залі парламенту.

– *Багато хто пише, що цей проект не враховує тих зобов'язань, які Україна взяла на себе за Меморандумом про співпрацю з МВФ. Що влада збирається робити?*

– Закінчуються консультації щодо виконання тих пунктів меморандуму, які прямо стосуються судової системи. Є проект відповідного закону, він обговорюється сторонами.

Не секрет, що в цьому законопроекті передбачена етична комісія за участі міжнародників, яка матиме право провести одноразову перевірку діючих членів ВРП та проводити постійну перевірку кандидатів до цього органу.

Також він вирішує питання структурної самостійності Служби дисциплінарних інспекторів. На мій погляд, це надважливе питання, про яке я вже згадував. Ідеться і про деякі питання, пов'язані з особливостями розгляду зразкових адміністративних спорів, стороною в яких є держава та ключові органи влади.

Як тільки завершимо обговорення, Уряд внесе цей законопроект до парламенту. На відміну від минулорічного закону №193-IX, до підготовки якого я не був задіяний, у цьому проекті намагаємося виважено підходити до питань відповідності його положень Конституції. Можливо, і цьому проекту доведеться пройти ревізію у Венеційській комісії. Далі – слово за сесійною залогом.

– *Які короткі висновки для себе ви зробили після року роботи в Офісі Президента, опікуючись питаннями правосуддя і правової політики?*

– Одних знань законів замало. Для вирішення проблем судової системи необхідна сукупність знань законів із розумінням реальності їх виконання.

Необхідне внесення змін до процесуального законодавства для вирішення поточних проблем судочинства. Зростання кількості судових спорів і, як наслідок, збільшення судового навантаження сильно заважають справедливості

судового розгляду. Відповідальність і якість правосуддя – тісно пов'язані. Законодавчо визначені критерії законності судових рішень – необхідні.

Тез, навіть коротких багато, відповідь – безкінечна (*Закон і Бізнес* (https://zib.com.ua/ru/144475-sudi__ne_vragi_gosudarstva_no_i_ne_nahodyatsya_na_sluzhbe_u_.html). – 2020. – 19-25.09).

КОНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Болгарія

Конституційна «сверблячка» вразила і прем'єр-міністра Болгарії Бойко Борисова, який 10 днів тому виступив з ініціативою щодо скликання Великих національних зборів для внесення змін до основного закону.

Річ у тім, що в Болгарії право обговорення та ухвалення Конституції мають Великі національні збори, які складаються з 400 депутатів, половина з яких обирається за мажоритарною, а половина – за пропорційною системою. Тож не випадково, що всю історію незалежної Болгарії було проведено лише сім Великих національних зборів, на останніх з яких, у 1990 році, й було ухвалило чинну редакцію Конституції.

Але найголовніше – болгарський прем'єр виступив з конституційною ініціативою на тлі масових протестів, що відбуваються в країні під гаслами відставки уряду та генерального прокурора.

Взаємозв'язок цих двох подій очевидний. Не в змозі приборкати протест, болгарський прем'єр намагається маневрувати, аби не втратити владу.

Антиурядові протести в Болгарії тривають вже півтора місяця.

Вони почалися 9 липня, через два дні після того, як лідера Демократичної партії Болгарії Христо Іванова представники Національної служби охорони не пустили на пляж біля будинку Ахмеда Догана, почесного голови партії турецької меншини «Рух за права і свободи».

Основною причиною протестів є невдоволення високим рівнем корупції в країні. Втім, від самого початку вони набули політичного забарвлення через їх підтримку з боку президента Румена Радева, постійного опонента Бойко Борисова і водночас прихильника більш тісних взаємин з Росією.

За цей час ситуація зайшла в глухий кут. Уряд не бачить причин для власної відставки, а заміна чотирьох міністрів не задовольнила мітингарів.

Спроба парламентської опозиції – Болгарської соціалістичної партії – вкотре висловити недовіру Раді міністрів зазнала цілком прогнозованої невдачі.

Так само безрезультатно завершилася і спроба поліції силовим способом зачистити наметове містечко в центрі Софії. Знесені зранку 7 серпня намети через певний час були встановлені знову.

Більш того, силова акція лише посилила позиції протестувальників. Обурені діями поліції, більше 30 викладачів трьох болгарських вишів звернулися до учасників акції із закликом не зменшувати тиск на владу.

Після «батога» настала черга «пряника».

Прем'єр оголосив про виділення коштів на ремонт і модернізацію класів математики та природничих наук в 160 школах Болгарії.

Заплановано придбання 42 нових машин швидкої допомоги з рятувальним обладнанням для системи екстреної допомоги країни, а також виділення додаткових коштів на медицину.

Та вжиті заходи не допомогли. Акція протесту перетворилася на латентний процес, нагадуючи гаряче вугілля під попелом, яке може спалахнути за гарного вітру.

Час від часу мітингарі проводять автопробіги та блокування шляхів.

З одного боку, численність протестувальників не настільки критична, аби змусити уряд піти у відставку, з іншого – самі по собі протести є відверто дратівливим чинником, що негативно впливає на далеко не ідеальний імідж Болгарії та її керівництва.

Невипадково особистий рейтинг довіри самого Бойко Борисова (20%) є доволі низьким при дуже високому антирейтингу (68%). Тут він суттєво програє президенту Румену Радеву (рівень довіри якого складає 47% при 35% недовіри).

Така ситуація стимулює уряд до креативних кроків, зокрема – змін до Конституції. В чому їх суть?

Передбачається скорочення кількості депутатів парламенту удвічі, з 240 до 120. Тут Борисов не є оригінальним. В Україні Верховна рада в лютому попередньо схвалила скорочення кількості парламентарів до 300, в Молдові соціалісти також виступили за зменшення складу парламенту зі 101 до 61. Усе це, як правило, подається під соусом боротьби з «дармоїдами»

Так само пропонується скоротити й кількість депутатів у Великих національних зборах – з 400 до 280.

Замість Вищої судової ради пропонується створити раду суддів та раду прокурорів, ці два органи мають окремо розглядати кадрові питання, що стосуються суддів, з одного боку, та прокурорів і слідчих, з іншого.

Висунуті також пропозиції, що стосуються порядку обрання членів цих органів, створення інспекцій, порядок заслуховування головного прокурора у парламенті.

Бойко Борисов відкидає звинувачення у тому, що ГЕРБ та він особисто чіплялися за владу. Проте аналіз внесених конституційних пропозицій свідчить про протилежне.

Що отримає Борисов внаслідок конституційної реформи:

По-перше, розігнати протестувальників не вдалося, але призначати дострокові вибори під тиском натовпу – виявити слабкодухість. Інша справа – коли це зумовлено ухваленням нової Конституції. Невеличка тактична перемога.

По-друге, вибори до Великих національних зборів – чудова нагода каналізувати енергію протестних настроїв у «мирні цілі». Вибори відвернуть увагу від протестів, а можливо, і від проблем, які їх породили.

По-третє, одна з вимог мітингарів – судова реформа. Проект конституційних змін передбачає щось подібне до цього.

Проте, хоча термін перебування на посаді головного прокурора скорочується з 7 до 5 років, він отримує право на законодавчу ініціативу, тобто, по суті, збільшує його повноваження.

І нарешті, четверте, хоча й не останнє.

Конституційна реформа обмежує повноваження президента, зокрема, його вплив на формування судової гілки влади.

Така собі своєрідна відповідь чинному президенту Румену Радеву за підтримку антиурядового протесту.

Втім, швидше за все, проштовхнути ідею конституційної реформи буде справою нелегкою. Керівництво Болгарської соціалістичної партії заявило, що воно не підтримує ініціативу ГЕРБ, і закликала до «категоричної протидії парламентськими і масовими діями» спробі конституційних змін.

Для ухвалення рішення потрібна кваліфікована більшість в 160 голосів з 240.

Фракція соціалістів має 78 мандатів. Якщо всі депутати-соціалісти відмовляться підтримати скликання Великих національних зборів, то ГЕРБ будуть потрібні голоси всіх депутатів з інших фракцій. Поки що про готовність підтримати конституційну ініціативу заявили лише партнери по коаліції «Об'єднані патріоти».

Ситуацію ускладнює той факт, що задумане Борисовим є не вигідним, в першу чергу, саме дрібним партіям, які внаслідок зменшення кількості мандатів мають шанс взагалі опинитися поза межами парламенту. Крім того, воно може закрити шлях до Національних зборів і новим партіям, які наразі дихають у потилицю політичним «ветеранам».

Втім, для уряду та його очільника важливішим є не сам факт проведення Національних зборів, а інформаційний

шум навколо їх зібрання (*Європейська правда* (<https://www.eurointegration.com.ua/articles/2020/08/26/7113483/>). – 2020. – 26.08).

Таїланд

Тисячі протестувальників зібралися в Бангкоку для дводенної акції протесту, що вимагає прийняття нової конституції і відставки уряду, повідомляє Bangkokpost.

Переважно серед присутніх молоді демонстранти, які зібралися під проливним дощем у кампусі одного з університетів. Вони також протестували за реформу монархії, що викликало різку реакцію з боку консервативніших верств суспільства.

Крім того, до протесту приєдналися так звані «ветерани протестів» з червоносорочечників Об'єднаного фронту за демократію проти диктатури (UDD). На акції протестів спікери виступали за те, що прем'єр-міністр повинен

піти у відставку, а конституція повинна бути переписана.

Протест також підтримали громади тайців за кордоном. Скоординовані флешмоби пройшли в суботу в 19 містах: Тапеї, Токіо, регіон Голд-Кост, Сідней, Веллінгтон, Ванкувер, Лос-Анджелес, Вінніпег, Нью-Йорк, Осло, Копенгаген, Париж, Гельсінкі, Стокгольм, Гамбург, Берлін і Приштина (Косово).

Події відбуваються в 14-ту річницю військового перевороту, внаслідок якого було повалено прем'єр-міністра Таксина Чиннавату (*НВ.ua* (<https://nv.ua/ukr/world/countries/protestuvalniki-v-tajilandi-vimagayut-vidstavki-uryadu-ostanni-novini-50113018.html>). – 2020. – 19.09).

**КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС
В УКРАЇНІ:**

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

№ 9 (77) 2020

(25 серпня - 25 вересня)

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

Комп'ютерна верстка:
Н. Крапіва

Підп. до друку 28.09.2020.
Формат 60x90/8. Обл.-вид. арк. 6,88.
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.