



КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ:

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

У НОМЕРІ:

- **АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС**

- ∨ *Діяльність Вищої ради правосуддя
як основа оновлення системи судочинства
в Україні*

- **СУСПІЛЬНА ДУМКА**

- ∨ *Публічність суддів
Конституційного суду України*

- ∨ *Новий проект змін до Конституції
від Президента*

- **ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР**

- ∨ *Проблеми організації та діяльності
органів виконавчої влади:
Конституційний вимір*

- ∨ *Аналіз стратегії судової реформи
від Офісу Президента*

№ 3 березень 2021

**КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС
В УКРАЇНІ:
ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ
№ 3 (83) 2021**

(25 лютого - 25 березня)

Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів

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

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);

Ю. Половинчак, керівник НЮБ;

Н. Іванова, зав. аналітично-прогностичного відділу НЮБ;

В. Бондаренко, ст. наук. співроб. НЮБ;

Заснований у 2014 році
Видається один раз на місяць

Передрук – тільки з дозволу редакції

З повнотекстовою версією видання
можна ознайомитись на сайті
Центру досліджень соціальних комунікацій
nbuviar.gov.ua

ЗМІСТ

АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

Мищак І.

Діяльність Вищої ради правосуддя як основа оновлення системи судочинства в Україні..... 3

НОВИНИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ 8

КОНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ УКРАЇНИ..... 11

СУСПІЛЬНА ДУМКА

Л. Семішоцький, Закон і Бізнес:

Спираючись на суверенітет 15

О. Терещенко, LB.ua: Публічність суддів Конституційного суду України 17

Ю. Ганущак, Дзеркало тижня: Новий проєкт змін до Конституції від президента. Які можуть бути міни цього разу?..... 18

Л. Ржеутська, Deutsche Welle: Судова реформа 2.0: що пропонує Зеленський, аби українці довіряли судам 21

Н. Мамченко, Судебно-юридическая газета: Стало відомо, що передбачає фінальна версія Стратегії розвитку органів правосуддя..... 23

М. Ліскович, Укрінформ: Довіра до судів в Україні: це можливо?..... 33

Л. Ржеутська, Deutsche Welle: «Суд у смартфоні» від Володимира Зеленського: ідея є, коштів немає..... 37

І. Попов, Дзеркало тижня: Велика чистка: із влади звільнятимуть біпатридів? 39

О. Радчук, Слово і діло: Подвійне громадянство: чи вдасться врегулювати питання на законодавчому рівні..... 42

ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ, ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ, ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ 45

ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР

Аналітичний матеріал підготовлено в межах проєкту «Налагодження громадсько-парламентської взаємодії у конституційному процесі»

Проблеми організації та діяльності органів виконавчої влади: Конституційний вимір.... 49

Данішевська В.

Через відсутність ВККС
судова реформа призупинена 55

Фундація DEJUR

Аналіз стратегії судової реформи від Офісу Президента 57

Моніч Б.

Якщо ВРП втратить легітимність, то кризові явища в суддівській спільноті посиляться (Інтерв'ю) 61

Єзеров А.

Сила Конституції здатна повернути сторони спору в минуле 66

Куйбіда Р.

Судова реформа. Три кроки президента..... 68

Жернаков М.
Замість звільнення голови КСУ Тупицького суддівська мафія сьогодні може звільнити Головатого..... 71

Кириченко Ю.

Цього року Верховна Рада може розглянути законопроєкт про місцевий референдум (Інтерв'ю)..... 72

Ткачук А.

Чорна кішка децентралізації..... 76

КОНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Туреччина 82

Вірменія 83

Киргизстан..... 83

Білорусь..... 83

АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

Мищак І., доктор історичних наук, професор

Діяльність Вищої ради правосуддя як основа оновлення системи судочинства в Україні

Загальна декларація прав людини, прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 року, першою статтею проголошує, що всі люди народжуються вільними й рівними у своїй гідності та правах. У демократичних державах захист людської честі та гідності гарантується законом і захищається в судовому порядку. Водночас порушення цих прав державними інститутами та відсутність можливості для ефективного захисту порушених прав у суді можуть призвести до масових протестів громадян та зміни влади. Саме тому події, пов'язані з розгоном мирної акції протесту 30 листопада 2013 року в Києві, стали поштовхом для Революції гідності, учасники якої сформуливали ряд вимог щодо реформування суспільного життя та державних інститутів в Україні.

Однією з найочікуваніших українським суспільством реформ традиційно називають судову, або відновлення довіри громадян до судової гілки влади. З 2014 року ситуація, всупереч певним крокам щодо реформування судової влади, кардинально не змінилася. Свідченням цього є, зокрема, результати соціологічних опитувань. Так, оприлюднена Центром Разумкова «Оцінка громадянами ситуації в країні, рівень довіри до соціальних інститутів та політиків, електоральні орієнтації громадян (жовтень-листопад 2020 р.)» доводить, що судам (судовій системі в цілому) зовсім не довіряє 42,5 %, а скоріше не довіряє 32,9 % опитаних, натомість скоріше довіряє 12,1 %, а повністю довіряє лише 2,2 % респондентів. При цьому баланс довіри/недовіри становить –61,1%. До речі, гірший баланс довіри/недовіри серед українських інститутів лише в державного апарату (чиновників) – 67,4 %¹.

Причин низької суспільної довіри до судової гілки влади називають багато, причому

в громадських активістів та представників судів вони, як правило, різняться. Так, за словами Голови Верховного Суду Валентини Данішевської, «відвідуваність судів показує, як судова система відповідає на попит на справедливість. За статистичними даними 10 млн громадян щороку відвідують суди, а судова система має лише 5 тис. суддів і на сьогодні кадровий дефіцит становить 2 тис. осіб. Таке співвідношення впливає на строки розгляду справ. На належне функціонування також впливає і фінансування, що наразі є низьким»².

Вирішення цієї проблеми пропонують європейські партнери. Зокрема, керівник проекту ЄС «Право-JUSTICE» Довидас Віткаускас зазначив, що в європейських країнах загалом близько 90 % справ вирішуються простіше, аніж в Україні через судовий наказ, медіацію чи спрощені судові процедури. Тільки 10 %, а в деяких країнах і близько 2 %, доходять до повноцінного судового розгляду із залученням сторін. У цьому плані законодавство в Україні, практика його застосування, бюджетні та управлінські механізми повинні бути приведені у певну відповідність. Крім того, за допомогою фінансових, управлінських, процесуальних механізмів, а також просвітницьких заходів необхідно донести до громадян, що судовий

¹ Оцінка громадянами ситуації в країні, рівень довіри до соціальних інститутів та політиків, електоральні орієнтації громадян (жовтень-листопад 2020 р.). Разумков Центр. URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-sytuatsii-v-kraini-riven-doviry-do-sotsialnykh-instytutiv-ta-politykiv-elektoralni-orientatsii-gromadian-zhovten-lystopad-2020r>

² Рівень довіри українців до судової системи та роль асоціацій суддів. Юридична газета. URL: <https://yur-gazeta.com/golovna/riven-doviri-ukrayinciv-do-sudovoyi-sistemi-ta-rol-asociaciy-suddiv-.html>

процес коштує дорого, наслідки невідворотні та платити після судового процесу потрібно. Можливо так ми створимо умови для розвантаження судів, – наголошує фахівець³.

Одним з елементів судової реформи в Україні стало створення Вищої ради правосуддя (далі – ВРП). Відповідно до Закону України «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 року ВРП є колегіальним, незалежним конституційним органом державної влади та суддівського врядування, який діє в Україні на постійній основі для забезпечення незалежності судової влади, її функціонування на засадах відповідальності, підзвітності перед суспільством, формування добросовісного та високопрофесійного корпусу суддів, додержання норм Конституції та законів України, а також професійної етики в діяльності суддів і прокурорів.

Згідно із законом ВРП складається з двадцяти одного члена, з яких десятьох – обирає з'їзд суддів України з числа суддів чи суддів у відставці, двох – призначає Президент України, двох – обирає Верховна Рада України, двох – обирає з'їзд адвокатів України, двох – обирає всеукраїнська конференція прокурорів, двох – обирає з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ. Крім того, Голова Верховного Суду входить до складу ВРП за посадою. Члени ВРП обираються (призначаються) строком на чотири роки, а одна й та сама особа не може обіймати посаду члена ВРП два строки поспіль.

Коментуючи хід правової реформи, заступник голови Офісу Президента Андрій Смирнов заявив, що найближчим часом буде представлена стратегія судової реформи на 3–4 роки. Вона буде охоплювати ключові питання судової реформи, серед яких удосконалення діяльності Вищої ради правосуддя. Крім того,

³ Про стан судової реформи, недоліки суду присяжних та причини невиконання судових рішень – в інтерв'ю з керівником проекту ЄС «Право-JUSTICE» Довидасом Віткаускасом. Українське право. URL: https://ukrainepravo.com/judicial_truth/divine_law/prostan-sudovoyi-reformy-nedoliky-sudu-prysyazhnykh-ta-prychyny-nevykonannya-sudovykh-rishen-v-inte/

він наголосив, що Верховна Рада і Вища рада правосуддя мають бути «фронтменами» судової реформи⁴.

Подібні заяви щодо ролі ВРП виглядають обґрунтованими з огляду на те, що в порівнянні зі своєю попередницею – Вищою радою юстиції, ВРП отримала значно ширші повноваження. Так, до основних повноважень ВРП, серед інших, належить: внесення подання про призначення судді на посаду; ухвалення рішення стосовно порушення суддею чи прокурором вимог щодо несумісності; забезпечення здійснення дисциплінарним органом дисциплінарного провадження щодо судді; розгляд скарги на рішення відповідних органів про притягнення до дисциплінарної відповідальності судді чи прокурора; ухвалення рішення про тимчасове відсторонення судді від здійснення правосуддя та звільнення судді з посади; надання згоди на затримання судді або утримання його під вартою чи арештом; погодження кількості суддів у суді; призначення та звільнення з посад членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (далі – ВККС України) тощо. Отже, зазначені повноваження роблять ВРП дієвим механізмом забезпечення судової реформи в Україні. Загалом, за словами голови ВРП Андрія Овсієнка, Рада має стати арбітром у певних суперечках, що виникають між суспільством з одного боку, владою – з іншого і судовою системою як незалежною гілкою цієї влади – з третього⁵.

Діяльність ВРП, яка перебуває під постійним моніторингом ЗМІ та громадськості, на сьогодні не можна оцінити однозначно. Серед досягнень

⁴ Заступник голови ОП Андрій Смирнов: «У мене немає відповіді, чому Венедиктова забрала справу Татарова від НАБУ вночі. Обшуки в ОП не проводилися. Чим усе завершиться, ми поки не знаємо». Цензор.НЕТ. URL: https://censor.net/ua/resonance/3250904/zastupnyk_golovy_op_andriyi_smyrnov_u_mene_nemaye_vidpovidi_chomu_venediktova_zabrала_spravu_tatarova

⁵ Голова Вищої ради правосуддя Андрій Овсієнко: «Нам потрібно не відновлювати, а укріплювати те, що у нас є, – довіру суспільства до суду». URL: <https://hcj.gov.ua/news/golova-vyshchoyi-rady-pravosuddya-andriy-ovsiyenko-nam-potribno-ne-vidnovlyuvaty-ukriplyuvaty>

ВРП у 2020 році варто відзначити часткове вирішення проблеми надмірного навантаження в судах. Зокрема, Радою приймалися рішення про відрядження суддів до судів з надмірним рівнем судового навантаження та судів, які припинили свою роботу. За результатами прийнятих Радою рішень про відрядження суддів 2020 року було відновлено роботу двох судів, правосуддя в яких не здійснювалося. Крім того, у 2020 році Рада внесла Президентові України подання про призначення 530 суддів до місцевих судів, 74 з яких – судді, яких рішенням колегії ВККС України визнано такими, що відповідають займаним посадам. ВРП доклала необхідних зусиль і для запровадження в судах механізмів електронного судочинства, у тому числі проведення судових засідань у режимі відеоконференцз'язку. Одним із таких заходів було звернення Ради до Президента України, Верховної Ради України із пропозицією внести до процесуальних кодексів зміни, які б забезпечили право осіб на доступ до правосуддя в умовах карантину, в частині, що стосується проведення засідань органів судової влади в режимі реального часу через мережу Інтернет та продовження (зупинення) строків на оскарження судових рішень (рішення Ради від 26 березня 2020 року № 880/0/15-20)⁶. Сама ж ВРП також працювала у режимі відеоконференцій.

Подібні здобутки, як уже зазначалося, стали можливими завдяки розширенню функцій ВРП у порівнянні з функціями Вищої ради юстиції. Разом із тим юристи зауважують, що більшість проблем попереднього органу перекочували і до новоствореного: низький рівень довіри населення та юридичної спільноти, звинувачення в політично мотивованих рішеннях, докори в непрозорому відборі членів, конфлікти та боротьба за владу з іншими

органами в системі, про що систематично зазначають засоби масової інформації⁷.

Так, минулого року громадські активісти звертали увагу на те, що Вища рада правосуддя проігнорувала інформацію щодо кричущих, на їхнє переконання, порушень з боку трьох суддів і замість покарання відправила їх на пенсію та нагородила почесними грамотами. Зокрема, адвокат та член Громадської ради доброчесності Роман Маселко зауважив, що одним із суддів, яких не покарала Вища рада правосуддя, став суддя Олевського районного суду Житомирської області Віктор Волошук, відомий тим, що у 2015 році на смерть на зустрічній смузі збив 21-річного мотоцикліста. Вища рада правосуддя замість покарання відправила Волошука на пенсію. Також наприкінці 2019 року Вища рада правосуддя відправила у відставку суддю Олександра Стратовича, відомого, за словами Романа Маселка, корупційним скандалом, на який звернуло увагу ДБР. Ще в грудні 2018 року Вища кваліфікаційна комісія визнала суддю таким, що не відповідає займаній посаді, однак Вища рада правосуддя не звільняла Стратовича, а коли він сам подав заяву про відставку, то підтримала його прохання. У січні 2020 року ВРП також відправила у відставку з довічним грошовим утриманням суддю Лисичанського суду Луганської області Віталія Фастовця, який у червні 2019 року проходив оцінювання і Громадська рада доброчесності звернула увагу на його незаконне рішення про виправдання особи, яку звинувачували в сепаратизмі⁸.

Певні підстави для критики дають і матеріали Інформаційно-аналітичного звіту про діяльність Вищої ради правосуддя у 2020 році⁹. Так, упродовж 2020 року Радою ухвалено

⁶ Інформаційно-аналітичний звіт про діяльність Вищої ради правосуддя у 2020 році. URL: https://hcj.gov.ua/sites/default/files/field/file/analiz_za_2020_rik.pdf

⁷ Головацький О. Судові реформи в Україні: аналіз результатів та очікування. Юридична Газета online. URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/sudova-praktika/sudovi-reformi-v-ukrayini-analiz-rezultativ-ta-ochikuvannya.html>

⁸ Грамоти за корупцію та пенсії за водіння напідпитку: як ВРП «звільняє» скандальних суддів від покарань. «Центр прав людини ZMINA». URL: <https://zmina.info/news/gramoty-za-korupcziyu-ta-pensiyi-za-vodinnya-napidpytku-yak-vrp-zvilnyaye-skandalnyh-suddiv-vid-pokaran/>

⁹ Інформаційно-аналітичний звіт про діяльність Вищої ради правосуддя у 2020 році. URL: https://hcj.gov.ua/sites/default/files/field/file/analiz_za_2020_rik.pdf

рішення щодо звільнення 252-х суддів із посад за загальними обставинами, що майже на 70 % більше, ніж у 2019 році (148), зокрема у відставку – 249 (у 2019 році – 132), у зв'язку з неспроможністю виконувати повноваження за станом здоров'я – 0 (у 2019 році – 1), у зв'язку

з поданням заяви за власним бажанням – 3 (у 2019 році – 15). Однак упродовж 2020 року ВРП прийнято лише 29 рішень про звільнення з посад суддів за особливими обставинами, що в 3,4 раза менше, ніж у 2019 році. Докладніше порівняння можна простежити у таблиці:

Підстава звільнення	Кількість суддів, стосовно яких прийнято рішення про звільнення		Абсолютна динаміка
	2020 рік	2019 рік	
Вчинення істотного дисциплінарного проступку (за поданням ДП)	13	53	- 40
Вчинення істотного дисциплінарного проступку (за рекомендацією ВККС України)	0	2	- 2
Вчинення істотного дисциплінарного проступку (за результатами перегляду рішення ВРЮ, ВРП після скасування ВС Постанови Верховної Ради України про звільнення судді за порушення присяги, а також після перегляду рішення Європейським судом з прав людини у справі «Куликов та інші проти України»)	12	11	1
Порушення суддею вимог щодо несумісності	0	1	- 1
Непідтвердження відповідності займаній посаді	4	32	28
УСЬОГО	29	99	70

Джерело: Інформаційно-аналітичний звіт про діяльність Вищої ради правосуддя у 2020 році. URL: https://hcj.gov.ua/sites/default/files/field/file/analiz_za_2020_rik.pdf

Отже, наведені у звіті дані свідчать про значне зниження у 2020 році кількості звільнених суддів за вчинення істотного дисциплінарного проступку, що негативно впливає на ефективність діяльності ВРП в очах громадськості.

Ще однією невирішеною проблемою, яка опосередковано стосується діяльності ВРП, є забезпечення діяльності Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. Відповідно до частини першої статті 3 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» до повноважень Вищої ради правосуддя належить, серед іншого, призначення та звільнення з посад членів ВККС України. До складу Вищої кваліфікаційної комісії суддів України згідно з частиною першою

статті 94 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (в редакції Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193-IX) входять дванадцять членів, які призначаються Вищою радою правосуддя за результатами конкурсу строком на чотири роки. Однак 11 березня 2020 року Конституційний Суд України ухвалив рішення щодо відповідності Конституції України окремих положень законів України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів», від 16 жовтня 2019 року № 193-IX «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів

України щодо діяльності органів суддівського врядування», від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII «Про Вищу раду правосуддя», яким визнав, серед іншого, неконституційною та такою, що втрачає чинність з дня ухвалення рішення, частину першу статті 94 Закону України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів» зі змінами, внесеними Законом України № 193-IX. За наведених обставин, наголошують у ВРП, утворення конкурсної комісії для проведення конкурсу на зайняття посади члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та проведення конкурсу на зайняття посади члена ВККС України є неможливим. Водночас ВРП вбачає єдиний вихід із ситуації, яка призвела до неможливості сформувати ВККС України, – якнайшвидше внести зміни до законодавства щодо кількісного складу ВККС України та механізмів її формування¹⁰.

За словами юриста Олексія Головацького, у законопроектах, що наразі обговорюються, пропонується, щоб ВРП затверджувала всі порядки та методики оцінювання суддів, яке здійснюватиме ВККС України, що, безумовно, посилюватиме вплив ВРП. З іншого боку, не пропонується прозорого та відкритого відбору членів ВРП. Крім того, Рада не дуже бажає залучати міжнародних експертів до обрання членів ВККС України та очищення її самої. Члени ВРП переконані, що їм самим під силу вирішити вказані питання¹¹. Зокрема, Голова Вищої ради правосуддя Андрій Овсієнко сказав, що після ухвалення відповідного закону та набрання ним чинності, ВРП, маючи відпрацьований алгоритм дій, здатна оперативно, в межах трьох місяців, сформувати Вищу кваліфікаційну комісію суддів України за

¹⁰ ВРП визнала конкурс на зайняття посади члена ВККС таким, що не відбувся. URL: <https://hcj.gov.ua/news/vrp-vyznala-konkurs-na-zaynyattya-posady-chlena-vkks-takym-shcho-ne-vidbuvsya>

¹¹ Головацький О. Судові реформи в Україні: аналіз результатів та очікування. Юридична Газета online. URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/sudova-praktika/sudovi-reformi-v-ukrayini-analiz-rezultativ-ta-ochikuvannya.html>

умови своєчасного делегування міжнародних експертів до складу Конкурсної комісії з питань доброчесності¹².

Такі оптимістичні заяви не викликають довіри у багатьох правозахисників, а також провідних світових держав, до яких українська влада вкотре апелює з проханням надати допомогу у проведенні реформ. Так, послы країн «Великої сімки» оприлюднили заяву у Twitter, в якій наголосили, що «найважливішою частиною всебічної реформи, яка включає реформу Вищої ради правосуддя, є забезпечення доброчесності, етичності та кваліфікованості кадрів, що отримують призначення в судовій системі. З цією метою послы закликали З'їзд суддів відкласти призначення до Вищої ради правосуддя та Конституційного суду, до встановлення прозорих і заслуговуючих на довіру процесів відбору»¹³.

Схожі претензії громадських активістів вилилися в акцію протесту проти проведення з'їзду суддів, який зібрався 9 березня для призначення нових членів ВРП та судді Конституційного Суду України. Співорганізаторами акції виступили Фондація DEJURE, Центр протидії корупції та Автомайдан. За словами учасників, повноцінний перезапуск ВРП можливий винятково на новому прозорому конкурсі за вирішальної ролі міжнародних експертів, а серед основних звинувачень, які лунали на адресу ВРП – «тісні зв'язки з одіозним суддею Вовком, який вже пів року тікає від Національного антикорупційного бюро України, збереження на посадах суддів Майдану, і провал суддівської переатестації»¹⁴.

¹² Формування ВККС України у стислі строки є цілком реальним, – Андрій Овсієнко. URL: <https://hcj.gov.ua/news/formuvannya-vkks-ukrayiny-u-stysli-stroky-ye-cilkom-realnym-andriy-ovsiyenko>

¹³ Послы G7 закликали Україну відкласти призначення до Вищої ради правосуддя та КСУ. Zaxid.net. URL: https://zaxid.net/posli_g7_zaklikali_ukrayinu_vidklasti_priznachennya_do_vishhoyi_radi_pravosuddya_ta_ksu_n1515372

¹⁴ «Ні з'їзду суддівської нечесті!»: громадяни пікетуватимуть з'їзд суддів. Центр Протидії Корупції. URL: <https://antac.org.ua/news/ni-z-izdu-suddivvs-koi-nechesti-hromadiany-piketuvatymut-z-izdu-suddiv/>

Незважаючи на ці застереження, делегати XVIII чергового з'їзду суддів 9–10 березня обрали чотирьох членів ВРП, тим самим посиливши її склад.

Схоже, усі учасники процесу очікують на зміни в діяльності ВРП за результатами судової реформи. Водночас статус та повноваження ВРП залишаються невизначеними й надалі. Основні зміни, які плануються в діяльності ВРП, озвучив заступник голови Офісу Президента Андрій Смирнов: «Хочемо зробити більш автономною службу дисциплінарних інспекторів при Вищій раді правосуддя, щоб виключити їхню залежність від членів ВРП і надати можливість самостійно збирати усю необхідну доказову базу по суддях. У нас попереду довгий шлях взаєморозуміння з приводу того, що судова влада і ВРП мають бути незалежними абсолютно від усіх – президента, парламенту, уряду, громадських активістів, правоохоронних органів та міжнародних радників»¹⁵. Наскільки ці сценарії відповідатимуть очікуванням і дійсності – покаже час.

Отже, одним із ключових чинників реформи судочинства в Україні називають створення та діяльність Вищої ради правосуддя. До

головних здобутків ВРП експерти відносять відновлення роботи судів, правосуддя в яких не здійснювалося, а також запровадження в судах механізмів електронного судочинства. Серед основних повноважень Ради оперативний і безпристрасний розгляд скарг на рішення відповідних органів про притягнення до дисциплінарної відповідальності судді чи прокурора й ухвалення рішення про тимчасове відсторонення судді від здійснення правосуддя та звільнення судді з посади називають запорукою забезпечення доброчесності, етичності та кваліфікованості кадрів, а значить – і відновлення суспільної довіри до судової гілки влади в цілому. Водночас якраз випадки ігнорування, на думку громадських активістів, Вищою радою правосуддя фактів про порушення суддями присяги чи не найбільше підривають довіру до ВРП. Крім того, істотно різняться погляди представників влади та громадськості щодо подальших функцій ВРП після завершення судової реформи. Тому важливим у процесі реформування ВРП залишається віднайдення компромісу між невтручанням у діяльність Ради та забезпеченням прозорості й ефективності ухвалених нею рішень.

НОВИНИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ

На підставі розпорядження Голови Верховної Ради України від 13 січня 2020 року № 2, з метою підготовки узгоджених пропозицій щодо удосконалення чинного законодавства України з питань народовладдя та прямої демократії, було створено Робочу групу з розробки проектів законів з питань народовладдя.

За результатами численних засідань цієї Робочої групи, після детального обговорення та жвавих дискусій її учасниками було схвалено

підготовлений представниками громадянського суспільства черговий законопроект у сфері народовладдя та прямої демократії – проект Закону про місцевий референдум.

З метою врахування думки представників громадськості, насамперед органів місцевого самоврядування, територіальних громад, асоціацій органів місцевого самоврядування, цей законопроект оприлюднюється і виноситься для громадського обговорення. З текстом законопроекту кожен бажаючий може ознайомитися за посиланням: <http://portal.rada.gov.ua/uploads/documents/66764.pdf>

Пропозиції та зауваження до законопроекту приймаються в електронному вигляді на електронну адресу: localreferendum@gmail.com.

Громадське обговорення триватиме до 11 квітня 2021 року включно (**Офіційний**

¹⁵ Заступник голови ОП Андрій Смирнов: «У мене немає відповіді, чому Венедіктова забрала справу Татарова від НАБУ вночі. Обшуки в ОП не проводилися. Чим усе завершиться, ми поки не знаємо». Цензор.НЕТ. URL: https://censor.net/ua/resonance/3250904/zastupnyk_golovy_op_andriyi_smyrnov_u_mene_nemaye_vidpovidi_chomu_venediktova_zabrала_spravu_tatarova

вебпортал парламенту України (<https://www.rada.gov.ua/news/Novyny/205557.html>). – 2021. – 24.03).

Президент України В. Зеленський повідомив, що найближчим часом підпише указ щодо реалізації трирічної Стратегії розвитку органів правосуддя та конституційного судочинства, яка була презентована під час Всеукраїнського форуму «Україна 30. Розвиток правосуддя».

...«На форумі була презентована трирічна Стратегія розвитку органів правосуддя та конституційного судочинства. Для втілення її у життя я налаштований найближчим часом підписати відповідний указ», – зазначив Президент України (*Офіційне інтернет-представництво президента України (<https://www.president.gov.ua/news/volodimir-zelenskij-yevropejski-partneri-pidtrimuyut-ukrayin-66885>). – 2021. – 2.03).*

Президент В. Зеленський увів у дію рішення РНБО щодо протидії загрозам національній безпеці у сфері громадянства. Як передає Укрінформ, про це повідомляється на сайті Офісу Президента.

«Президент України В. Зеленський підписав указ № 85/2021, яким увів у дію рішення Ради національної безпеки і оборони від 26 лютого 2021 року «Про невідкладні заходи щодо протидії загрозам національній безпеці у сфері громадянства», – йдеться у документі.

Зазначається, що згідно з цим рішенням РНБО, Кабінет Міністрів разом із Центральною виборчою комісією та Службою безпеки України повинні у двомісячний строк провести інвентаризацію та проаналізувати законодавство України щодо питань, пов'язаних з подвійним (множинним) громадянством.

Зокрема, необхідно встановити наявність чи відсутність правової визначеності заборони громадянам України, які мають громадянство (або підданство) іноземної держави, займати певні державні та політичні посади або виконувати функції держави або місцевого самоврядування.

За результатами такого аналізу уряд має у шестимісячний строк внести на розгляд

Верховної Ради проекти законів, які б передбачали заборону громадянам України, які мають громадянство (підданство) іноземної держави або подали документи (проходять процедуру) для набуття іноземного громадянства, претендувати на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; претендувати на зайняття керівних посад на стратегічних об'єктах державної власності; мати допуск до державної таємниці; бути членом виборчої комісії, офіційним спостерігачем або проводити передвиборчу агітацію на загальнодержавних і місцевих виборах; бути членом політичної партії.

«Також необхідно розробити та подати на розгляд парламенту порядок підтвердження відмови та виходу з громадянства (підданства) іноземної держави для громадян України, які претендують на вищезгадані позиції», – йдеться у повідомленні.

Крім того, на законодавчому рівні має бути передбачений порядок подання громадянами України декларацій про набуття іноземного громадянства. Для жителів тимчасово окупованих територій Донецької, Луганської областей та Криму цей порядок буде вводитися в дію лише після відновлення територіальної цілісності України.

За подання недостовірних відомостей у деклараціях про відсутність іноземного громадянства має бути встановлена відповідальність.

Також, згідно з рішенням РНБО, уряд повинен розпочати міждержавний діалог щодо укладення двосторонніх угод із заінтересованими державами, крім держави-агресора, спрямованих на врегулювання проблемних питань, пов'язаних із подвійним (множинним) громадянством (*Укрінформ (<https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3202423-zelenskij-uviv-u-diu-risennarnbo-sodo-podvijnogo-gromadanstva.html>). – 2021. – 4.03).*

У Києві в середу, 10 березня, делегати XVIII чергового з'їзду суддів України обрали суддю Луцького міськрайонного суду Волинської області Інну Плахтій членкинею Вищої ради

правосуддя (ВРП). Це четвертий член ВРП, обраний за квотою з'їзду суддів. Плахтій обрано членкинею ВРП терміном на чотири роки, як і раніше обраних з'їздом трьох членів ВРП. Вона склала присягу перед делегатами з'їзду.

Напередодні ж делегати з'їзду таємним голосуванням обрали трьох членів ВРП: суддю Хмельницького апеляційного суду Сергія Болотіна, суддю Київського апеляційного суду Віталія Саліхова, суддю Касаційного господарського суду у складі Верховного Суду Валерія Сухового. Судді Олександр Панасюк та Інна Плахтій набрали приблизно рівну кількість голосів, тому для обрання четвертого члена ВРП з'їзд провів повторне голосування (*Deutsche Welle* (<https://www.dw.com/uk/zizd-suddiv-obrav-chetvertoho-chlena-vyshchoi-rady-pravosuddia/a-56828993>). – 2021. – 10.03).

З'їзд суддів України 10 березня, двічі не зміг обрати суддю Конституційного суду України (КСУ) за своєю квотою, оскільки жоден з кандидатів не набрав достатньої кількості голосів. Як повідомляє агентство «Інтерфакс-Україна», під час повторного голосування за одного з двох кандидатів виявилось багато зіпсованих бюлетенів.

У другому турі Олександр Коровайко – голова Херсонського апеляційного суду – отримав 134 голоси, а Олександр Прокопенко – суддя Верховного Суду – отримав 109 голосів підтримки. З'їзд суддів ухвалив рішення, що суддю КС не обрано.

Голосування було таємним. «Очевидно, буде оголошено новий конкурс і процедуру буде розпочато спочатку», – сказав голова Ради суддів Богдан Моніч, констатуєчи факт необрання судді КСУ за квотою з'їзду суддів (*Deutsche Welle* (<https://www.dw.com/uk/zizd-suddiv-ne-obrav-suddiu-konstytutsiinoho-sudu-ukrainy/a-56831436>). – 2021. – 10.03).

Верховна Рада України у середу, 3 березня, ухвалила у першому читанні президентський законопроект 3711-д щодо відновлення роботи Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (ВККС), вдосконалення процедури її формування та діяльності. «За» проголосували

227 народних депутатів при 226 мінімально необхідних.

Законопроект у закон про судоустрій, зокрема, повертається норма про те, що ВККС складається з 16 членів, вісім з яких призначаються з числа суддів або суддів у відставці, і визначаються вимоги щодо їх призначення. Відбір кандидатів у члени ВККС проводить конкурсна комісія з питань доброчесності. Перший склад конкурсної комісії з питань доброчесності формується з трьох суддів або суддів у відставці, запропонованих Радою суддів, і трьох міжнародних експертів, запропонованих міжнародними організаціями, з якими Україна співпрацює в сфері запобігання та протидії корупції.

Законопроект також виключається з закону про судоустрій норма про діяльність в складі Вищої ради правосуддя (ВРП) Комісії з питань доброчесності та етики, яка брала участь в розгляді питання про звільнення членів ВРП. Передбачається, що призначення членів ВККС здійснює ВРП.

Критика Венеціанської комісії

Раніше експерти Венеціанської комісії висловили низку зауважень щодо цього законопроекту. Зокрема, йдеться про порядок формування ВККС, яка відповідає за конкурси на суддівські посади і була розпущена у листопаді 2019 року. Крім цього, питання доброчесності самої ВРП, яка відповідає за формування суддівського корпусу, у висновку було названо терміновим і таким, яке має бути вирішене без зволікань – тобто має бути враховано в законопроекті. Венеціанська комісія пропонувала створити відбіркову комісію за участі міжнародних експертів, яка допоможе обрати гідних членів ВККС. Потім мало б відбутися очищення ВРП. На переконання європейських експертів, це повинні бути два незалежні автономні органи, але у майбутньому їхні відносини мають ставати тіснішими.

Утім, профільним комітетом ВР зауваження Венеціанської комісії не були враховані при підготовці законопроекту. Глава комітету з питань правової політики Андрій Костін заявляв, що рекомендації європейських експертів плануються

ухвалити у вигляді правок до законопроекту між першим і другим читаннями.

Законопроект у нинішньому вигляді критикували і громадськість, і експерти. Одним з головних докорів щодо формування ВККС та ВРП є відсутність у комісії з добору їхніх членів міжнародних експертів, які б мали право вирішального голосу.

Як відомо, раніше міжнародні експерти, які мали досвід роботи суддями, адвокатами, прокурорами та сумісний досвід у цих сферах у Великобританії, Данії, Канаді, Литві та Македонії, брали участь у відборі суддів для Вищого антикорупційного суду України. Після

цього добору участь таких експертів в будь-яких комісіях блокується.

Засловами голови правління Фондації DEJURE, експерта з судової реформи Реанімаційного пакета реформ Михайла Жернакова, замість судової реформи народні депутати запускають створення ручної ВККС. «Депутати повністю діють в фарватері суддівських нарративів про те, що «кадровий голод у судах» і «терміново треба призначити ще 2000 суддів», а тому треба створювати ВККС, а яку – неважливо», – написав Жернаков на своїй сторінці у Facebook після голосування у Верховній Раді (*Deutsche Welle* (<https://p.dw.com/p/3qAVa>) . – 2021. – 3.03).

КОНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ УКРАЇНИ

До Конституційного Суду України 23 березня надійшов електронний лист від Міжнародної комісії юристів в ООН, яким було поінформовано, що 22 березня 2021 року в Раді Організації Об'єднаних Націй з прав людини Міжнародна комісія юристів (МКЮ) закликала українську владу створити умови, за яких буде гарантовано безпеку адвокатів і незалежність судової системи. З відповідним зверненням до Президента Ради ООН з прав людини пані Нажат Шамім виступив Представник Міжнародної комісії юристів в ООН Массімо Фріго.

Міжнародна комісія юристів, зокрема, закликає Україну забезпечити швидке, ретельне, неупереджене і незалежне розслідування всіх випадків нападів на адвокатів з подальшим притягненням винних до відповідальності та утримуватися від будь-яких дій, що порушують принципи незалежності судової влади, а також скасувати призупинення повноважень Голови Конституційного Суду.

Текст промови та відеозвернення Представника МКЮ в ООН доступні за посиланням: <https://www.icj.org/at-un-icj-calls-on-ukraine-to-ensure-security-of-lawyers-and-judicial-independence/>.

Надаємо неофіційний переклад Звернення Представника МКЮ в ООН Массімо Фріго

до Президента Ради ООН з прав людини пані Нажат Шамім.

«В Україні низка адвокатів, включаючи тих, хто захищає права людини в судах і поза ними, зіштовхуються з погрозами, переслідуваннями та іншими посяганнями на їхню безпеку.

Адвокати продовжують перебувати у зв'язках зі своїми клієнтами і можуть зіштовхнутися зі шкідливими наслідками через здійснюване ними представництво.

Наприклад, у листопаді 2020 року місцевий прокурор та кілька інших людей здійснили фізичний напад на адвоката Миколу Осипчука в судовій залі районного суду. Схема таких нападів була представлена МКЮ у звіті, опублікованому минулого року.

МКЮ також стурбована недавніми спробами втручання уряду в незалежність судової влади в Україні.

Міжнародна комісія юристів схвалює відкликання президентського законопроекту, згідно з яким повноваження всіх суддів Конституційного Суду були б припинені. Однак викликає занепокоєння те, що після порушення кримінальної справи проти Голови Конституційного Суду, його було відсторонено за рішенням Президента України. Це рішення, базоване на сумнівному правовому підґрунті, підриває незалежність судової влади.

МКЮ закликає Україну:

– забезпечити швидке, ретельне, неупереджене і незалежне розслідування всіх випадків нападів на адвокатів з подальшим притягненням винних до відповідальності;

– утримуватися від будь-яких дій, що порушують принципи незалежності судової влади, а також скасувати призупинення повноважень Голови Конституційного Суду» (*Офіційний вебсайт Конституційного Суду України* (<https://www.ccu.gov.ua/novyna/mizhnarodna-komisiya-yurystiv-v-oon-zaklykala-ukrayinsku-vladu-utrymuvatysya-vid-bud-yakyh>)). – 2021. – 23.03).

Венеціанська комісія позитивно оцінила положення нового проекту закону, що має реформувати КСУ та відновити довіри до конституційного судочинства в Україні.

Про це йдеться в оприлюднених висновках Венеціанської комісії щодо проекту закону №4533 «Про конституційну процедуру» та законопроекту №4533-1 «Про процедуру розгляду справ та виконання рішень Конституційного Суду України».

Зазначається, що законопроект 4533 містить прогресивні положення, які покликані змінити чинний порядок здійснення судочинства в КСУ. Головні новації стосуються подання конституційних скарг, публічності й відкритості провадження, порядку розподілу справ, доступу до матеріалів справ, дисциплінарної відповідальності суддів та організації внутрішньої діяльності КСУ.

Водночас законопроект 4533 має низку недоліків. Зокрема, брак положень про систему відбору суддів КСУ, яка б включала міжнародну компоненту, що рекомендувалося в попередніх висновках. Серед основних рекомендацій щодо покращення законопроекту про конституційну процедуру Венеційка пропонує такі:

– конституційна скарга, за якою суд визнав неконституційними законодавчі положення, має відправлятися на розгляд Великої палати лише за умови наявності на це запитів президента або парламенту;

– щодо порушення дисциплінарних процедур, то повноваження на це мають бути передані від виконавчої влади до НАЗК;

– для підвищення ефективності дисциплінарної системи відповідні санкції за дисциплінарні проступки мають запроваджуватися більшістю суддів;

– суд має бути наділений повноваженнями переглядати власні рішення в тому разі, якщо один із суддів, який проголосував за таке рішення, був обвинувачений в отриманні неправомірної винагороди, пов'язаної з цим рішенням.

Венеційка також позитивно оцінила те, що президент Володимир Зеленський відкликав законопроект №4288, який передбачав припинення повноважень усіх суддів КСУ (*Ракурс* (<https://racurs.ua/ua/n152135-miscevyy-lokdaun-dozvolyv-ogoloshuvaty-kabmin.html>)). – 2021. – 23.03).

Колегія суддів Конституційного суду України відмовилась відкрити провадження щодо конституційності призначення Сергія Шкарлета міністром освіти та науки. Про це повідомила в телеграмі представник Верховної Ради України у КСУ О. Совгіря.

«Однак відмова є неостаточною і питання щодо відкриття конституційного провадження у цій справі ще розглядатиметься Великою палатою КСУ», – додала вона (*Главком* (<https://glavcom.ua/country/politics/konstituciyniy-sud-vidmovivsyia-rozglyadati-priznachennya-shkarleta-ministrom-744920.html>)). – 2021. – 24.03).

Конституційний суд почав перевіряти закони про охорону здоров'я на відповідність Конституції. Відповідне подання раніше в КСУ направила омбудсмен Людмила Денісова, повідомляє в четвер, 4 березня, Укрінформ.

Суддею-доповідачем у справі є Віктор Городовенко.

За його словами, автор клопотання наголошує, що положення частини 3 ст. 49 Конституції гарантують не скорочення наявної мережі державних комунальних установ охорони здоров'я. Однак положення оспорюваних законів Основи законодавства України про охорону здоров'я, Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення нерідко призводять до необґрунтованого

припинення діяльності закладів охорони здоров'я.

«У зв'язку з цим у конституційному поданні звертається увага, що на законодавчому рівні раніше був встановлений мораторій на ліквідацію і реорганізацію закладів охорони здоров'я та скорочення працівників цих медустанов, проте закон, який встановлював такий мораторій, оспорюваними положеннями закону був визнаний таким, що втратив силу», – зазначив Городовенко.

Автор подання вважає, що оспорювані положення неконституційні, оскільки дозволяють звузити програму Медгарантій, додав суддя.

Після заслуховування судді-доповідача суд перейшов до закритої частини розгляду справи для прийняття рішення (*Дзеркало тижня* (<https://zn.ua/ukr/POLITICS/ksu-pereviritedreformu-na-vidpovidnist-konstitutsiji.html>). – 2021. – 4.03).

Конституційний Суд України перейшов до закритого формату засідання з розгляду справи щодо конституційності спеціальної конфіскації. Як передає Укрінформ, про це інформує пресслужба Конституційного суду.

«У КСУ 11 березня відбулася відкрита частина пленарного засідання Великої палати, під час якого у формі письмового провадження Суд розглянув справу за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України статей 961, 962 ККУ. Суд завершив розгляд цієї справи на відкритій частині пленарного засідання та перейшов до закритої частини для ухвалення рішення», – уточнюється у повідомленні.

Зокрема, суддя-доповідач у цій справі Олег Первомайський поінформував, що у конституційному поданні порушується питання про перевірку на відповідність Конституції України оспорюваних статей Кримінального кодексу України, якими встановлено зміст, порядок та випадки застосування такого заходу кримінально-правового характеру, як спеціальна конфіскація.

Первомайський серед іншого зазначив, що, на думку авторів клопотання, оспорювані

норми ККУ не відповідають низці приписів Конституції, оскільки спецконфіскація дублює покарання у вигляді конфіскації майна, порушуючи принцип пропорційності.

За його словами, народні депутати вважають, що застосування інституту спецконфіскації до особи, яка не є суб'єктом злочину, порушує принцип індивідуалізації відповідальності та презумпцію невинуватості, а неконституційний спосіб позбавлення права приватної власності із застосуванням спецконфіскації нівелює конституційні гарантії непорушності права приватної власності та звужує основоположні права і свободи людини.

Окрім того, як поінформував суддя – доповідач, суть оспорюваного поняття дозволяє поширити його дію на діяння, які були вчинені до набрання чинності відповідної норми закону про кримінальну відповідальність.

Первомайський під час пленарного засідання повідомив, що з метою забезпечення повного і об'єктивного розгляду справи було направлено запити до органів державної влади, закладів вищої освіти та членів Науково-консультативної ради КСУ, зокрема, до Президента Володимира Зеленського, парламенту, Верховного Суду, Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, Національного університету «Одеська юридична академія», Київського національного університету імені Тараса Шевченка та інших.

На цьому пленарному засіданні Великої палати КСУ був присутній представник суб'єкта права на конституційне подання, нардеп Григорій Мамка (*Укрінформ* (<https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3206387-speckonfiskacia-konstitucijnij-sud-perejsov-do-zakritogo-rozgladu-spravi.html>). – 2021. – 11.03).

До Конституційного Суду надійшло звернення Верховної Ради про надання висновку щодо конституційності законопроекту, яким пропонується внести зміни до Конституції в частині призначення директорів Державного бюро розслідування і Національного антикорупційного бюро України. Як передає Укрінформ, про це інформує пресслужба суду.

“У п’ятницю, 19 березня, до Конституційного Суду України надійшло конституційне звернення Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статей 85 та 106 Конституції України щодо порядку призначення на посади та звільнення з посад директора Національного антикорупційного бюро України та директора Державного бюро розслідувань вимогам статей 157 і 158 Конституції України”, – йдеться у повідомленні (*Укрінформ* (<https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3211702-priznacenna-direktoriv-nabui-dbr-konstitucijnij-sud-otrimav-zvernenna-radi.html>)). – 2021. – 19.03).

Парламентська фракція «Голос» направила поштою до Конституційного суду подання про визнання неконституційним призначення Сергія Шкарлета міністром освіти і науки. Про це в коментарі «Радіо Свобода» повідомила депутат Наталія Піпа. Також вона передала перелік парламентаріїв, які підписали подання.

Під цією ініціативою підписалися 17 депутатів «Голосу», 25 нардепів від «Європейської солідарності», по одному від «Батьківщини» і «За майбутнє», а також двоє позафракційних. Всього треба було зібрати 45 підписів – підписалися 46 (*Дзеркало тижня* (<https://zn.ua/ukr/POLITICS/deputati-prosjat-ksu-rozibratisja-v-konstitutsijnosti-priznachennja-shkarleta-ministrom-osviti.html>)). – 2021. – 3.03).

3 березня, Комітет Верховної Ради України з питань правової політики ухвалив висновок, що законопроекти про лобізм №№ 3059, 3059-1, 3059-2, 3059-3 суперечать Конституції України. Таким чином, відповідно до ст. 94 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» ці законопроекти будуть повернуті суб’єктам права законодавчої ініціативи без їх включення до порядку денного сесії та розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради.

Перед засіданням члени Комітету отримали негативний відгук від численних організацій стосовно поданих законопроектів, зокрема Інституту законодавства ВРУ, Міністерства

юстиції, Національної академії правових наук, Організації з безпеки і співробітництва в Європі і всі вони висловили зауваження щодо їх конституційності. Як зазначила Ольга Совгіря, голова підкомітету з питань політичної реформи та конституційного права, проблема цих законопроектів полягає у тому, що в них поняття лобізму часто змішується з поняттями суміжної діяльності участі громадськості в управлінні державними справами та справами місцевого значення, відповідно є обґрунтована стурбованість, що ці законопроекти будуть обмежувати такі права громадян, гарантовані Конституцією.

Серед народних депутатів думки розділилися. Деякі зауважували, що прийняття регулювання щодо лобізму не на часі. У той же час, як інші депутати під лобізмом намагалися повернути детальне фінансове декларування для ОГС та активістів, прирівнюючи захист прав людини до лобювання інтересів окремих бізнес-структур.

Тому, на думку представників громадянського суспільства, найбільший ризик, які містять положення законопроектів – фактичне ототожнення права громадян на об’єднання із лобістською діяльністю. Саме тому, норми цих законопроектів стосуються всіх громадських ініціатив: від національного до місцевого рівнів. Тобто, навіть діяльність місцевих жителів у маленькій громаді може бути визнана лобізмом.

На думку представників ОГС, законопроекти порушують статті 5, 36, 38, 39, 40, 140 Конституції України, а саме:

- базове право громадян на об’єднання з метою захисту своїх прав та інтересів;
- право громадян на участь в управлінні державними справами;
- право подавати звернення та отримувати на них відповіді;
- право громадян на участь в управлінні територіальною громадою, шляхом використання інструментів безпосередньої демократії: проводити загальні збори, громадські слухання, публічні консультації, створювати органи самоорганізації населення, реалізовувати місцеві ініціативи;

– право мирно збиратися і проводити збори, мітинги тощо.

Названі законопроекти також суперечать міжнародним зобов'язанням України, зокрема ст. 25 ратифікованого Україною Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, який гарантує кожному громадянину право і можливість брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників.

Напередодні, 2 березня, на засіданні профільного підкомітету представники організацій громадянського суспільства навели аргументи щодо всіх законопроектів про лобізм та закликали членів підкомітету відхилити їх. Крім того, членам Комітету з правової політики було передано спільну заяву кількох десятків організацій громадянського суспільства із закликом відхилити згадані законопроекти про лобізм, зважаючи на загрози, які вони несуть для обмеження конституційних прав громадян.

Також з ініціативи Консорціуму у складі ІСАР Єднання, Українського незалежного центру політичних досліджень (УНЦПД) та Центру демократії та верховенства права (ЦЕДЕМ) народним депутатам було надіслано аналітичні висновки Європейського центру некомерційного права щодо регулювання лобізму в країнах ЄС та положень законопроекту 3059-2, які містять загрози для обмеження прав громадян на участь у формуванні публічної політики.

У підсумку Комітет врахував позицію громадської спільноти та висновки профільних інституцій, а голослівні звинувачення в бік громадського сектору та аргументи автора законопроектів Сергія Власенка були спростовані та відхилені (*Громадський простір (https://www.prostir.ua/?news=zakonoproekty-pro-lobizm-3059-3059-1-3059-2-3059-3-vyznano-takymy-scho-superechat-konstytutsiji-ukrajiny). – 2021. – 4.03*).

СУСПІЛЬНА ДУМКА

Л. Семишоцький, Закон і Бізнес: Спираючись на суверенітет

Жодна міжнародна організація не може формувати органи, які наділені владними повноваженнями в державі Україна. Так само Конституція не передбачає делегування повноважень іноземним організаціям і громадянам.

Принципові заперечення

Це наріжний камінь висновку Вищої ради правосуддя щодо однієї з головних президентських ідей стосовно подальшої реформи. Ідеться про проект «Про внесення змін до деяких законів України щодо порядку обрання (призначення) на посади членів Вищої ради правосуддя та діяльності дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя» (№5068).

Ця позиція цілком збігається з тими, що висловлювалися раніше як окремими членами ВРП, так і в рішенні Конституційного Суду та висновку Венеціанської комісії щодо судової реформи-2019 (див. «Приборкання фронди»,

«ЗіБ»). Але за першим млинцем, що виявився глєвким, з'явився такий самий, не кращої якості.

Списи знову ламаються навколо залучення іноземців до формування конституційних органів нашої країни. Насамперед – судових. Бо недержавний орган наділяється владою, а думка іноземців у його складі превалює над позицією інших трьох представників з-поміж українців. На думку ВРП, ідеться про «зміну способу реалізації громадянами народовладдя шляхом делегування владних повноважень іноземним організаціям та громадянам».

Крім того, у Раді стривожені перспективами повторної перевірки діючого складу. І вважають, що «суб'єкти обрання (призначення) самостійно оцінили кандидатів на добросовісність і професійну етику», і цього достатньо. Тим більше, усі кандидати проходили спеціальну перевірку на «корупцію».

Особливо дивною така вимога виглядає стосовно суддів. Уявімо, що етична рада

констатує: критеріям етики та доброчесності не відповідає суддя Верховного Суду, який виявив бажання 4 роки попрацювати у ВРП. Але такий висновок може поставити під питання і його суддівську кар'єру. Адже доброчесність та етика – поняття не відносні, вони або є, або ні. Не можна вважатися недоброчесним для роботи у ВРП, але згодитися для здійснення правосуддя у ВС.

Ще абсурднішою буде ситуація, якщо такої перевірки не пройде хтось із кандидатів із нинішнього складу Вищого антикорупційного суду. Бо тоді виходить, що інші міжнародні експерти «прошляпили» недоброчесного кандидата під час відбору до ВАКС. І навіщо нам тоді такі «професійні радники»?

А що перевірятимуть у кандидатів із числа адвокатів чи прокурорів? Аналізуватимуть їхню стратегію захисту чи витребуватимуть досьє на клієнтів і процесуальні матеріали в резонансних справах, бажано тих, які не завершені розслідуванням? Адже з перевіркою майнових декларації цілком спроможне впоратись і Національне агентство з питань запобігання корупції.

Урешті-решт, як констатується у висновку, «часті законодавчі зміни, намагання вплинути на єдиний конституційний орган, уповноважений забезпечувати незалежність судової влади, формування доброчесного та високопрофесійного корпусу суддів, можуть призвести до неможливості виконання діючими членами ВРП своїх повноважень».

Прогалини процедури

Звернули увагу члени Ради й на якість самого проєкту, констатувавши, що він «суперечить таким елементам принципу верховенства права, як юридична визначеність і заборона свавілля». Хоча і не деталізували, які саме положення маються на увазі.

Проте навіть побіжний аналіз змушує погодитися з такою оцінкою. Наприклад, згідно з проєктом етична рада після власної перевірки якостей претендентів повинна залишити в списку щонайменше вдвічі більше кандидатів у члени ВРП, ніж є вакансій у суб'єкта призначення. Проте автори документа навіть не

замислилися, як бути, якщо, наприклад, із 32 претендентів, які є зараз у списку для обрання з'їздом суддів, буде «відбраковано» 25.

За формального тлумачення ЕР має подати принаймні 8 прізвищ (наразі оголошено конкурс на 4 вакансії). І що далі? Не подавати жодного списку й зірвати з'їзд чи додати когось не зовсім доброчесного, аби виконати вимогу закону? Проєкт навіть не передбачає, аби в такому випадку делегати з'їзду могли заповнити бодай 3 вакансії.

Водночас теоретично може так статися, що ЕР пропустить тих кандидатів, яких «забракує» спеціальна перевірка, що відбуватиметься паралельно. У цьому випадку кандидат автоматично сходить із дистанції без урахування думки ЕР. Але, за проєктом, це не заважає суб'єкту призначення визначитися з переможцями з того списку, що залишається. Навіть якщо реально вибору не буде.

До речі, проєкт узагалі не встановлює для ЕР строків подання списків. Але ж з'їзди та конференції, на відміну від Президента та Верховної Ради, не можуть постійно переносити дати в очікуванні списку від експертів.

Коти в мішку

Не менш суперечливими є положення, які, з одного боку, забороняють запитувати в міжнародних організацій та їхніх протеже жодні додаткові документи, а з другого – так само категорично заперечують, аби членами ради стали особи, які не відповідають усім вимогам. Тобто доброчесність, компетентність і навіть суспільний авторитет (хоч і незрозуміло, в якому із товариств) іноземців презюмується за ознакою суб'єкта висування.

До речі, у проєкті чомусь не застережено, що оприлюдненню підлягають бодай документи, якими міжнародні організації підтверджуватимуть стаж роботи та все інше, що вимагається від їхніх висуванців. Тільки список. Чи, може, бодай голові ВРП, перш ніж він затвердить список, дадуть подивитися, які коти ховаються в мішку?

Оскільки іноземці можуть і не приїжджати в Україну, а спілкуватись у Zoom, не виключено, що одного разу на такий відеозв'язок вийде

дійсно кіт... Жарти жартами, але навіть юристу-початківцю зрозуміло, що в такому вигляді проєкт навряд чи варто виносити в сесійну залу. І не тільки з огляду на наявність норм, які суперечать Конституції, як наголошує

ВРП, а й з погляду логіки. Бо він має всі шанси заблокувати як конкурси, так і роботу самої Ради (*Закон і Бізнес* (https://zib.com.ua/ua/146868-vrp-proti_abi_nederzhavniy_organ_z_inozemtsyami_u_skladi_nadi.htm). – 2021. – 27.02-5.03).

О. Терещенко, LB.ua: Публічність суддів Конституційного суду України

1–3 березня 2021 року у Києві проходить Всеукраїнський форум «Україна 30. Розвиток правосуддя» за участю Президента України Володимира Зеленського. Метою форуму, в тому числі, є розробка проєкту «Стратегія розвитку органів правосуддя та конституційного судочинства 2021–2023 роки».

Конституційний Суд України – є особливим судовим органом, який є незалежним та автономним. Крім того, що він є вершиною судової системи, а діяльність ґрунтується на верховенстві права, колегіальності, обґрунтованості, справедливості, мудрості, це ще й судовий ідентифікатор законності функціонування основних державних органів, в якому окреме місце посідає гласність та відкритість.

Конституційний Суд – джерело демократії, який надає важливі роз'яснення, рішення, висновки з актуальних питань не тільки для населення, але й для державного управління.

Кадровий запит вимагає високий рівень кваліфікації та досвідченості. Особистість судді – вагомий фактор і важливий елемент у правосудді. Крім офіційної біографії на сайті і коротких даних інформація досить обмежена. Натомість, інформація про діяльність судді має бути доступною, прозорою та обов'язково публічною, включаючи назву дипломів, статей, відомостей про наукову діяльність і всю іншу актуальну інформацію, що впливає на світогляд людини.

Публічність діяльності суддів Конституційного Суду України підвищить рівень довіри

населення не тільки до суду, судової гілки влади, а й в цілому до держави.

Створення, наприклад, онлайн платформи де будуть розміщені інтерв'ю з суддями – внесок в розвиток вітчизняної юриспруденції де відображується індивідуальний внесок кожного судді в розвиток юриспруденції, зокрема юридичної науки. Створення додаткового джерела інформації зміцнить авторитетність судів та покращить комунікацію з міжнародними колегами.

На противагу, в той час коли представники законодавчої та виконавчих гілок влади мають високий рівень впізнаваність, діяльність суддів досі залишається в тіні, що може впливати на корумпованість дій при прийнятті судових рішень. На суддів КСУ покладена велика відповідальність перед суспільством – вони є гарантами верховенства Конституції України.

Тому саме публічність особи судді забезпечить гласність, відкритість, прозорість і зрозумілість в прийнятих рішеннях, зменшить ризик прийняття корумпованих рішень, а з іншої сторони фактичне виконання ст. 5 Конституції України, в якій передбачено, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади є народ.

Створення серії відеоінтерв'ю з суддями Конституційного Суду України фактична реалізація для досягнення поставленої мети (*LB* (https://lb.ua/blog/olha_tereshchenko/478982_publichnist_suddiv_konstitutsiyного.html). – 2021. – 2.03).

Ю. Ганущак, Дзеркало тижня: Новий проєкт змін до Конституції від президента. Які можуть бути міни цього разу?

Останнім часом керівники держави виступають із заявами про необхідність якнайшвидшого внесення змін до Конституції, які б закріпили реформу місцевого самоврядування та виконавчої влади на територіях. Тож невдовзі очікується подання чергового проєкту змін до Основного Закону, найімовірніше – знову президентом. Що Володимир Зеленський, власне, анонсував на форумі «Україна 30» під час засідання Ради розвитку громад та територій.

Але президент уже двічі подавав проєкт у парламент і двічі відкликав його. І не тільки тому, що проєкт був поганий, а й через несприятливу політичну кон'юнктуру, коли політики вишукували у проєкті загрози цілісності країни, яких насправді в ньому не було. Просто тому, що рівень довіри до глави держави як державотворця після намагання домовитися з агресором на початку каденції у патріотичній частині суспільства був не досить високий.

Наразі гострота пошуків державної «зради» трохи притупилась, однак це підвищує прискіпливість до кожної норми проєкту змін до Конституції з боку політиків і експертного середовища, які керуються вже тверезим підходом, а не емоціями. Тим більше що специфіка конституційного процесу полягає в тому, що один раз поданий проєкт не може бути змінений у процесі розгляду його парламентом. Тому його треба досить ретельно проаналізувати і політикам, і зацікавленим сторонам, і експертам, перш ніж він пройде реєстрацію у Верховній Раді. Причому мають бути дані відповіді на всі зауваження та застереження експертів і науковців. Позиція політичних сил має бути чітко публічно артикульована щодо кожної спірної норми. Як і позиція бенефіціарів. І все це – до появи проєкту в залі.

Слід мати на увазі, що норми Конституції пишуться «на виріст», із досить широким полем маневру для регулювання законодавчими

актами. Тобто тільки найнеобхідніші, щоб конструкції залишалися сталими на досить довгий відтинок часу, аж поки знову не виникнуть обставини, коли норми Конституції заважають реорганізації країни, і не відкриється вікно можливостей.

Окремо про конституційні повноваження глави держави. Слід утриматися від розширення повноважень президента, обмежуючись лише тими, які стосуються його статусу як гаранта існування стійких державних інституцій. Оскільки, як свідчить практика, всі попередні президенти і так розширювали свої повноваження до непристойності, коли суспільство вже вибухало, бо державні контрольні інститути зазвичай були слабкі задля повернення глави держави в конституційне поле. Водночас слід зауважити, що в усіх випадках, коли якимсь повноваженням справді потребує його участі, в Конституції слід прямо зазначати, що таке втручання здійснюється відповідно до закону. Інакше порядок такої участі придумає сам гарант, на якого норми частини другої статті 19 не поширюються.

А тепер про очікувані зміни до Конституції в частині територіальної організації влади. Аналіз проєктів 2019–2020 років свідчить, що їх розробники не набагато відступали від проєкту 2015 року, розробленого експертною групою при Конституційній комісії часів Порошенка – Гройсмана. Але тоді тривала гостра фаза конфлікту з РФ, і деякі загрози сприймалися гіпертрофовано. Та й часу для вичищення Основного Закону від надмірної деталізації не було. Звісно, слід мати на увазі, що політикум уже звик до конструкцій і термінів шестирічної давності й кардинальні зміни відносно них сприйматимуться насторожено. Однак консервувати існуючий стан теж недалекоглядно: за шість років Україна наблизилася до розуміння трансформації публічної влади, і деякі усталені конструкції потрібно замінювати більш гнучкими.

Які позиції є принциповими.

По-перше, фіксується трирівнева система адмінтерустрою, заснованого на розумінні оптимальної організації органів самоврядування та виконавчої влади. У цьому політики та експерти і зацікавлені сторони не мають різночитань. Як і в тому, що кожен рівень самоврядування повинен мати свої виконавчі органи і державна вертикаль має бути відділена від самоврядування.

По-друге, хоч у способі призначення і звільнення префектів – президентом за поданням уряду – спостерігається консенсус, його статус трактується по-різному. Офіс глави держави вимагає подвійного підпорядкування – як уряду, так і їм. Мотивуючи тим, що президент призначає цих префектів. Однак глава держави призначає й суддів, але ж це не означає, що ті мають бути йому підпорядковані. Участь президента у призначенні представників держави на територіях полягає в гарантуванні їхньої політичної нейтральності та стійкості перед політичними турбуленціями. Але префекти – номенклатура уряду. Саме вони відповідають за впровадження політики уряду на території.

Що стосується президента – то префекти мають перебувати в системі зворотного зв'язку, тобто інформувати його про реальний стан справ на територіях, періодично витягуючи главу держави з «теплої ванни», влаштованої придворним оточенням. Але для цього необхідно звільнити їх від прямої чи опосередкованої залежності від президента. І навіть таке повноваження як скасування актів префекта, пов'язаних із його наглядовими функціями щодо законності діяльності органів місцевого самоврядування, хоч і видається природним, але по суті – безглузде: подання префектом до суду на незаконні рішення органу місцевого самоврядування є закінченим актом, і його неможливо скасувати. На перший погляд, виведення префекта з-під управління президента виглядає послабленням глави держави, але насправді це тільки його посилює, адже створює визначеність у функціонуванні префекта, а отже відповідати він буде лише за реальну роботу, не змішуючи її з політичними чинниками.

По-третє, у проєкті від Зеленського зразка 2020 року залишається перелік областей, на відміну від проєкту Порошенка. І це є найбільш критичним. Характерно, що в попередньому проєкті 2019 року цього переліку не було. А потім позиція місцевих феодалів, які ревно охороняють свою територію, очевидно взяла гору, – перелік відновили. З цим можна було б миритися, якби не зовнішній фактор. Такий перелік визначає суб'єктність, що характерно для федеративних держав. Тобто за несприятливих умов ця суб'єктність може проявитись у вимаганні додаткових квазідержавних повноважень, наприклад у нормотворенні, як це є для АРК, чи договірних відносин із урядом, як цього вимагали деякі обласні ради у 2016 році. Та й загроза з боку Росії нікуди не поділася.

Спроба легалізувати «народні республіки» в рамках областей матиме конституційні підстави через наявність їх назв у статті 133. Знову ж таки, чому Путін терпить дві недореспубліки, замість того, щоб створити одну? Та й амбіції лідерів цих маріонеткових утворень ідуть далі розширення територій, визначених за Луганською і Донецькою областями, які, з огляду на норми нинішньої Конституції, є окремими суб'єктами. Звісно, можна зрозуміти побоювання регіональних еліт, що відкриваються можливості для об'єднання областей, але це питання іншого плану. На сьогодні регіони досить вдало скомпоновані, відповідають європейським стандартам, і немає потреби їх змінювати. Та й фіксація в Основному Законі назв областей не забороняє державотворцям змінювати конфігурації цих областей чи навіть АРК.

По-четверте, розділ, який стосується місцевого самоврядування. Можна лише підретушувати його, залишаючи авторитарну систему організації виконавчої гілки в громадах. Однак доречно було б зафіксувати основні гарантії місцевого самоврядування, беручи за основу положення Європейської хартії місцевого самоврядування, які визначають основоположні принципи без надмірної деталізації. Це складніше, але далекоглядніше і свідчитиме про розуміння перспективи

розвитку країни, а не консервацію нинішнього переважання авторитарних тенденцій у країні, яскравим прикладом якого є норма, що голова громади не просто обирається територіальною громадою, а ще й головує на засіданні органу, членом якого не є, – ради громади.

По-п'яте, в запропонованому варіанті залишаються евфемізми зі статусом рад регіонального та субрегіонального рівнів. Фраза про спільні інтереси територіальних громад по суті означає, що при розподілі повноважень між рівнями самоврядних органів законотворець насамперед перевіряє спроможність громад виконувати ці повноваження, що відповідає принципів субсидіарності. Але районні та обласні ради не є похідними від рад громад, вони мають власну компетенцію, визначену законом. Таке формулювання зняло б маніпуляції навколо питання, чи потрібні районні ради. Якщо законом визначено повноваження – так, якщо не визначено, як тепер, то формування таких рад видавалося б марнотратством.

По-шосте, невиправданою як на наш динамічний час видається норма про встановлення п'ятирічного терміну каденції для голови громади і місцевих рад. Для виконання передвиборної програми, з урахуванням трирічного циклу планування, вистачило б і трьох років, хоча у двох третинах країн Євросоюзу законодавці додали ще один рік для демонстрації досягнень місцевої влади. Беручи приклад зі США, де каденція навіть президента обмежена чотирма роками. Але аж ніяк не п'ять, оскільки це свідчило б про бетонування влади, роботу її на самозбереження, а не на постійне вдосконалення для реагування на виклики сучасності.

По-сьоме, занадто громіздкі умови припинення повноважень органів місцевого самоврядування. З проєкту від 2015 року перейшла норма про те, що коли орган місцевого самоврядування прийняв рішення, яке «створює загрозу порушення державного суверенітету чи територіальної цілісності, президент України, за поданням префекта, зупиняє указом дію відповідного акта з одночасним зверненням до Конституційного Суду України, тимчасово зупиняє повноваження складу відповідної

ради громади, голови громади, повітової, обласної ради громад та призначає тимчасового державного уповноваженого». Далі включається Верховна Рада, яка достроково припиняє повноваження такого органу, а вже після цього вибори організовує Центральна виборча комісія. Така громіздка конструкція передбачає залучення до процедури два політичних органи – парламент і главу держави, органи виконавчої влади та Конституційний Суд, який, за своєю природою, не може розглядати окремі випадки порушень закону. Ризики неприйняття рішень політичними інституціями дуже високі, та й статус і місія державного уповноваженого – не визначені.

Але найголовніше – потреба розпуску ради чи примусової відставки голови не обмежується виключно цими випадками, маніфестаційними по суті. Їх можуть обумовлювати і вихід за рамки сфери компетенцій ОМС, прийняття акта, який належить до виключної компетенції держави, а також випадки бездіяльності, тобто неприйняття рішень, щодо яких у законі прописані прямі норми в частині термінів прийняття, наприклад затвердження бюджету. Дострокове припинення ради в такому разі досить логічне, оскільки депутатів обирали для вирішення нагальних питань життєдіяльності громади, району, регіону, а не для задоволення ними своїх приватних потреб. Тому питання дострокового припинення повноважень органів місцевого самоврядування доцільно віднести до регулювання законом, як це і є в більшості конституцій європейських країн.

І, нарешті, невідомо, чи залишить президент у проєкті норму про те, що громада є юридичною особою. Дуже спірна теза, яка, можливо, й потішить як західних, так і східних сусідів, у кожного з яких є свої резони вітати таке нововведення. Але точно не об'єднає політикум України.

Задля справедливості варто зауважити, що 2020 року влада проводила консультації з асоціаціями органів місцевого самоврядування (із залученням експертного середовища), поспішно названі організаторами вершиною інклюзивності. Однак у цих консультаціях домінувала позиція, фактично, тільки

керівників громад, оскільки депутатський корпус рад громад до обговорень не був залучений. Це й визначило врешті-решт консервування інтересів голів громад, яким представницька гілка влади наче кістка в горлі. Слід також відзначити самоусунення політиків непровладних фракцій від участі в обговоренні, що, з одного боку, дає їм політичний маневр «тримати дулю в кишені», а з іншого – позбавило їх можливості відчутти смак «конституційної кухні» вироблення рішень, що, знову ж таки, обмежує їхній потенціал для кристалізації своєї позиції, замість бути флюгером політичних віянь.

Звісно, президент, представляючи проєкт змін до Конституції, буде наголошувати, що, не приймаючи його, опоненти проєкту фактично виступають проти такої омріяної й загалом успішної реформи.

Однак це виглядатиме нещиро, якщо доведеться відповідати на питання мотивів закладення в проєкт мін уповільненої дії. Краще їх дезактивувати до представлення проєкту в парламенті. Потім буде незручно (*Дзеркало тижня* (<https://zn.ua/ukr/internal/novij-proekt-zmin-do-konstitutsiji-vid-prezidenta-jaki-mozhut-buti-mini-na-tsej-raz.html>). – 2021. – 2.03).

Л. Ржеутська, Deutsche Welle: Судова реформа 2.0: що пропонує Зеленський, аби українці довіряли судам

Володимир Зеленський обіцяє радикально реформувати українську судову систему. Першим кроком має стати перезавантаження комісії, що відбирає кандидатів у судді.

Суддівський молоточок

Чимало кризових подій в Україні останніх місяців, очевидно, змусили Володимира Зеленського невідкладно взятися за судову реформу. Починаючи від кризи, спровокованої рішенням Конституційного суду, яке скасувало частину антикорупційних норм, і завершуючи нещодавнім судовим вироком громадському активісту Сергію Стерненку, який багато хто в країні сприйняв як несправедливий і політично мотивований. Різними містами прокотилися акції протесту з вимогою звільнити Стерненка, якого засудили до понад сімох років в'язниці. Чи не перша масштабна акція відбулася біля будівлі Офісу президента. Тож що ж саме пропонує Володимир Зеленський, аби реформувати українські суди?

Розірвати замкнене коло

Очікується, що президент найближчим часом затвердить Стратегію розвитку органів правосуддя на 2021–2023 роки, яку розробила створена ним Комісія з питань правової

реформи. Окрім цього, вже у вівторок, 2 березня, Верховна Рада у першому читанні має голосувати за законопроєкт «Про судоустрій і статус суддів», покликаний розблокувати роботу Вищої кваліфікаційної комісії суддів (ВККС). Ця комісія проводить конкурсні відбори суддів до суддівського корпусу, займається переведенням суддів з одного суду в інший, перевіркою їхнього кваліфікаційного рівня.

До листопада 2019 року ВККС повноцінно працювала, проводила конкурси на суддівські посади в місцевих судах, всі кандидати пройшли перевірку, однак їх так і не призначили на посаду, оскільки повноваження членів ВККС були припинені в результаті першої спроби Володимира Зеленського провести суддівську реформу. І хоча пізніше Конституційний суд визнав ухвалені Радою новий закон неконституційним, комісія все одно лишилася розформованою, а її попередні рішення втратили законну силу.

Третини суддів немає

Як наслідок, у судах утворився кадровий голод. Це визнає і сам президент. «Через відсутність майже третини суддів громадяни змушені місяцями, а іноді й роками очікувати розгляду своєї справи. У цьому

контексті важливо відновити роботу Вищої кваліфікаційної комісії суддів», – каже тепер Зеленський. За новим законопроектом авторства депутатів з пропрезидентської фракції «Слуг народу», ВККС має складатися з 16 членів, які призначаються Вищою радою правосуддя (ВРП) на чотири роки. Новий склад ВККС призначатиметься за результатами конкурсного відбору. До першого складу конкурсної комісії Зеленський та його команда пропонує включити іноземних експертів. «Конкурсна комісія має відібрати тільки добросовісних представників до ВККС. Всі співбесіди будуть відкритими і відбуватимуться з відеотрансляцією. Це принципова позиція президента», – наголошує співавтор законопроекту про ВККС, депутат фракції «Слуга народу» Андрій Костін.

Реформа Вищої ради правосуддя

Після цього, за задумом Володимира Зеленського, мають перезавантажити Вищу раду правосуддя (ВРП). Відповідний президентський законопроект вже чекає розгляду в парламенті. ВРП – це головний орган в системі судової влади країни. В його руках зосереджено фактично повний контроль за призначенням і звільненням суддів та притягненням до відповідальності за порушення.

Але нині основна проблема криється у формуванні цього органу. На даний момент ВРП складається з 21 члена. Половину з них обирають самі судді серед своїх, ще по двоє обираються з'їздом адвокатів, науковців, прокурорів, Верховною Радою і президентом. Крім того, до ВРП окремо входить голова Верховного Суду. Таким чином, більшість у ВРП становлять судді, обрані судьями. Зараз члени ВРП не проходять перевірку на добросовісність. Саме тому у цей важливий орган потрапляють здебільшого лояльні до системи чи заангажовані представники, які потім призначають за суддівські посади таких же кандидатів, кажуть експерти.

Відібрати добросовісних

Аби ситуація змінилася, законопроект Зеленського пропонує створити так звану

етичну раду у складі трьох суддів чи суддів у відставці, яких делегує Рада суддів, та трьох експертів від міжнародних організацій, з якими співпрацює Україна в питанні антикорупційної та судової реформи. Завдання ради – оцінити добросовісність кандидатів до ВРП та подати суб'єктам призначення список рекомендованих.

«Якщо буде ухвалено законопроект у тому вигляді, в якому пропонує президент, оновлення ВРП не буде. Бо він пропонує, щоб рішення в етичній раді ухвалювалися більшістю голосів. Тобто будь-якого добросовісного кандидата не підтримають, допоки за нього не проголосує хоча б один суддя. З практики, судді не люблять своїх добросовісних», – каже DW аналітикиня Центру протидії корупції Галина Чижик. За її словами, завдяки міжнародним експертам до ВРП не потраплять і недобросовісні, втім, якісно і швидко перезавантажити Вищу раду правосуддя таким чином не вдасться, оскільки принцип більшості голосів пропонується застосовувати і під час звільнення чинних членів ВРП.

«Суд у смартфоні» та присяжні

У рамках судової реформи Володимир Зеленський також анонсував запровадження «суду у смартфоні», який має стати частиною проекту «Держава у смартфоні». Планується, що більшість бюрократичних процедур перейдуть в онлайн, і це зможе прискорити судовий процес. Голова створеної президентом Комісії з питань правової реформи Сергій Іонушас пояснює, що випробувати «суд у смартфоні» будуть на ще не запущеному Суді інтелектуальної власності. Цей суд має стати майданчиком для впровадження повноцінного електронного судочинства на базі Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи.

«Суд у смартфоні» має стати частиною програми Зеленського «Держава в смартфоні»

Окрім цього, за словами Іонушаса, Стратегія розвитку органів правосуддя передбачає запровадження інституту суду присяжних, який вирішуватиме питання винуватості

чи невинуватості особи. Також влада хоче запровадити механізм перегляду вироків щодо осіб, засуджених до довічного чи іншого тривалого позбавлення волі. Ще одна пропонується президентською комісією новація – інститут скарги на недотримання «розумних» строків розгляду справ у судах.

Аудит судів

Іонушас наголошує, що перед тим, як запроваджувати реформи, проведуть всебічний аудит місцевих судів та суддівської діяльності. «Після цього будуть підготовлені висновки щодо змін мережі судів з врахуванням змін законодавства щодо децентралізації. В аудиті враховуватиметься навантаження на кожного

суддю та витратити на утримання кожного суду», – повідомив Сергій Іонушас.

Натомість Галина Чижик вважає, що всі ці зміни принесуть позитивний результат і судову реформу можна буде вважати розпочатою лише після того, як будуть якісно перезавантажені Вищої кваліфікаційної комісії суддів та Вища рада правосуддя. «Ці пропозиції хороші, але нічого не зміниться якісно, якщо і далі судова система України контролюватиметься Вищою радою правосуддя. Доки там немає доброчесності і справедливості, то ні інститут присяжних, ні «суд у смартфоні» нам не допоможе відновити довіру до суддів», – переконана аналітикиня Центру протидії корупції (*Deutsche Welle* (<https://p.dw.com/p/3q631>). – 2021. – 2.03).

Н. Мамченко, Судебно-юридическая газета: Стало відомо, що передбачає фінальна версія Стратегії розвитку органів правосуддя

На початку березня 2021 року голова Комісії з питань правової реформи, заступник голови Комітету Верховної Ради з питань правоохоронної діяльності Сергій Іонушас презентував доопрацьований проєкт Стратегії розвитку органів правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки. Наразі очікується, що Стратегія буде затверджена указом Президента України.

«Судово-юридичній газеті» стали відомі деталі доопрацьованої фінальної версії проєкту Стратегії.

Отже, в Розділі I проєкту «Розвиток системи органів правосуддя» визначено, що Стратегія встановлює пріоритети вдосконалення органів правосуддя – системи судоустрою, судочинства та певних інститутів правосуддя як на рівні законодавчих змін, так і на рівні впровадження першочергових невідкладних заходів. Моніторинг ефективності реалізації кожного з етапів Стратегії буде визначатися на підставі об'єктивних та вимірювальних показників оцінки ефективності, із можливістю їх перегляду та актуалізації.

«Кінцевим результатом реалізації цієї частини Стратегії стане належним чином працююча

судова система України, суддівське врядування і самоврядування, поглиблення подальшого впровадження принципу верховенства права, підвищення ефективності та координованість інститутів правосуддя, які стануть вільними від будь-якого політичного впливу та підзвітними суспільству, продовження впровадження міжнародних стандартів і кращих практик Ради Європи і Європейського Союзу», – вказується у проєкті.

Основними проблемами сьогодні, на думку авторів, є, зокрема, зупинення діяльності ВККС; системні загрози незалежності суддів, органів та працівників судової влади; неналежна доброчесність певних суддів та працівників судової системи, відсутність нульової толерантності до корупційних проявів; неефективність існуючої територіальної системи місцевих судів; відсутність стабільної послідовної та узгодженої системи фінансового, матеріально-технічного та соціального забезпечення функціонування судової влади і законодавчих гарантій від непередбачуваного свавільного втручання інших гілок влади у ці складові діяльності судової влади тощо.

З метою покращення доступу до правосуддя Стратегія передбачає розвиток мережі та

спеціалізації суддів; вищий рівень умов праці та безпеки суддів і працівників суду; більш збалансований та справедливий розподіл навантаження; зменшення корупційних ризиків при здійсненні правосуддя; належне фінансування судової влади; розвиток електронного правосуддя; забезпечення системи виконання судових рішень в розумний строк та ін.

Реорганізація місцевих судів (нова судова карта) передбачає таке:

– перегляд мережі місцевих судів з урахуванням адміністративно-територіальної реформи, економічної обґрунтованості та врахування попиту на судові послуги із збереженням на першому етапі об'єднання місцевих судів можливості здійснення ними правосуддя за місцями знаходження існуючих місцевих судів та забезпеченням в подальшому оптимальних умов доступу до правосуддя для членів відповідних територіальних громад;

– проведення всебічного аудиту системи місцевих судів з метою визначення проблем та недоліків її функціонування;

– розробка на підставі висновків аудиту плану перегляду мережі місцевих судів із врахуванням основних критеріїв (кількість справ та навантаження на суддю; кількість суддів; витрати на утримання кожного суду (на душу населення, на справу тощо); демографічна ситуація в конкретному місті/регіоні, враховуючи дані про міграцію; відстані між будівлями суду; стан приміщень/інфраструктури, витрати на житло; взаємозв'язок з правоохоронними органами (відділками поліції, прокуратури тощо).

– запровадження методики визначення кількості суддів у судах та типових стандартів щодо навантаження працівників суддів з урахуванням вимог процесуального законодавства та інших об'єктивних факторів (повинні відображати критерії для розрахунку оптимальної кількості суддів у судах, а також строки, в межах яких обчислюється оптимальна кількість штатних посад суддів);

– розгляд після створення нової мережі судів першої інстанції та в залежності від ефективності роботи цієї мережі можливості

поступової оптимізації системи місцевих судів шляхом укрупнення судів та створення судових палат з розгляду цивільних і кримінальних справ у судах першої інстанції;

– в перспективі вивчення питання щодо запровадження можливості подальшого поступового переходу (після вирішення проблем комплектування штату та мережі апеляційних судів) до моделі – одна область (відповідна сучасній області адміністративно-територіальна одиниця) – один апеляційний суд, який буде діяти у складі палат із розгляду кримінальних, цивільних, адміністративних та господарських справ.

Верховний Суд

Стосовно Верховного Суду передбачено посилення його функціональної та процесуальної спроможності з метою забезпечення єдності застосування норм матеріального та процесуального права судами різних юрисдикцій та розгляду міжюрисдикційних спорів, зокрема:

– вдосконалення інституту зразкової справи шляхом визначення особливостей виконання рішення Верховного Суду в цих справах та/або запровадження інституту пілотного (модельного) рішення ВС, яке ухвалюється Великою Палатою Верховного Суду за зверненням Касаційних судів Верховного Суду;

– визначення процесуального механізму забезпечення Верховним Судом єдності судової практики у справах, які не підлягають касаційному перегляду.

Також автори Стратегії пропонують розглянути питання щодо зміни структури Верховного Суду з урахуванням необхідності збереження статусу суддів ВС; удосконалення механізмів визначення структури Великої Палати Верховного Суду, її функцій, які не визначені процесуальним законом, а також організаційних питань взаємодії з Касаційними судами шляхом ухвалення Пленумом Верховного Суду регламенту Верховного Суду; визначення та деталізація процесуального порядку звернення ВС до Європейського суду з прав людини відповідно до Протоколу № 16 до Конвенції для запиту консультативних

висновків з принципових питань, які стосуються тлумачення або застосування прав і свобод, визначених Конвенцією або протоколами до неї.

Окрім того, планується вирішити питання щодо Верховного Суду України, у зв'язку із припиненням ним процесуальної діяльності, із можливістю здійснення суддями Верховного Суду України правосуддя у складі Верховного Суду. Також це вирішення питання статусу суддів вищих судів, які припинили діяльність та ліквідуються, шляхом переведення до відповідних апеляційних судів з можливістю забезпечення таким суддям права на відставку із відповідними виплатами та диференціацією порівняно з виплатами іншим суддям суддівського корпусу.

IT-суд, ВАКС та вищий суд для адміністративних справ за участі ЦОБВ

Щодо вищих спеціалізованих судів Стратегія передбачає забезпечення достатнього рівня ресурсів для ефективної організації роботи Вищого антикорупційного суду, в тому числі для постійних приміщень суду, які відповідатимуть будівельним нормам та безпековим стандартам; удосконалення законодавства з метою передбачення інструментів реагування на неналежну поведінку учасників судових провадження, що призводить до затягування розгляду справ у ВАКС та інших органах судової влади.

Також окремо йдеться про завершення конкурсів на посади суддів Вищого суду з питань інтелектуальної власності та його Апеляційної палати, а також створення інфраструктури та початок роботи Вищого суду з питань інтелектуальної власності.

Прикметно також, що автори проєкту не оминули увагою питання зміни підсудності у справах, що виникають у сфері публічно-правових відносин. Так, пропонується забезпечити можливість розгляду Верховним Судом справ за участю центральних органів виконавчої влади та інших державних органів, юрисдикція яких поширюється на всю територію України з найбільш важливих питань, як судом першої інстанції. А у подальшому – розглянути

можливість створення вищого спеціалізованого суду з розгляду адміністративних справ за участю центральних органів виконавчої влади та інших державних органів, юрисдикція яких поширюється на всю територію України.

Також автори пропонують розглянути можливість створення інших вищих спеціалізованих судів і залучення міжнародних експертів до участі у відборі кандидатів на посади суддів на конкурсах до вищих спеціалізованих судів.

Для судочинства і покращення доступу громадян до правосуддя пропонується таке:

- удосконалення методики визначення ставок судового збору для окремих категорій справ з метою усунення необґрунтованих перешкод для доступу до суду;

- запровадження інституту суду присяжних, який вирішує питання винуватості (вини) особи у вчиненні злочинів, за які законом передбачено покарання у вигляді довічного позбавлення волі (як перший етап запровадження), розповсюдження в подальшому на злочини, за які законом передбачено покарання у вигляді позбавлення волі на строк понад 10 років; встановити процесуальні запобіжники безсторонності присяжних та перехідний період для впровадження цього інституту безпосередньої участі громадян у здійсненні правосуддя;

- запровадження механізму перегляду вироків щодо осіб, засуджених до довічного чи іншого тривалого позбавлення волі, з визначенням законодавчих критеріїв для такого перегляду, зокрема в порядку реалізації заходів загального характеру на виконання рішень ЄСПЛ;

- запровадження інституту тимчасового відкликання суддів з відставки (за їх згодою) за рішенням Вищої ради правосуддя стосовно суддів, які пройшли кваліфікаційне оцінювання та відповідають критеріям доброчесності;

- наділення суду правом – у випадках виготовлення повного тексту судового рішення – оголосити в судовому засіданні його вступну і резолютивну частини та навести основні мотиви цього рішення;

- розширення інституту письмового провадження в касаційному судочинстві;

– наділення судді правом безпосереднього доступу до інформаційно-телекомунікаційних і довідкових систем, реєстрів, банків даних, у тому числі тих, що містять інформацію з обмеженим доступом, держателем (адміністратором) яких є державні органи або органи місцевого самоврядування;

– перехід на одноособовий розгляд справ у судах першої інстанції (крім окремих категорій справ, які розглядаються вищими спеціалізованими судами та Верховним Судом як судами першої інстанції);

– передбачити можливість визначити у процесуальних кодексах: категорії справ, які переглядаються апеляційними судами одноособово; і категорії судових рішень (якими не завершується розгляд справи), що ухвалюються судом касаційної інстанції одноособово;

– перегляд у процесуальних кодексах категорії справ, які розглядаються апеляційними судами як судами першої інстанції, з метою передачі цих справ у суди першої інстанції;

– запровадження додаткових механізмів запобігання та протидії зловживанню учасниками процесу своїми процесуальними правами;

– запровадження інституту скарги на недотримання розумних строків розгляду справ у судах та у подальшому – інституту виплат компенсацій учасникам судового процесу за порушення розумних строків розгляду справ за рахунок бюджетних коштів;

– забезпечення дотримання прав жестомовних осіб у судочинстві та надання послуг перекладу;

– удосконалення законодавчого врегулювання статусу та повноважень помічника судді;

– розвиток електронного судочинства для усього ланцюга відправлення правосуддя з урахуванням світових стандартів у сфері інформаційних технологій, які інтегруються у національну інфраструктуру електронного врядування, шляхом:

– запровадження можливості розгляду онлайн певних категорій справ незалежно від місцезнаходження сторін і суду та інших сервісів електронного судочинства;

– впровадження сучасного електронного діловодства в суді, електронного ведення справ, електронних комунікацій із судом, кабінету судді та кабінету учасника процесу;

– вдосконалення та розвиток судового порталу для отримання інформації про суди і справи (провадження) з безперервним оновленням даних судової статистики.

– проведення всебічного аудиту системи суддівського врядування та самоврядування, з метою усунення дублювання функцій, впорядкування політики, забезпечення процедур ефективного використання ресурсів;

– удосконалення механізмів перевірки доброчесності членів органів суддівського врядування;

– запуск роботи ВККСУ на основі відбору професійних та доброчесних членів за участі міжнародних експертів на відкритому конкурсі з прозорою процедурою;

– забезпечення інституційної можливості прийняття ВККСУ регламенту її роботи та внутрішніх правил, у тому числі транспарентності цього органу;

– регулярне оновлення складу ВРП на основі вдосконалення порядку добору нових і розгляд на законодавчому рівні можливості перевірки чинних її членів з дієвим залученням міжнародних експертів та Комісії з питань доброчесності, а також забезпечення додержання членами ВРП високих стандартів професійної етики й доброчесності;

– у перспективі підпорядкування Вищої кваліфікаційної комісії суддів України Вищій раді правосуддя як органу з добору кадрів та кар'єри суддів;

– оптимізація системи органів судової влади шляхом створення автономних кадрового і дисциплінарного органів, члени яких призначаються Вищою радою правосуддя на конкурсних засадах (із залученням до конкурсів міжнародних експертів), для приведення повноважень Вищої ради правосуддя у відповідність до статті 131 Конституції України;

– забезпечення безперервності здійснення кадровим та дисциплінарним органами їхніх функцій шляхом регулярної ротації частини складу;

– запровадження механізму постійного та поетапного оновлення складу органів судової влади;

– запровадження законодавчого механізму збереження кадрового потенціалу апаратів та служб інспекторів ВРП та ВККСУ;

– посилення організаційно-методичної діяльності ВРП та координації судового врядування шляхом вдосконалення нормативно-організаційних механізмів для системи судового врядування;

– удосконалення ефективної співпраці всіх органів врядування/самоврядування у встановленні цілей судової влади, стратегічному плануванні, процедури бюджетування, чітка підзвітність Державної судової адміністрації (або інших установ з відповідними функціями) та ефективна координація діяльності щодо забезпечення належної інфраструктури та послуг для судів;

– сприяння реальному та ефективному представництву судових органів у відносинах з іншими гілками влади, захищаючи незалежність суду, полегшуючи підзвітність судової влади та забезпечення механізму ефективної співпраці всіх суб'єктів управління судовою владою;

– подальший розвиток законодавства щодо належної реалізації ролі Вищої ради правосуддя як конституційного органу суддівського врядування, вдосконаленням регулювання процедурних питань її діяльності;

– запровадження уніфікованих правил щодо уникнення конфлікту інтересів для членів органів суддівського врядування та членів громадських органів, які беруть участь в процедурах відбору та оцінювання суддів і кандидатів на посаду судді;

– оприлюднення рішень кваліфікаційних та дисциплінарних органів з метою встановлення стандартів щодо змісту та обсягу розкриття інформації, отриманої чи створеної при здійсненні процедур конкурсів, оцінювання та дисциплінарного провадження з урахуванням європейських стандартів та кращих міжнародних практик;

– удосконалення статусу, порядку формування та організаційно-правових засад діяльності громадських органів, які беруть

участь у процедурах відбору та оцінювання суддів і кандидатів на посаду судді, з метою забезпечення належної взаємодії з кваліфікаційними органами, прозорості їх діяльності, обґрунтованості ухвалення їх рішень, відповідальності членів цих організацій та суб'єктів їх призначення;

– удосконалення порядку висунення кандидатів з числа суддів у члени Вищої ради правосуддя та Ради суддів України із можливістю застосування попереднього рейтингового електронного голосування;

– підвищення ролі Ради суддів України в системі правосуддя щодо реалізації засад самоврядності, зокрема наділення повноваженнями із надання висновків щодо проєктів підзаконних нормативно-правових актів Вищої ради правосуддя та її органів;

– запровадження порядку призначення ВРП голів судів та його заступників у випадку тривалого їх необрання зборами суддів, із переліку кандидатур, які розглядалися на зборах суддів;

– закріплення на законодавчому рівні принципів стабільності та передбачуваності розміру винагороди, оплати праці і соціальних виплат членам і працівникам органів суддівського врядування, як складових їх незалежності, запровадження методики і законодавчих гарантій визначення їх розміру та умов отримання, які унеможливають їх фактичне зменшення діями і рішеннями інших органів влади.

Розвиток альтернативного вирішення спорів

– встановлення для окремих визначених законом категорій справ обов'язкового досудового порядку врегулювання спорів з використанням медіації та інших технік;

– розгляд можливості запровадження інституту мирового судді на рівні громад;

– запровадження у справах адміністративного судочинства досудових процедур адміністративного оскарження з розширенням можливостей таких органів застосовувати досудові та позасудові процедури врегулювання спорів;

– оптимізація ставки судового збору та процедури його адміністрування з метою спонукання використовувати позасудові способи вирішення спору;

– удосконалення інституту третейського судочинства включно з підвищенням вимог до засновників третейських судів, зміцнення інституційних можливостей третейського самоврядування, розширення підвідомчості справ третейським судам; поширення гарантій конфіденційності на третейських суддів;

– запровадження та підтримка інституту медіації за вибором учасників;

– удосконалення процедури врегулювання спору за участю судді.

Органи суддівського врядування та самоврядування

Питання про організаційне забезпечення судів включає у себе:

– запровадження єдиної системи управління продуктивністю та моніторингом роботи судів, засновану на оцінці завантаженості та результатів діяльності судів і суддів;

– розробка комплексної системи управління продуктивністю;

– регламентація організаційного механізму моніторингу для оцінки та контролю діяльності судів (без втручання у сферу управління правосуддям), таких як система внутрішнього аудиту та/або антикорупційного контролю;

– розробка та запровадження регламентів прозорого планування та розподілу бюджетних ресурсів у судовій системі, включаючи капітальні вкладення, на основі об'єктивних чітко визначених критеріїв (завантаженість, відставання, види справ, ефективність роботи суду, прогресивні ініціативи судів тощо);

– розробка та прийняття закону про публічну службу в системі правосуддя з метою врегулювання особливостей проходження публічної служби в органах судової влади та усунення існуючих розбіжностей і суперечностей між законодавством з питань державної служби, трудовим законодавством, законодавством з питань судоустрою;

– реорганізація державної судової адміністрації шляхом передачі функцій з

кадрового забезпечення апаратів судів, а також передачі дисциплінарних повноважень державної судової адміністрації відповідним уповноваженим органам судової влади;

– запровадження механізмів дієвої участі ВРП у здійсненні та контролі бюджетного процесу у судовій системі, зокрема, погодження бюджетних запитів щодо функціонування судів та органів і установ судової влади, встановлення чітких правил та принципів бюджетування судів, запобігання скороченню фінансових ресурсів судів (будь-які винятки з цієї норми повинні бути чітко перераховані та пов'язані з винятковими обставинами, які суворо впливають на фінансове становище всіх секторів країни);

– створення у складі ВРП служби аудиту та контролю за фінансово-господарською діяльністю у сфері забезпечення органів судової влади;

– дієвий механізм парламентського контролю за здійсненням бюджетного процесу у судовій системі;

– забезпечити ефективну роботу Служби судової охорони, удосконаливши регулювання її діяльності.

Щодо взаємодії із суспільством проєкт передбачає зокрема:

– розширення обсягу щорічного звіту про стан незалежності суддів, який оприлюднює Вища рада правосуддя;

– звітність про стан справ та виклики щодо діяльності судів (включаючи завантаженості, відставання, тривалості провадження, дисциплінарні провадження, огляд найважливіших гучних справ);

– запровадження практики всебічного обговорення звітів з громадськими консультаціями та дискусіями; продовжити та удосконалити заходи з подальшого розвитку систематичного проактивного професійного спілкування з професійними об'єднаннями юристів, громадськістю та засобами масової інформації; розвитку комплексної системи комунікації (створення центру зв'язку; сприяння проактивному спілкуванню у процесі відбору, кваліфікаційного оцінювання суддів, конкурсних процедур тощо);

– впровадження системного підходу та ефективних комунікативних рішень проти розповсюдження недостовірної інформації, спрямованої на дискредитацію суддів, в тому числі в соціальних мережах;

– розробити та імплементувати синхронізовану, узгоджену та ініціативну комунікаційну стратегію, активно надавати об'єктивну, зрозумілу інформацію (що містить чіткі чітко сформульовані повідомлення, допомагає запобігти та амортизувати дезінформацію; систему заходів, направлених на посилення професійної комунікації у соціальних медіа шляхом розробки керівних принципів комунікації суддів, проведення відповідних тренінгів, створення групи комунікацій/консультацій);

– розробити та імплементувати механізм оцінки учасниками судового процесу роботи суду та використання інших соціологічних опитувань (для вимірювання показників ефективності роботи судових установ, таких як результати роботи судів, планування роботи, встановлення стандартів послуг, поліпшення комунікації з врахування потреб клієнтів, очікувань сторін, думки громадськості, впровадити ефективні інструменти вимірювання цих очікувань);

– впровадження електронного механізму опитування;

– розробити та імплементувати єдиний стандарт якості роботи суду з подальшими супровідними заходами: удосконаленням керівництва, тренінгами, моніторингом тощо;

– запровадити процес зміни розуміння суддів до поняття «соціально відповідального» суду, приділення великої уваги конкретним потребам різних груп учасників судових процесів з метою покращення доступу до правосуддя та сприяння зміні сприйняття людьми суду, як лише санкціонуючого, «загрожуючого» органу влади на розуміння суду, як органу, який надає послуги з вирішення спорів та захисту прав людини;

– врегулювати на законодавчому рівні питання підтримки особливо вразливих груп учасників судочинства: жертв та свідків насильства в сім'ї, сексуального насильства та інших незахищених груп;

– запровадження спеціальних заходів інформаційно-психологічної підтримки учасників судових процесів, включаючи:

– спеціальні психологічні тренінги для суддів та судового персоналу (управління конфліктами, психологія травм, стресостійкість);

– надання зручної для користувачів інформації про судові процеси, права та обов'язки свідків (інформаційні листи, спеціальні додатки, доставка відповідної інформації разом із повістками, відеозаписами тощо);

– створення волонтерської служби в судах (спеціально підготовленої для надання інформаційної підтримки жертвам злочину та свідкам);

– удосконалення процедури заміщення вакантних посад у місцевих судах кандидатами на посаду судді та судьями в окремих конкурсних процедурах, забезпечивши врахування критеріїв доброчесності та професійної кваліфікації;

– удосконалення процедури добору кандидатів на посаду судді місцевого суду шляхом запровадження ефективних методів відбору кандидатів, програм їх підготовки та методик оцінювання результатів підготовки кандидатів, передбачити можливість стажування кандидатів у судах;

– удосконалення кваліфікаційних вимог до кандидатів на посаду суддів місцевих, апеляційних судів, вищих спеціалізованих судів та Верховного Суду;

– запровадження початкової підготовки в Національній школі суддів України для суддів апеляційних, вищих спеціалізованих судів, які не мають суддівського досвіду;

– розширення програми спеціальної підготовки кандидатів на посаду судді, підвищення кваліфікації суддів;

– перегляд механізмів визначення щомісячного довічного грошового утримання судді з метою забезпечення права судді на відставку – привівши ці положення у відповідність до рішень Конституційного Суду України;

– доопрацювати методологію та порядок кваліфікаційного оцінювання суддів (кандидатів на посаду судді);

– запровадження можливості перевірки практичних завдань в процедурах добору та конкурсних процедурах з використанням аутсорсингу та програмно-апаратних комплексів;

– удосконалення використання механізмів та методик психологічного тестування та врахування їх результатів;

– удосконалення моделі і процедури здійснення регулярного оцінювання суддів;

– запровадження стандартів щодо змісту та обсягу розкриття інформації, отриманої чи створеної при здійсненні процедур кваліфікаційного оцінювання з урахуванням європейських стандартів та кращих практик;

– закріплення на законодавчому рівні принципів стабільності і передбачуваності розміру суддівської винагороди і соціальних виплат суддям та працівникам апаратів судів, як складових їх незалежності, запровадити методики і законодавчі гарантії визначення їх розміру та умов отримання, які унеможливлять їх фактичне зменшення діями і рішеннями інших органів влади;

– запровадження відкритої конкурсної процедури призначення ректора та проректорів Національної школи суддів України, яку проводить ВККСУ та з укладанням трудового контракту строком на 5 років;

– удосконалення механізмів дотримання вимог антикорупційного законодавства особами, призначеними на посади ректора та проректорів Національної школи суддів України;

– запровадження механізму обов'язкового щорічного оприлюднення звіту про роботу Національної школи суддів України.

Суддівська кар'єра та відповідальність суддів

Початок кар'єри кандидата на посаду судді та кваліфікаційне оцінювання суддів:

– удосконалення процедури заміщення вакантних посад у місцевих судах кандидатами на посаду судді та суддями в окремих конкурсних процедурах, забезпечивши врахування критеріїв доброчесності та професійної кваліфікації;

– удосконалення процедури добору кандидатів на посаду судді місцевого суду шляхом запровадження ефективних методів відбору кандидатів, програм їх підготовки та методик оцінювання результатів підготовки кандидатів, передбачити можливість стажування кандидатів у судах;

– удосконалення кваліфікаційних вимог до кандидатів на посаду суддів місцевих, апеляційних судів, вищих спеціалізованих судів та Верховного Суду;

– запровадження початкової підготовки в Національній школі суддів України для суддів апеляційних, вищих спеціалізованих судів, які не мають суддівського досвіду;

– розширення програми спеціальної підготовки кандидатів на посаду судді, підвищення кваліфікації суддів;

– перегляд механізмів визначення щомісячного довічного грошового утримання судді з метою забезпечення права судді на відставку – привівши ці положення у відповідність до рішень Конституційного Суду України;

доопрацювати методологію та порядок кваліфікаційного оцінювання суддів (кандидатів на посаду судді);

– запровадження можливості перевірки практичних завдань в процедурах добору та конкурсних процедурах з використанням аутсорсингу та програмно-апаратних комплексів;

– удосконалення використання механізмів та методик психологічного тестування та врахування їх результатів;

– удосконалення моделі і процедури здійснення регулярного оцінювання суддів;

– запровадження стандартів щодо змісту та обсягу розкриття інформації, отриманої чи створеної при здійсненні процедур кваліфікаційного оцінювання з урахуванням європейських стандартів та кращих практик;

– закріплення на законодавчому рівні принципів стабільності і передбачуваності розміру суддівської винагороди і соціальних виплат суддям та працівникам апаратів судів, як складових їх незалежності, запровадити методики і законодавчі гарантії визначення їх

розміру та умов отримання, які унеможливають їх фактичне зменшення діями і рішеннями інших органів влади;

– запровадження відкритої конкурсної процедури призначення ректора та проректорів Національної школи суддів України, яку проводить ВККСУ та з укладанням трудового контракту строком на 5 років;

– удосконалення механізмів дотримання вимог антикорупційного законодавства особами, призначеними на посади ректора та проректорів Національної школи суддів України;

запровадження механізму обов'язкового щорічного оприлюднення звіту про роботу Національної школи суддів України.

Стосовно питання відповідальності суддів:

– послідовність підходів у дисциплінарній практиці, зокрема щодо призначення дисциплінарних стягнень за аналогічні правопорушення;

– удосконалення норм щодо дисциплінарної відповідальності за умисне або внаслідок недбалості істотне порушення норм процесуального права під час здійснення правосуддя;

– запровадження більш чіткого визначення підстав дисциплінарної відповідальності за порушення правил суддівської етики; посилення вимог щодо дисциплінарної відповідальності судді й ухвалення чітких правил, стандартів і процедур розгляду скарг на неналежну поведінку суддів та прийняття рішень за результатами розгляду цих скарг;

– запровадження регулярного моніторингу та оновлення Кодексу судової етики, забезпечення єдиної практики його застосування;

– забезпечення проходження судьями щорічних онлайн курсів щодо правил і практик суддівської етики (публікація як прикладів належної практики, так і ситуацій, які сприймаються як можливі, що спричиняють конфлікт інтересів або порушують питання суддівської етики);

– запровадження регуляторних та організаційних змін у процедурах розслідування дисциплінарних справ та притягнення до дисциплінарної відповідальності;

– встановлення додаткових підстав для припинення відставки судді внаслідок допущення ним поведінки, що є несумісною з високим званням судді, за дисциплінарною процедурою;

– запровадження інституту кримінальної відповідальності суддів за свавільне зловживання своїми повноваженнями під час здійснення правосуддя, із одночасним функціонуванням системи запобіжників щодо невикористання механізмів кримінального переслідування для здійснення тиску на суддів;

– запровадження ефективного механізму моніторингу способу життя судді щодо його обов'язку підтвердити законність джерел походження майна;

– встановлення вимоги щодо вирішення питання про відсторонення судді від адміністративної посади одночасно із вирішенням питання про відсторонення його від здійснення правосуддя;

– удосконалення процедурних гарантій судді у дисциплінарному провадженні, включно із забезпеченням конфіденційності дисциплінарного розслідування, справедливого розгляду дисциплінарної справи, пропорційності застосування дисциплінарних стягнень та можливостей оскарження рішення дисциплінарного органу.

Щодо системи органів прокуратури:

– невідворотність і сталий характер продовження реформи прокуратури, особливо у частині завершення переатестації діючих прокурорів;

– удосконалення реалізації прокурорами конституційних повноважень із підтримання публічного обвинувачення, організації і процесуального керівництва досудовим розслідуванням та представництва інтересів держави в суді, зокрема й шляхом запровадження галузевої та тематичної спеціалізації, уніфікації прокурорської і судової практики;

– запровадження ефективної координації діяльності у межах протидії злочинності та належного функціонування системи кримінальної юстиції; розроблення та впровадження комплексної та неупередженої

системи оцінювання якості роботи прокурора за встановленими об'єктивними критеріями;

- удосконалення дисциплінарної процедури, відповідно до європейських стандартів і найкращих міжнародних практик, забезпечивши прозорість й об'єктивність розгляду заяв про дисциплінарні проступки прокурорів, невідворотності та пропорційності відповідальності за них;

- удосконалення системи органів прокурорського самоврядування та забезпечення інституційної незалежності прокуратури.

Удосконалення інституту адвокатури

З метою запровадження системного підходу до удосконалення інституту адвокатури в Україні пропонується передбачити:

- посилення гарантій адвокатської діяльності, її видів і професійних прав адвокатів, удосконалення самоврядності адвокатури;

- розширення можливостей доступу до державних реєстрів та баз даних при здійсненні адвокатської діяльності;

- конкретизація підстав, процедур притягнення до дисциплінарної відповідальності та механізмів оскарження рішень про притягнення до такої відповідальності;

- запровадження інституту спрощеного дисциплінарного провадження; удосконалення порядку розгляду скарг на дії адвоката;

- перегляд вимог щодо освіти, професійного досвіду та обмежень щодо доступу до адвокатської діяльності, запровадження прозорої процедури проведення єдиного кваліфікаційного іспиту, стажування кандидатів, порядку ведення Єдиного реєстру адвокатів України;

- удосконалення організаційно-правових форм здійснення адвокатської діяльності та засад діяльності органів адвокатського самоврядування, удосконалення професійних стандартів діяльності адвоката;

- удосконалення механізму надання адвокатами безоплатної правової допомоги та представництва інтересів публічних органів;

- врегулювання статусу помічника адвоката;

- удосконалення порядку захисту прав адвокатів під час здійснення професійної діяльності;

- удосконалення механізмів перевірки на добросовісність та дотримання правил професійної етики судьями Конституційного Суду України;

- запровадження відкритих та прозорих процедур конкурсного відбору кандидатур на посаду судді Конституційного Суду України; ефективної перевірки їх на добросовісність та відповідність рівню професійної компетентності та високим моральним якостям (із можливим залученням міжнародних експертів);

- удосконалення конституційно-правового регулювання організації діяльності Конституційного Суду України та системи конституційного провадження, у тому числі щодо порядку та підстав відкриття конституційного провадження у справі, форм конституційного провадження, прав та обов'язків учасників конституційного провадження, а також забезпечення повноти розгляду справ та дотримання строків у конституційному провадженні;

- розроблення та впровадження ефективних та прозорих процедур притягнення суддів Конституційного Суду України до дисциплінарної відповідальності за вчинення дисциплінарного проступку, із одночасним запровадженням механізмів захисту суддів від політичного та іншого тиску під час прийняття ними рішень у справах конституційного провадження;

- запровадження ефективних та достатніх механізмів дотримання та моніторингу виконання судьями Конституційного Суду України вимог антикорупційного законодавства;

- розширення комунікаційної політики Конституційного Суду України тощо.

Також проєкт Стратегії містить окремий розділ «Розвиток системи конституційного судочинства», який передбачає з метою запровадження системного підходу до розвитку системи конституційного судочинства в Україні:

- удосконалення механізмів перевірки на добросовісність та дотримання правил професійної етики судьями Конституційного Суду України;

– запровадження відкритих та прозорих процедур конкурсного відбору кандидатур на посаду судді Конституційного Суду України; ефективної перевірки їх на добросовісність та відповідність рівню професійної компетентності та високим моральним якостям (із можливим залученням міжнародних експертів);

– удосконалення конституційно-правового регулювання організації діяльності Конституційного Суду України та системи конституційного провадження, у тому числі щодо порядку та підстав відкриття конституційного провадження у справі, форм конституційного провадження, прав та обов'язків учасників конституційного провадження, а також забезпечення повноти розгляду справ та дотримання строків у конституційному провадженні;

– розроблення та впровадження ефективних та прозорих процедур притягнення суддів Конституційного Суду України до дисциплінарної відповідальності за вчинення дисциплінарного проступку, із одночасним запровадженням механізмів захисту суддів від політичного та іншого тиску під час прийняття ними рішень у справах конституційного провадження;

– запровадження ефективних та достатніх механізмів дотримання та моніторингу виконання судьями Конституційного Суду України вимог антикорупційного законодавства;

– розширення комунікаційної політики Конституційного Суду України тощо (*Судебно-юридическая газета (<https://sud.ua/ru/news/publication/195932-stalo-vidomoshcho-peredbachaye-finalna-versiya-strategiyi-rozvitku-organiv-pravosuddy>). – 2021. – 15.03*).

М. Ліскович, Укрінформ: Довіра до судів в Україні: це можливо?

Судова реформа, що розпочалась у 2016 році, включала в себе багато чого – внесення змін до Конституції та утворення кількох нових інституцій. На жаль, фактично, змінилися лише назви судів, тоді як майже всі судді зберегли свої посади.

На сьогодні українським судам повністю довіряє лише 1,7% українців. Скоріше довіряють судам ще 11,3%. При цьому 40,6% не довіряють судам взагалі, а 37,4% скоріше не довіряють. Коментарі зайві. Але як це виправити, як реформувати прогнилу від “вовків” у мантиях судову систему?

Учасники Всеукраїнського форуму «Україна 30. Розвиток правосуддя», серед яких – президент України, перший віцеспікер Верховної Ради, урядовці, народні депутати, профільні експерти, а також представники міжнародної спільноти (голова представництва ЄС в Україні Матті Маасікас, президент Європейської Ради Шарль Мішель, голова Венеційської комісії Джанні Букіккіо) – шукали відповіді на ці та низку інших запитань.

Пропонуємо добірку найцікавіших тез учасників форуму.

ПРО ВІДНОВЛЕННЯ РОБОТИ ВККС, ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕДУРИ ДОБОРУ ЧЛЕНІВ ВРП І РЕФОРМУ КСУ

Президент України Володимир Зеленський:

В Україні буде реалізовано дієву судову реформу, яка гарантуватиме право кожного громадянина на чесний, незалежний та справедливий суд. Провести таку реформу обіцяла кожна влада в Україні, але в результаті суди залишалися неререформованими, корумпованими та неефективними. Ми налаштовані розірвати це замкнене коло. Чесний і справедливий суд – це саме та частина моєї президентської програми, від якої значною мірою залежить виконання багатьох інших частин. Бо у нас можуть бути найкращі антикорупційні органи у світі, але вони втрачають сенс, якщо корупціонери уникають справедливого покарання в судах. На законодавчому рівні ми можемо запровадити найкращі умови для залучення інвестицій, але це не працюватиме, якщо інвестор не зможе захистити свої інвестиції саме тут, в українському суді. Крім того, успішна судова реформа в Україні є каталізатором нашої інтеграції в ЄС

і НАТО. І найголовніше – це забезпечення громадян правом на чесний і незалежний суд. Це базовий принцип будь-якої демократичної держави. Це довіра. Це відчуття захищеності та справедливості – тих речей, що, на жаль, були дефіцитом для українців довгий час.

На сьогодні можна виокремити дві основні проблеми судової системи. Однією з них є нестача нових суддів, що призводить до надмірного навантаження на систему та проблем з доступом до правосуддя. Через відсутність майже третини суддів громадяни змушені місяцями, а інколи й роками очікувати на розгляд своєї справи. У цьому контексті важливо відновити роботу Вищої кваліфікаційної комісії суддів, а також вдосконалити процедуру добору кандидатів до Вищої ради правосуддя. Систему мають заповнити професійні та порядні судді, які зможуть змінити стійке негативне ставлення людей, відновити довіру українців до судової гілки влади.

Ще один виклик – це усунення зловживань та забезпечення прозорості суду. Я вважаю, що дієвим кроком на цьому шляху можуть стати IT-рішення. За аналогією з державними послугами в смартфоні ми прагнемо і обов'язково зробимо “суд у смартфоні”. Більшість бюрократичних процедур мають “перейти в онлайн”. Це прискорить судовий процес, мінімізує корупцію та можливості для зловживань.

Важливим питанням є безпосередня участь громадян у здійсненні правосуддя. Ми запроваджуємо в країні народовладдя, а це – не лише місцеві та всеукраїнські референдуми. Одним з його інструментів є суд присяжних. Наразі готові два законопроекти, що дадуть старт його роботі. Однак ми розуміємо, що суд присяжних не тільки підвищує довіру до правосуддя, але, водночас, це й велика відповідальність за долю учасників процесу.

Тому модель і формат суду присяжних в Україні детально обговорюватимуться.

Інша актуальне та наболіле питання – це реформа Конституційного Суду України. На жаль, цей орган став синонімом недовіри, і сьогодні вже йдеться не про її відновлення, а про фактично побудову цієї довіри з нуля. Формат, у якому має працювати КСУ, – це прозорий добір суддів, добросовісність, етика, чіткі процедури та порядок ухвалення рішень.

Для пошуку шляхів розв'язання вищевказаних питань мною було утворено Комісію з питань правової реформи. Це експертна, неполітизована платформа для підготовки стратегічної візії.

Я можу запевнити, ми налаштовані втілити усі необхідні кроки для успішної реформи для того, щоб в Україні нарешті працювали лише чесні, незалежні, справедливі суди. Суди, де визначальною буде буква закону, а не цифра у конверті, де закон один для всіх – і це важливо, і всі рівні перед законом.

ПРО РОЗВАНТАЖЕННЯ ВЕРХОВНОГО СУДУ ТА ВІДСУТНІСТЬ ВИЩОЇ КВАЛІФІКАЦІЙНОЇ КОМІСІЇ

Голова Верховного Суду України Валентина Данишевська:

Один із законопроектів під номером 5067, ініційований президентом, передбачає збільшення навантаження на Верховний Суд, адже пропонуються деякі справи, які наразі розглядаються Окружним адміністративним судом, передати на розгляд Верховного Суду як суду першої інстанції. Тому ми тут не дуже послідовні. З одного боку, пропонується розвантажити Верховний Суд і допускати до його розгляду якомога менше справ у касаційному порядку. З іншого боку, пропонується збільшити розгляд Верховним Судом справ як судом першої інстанції рішення. Я думаю, це теж те питання, яке потребує дискусії. Ми повинні розглянути декілька альтернативних варіантів, щоб знайти

кращий, який дозволить вирішити ту проблему, яку президент хоче вирішити, і, з іншого боку, зберегти спроможність Верховного Суду виконувати свої обов'язки.

Відсутність Вищої кваліфікаційної комісії тягне шалені проблеми. Найголовніша – це просто її відсутність. Її немає в нас вже 16 місяців, а до цього під загрозою розпуску Вищої кваліфікаційної комісії вона знаходилася теж десь близько пів року. Тому з її розпуском все зупинилося: добір кадрів у судову систему, розпочаті конкурси на посади суддів в апеляційні суди, кваліфікаційне оцінювання суддів. Отже, все те, що було започатковано в 2016-му році як судова реформа, зупинилося. І судова система дуже потерпає від цього. Є 1900 вакантних посад лише суддів. З неналежним фінансуванням ми втрачаємо кваліфіковані кадри з числа помічників суддів, консультантів. Тому для нас вкрай важливим є якомога швидке відновлення роботи цієї Вищої кваліфікаційної комісії.

Законопроект під номером 3711д (цей документ прийнятий 3 березня парламентом у першому читанні, – РЕД.) передбачає не дуже короткий шлях для цього. Він буде вдосконалюватися. Ми, беручи участь у роботі Комітету ВР з питань правової політики, який сформував текст цього законопроекту, бачили, які непрості політичні баталії відбуваються навкруги положень цього законопроекту. Отже, прийняття його у другому читанні, напевно, буде непростим, а після цього і впровадження та створення комісії. Тому ми чекаємо, що бодай на осінь ми отримаємо цю комісію. Коли вона з'явиться, має швидко запрацювати Вищий суд з питань інтелектуальної власності, будуть продовжені конкурси на заміщення посад суддів в апеляційних судах. Сподіваємось, що швидко наберуть повноважень ті судді, які наразі втратили їх у зв'язку з закінченням терміну, на який вони призначались. Тобто роботи у цієї комісії дуже багато. До того ж, попередній склад комісії був вразливим, зокрема через те, що на його плечі припала така кількість одночасної роботи, що в них просто не вистачало людських

ресурсів, для того, щоб виконати це. Тобто ми маємо дбати про те, щоб новий склад комісії не потрапив у таку саму ситуацію.

ПРО СУТЬ ЧОТИРЬОХ ЗАКОНОПРОЄКТІВ ЩОДО РЕФОРМУВАННЯ СУДОЧИНСТВА

Представник Президента у КС Федір Веніславський:

Перший законопроект, якщо почати з важливості, це законопроект, який має забезпечити відновлення довіри до Вищої ради правосуддя. Президент запропонував, щоб члени Вищої ради правосуддя та кандидати на цю посаду проходили перевірку етичною комісією, яка буде робити висновки чи відповідають вони вимогам доброчесності, професійності. Якщо виникнуть питання до чинних членів ради, то це може стати підставою для їх звільнення. Президент у цьому законопроекті запропонував механізм удосконалення діяльності Вищої ради правосуддя. Нагадаю, що за Конституцією Вища рада правосуддя складається з 21 члена: 10 з них формується з'їздом суддів, 2 призначає президент, 2 – Верховна Рада, інші – працівниками Прокуратури, навчальних закладів, тощо. У даному випадку Президент розуміє, що члени Вищої ради правосуддя не завжди можуть розглянути кількість скарг на дії суддів, які надходять майже щодня. На жаль, рівень довіри до конкретних суддів, які здійснюють правосуддя, вкрай низький. 21 людина не встигає розглянути сотні, а деколи навіть і тисячі скарг та ухвалити рішення щодо притягнення суддів до дисциплінарної чи інших видів відповідальності. Президент пропонує, щоб у складі Вищої ради правосуддя було запроваджено новий механізм, який забезпечить попередню підготовку матеріалів на розгляд. Йдеться про службу дисциплінарних інспекторів, які будуть попередньо готувати весь масив матеріалів, відповідні проекти, а Вища рада правосуддя на засіданні зможе їх швидко оцінити й ухвалити відповідні рішення.

Другий законопроект має забезпечити виконання вимог дисциплінарних інспекторів.

Наприклад, надійшла скарга і дисциплінарний інспектор починає з'ясовувати наскільки вона обґрунтована, він звертається до відповідних органів державної влади, судової адміністрації, відповідного суду, до інших посадовців з проханням надати інформацію чи документ. Якщо такі документи не надають, то Президент передбачив, щоб була адміністративна відповідальність.

Третій законопроект передбачає удосконалення процедури розгляду адміністративних справ за участю вищих органів державної влади. Сьогодні за чинним кодексом адміністративного судочинства скарги щодо всіх вищих органів державної влади, окрім президента та Верховної Ради, розглядає Окружний адміністративний суд Києва. Крім того, що він є сумнозвісним чи скандальним в Україні, також не дуже логічно з точки зору важливості справ, які він розглядає. Це один з 27 Окружних адміністративних судів, але саме чомусь він може розглядати справу про акт Кабінету міністрів України. Це не зовсім правильно і не зовсім логічно. Тому Президент пропонує, щоб вкрай важливі справи для всього суспільства і держави розглядали у Верховному суді України.

Нарешті четвертий законопроект має відновити діяльність Вищої кваліфікаційної комісії суддів (цей документ – 3711д – прийнятий 3 березня парламентом у першому читанні, – РЕД).

ПРО ВІДБІР ДО ВИЩОЇ КВАЛІФІКАЦІЙНОЇ КОМІСІЇ СУДДІВ

Перший віцепікер парламенту Руслан Стефанчук:

Неправильно казати, що абсолютно всі судді погані. Ми повинні знайти той баланс, який дасть можливість запустити судову систему, заповнити вакансії і встановити контроль за тими суддями. Для нас дуже важливо встановити нові правила гри.

У мене є питання до доброчесності багатьох людей, але я хочу жити в правовій

державі, де за основу моїх підозр є рішення суду. І це говорить вам юрист, який знає яким чином фабрикувалися справи у судах. Я хочу отримувати справедливі рішення, до яких у мене є довіра. Це пройшли всі країни. Згадайте Сполучені Штати Америки, де була справа О. Джей Сімпсона (відомого американського футболіста звинуватили у вбивстві власної дружини Ніколь Сімпсон та її коханця Рона Голдмана, проте після довгого судового процесу його виправдав суд присяжних, – РЕД.), вона перевернула ставлення людей найдемократичнішої країни до питань пов'язаних з судом присяжних. Я прихильник того, що якщо хтось критикує, то він має пропонувати щось нове.

ПРО ПІДТРИМКУ МІЖНАРОДНОЇ СПІЛЬНОТИ В ПРОВЕДЕННІ СУДОВОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

Глава представництва ЄС в Україні Матті Маасікас:

У 2016 році разом з іншими міжнародними партнерами ми підтримували реформу Верховного суду. Ми надавали юридичну та консультативну допомогу Вищій кваліфікаційній комісії суддів, фінансову підтримку Громадській раді доброчесності, провели психологічне тестування всіх кандидатів. Новий Верховний суд – це історія успіху. Він був створений на основі прозорого, але жорсткого відбору, якого раніше не було в Україні. В результаті цього Верховний суд отримав більшу довіру, ніж попередній склад, довіру навіть більшу, ніж вся судова система України, як від бізнесу, так і від громадян.

Довіра до судової системи – це не просто внутрішня справа України. І не дивно, що судова система стала перепоною номер один для іноземних інвесторів. Тому що можуть бути різні податкові системи, їх можна вивчити, до них можна підлаштуватися, але кожен потенційний інвестор повинен бути впевнений, що якщо, не дай боже, щось піде не так, він доб'ється справедливості. Сьогодні Україна не дає впевненості в такому результаті.

Ваш успіх – це спільний успіх країни, ЄС та всіх міжнародних партнерів. Ми це довели допомогою реформі Верховного суду, але і зробили висновки.

По-перше: недостатньо проводити реформи етапами. Це стало відчутно минулої осені, коли деякі рішення Конституційного суду вплинули не лише на судову систему, а на всю законодавчу сферу країни і поставили під сумнів, навіть підірвали декілька напрямків реформи.

По-друге, ми дізналися одне з найскладніших питань демократії: хто буде наглядати за тими, хто наглядає? Тому реформа Вищої ради правосуддя має стати серцевиною реформи судочинства в Україні. Ми про це говорили в нещодавно оприлюдненій послами “Великої сімки” дорожній карті реформи судочинства.

Це українська реформа. Ви ж це робите не для того, щоб отримати гроші від МВФ, від ЄС. Це та реформа, де міжнародні партнери можуть і готові вам допомогти. 11 лютого на пресконференції після засідання Ради асоціації “Україна – ЄС” високий представник ЄС із зовнішньої політики та політики безпеки Жозеп Боррель назвав реформу судочинства “матір’ю всіх реформ”. Пан Боррель знає ще з 1970-х років, як до Іспанії прийшов перехідний період, я знаю, як до Естонії прийшов перехідний період в 1990-х. Ми знаємо, про що говоримо. Реформа судочинства – це основа багатьох інших реформ і покращень в Україні. Зараз

у вас є дуже гарний рідкісний шанс і дуже багато сприятливих елементів для здійснення комплексної судової реформи. Я відкидаю пострадянський цинізм, що звучить так, ніби ніхто не хоче справедливої судової системи в Україні і ніхто в парламенті на це не піде. Я в це не вірю. І я знаю, що люди, які вийшли на Майдан сім років тому також у це не вірять. Для проведення комплексної судової реформи президент Зеленський та українська влада користуються повною підтримкою міжнародної спільноти.

Президент Європейської Ради Шарль Мішель:

Недавні рішення Конституційного Суду лише підкреслили потребу посилити увагу до судової реформи, щоб вибудувати належну систему і створити прилюдний процесуальний бік судової справи. Це дуже складна, комплексна реформа, що потребує належного впровадження і сміливості.

ЄС постійно підтримував Україну на цьому шляху, і ми маємо намір і далі надавати консультації, фінансову і публічну підтримку. Пане президенте Зеленський, дорогі друзі, ми будемо вас підтримувати на кожному етапі шляху у вашій хоробрості та рішучості прогресу на шляху до верховенства права та реформованої судової системи в Україні (*Укрінформ (<https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3202407-dovirado-sudiv-v-ukraini-ce-mozливо.html>). – 2021. – 4.03*).

Л. Ржеутська, Deutsche Welle: «Суд у смартфоні» від Володимира Зеленського: ідея є, коштів немає

Хоча в Україні з 2018 року є «Електронний суд», президент обіцяє ще й диджиталізацію судів та «суд у смартфоні». Про що йдеться?

«Ми прагнемо й обов'язково зробимо «суд у смартфоні». Більшість бюрократичних процедур перейдуть в онлайн, що прискорить судовий процес, мінімізує корупцію й

можливості для зловживань», – пообіцяв президент Володимир Зеленський українцям на початку березня 2021 року.

Ретроградність суддів гальмує цифровізацію

Утім, з 2018 року в Україні працює платформа «Електронний суд», яка є складовою Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної

системи. Нею можна користуватися і на смартфонах.

Що ж саме пропонує зараз президент? «Буде розроблений мобільний додаток до «Електронного суду», який можна буде скачати у смартфон. Також нині є проблеми у правовому забезпеченні функціонування платформи. Ми хочемо їх усунути», – пояснив ініціативу у розмові з DW заступник голови Державної судової адміністрації України Сергій Чорнуцький.

За його словами, зараз у процесуальних кодексах України передбачено, що всі документи до суду потрібно подавати в паперовому вигляді. Водночас інші закони, навпаки, прирівнюють електронні документи до паперових аналогів і зобов'язують посадовців визнавати їх легітимними. Через цю правову колізію у деяких судах просто відмовляються приймати судові заяви та документи в електронному вигляді. І це при тому, що суди завалені стосами паперів з матеріалами справ, а співробітники судів постійно скаржаться, що грошей на відправку судових документів і повісток поштою немає.

«Через ретроградність окремих суддів та зайвий формалізм ця корисна ідея не працює», – обурюється адвокат юридичної компанії Investment Service Ukraine Володимир Пищида. За його словами, він намагався скористатися «Електронним судом» у своїй роботі, втім це не лише не пришвидшує процес, а взагалі його ускладнює.

«Коли подається судова заява в електронному вигляді, вона довго залишається без руху, судді посилаються на абсурдні норми і не приймають документи в електронному вигляді, доводиться робити все повторно ще й на папері. Це абсурдно», – каже адвокат.

Як працює «Електронний суд»

«Електронний суд» по-українськи – це, по суті, система електронного документообігу. Судових засідань онлайн, винесення судових рішень штучним інтелектом чи бодай юридичних консультацій цією системою поки не передбачено. Платформа лише дозволяє учасникам судового процесу подавати до суду

та іншим сторонам документи в електронному вигляді, тобто відскановані і засвідчені особистим цифровим підписом.

Для цього потрібно зареєструватися – безкоштовно – в особистому кабінеті, куди згодом надходить уся інформація про статус проходження документа, повідомляються дата і час судових засідань, надсилаються судові рішення тощо. Інформація про доставку документа, його реєстрацію та інші дані надсилаються до електронного кабінету в автоматичному режимі.

Судді, які зареєструвалися в «Електронному суді», можуть бачити, які справи на них розподілені та документи у цих справах. За словами Сергія Чорнуцького, прийняття і реєстрація через «Електронний суд» документів обов'язково здійснюється всіма місцевими і апеляційними судами, крім Київського апеляційного суду, а також, за винятком Верховного суду України.

«А потім за бажанням судді: або він хоче дивитися справу, виносить рішення у електронному вигляді, і проблем немає, або просить роздрукувати і теж розглядає. А деякі судді таки відмовляються розглядати в електронному вигляді», – визнає Чорнуцький. При цьому він зазначає, що попри все «Електронний суд» набуває популярності. За два роки на платформі зареєструвалося 63 тисячі користувачів і подано через платформу близько 200 тисяч судових заяв.

У суддів своє бачення

Самі ж судді вважають платформу «Електронний суд» хорошою, але не досконалою. За словами голови Ради суддів України Богдана Моніча, суддям нині дуже бракує цифрових рішень, аби комунікувати з учасниками судового процесу. Рада суддів виступає за те, щоб інтегрувати в «Електронний суд» додаток державних послуг «Дія». «Ми наразі продовжуємо використовувати послуги традиційної пошти, на це витрачаємо величезну кількість грошей, а результат низький. Судова повістка доставляється, а її ніхто не забирає, а суд не може переконатися, чи людина обізнана, що вона бере участь у процесі чи

її викликають», – пояснив DW Моніч. Він пропонує, аби мобільний додаток «суд у смартфоні» використовувався для оповіщення сторін судового процесу сучасні месенджери.

Адвокат Володимир Пицида здивований таким підходом судів до процесу. Він вважає, що саме Рада суддів мала провести навчання серед суддів та їхніх помічників, як працювати з уже наявними інструментами, та за якими нормативами визнавати електронні документи. Тоді б «Електронний суд» запрацював повноцінно. «Вкладати кошти у мобільний додаток «суд у смартфоні» – це передчасна ініціатива. На смартфоні можна й так все подивитись, у web-версії. Спочатку треба навчити суддів працювати з тим, що є», – вважає Пицида.

Бракує грошей на впровадження

Аби вирішити правові питання з «Електронним судом» та повноцінного його запуску, зокрема у смартфонах через мобільний додаток, Державна судова адміністрація разом з групою депутатів Верховної Ради, які опікуються питаннями

«цифровізації», розробили законопроект, який прибере законодавчу колізію у визнанні електронних документів. Він уже схвалений у першому читанні, а друге читання обіцяють провести протягом найближчого місяця.

Утім, як з'ясувалось, колізія, яку можуть усунути, не єдина перепона. Чорнуцький також вказує на те, що у судовій адміністрації бракує коштів на підтримку вже наявної платформи «Електронний суд», не кажучи ще про її вдосконалення. На підтримку систем електронного діловодства та оплати інтернету в усіх судах у держбюджеті на 2021 рік заплановано близько 100 мільйонів гривень, з них на «Електронний суд» передбачено 10 мільйонів гривень. «До серпня на підтримку і виправлення помилок цих коштів виставить. Далі – якщо система перестане працювати – ми нічого не зможемо зробити. Для розвитку і розробки нового коштів немає», – каже Чорнуцький. У Державній судовій адміністрації покладаються лише на Верховну Раду, яку проситимуть переглянути бюджет на диджиталізацію судів (*Deutsche Welle* (<https://p.dw.com/p/3q1VD>)). – 2021. – 18.03).

I. Попов, Дзеркало тижня: Велика чистка: із влади звільнятьимуть біпатридів?

26 лютого Рада національної безпеки і оборони України, серед іншого, доручила Кабміну розробити законопроект про подвійне громадянство. 4 березня президент підписав Указ, який вводить в дію відповідне рішення РНБО. Проблема, на вирішення якої має бути спрямований новий закон, опинилася на часі закономірно: недопустимо, щоб у керівництві органами влади та силовими структурами працювали особи з паспортами інших країн. У світі посилюється економічна конкуренція, і посадові особи мають ухвалювати рішення в інтересах національної економіки, не зв'язані можливими інтересами інших країн.

Особливо чутливим питання громадянства стає під час війни. У своєму виступі секретар РНБО О. Данілов зазначив, що перед початком російської агресії керівник Служби безпеки

України, наш міністр внутрішніх справ, міністр оборони, керівник Генерального штабу були громадянами Російської Федерації. Навіть тепер періодично спливають скандальні історії зі звинуваченнями тих чи інших посадовців у наявності російського громадянства. Окрема проблема – концентрація власників паспортів інших держав у складі місцевих рад прикордонних областей. У ворожих планах щодо можливого створення сепаратистських угруповань і посягань на територіальну цілісність роль місцевих рад – виключно важлива, а їхні рішення про захист іноземних громадян можуть бути використані для спроб виправдання іноземного втручання.

Тим часом Україна – відкрита до світу країна, з величезною міграцією населення. Її громадяни дедалі частіше отримують множинне

громадянство як результат працевлаштування в інших країнах чи змішаних шлюбів. Дедалі більше українських дітей народжуються за кордоном, і вони, в перспективі, можуть претендувати на отримання кількох паспортів. Згідно зі статтею 4 Конституції України, в Україні існує єдине громадянство. Проте на практиці механізмів відповідальності за порушення цієї норми не створено, і спроби покарання за отримання паспортів інших держав були оскаржені в судовому порядку.

У більш віддаленій перспективі держава може легалізувати множинне громадянство для рядових громадян, відповідно до реальної ситуації та суспільних потреб (про що власне і заявив міністр закордонних справ Кулеба). Проте для цього доведеться вносити зміни до Конституції України, що потребує складної і тривалої процедури. Поки що можна заплющити очі на ці порушення з боку рядових громадян і поступово готувати комплексні зміни. В європейському досвіді досить багато цікавих моделей, які можна вивчати, зокрема щодо уникнення подвійного оподаткування. Активне виборче право теж не може бути обмежене для українських біпатридів. Цікаве питання – можливість призову на строкову військову службу молодих людей із множинним громадянством.

Закон, який Кабінету міністрів доручено розробити упродовж шести місяців, має бути спрямований на виявлення, верифікацію та створення механізмів відповідальності за отримання множинного громадянства для спеціальних категорій посадових осіб. Крім того, мають бути створені додаткові вимоги для претендентів на посади. Загалом, під обмеження можуть потрапити приблизно ті самі категорії посад, які повинні подавати електронні декларації, а саме – зазначені в пункті 1 частини першої статті 3 Закону України «Про запобігання корупції».

Найбільший резонанс може викликати перевірка множинного громадянства в депутатів Верховної Ради України. Одні з них до обрання займалися бізнесом, заробили вдосталь коштів, щоб отримати «інвестиційне громадянство» острівних держав. Інші готували

«запасні аеродроми» в західних чи інших країнах, щоб легко почати нове життя у разі настання політичних катаклізмів. І юридичною підставою для такого переїзду могли стати дозволи на постійне проживання чи навіть нові додаткові паспорти. Легкість міжнародного пересування деяких осіб навіть під час карантинних обмежень дозволяє припускати, що подорожують вони не за українськими паспортами.

Так само жорсткі обмеження можуть бути встановлені для державних службовців та аналогічних категорій – членів Кабінету міністрів, працівників Нацбанку, членів ЦВК, національних комісій і регуляторів, омбудсмена та багатьох інших, хто уповноважений державою на виконання її функцій.

Посадові особи органів місцевого самоврядування та депутати місцевих рад отримують дедалі більше повноважень у результаті децентралізації і тому теж можуть потрапити під обмеження щодо громадянства. Так само це може стосуватися військовослужбовців, працівників Національної поліції, суддів і, звісно, працівників спецслужб.

Дискусійним питанням стане можливе обмеження у громадянстві для керівників державних підприємств. Імовірно, що коли частка державної власності на підприємстві перевищуватиме 50%, то керівник такої компанії потрапить під обмеження. Протести західних партнерів будуть гарантовані, якщо заборонити іноземцям членство в наглядових радах державних підприємств, що й так є предметом постійної дискусії в Україні. Найімовірніше, цю категорію чіпати не будуть і обмеження стосуватимуться лише менеджменту.

Запровадження заборони членства у політичних партіях для «подвійних» громадян виглядає сумнівним та малореалістичним. Облік членів політичних партій проводиться самими партіями у переважній більшості досить хаотично, часто без верифікації персональних даних. Взагалі у регулюванні діяльності політичних партій час переходити від компартійної системи партійного обліку до ліберальніших західних моделей, тим більше що масовий збір партійних внесків давно став

фікцією. Так само менш досяжним завданням є обмеження для участі у діяльності виборчих комісій. Подібна можливість реально з'явиться лише після запровадження працюючого реєстру множинного громадянства. Зазвичай на виборах у нас в один момент з'являється півмільйона членів виборчих комісій. Авжеж можна разом з присягою у них зібрати і декларації про відсутність множинного громадянства, проте перевірити у стислі терміни ці відомості практично неможливо.

Заборона зараховувати до державних закладів вищої освіти на навчання за кошти державного бюджету також виглядає логічною, проте може бути трактована як обмеження конституційних прав. Систему держзамовлення взагалі давно пора переглянути, провівши аналіз щодо того, який відсоток студентів по кожній спеціальності використовує здобуту освіту за профілем.

Специфічним питанням під час розробки закону стануть можливі додаткові обмеження для громадян, котрі матимуть громадянство країни-агресора. Вони можуть стосуватися, наприклад, додаткових категорій посадових осіб – помічників-консультантів у Верховній Раді, патронатних служб чи радників на стратегічних підприємствах. Виняток можна зробити для негласних співробітників спецслужб: там залучення громадян відповідної держави, навпаки, буде пріоритетом.

Жителі окупованих територій мають верифікуватися за окремою процедурою. Очевидно, що в жителів Криму не було особливого вибору, і вони були змушені отримати російські паспорти для можливості здійснення правочинів та влаштування на роботу. Після деокупації територій нові органи влади формуватимуться, в тому числі, і з осіб, які на час окупації мали російське громадянство. Тому процедура обмежень їхніх політичних прав має враховувати реалії. Посади в новій владі можуть бути закриті для учасників збройних формувань, але не для всіх жителів непідконтрольних територій, громадянство яким було нав'язане.

В президентському Указі правильно сказано і про необхідність впорядкувати процедуру

надання доступу до державної таємниці. Служба безпеки України в минулі роки була змушена видавати подібні допуски «міністрам-іноземцям» та іншим особам під політичним тиском, що ставало прямим порушенням законодавства та суперечило здоровому глузду.

Важливим елементом нового закону буде спосіб його реалізації. Іноземні країни не дуже охоче видають інформацію про осіб, котрі отримали їхнє громадянство. Навіть якщо надсилати спеціальні індивідуальні запити. Якщо громадяни, отримуючи додатковий паспорт, змінили чи бодай видозмінили свої прізвища й імена – то автоматична фільтрація взагалі видається неможливою. Лише сприяння урядів інших країн допоможе організувати системну верифікацію.

Конструктивним інструментом для реалізації закону буде обов'язкове декларування наявності інших громадянств для визначених категорій посадових осіб. Це має бути юридично значимий документ із чіткими наслідками за подання неправдивих відомостей. Після початку кампанії такого декларування варто передбачити обмежений у часі перехідний період – для добровільного виходу з громадянства інших країн або звільнення з посади. У нас деякі міністри та вищі посадовці після призначення на посаду в українській владі декларували «початок виходу з іншого громадянства», який затягували на роки, а після звільнення з посад припиняли ці процеси, залишивши українські паспорти собі для колекції.

Після закінчення перехідного періоду відкривається можливість для застосування механізмів відповідальності. Сподіватися на отримання відповідей від міграційних органів Польщі, Румунії чи тим більше Російської Федерації про українських громадян, котрі отримали їхнє громадянство, – не варто. Ізраїль теж уже неодноразово демонстрував, що захищатиме кожного свого громадянина від розголошення такої інформації. Тому реалістичнішою буде перевірка скарг від конкурентів, оперативної інформації спецслужб, публікацій у засобах масової інформації щодо кожного факту можливого множинного громадянства посадової особи.

Створення окремого органу, який займатиметься перевіркою фактів і розслідуваннями, не є доцільним. Роботу буде розподілено між кадровими підрозділами органів влади, Державною міграційною службою, а розслідування проводитиме ДБР. Санкція за порушення вимог щодо громадянства має бути досить жорсткою. Лише звільнення чи навіть адміністративна відповідальність не стануть достатнім запобіжником для «подвійних агентів». Як мінімум, у разі використання службового становища для реалізації інтересів іноземної держави може застосовуватись і кримінальна відповідальність. Для обраних осіб має бути прописана процедура позбавлення представницького мандата.

Для осіб, які вийшли з громадянства Російської Федерації, може бути запроваджений додатковий період, наприклад кілька років, заборони на зайняття посад публічної служби, особливо посад категорії «А» чи роботи у спецслужбах.

Механізм примусового позбавлення громадянства України має бути врегульований максимально чітко, з відповідними запобіжниками від використання з політичною метою чи без достатніх доказів. Історія з набуттям і втратою українського громадянства

М.Саакашвілі має стати одним із прикладів для вивчення та врахування під час розробки законопроекту. Принаймні слід врахувати, що право кожної людини на громадянство закріплене у ст. 15 Загальної декларації прав людини, в якій також зазначено, що ніхто не може бути безпідставно позбавлений громадянства або права змінити своє громадянство. Так само статтею 25 Конституції України визначено, що громадянин України не може бути позбавлений громадянства і права змінити громадянство. Тому реалістичнішими є встановлення обмежень на зайняття посад для осіб із множинним громадянством чи навіть відповідальність за приховування іншого громадянства, ніж примусове позбавлення громадянства України.

Викликом для розробників нового закону буде застереження конституційних прав громадян. Закон потрібно виписати відповідно до Конституції України, бо процедура внесення змін до Конституції буде занадто тривалою і не матиме гарантій завершення. Водночас нові обмежувальні механізми потрібно захистити від можливого скасування через рішення Конституційного суду (*Дзеркало тижня* (<https://zn.ua/ukr/internal/velika-chistka-iz-vladi-zvilnjatimut-bipatridiv.html>). – 2021. – 5.03).

О. Радчук, Слово і діло: Подвійне громадянство: чи вдасться врегулювати питання на законодавчому рівні

Рада національної безпеки і оборони доручила Кабінету міністрів врегулювати питання подвійного громадянства. Про це повідомив очільник РНБО Олексій Данілов. За його словами, це необхідно, щоб запобігти ситуаціям, коли громадяни Росії очолювали СБУ, Міністерство оборони, Генштаб і МВС. За його словами, Кабмін має розробити такий законопроект, який дозволив би «чітко розуміти тих осіб, які мають подвійне громадянство».

Щодо тих українців, які отримали російські паспорти на тимчасово окупованих територіях Донбасу і в Криму, то, на переконання пана Данілова, вони відмовляться від них, тільки-но Україна поверне собі ці території.

Як відомо, ще в грудні 2019 року президент України Володимир Зеленський як невідкладний зареєстрував законопроект № 2590 «Про внесення змін до деяких законів України щодо питань громадянства». Розгляд даного законопроекту, який був запланований на травень 2020 року, так і не відбувся через пандемію коронавірусу та запровадження карантину. Проте незабаром його зняли з розгляду, бо експерти ВР зробили висновок, що без змін до Конституції, просто на рівні закону, це питання врегулювати неможливо.

Чим викликане повернення представників влади до проблеми подвійного громадянства і які перспективи прийняття і запровадження

такого закону, враховуючи те, що зміни до Конституції так і не були внесені?

Свої аргументи нагальності і важливості цього процесу надало МЗС України.

МЗС, підтримуючи рішення РНБО про можливість подвійного або множинного громадянства для українців, водночас вказує на потребі певних обмежень такої практики. Зокрема, така практика неможлива з Росією: оскільки це держава-агресор, то не може йтися про надання її громадянам українського громадянства, вказав міністр закордонних справ Дмитро Кулеба. «Ми плануємо дозволити подвійне громадянство з країнами Євросоюзу, з країнами світу, які є для нас дружніми і не становлять для нас жодної загрози, і список цих країн... залежатиме від деяких критеріїв. Таким чином, ми зможемо тримати ось цей ареал українства у світі як одне ціле, і громадянин України, який виїхав на постійне місце проживання до, наприклад, країни Євросоюзу, в перспективі зможе стати і громадянином цієї країни, і залишитися при цьому частиною українського простору, зберегти український паспорт», – наголосив міністр.

Наразі в Україні маємо ситуацію, коли, щонайменше сотні тисяч наших громадян, в тому числі і деякі політичні гравці, мають або можуть мати ще одне громадянство, зокрема і громадянство держави-агресора, і громадянство країн Євросоюзу, і Заходу загалом. Що робити з такими випадками? Чи можуть такі особи брати участь у політичній діяльності? Чи можуть вони претендувати на державні посади або бути учасниками виборчого процесу? Чи можуть вони вільно займатись агітацією в Україні? Це важливі питання, які треба врегулювати на законодавчому рівні.

Ризик чи перевага?

Позбавити громадянина України громадянства через наявність у нього паспорта іншої держави неможливо. Але якщо така людина дійсно служить тій державі, чий паспорт має на додачу до українського? Що з цим робити? А якщо це держава-агресор? Поки що немає чітких законодавчих відповідей. Але маємо встановити, що людина, яка пов'язана з

іншою державою, має відповідно сприйматися й українською державою. Це питання буде опрацьовуватись спільно парламентом, урядом та Офісом президента.

Усі експерти, яких запитували про їхнє бачення проблеми множинного громадянства в Україні, сходяться на думці, що ця проблема неоднозначна, суперечлива і складна, а отже, таке ключове питання для держави слід було би вирішувати саме шляхом референдуму.

До того ж, на сьогодні немає «свіжих» об'єктивних соціологічних досліджень, які б унаочнили позицію українців. Найближчі за часом соціологічні дані з цього питання стосуються 2010 і 2014 років: так у 2010-му, за даними опитування Центру Разумкова, 49% громадян нашої держави хотіли б мати громадянство ще однієї країни, зберігши українське громадянство. А 41% громадян не хотіли б мати подвійного громадянства за жодних обставин. У 2014 році, за даними опитування КМІСу, охочих узаконити осіб з подвійним громадянством в Україні стало тільки 30% в цілому по країні, а проти «подвійного громадянства» вже висловилося 45%.

На думку експертів, така тенденція в українському соціумі не відповідає світовій тенденції, хоча в сучасних умовах пандемічних загроз все може змінитися: 75% країн дозволяють множинне громадянство і донедавна їхня кількість зростала. Нещодавно подвійне громадянство визнали у Норвегії, де тривалий час не сприймали цього явища. В Італії після внесення змін до Конституції у 1996 році, не лише зберігається подвійне громадянство італійців, а й запроваджується право на відновлення громадянства для тих, хто його втратив з якихось причин. Тож осіб, які за 10 років відновили своє італійське громадянство, побільшало майже до 1 мільйона.

Проте, на думку юристів, перенести досвід певної країни на ситуацію в Україні неможливо. Будь-яка європейська країна, яка має інститут множинного громадянства, сформувала ставлення до нього у конкретних політичних міжнародних умовах. Такі умови, які має тепер Україна, напевно, не мала після Другої світової війни жодна європейська країна. Крім

того, прикладів ухвалення законодавства про подвійне громадянство в умовах військового конфлікту у світі не існує.

Дехто з експертів вважає (і з цим важко не погодитись), що Україна спізнилася з питанням легалізації подвійного громадянства, бо, починаючи з 2010-х низка сусідніх держав застосувала норму спрощеного набуття громадянства, і цим скористалися сотні тисяч громадян України. Проте держава Україна не скористалася можливістю зробити прозорим і узяти під контроль процес паспортизації своїх громадян. Адже взяти під контроль можна було не тільки заборону множинного громадянства, а й дозволивши його, підписавши відповідні угоди з іншими країнами. Отже, реалії такі: дуже багато громадян України відчують певний дискомфорт через неврегульованість питання множинного громадянства.

За різними неофіційними даними, в Україні російські паспорти мають від 350 тисяч до 2,5 мільйонів українців. Більшість з них проживає в окупованому нині Криму та в ОРДЛО. Існують відомості, що кількість українців, що набули угорського громадянства, сягає 130 тисяч осіб, румунського – до 100 тисяч. За іншими даними – неофіційно від 5% до 10% українців уже мають паспорт іншої держави, а близько 5 мільйонів осіб перебувають на заробітках за кордоном, і в перспективі можуть отримати там громадянство.

Отже, сьогодні можна констатувати, що і в питанні множинного громадянства склалася класична ситуація глухого кута: «запровадити не можна відмінити» – де доречніше поставити кому?

Питання паспортизації Криму та Донбасу

Через російську агресію і окупацію частини української території, непростим буде і вирішення проблеми громадянства для тих, хто був змушений отримати російські паспорти на окупованій території. Якщо паспорт окупанта був просто умовою виживання, і людина не служила окупантам, то це одна справа. Такі люди просто позбавляться російського «аусвайсу» після деокупації. Але якщо люди отримали ці паспорти добровільно і за

переконаннями служать окупантам, то як ми, як держава, маємо вирішити питання надання українського громадянства таким людям. І тут на законодавчому рівні мають бути передбачені дуже непрості і справедливі рішення, бо таких людей багато, і у кожного буде своя історія.

Так, за даними Мінреінтеграції на кінець 2020 року, близько 300 тисяч українців пройшли через примусову російську паспортизацію. Загалом паспортизація РФ зачепила 90% населення окупованих Криму та частини Донбасу. Тільки в окупованому Росією Криму це близько 2,5 мільйонів громадян України. Ще близько 400 тисяч мешканців тимчасово окупованих районів Донбасу отримали російські паспорти. І паспорти цих людей у перспективі більш небезпечні, ніж самі бойовики незаконних збройних формувань так званих «ДНР-ЛНР». І ось чому.

По-перше, чітка фіксація молодих людей призовного віку, яка зараз відбувається в ОРДЛО, дає РФ абсолютне право вимагати від них проходження служби у лавах вже офіційної російської армії, а у разі нового загострення на Сході, використати аргумент «вбивства громадян РФ» для офіційного введення свого військового контингенту на Донбас. З іншого боку, дозволяє і надалі поширювати інформаційну маячню про «геноцид своїх громадян Україною».

Друга причина – політична. Вона більш реальна і загрозна і стосується того, за кого у перспективі могли б проголосувати 300 тисяч громадян Росії на українському Донбасі, які свідомо зробили вибір в бік Росії як «своєї держави»? Адже такі «виборці» лише номінально належатимуть до українського електорату, тоді як насправді будуть важелем впливу на політичне життя України з боку РФ.

Який вихід у цій ситуації?

Це такий собі інститут «негромадянства», який існує, приміром, в Естонії та Латвії. Тобто, мешканцям окупованих територій у короткий термін пропонується відмовитись від громадянства РФ.

Наприклад, якщо людина свідомо робить вибір на користь Росії, вона позбавляється

громадянства української держави. А далі їй пропонують два варіанти: або перебувати на території України у статусі іноземного (в цьому випадку – російського) громадянина, або отримати паспорт негромадянина України, який, за досвідом Балтійських країн, дає ті ж самі права, що й громадянину, окрім права обирати та бути обраним на державні посади. Тобто, така людина може спокійно брати участь в економічному житті країни, сплачувати податки та розраховувати на соціальні та економічні виплати від держави, але не зможе впливати на її політичне життя.

Таким чином, держава Україна може не пропонувати дозволити будь-яке подвійне громадянство на рівні закону. Пропонується врегулювати, що саме робити з тими випадками наявності подвійного громадянства, які вже зафіксовані, а також і з тим об'єктивним бажанням деяких наших громадян мати ще

один паспорт. Таким чином, парламент та уряд змогли б ввести наявну ситуацію, яка вже склалася, у правове поле.

У будь-якому разі, питання подвійного громадянства, окрім аспекту захисту національних інтересів, має ще один важливий момент, на якому ще на початку своєї президентської каденції наголошував Володимир Зеленський – надати можливість отримати українське громадянство українцям із численної діаспори за кордоном. Безумовно, тут також варто передбачити відповідні правові запобіжники, втім у такому контексті подвійне громадянство стає не тільки викликом, але й можливістю для нашої держави (*Слово і діло* (<https://www.slovoidilo.ua/2021/03/12/kolonka/aleksandr-radchuk/bezpeka/podvijne-hromadyanstvo-chy-vdastsya-vrehulyuvatypytannya-zakonodavchomu-rivni>). – 2021. – 12.03).

ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ, ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ, ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Президент В. Зеленський закликав Верховну Раду ухвалити зміни до Конституції України в частині децентралізації. Про це він заявив під час виступу на засіданні Ради розвитку громад та територій, повідомляє кореспондент Укрінформу.

«Хотів би закликати депутатів Верховної Ради, і не лише від фракції “Слуга народу”, до речі, що важливо, особливо коли мова йде про зміни до Конституції, а й від усіх депутатських фракцій і груп ухвалити зміни до Конституції України стосовно децентралізації, відкинути всі політичні гасла – усі вони не зможуть, хоча б деякі, та принципи “чим гірше в країні, тим краще», – зазначив Зеленський.

Президент наголосив, що потрібно ухвалити зміни до Конституції щодо відносин між центральними та місцевими органами влади.

За його словами, мова, зокрема, йде про інститут префектів та ліквідацію місцевих адміністрацій.

«Ми дійсно прагнемо, аби низку питань на місцях вирішували не чиновники в столичних кабінетах, а безпосередньо ті люди, що живуть

в тому чи іншому регіоні України. Але разом з тим ми повинні зберегти нашу територіальну цілісність міцною та беззаперечною. Тому префекти будуть контролювати дотримання Конституції та законів України на кожній території і стануть, я впевнений, запорукою унітарного устрою нашої держави», – підкреслив Зеленський.

Він нагадав, що зміни до Конституції обговорювались з лідерами місцевого самоврядування, науковцями, експертами впродовж останнього року, й відзначив, що наразі «час переходити від обговорень до справжніх змін».

У свою чергу Голова Верховної Ради Д. Разумков також наголосив на необхідності ухвалення змін до Конституції в частині децентралізації.

«Представники різних фракцій та груп будуть шукати шляхи, аби досягти результату», – сказав Д. Разумков.

При цьому керівник парламенту не окреслив часових рамок розгляду відповідного

питання у Верховній Раді (*Укрінформ* (<https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3197560-decentralizacia-zelenskij-zaklikav-radu-uhvaliti-zmini-do-konstitucii.html>)). – 2021. – 25.02).

В Україні буде реалізовано дієву судову реформу, яка гарантуватиме право кожного громадянина на чесний, незалежний та справедливий суд. Про це заявив Президент В. Зеленський під час Всеукраїнського форуму «Україна 30. Розвиток правосуддя» у Києві.

Глава держави нагадав, що провести судову реформу обіцяла кожна влада в Україні, але в результаті суди залишалися нереформованими, корумпованими та неефективними.

«Ми налаштовані розірвати це замкнене коло. Чесний і справедливий суд – це саме та частина моєї президентської програми, від якої значною мірою залежить виконання багатьох інших частин», – сказав Володимир Зеленський.

Він наголосив, що найкращі антикорупційні органи втрачають сенс, якщо корупціонери уникають справедливого покарання в судах.

«На законодавчому рівні ми можемо запровадити найкращі умови для залучення інвестицій, але це не працюватиме, якщо інвестор не зможе захистити свої інвестиції саме тут, в українському суді. Крім того, успішна судова реформа в Україні є каталізатором нашої інтеграції в ЄС і НАТО», – додав Глава держави.

Президент зауважив, що забезпечення права на чесний і незалежний суд – це базовий принцип будь-якої демократичної держави.

«Це довіра. Це відчуття захищеності та справедливості – тих речей, що, на жаль, були дефіцитом для українців довгий час», – наголосив Володимир Зеленський.

Також Президент виокремив основні проблеми судової системи. Однією з них є нестача нових суддів, що призводить до надмірного навантаження на систему та проблем з доступом до правосуддя.

«Через відсутність майже третини суддів громадяни змушені місяцями, а інколи й роками очікувати на розгляд своєї справи», – зазначив він.

У цьому контексті Глава держави наголосив на важливості відновлення роботи Вищої

кваліфікаційної комісії суддів і вдосконаленні процедури добору кандидатів до Вищої ради правосуддя.

«Систему мають заповнити професійні та порядні судді, які зможуть змінити стійке негативне ставлення людей до цієї професії та відновити довіру українців до судової гілки влади», – сказав Президент.

За словами В. Зеленського, ще однією проблемою є брак добросовісних та незалежних суддів.

«Це – глобальні, можна сказати, хронічні недуги, що існують роками та потребують структурних, глибоких змін. Зокрема – змін законодавчих», – наголосив Глава держави.

Президент зазначив, що важливим є усунення зловживань та забезпечення прозорості суду.

«Дієвим кроком на цьому шляху можуть стати ІТ-рішення. За аналогією з державними послугами у смартфоні ми прагнемо – і обов'язково зробимо – «суд у смартфоні». Більшість бюрократичних процедур перейдуть в онлайн, що прискорить судовий процес, мінімізує корупцію та можливості для зловживань», – сказав В. Зеленський.

Він також додав, що громадяни мають брати безпосередню участь у здійсненні правосуддя.

«Ми запроваджуємо в країні народовладдя, а це – не лише місцеві та всеукраїнські референдуми. Одним з його інструментів є суд присяжних. Наразі готові два законопроекти, що дадуть старт його роботі», – наголосив Глава держави.

В. Зеленський заявив, що модель і формат суду присяжних в Україні детально обговорюватимуться.

Також, за словами Президента, актуальною є реформа Конституційного Суду України. «На жаль, цей орган став синонімом недовіри, і сьогодні вже йдеться не про її відновлення, а про фактично побудову цієї довіри з нуля. Формат, у якому має працювати КСУ, – це прозорий добір суддів, добросовісність, етика, чіткі процедури та порядок ухвалення рішень», – зауважив Президент.

Глава держави нагадав, що для пошуку шляхів розв'язання вищевказаних питань він утворив Комісію з питань правової реформи.

«Це експертна, неполітизована платформа для підготовки стратегічної візії – тобто комплексу законодавчих змін, що усунуть недоліки та дадуть відповідь на питання, яку судову систему матиме Україна через кілька років та за яких умов ми досягнемо міжнародних стандартів здійснення правосуддя», – резюмував В. Зеленський (*Офіційне інтернет-представництво президента України (https://www.president.gov.ua/news/prezident-minalashtovani-uspishno-vtiliti-diyevu-sudovu-ref-66841)*). – 2021. – 1.03).

Голова Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК) О. Новіков вважає, що Конституційний Суд може визнати неконституційними закони про Вищий антикорупційний суд, про Велику палату Верховного Суду і про інститут спеціальної конфіскації. Про це він сказав 19 березня на Міжнародному кримінально-правовому форумі в Києві, який транслювали у Facebook.

«Із точки зору антикорупційної політики й тих ризиків, які несе діяльність Конституційного Суду, найбільшою загрозою є якраз визнання неконституційною діяльності Вищого антикорупційного суду. Національне агентство оцінює цю загрозу як дуже високу», – заявив Новіков.

Він зазначив, що поновлення повноважень НАЗК після резонансних рішень Конституційного Суду не зупиняє подальших негативних процесів щодо антикорупційної структури у країні.

«Розглядаємо головною метою антикорупційної політики на найближчий час те, щоб крапка в конституційності існування ВАКС була поставлена», – підкреслив Новіков.

Голова НАЗК звернув увагу на те, що інші суди не зможуть розглядати справи, підсудні ВАКС, зокрема через звантаженість роботою і брак кадрів.

Новіков також підкреслив, що загрозою антикорупційній політиці є провадження про конституційність Великої палати Верховного Суду і про відповідність Основному закону інституту спецконфіскації (*Гордон (https://gordonua.com/ukr/news/politics/glava-*

napka-novikov-zagroza-viznannja-vaks-nekonstitutsijnim-duzhe-visoka-1544863.html)). – 2021. – 19.03).

Прем'єр-міністр Д. Шмигаль запевняє, що влада продовжує втілювати у життя реформи, а проведення судової є пріоритетом. Як передає Укрінформ із посиланням на Урядовий портал, про це Шмигаль сказав на зустрічі з членами Німецько-Української промислово-торговельної палати.

«Уряд зі свого боку продовжує впроваджувати реформи. На ключових позиціях для нас залишається судова реформа. Це те, чого очікує бізнес, і те, чого очікує суспільство, аби почувати себе захищено», – зазначив Прем'єр-міністр (*Укрінформ (https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3205670-smigal-zaavlae-sosudova-reforma-zalisaetsa-prioritetnou.html)*). – 2021. – 10.03).

Реформування системи правосуддя в Україні планують завершити у 2023 році. Про це повідомив перший заступник голови Верховної Ради України Руслан Стефанчук в ефірі телеканалу «Дом», передає Укрінформ.

Він зазначив, що за 30 років незалежності України не вдалося побудувати ту систему правосуддя, яка б забезпечувала довіру громадян.

«Ми уважно досліджували всі попередні помилки. І підхід, який продемонстрував Президент України Володимир Зеленський, концептуально відрізняється від того, що ми мали в попередній час», – сказав Стефанчук.

Нове бачення реформи відрізняється комплексним підходом, який охоплює не тільки інститут суддів.

«Ми розробляємо не одну концепцію, а відразу декілька. Окрім концепції реформування судоустрою, ми розробляємо і концепцію систематизації українського законодавства, і концепцію систематизації та переосмислення української юридичної освіти. Лише в комплексі ми можемо досягти результату... Ми повинні «вчистити» наше законодавство від застарілих норм, впровадити нові правила правотворчості в Україні, а також

зробити правовий моніторинг: чи досяг той чи той нормативно-правовий акт мети, яка на нього покладалася», – упевнений перший заступник голови Верховної Ради.

Стефанчук повідомив, що всі напрямки йтимуть паралельно. Наприклад, реформування судового корпусу починається з перезапуску найважливіших інститутів, якими є Вища кваліфікаційна комісія суддів та Вища рада юстиції.

Відносно юридичної освіти планують виробити зрозумілі правила щодо підготовки висококваліфікованих юристів в Україні, а також правила подальшої спеціальної підготовки їх як суддів, і найголовніше – правила залучення до відповідальності (*Укрінформ (https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3202660-stefancuk-pro-sudovu-reformu-rozroblaemo-vidrazu-kilka-koncepcij.html)*). – 2021. – 5.03).

Касаційний адмінсуд у складі Верховного Суду залишив без розгляду позов голови Конституційного Суду Олександра Тупицького щодо оскарження Указу Президента про його відсторонення від посади. Як передає Укрінформ, про це інформує пресслужба ВС.

“Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду залишив без руху позовну заяву, у якій позивач вдруге оскаржує Указ Президента України від 29 грудня 2020 року № 607/2020 «Про відсторонення від посади судді Конституційного Суду України» з моменту його прийняття”, – йдеться у повідомленні.

Як інформують у суді, в ухвалі від 2 березня 2021 року зазначено, що для звернення до суду у справах щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби встановлюється місячний строк, який є спеціальним для такої категорії справ. Проте позивач звернувся до суду 26 лютого 2021 року у той час, коли строк оскарження Указу закінчився 29 січня.

Оскільки позовну заяву подано з пропуском строку, КАС ВС ухвалив залишити її без руху та надати позивачеві десятиденний строк із дня вручення копії цієї ухвали для усунення недоліків позовної заяви шляхом надання до суду заяви про поновлення строку оскарження

та доказів поважності причин його пропуску, пояснюють у суді.

У ВС нагадали, що раніше позивач вже звертався з позовом до суду. 3 лютого 2021 року Верховний Суд відмовив у відкритті провадження у справі № 9901/20/21, мотивуючи тим, що позов не належить розглядати за правилами адміністративного судочинства. Це рішення позивач оскаржив в апеляційному порядку до Великої Палати ВС (*Укрінформ (https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3201565-verhovnij-sud-zalisiv-bez-rozgladu-pozov-pro-vidstoronenna-glavi-ksutupickogo.html)*). – 2021. – 3.03).

Посли країн «Великої сімки» закликали З'їзд суддів відкласти призначення до Вищої ради правосуддя та Конституційного Суду України до встановлення прозорих процесів відбору. Як передає Укрінформ, про це дипломати повідомили на сторінці британського головування в групі послів G7 у Твіттері.

Посли поінформували, що під час сьогоднішньої зустрічі з головами Верховного суду та Ради суддів вони підкреслили прагнення G7 допомогти у проведенні судової реформи, яка забезпечить неупереджене, незалежне, професійне, підзвітне та справедливе правосуддя для всіх українців.

«Найважливішою частиною всебічної реформи, яка включає реформу Вищої ради правосуддя, є забезпечення доброчесності, етичності та кваліфікованості кадрів, що отримують призначення в судовій системі. З цією метою послы закликали З'їзд суддів відкласти призначення до Вищої ради правосуддя та Конституційного Суду до встановлення прозорих і таких, що заслуговують на довіру, процесів відбору», – зазначається у повідомленні (*Укрінформ (https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3202990-poslig7-zaklikaut-vidklasti-priznacenna-do-vrp-ta-konstitucijnogo-sudu.html)*). – 2021. – 5.03).

У разі проведення референдуму 79,6% респондентів серед тих, хто має намір узяти в ньому участь, підтримали б вступ України до Європейського союзу. Про це свідчать

дані соцдослідження, проведеного із 5-го до 9 березня 2021 року Центром Разумкова.

Проти вступу в ЄС проголосувало б 16,7% опитаних, 3,7% не змогли відповісти.

Частка тих, хто має намір голосувати за вступ до Євросоюзу, перевищує частку тих, хто має намір голосувати проти, у західному (84% і 8% відповідно) та в центральних регіонах (64% проти 18%).

На сході країни 46% опитаних проголосували б на референдумі проти вступу України в ЄС (39% – за). У південному регіоні частки тих, хто за, і тих, хто проти, однакові (по 42%).

Що молодшими є респонденти, то більше серед них тих, хто має намір проголосувати за вступ до ЄС.

Більше за всіх мають намір голосувати за вступ України в Євросоюз прибічники партій

«Європейська солідарність» (91%) та «Слуга народу» (78%). Водночас серед представників електорату партії «Опозиційна платформа – За життя» 73% проголосували б проти вступу в ЄС.

Дослідження провели методом інтерв'ю «вічна-віч» за місцем проживання респондентів. Було опитано 2018 осіб віком від 18 років у всіх регіонах України, за винятком Криму та окупованих територій Донецької й Луганської областей за вибіркою, що репрезентує доросле населення за основними соціально-демографічними показниками. Теоретична похибка вибірки (без урахування дизайнефекту) не перевищує 2,3% з імовірністю 0,95 (*Гордон* (<https://gordonua.com/ukr/news/politics/majzhe-80-uchasnikiv-referendumu-gotovi-progolosuvati-za-vstup-ukrajini-v-jes-opituvannja-1545441.html>). – 2021. – 23.03).

ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР

Аналітичний матеріал підготовлено в межах проєкту «Налагодження громадсько-парламентської взаємодії у конституційному процесі», що реалізується Центром політико-правових реформ у межах Програми USAID ПАДА, що виконується Фондом Східна Європа, за участі експертів Громадської мережі публічного права та адміністрації UPLAN у межах Програми сприяння громадській активності «Долучайся!», що фінансується Агентством США з міжнародного розвитку (USAID)

Проблеми організації та діяльності органів виконавчої влади: Конституційний вимір

Розділ VI «Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади» Конституції України є одним із найбільш недосконалих розділів Основного Закону, оскільки автори Конституції під час роботи над цими положеннями не мали бачення, якою має бути система виконавчої влади у майбутньому. Положення парламентської Концепції адміністративної реформи 1995 року не були враховані під час розробки Конституції України, а реформування самої системи виконавчої влади було відкладено на майбутнє.

В ході конституційної реформи 2004 року було суттєво зменшено роль Президента України у формуванні КМУ та центральних

органів виконавчої влади, однак поточний стан речей свідчить про те, що у Президента все ще зберігаються вагомні інструменти впливу на виконавчу владу, що є невластивим для системи змішаного правління.

Окремі зауваження викликають положення про місцеві державні адміністрації. Якщо у 1996 році ці норми Конституції були результатом політичного компромісу, то після конституційної реформи 2004 року не було забезпечено узгодженості цих положень з іншими, оновленими нормами Конституції, через що місцеві державні адміністрації як органи виконавчої влади сприймаються доволі архаїчно в поточному конституційному дизайні.

1. Проблеми визначення статусу та завдання Кабінету Міністрів України

1.1. Нелогічність положення Конституції України про відповідальність Уряду перед Президентом. Конституція України визначає КМУ як вищий орган у системі органів виконавчої влади, який є відповідальним перед Президентом України і Верховною Радою України (частина друга статті 113), однак це положення Конституції є алогічним, оскільки жодної відповідальності перед Президентом України Уряд не несе, а питання про відставку Уряду відповідно до Конституції вирішується виключно Парламентом. Наявність такої норми в Конституції пояснюється тим, що в ході проведення конституційної реформи 2004 року це положення Конституції України не було узгоджене з новими повноваженнями Парламенту і Президента.

1.2. Нівелювання участі Уряду у виробленні державної політики. У Конституції немає згадки про те, основним завданням Уряду є формування політики розвитку країни, зокрема, через розробку та внесення до Парламенту нових законопроектів. На практиці завдання Уряду часто зводиться просто до виконання діючих законів, що нівелює участь КМУ у виробленні державної політики розвитку країни[1] та суперечить логіці системи змішаного правління.

2. Проблеми визначення складу, порядку формування Уряду та набуття ним повноважень

2.1. Прем'єр-міністр України не має визначального впливу на формування Уряду. Конституція України не гарантує формування персонального складу Уряду Прем'єр-міністром: фактично підбір кандидатур на посади членів Уряду в останні роки відбувається канцелярією Президента України, а не особисто очільником Уряду. У зв'язку з цим Прем'єр-міністр лише номінально керує роботою КМУ і не має реальних шансів керувати Урядом як єдиною командою, що знижує ефективність та результативність діяльності КМУ як єдиної команди та не відповідає логіці змішаного правління.

2.2. Формування Уряду роз'єднане з підготовкою його Програми діяльності. Конституція України однозначно вказує на необхідність виконання Урядом своєї Програми діяльності, яку розглядає і схвалює ВРУ, однак у Конституції відсутні положення, які б синхронізували процес формування уряду та підготовку його Програми діяльності. Оскільки у Конституції не встановлюється порядок підготовки, подання та схвалення Програми діяльності новосформованим КМУ, то це нівелює значення цієї Програми як стратегічного документа для Уряду, а КМУ часто працює взагалі без будь-якої затвердженої Програми.

2.3. Конституція України встановлює різний порядок призначення членів Уряду. Такий конституційний порядок, по-перше, це створює підстави для конфлікту інтересів та підпорядкування між міністрами, які номінуються різними суб'єктами, і, по-друге, це стимулює інституційний конфлікт між Президентом і Прем'єр-міністром України. Венеційська комісія ще у 2005 році констатувала, що «[процедура] внесення кандидатур та відмінності в статусі [членів] такого важливого політичного органу як Кабінет Міністрів викликають занепокоєння стосовно необхідної згуртованості Кабінету та реалізації його політики, особливо в умовах специфічного контексту української політичної системи, де відносини між Президентом та Прем'єр-міністром інколи стають різко суперницькими»[2].

2.4. Нечітке регулювання питання кількісного складу Уряду. Відсутність чіткої регламентації у Конституції України кількості заступників Прем'єр-міністра на практиці призводить до необґрунтованого збільшення складу Уряду за рахунок великої кількості посад віцепрем'єр-міністрів (у випадку, якщо відповідні віцепрем'єр-міністри не є міністрами за посадою). Крім того, в урядах Олексія Гончарука (2019–2020) та Дениса Шмигала (2020–) взагалі не призначався Перший віцепрем'єр-міністр, хоча така посада прямо передбачена Основним Законом.

2.5. Відсутність положень про повноважність Уряду в Конституції України. Конституція

України не визначає, за яких умов і з якого моменту Уряд вважається сформованим (повноважним), натомість це визначається у Законі України «Про Кабінет Міністрів України». Зважаючи на те, що Президент України має право достроково припинити повноваження Парламенту, якщо протягом шістдесяти днів після відставки Уряду не сформовано новий персональний склад КМУ та вносить подання про призначення Прем'єр-міністра, Міністра оборони та Міністра закордонних справ, то Глава держави цілком може створювати підстави для затягування процесу формування КМУ, і як наслідок – підстави для дострокового припинення повноважень Парламенту.

2.6. Бездіяльність Прем'єр-міністра щодо заповнення вакантних посад міністрів протягом тривалого часу. В разі появи вакантних посад міністрів Прем'єр-міністр України часто зволікає з питанням щодо внесення на розгляд ВРУ кандидатур на такі посади. Оскільки Конституція не встановлює будь-яких часових обмежень для заповнення вакантних посад членів КМУ у складі діючого і повноважного Уряду, то на практиці неодноразово виникала ситуація, коли посадові особи, не призначені ВРУ, роками виконували обов'язки членів КМУ. Наприклад, з 28 листопада 2018 р. і до 29 серпня 2019 р. була вакантною посада Міністра аграрної політики та продовольства, з 14 квітня 2016 р. і до 29 серпня 2019 р. – Міністра охорони здоров'я, з 4 березня 2020 р. до 17 грудня 2020 р. – Міністра освіти і науки, з 4 березня 2020 р. і до сьогодні – Міністра енергетики.

3. Проблеми регулювання відставки Уряду

3.1. Питання статусу Уряду у відставці

Теорія передбачає лише два правові стани діяльності Уряду: Уряд, який перебуває у нормальному режимі роботи, та Уряд у відставці, який продовжує виконувати свої повноваження. В Україні ж часто постулювалася політично заангажована думка про те, що відповідно до статті 115 Конституції України існує ще й додатковий правовий стан – Уряд, який склав повноваження перед новообраною ВРУ, але який при цьому не

перебуває у відставці. Незважаючи на можливі різночитання цих положень Конституції, системний аналіз положень Основного закону заперечує наявність будь-яких «третіх станів» Уряд: Уряд, який склав повноваження перед новообраною ВРУ, має вважатися таким, що перебуває у відставці.

3.2. Суперечність конституційного порядку звільнення членів Уряду (крім Прем'єр-міністра), вирішення питання про їхню відставку

Якщо стаття 115 визначає порядок вирішення питання про відставку члена КМУ (і зокрема, Прем'єр-міністра України), то питання звільнення членів КМУ в Конституції взагалі не регулюється. Розширене тлумачення положень пункту 12 частини першої статті 85 щодо можливості Верховної Ради звільняти членів Уряду за власною ініціативою призводить до політичного тиску на членів КМУ, блокування або порушення злагодженої діяльності Уряду як колегіального органу, оскільки такі норми створюють передумови до зловживання Парламентом своїми кадровими повноваженнями. Конституція України не містить спеціальних застережень, по-перше, щодо внесення подання Прем'єр-міністром України щодо звільнення членів КМУ, а також щодо внесення подання Президентом України щодо звільнення Міністра оборони та Міністра закордонних справ, незважаючи на відмінний порядок призначення цих міністрів. Крім того, звільнення членів КМУ без подання Прем'єр-міністра нівелює його статус як очільника Уряду. Також виглядає необґрунтованим наділення Президента, а не Прем'єр-міністра правом звертатися до ВРУ з пропозицією щодо розгляду питання про відповідальність КМУ (частина перша статті 87).

4. Проблеми повноважень Уряду та ухвалених ним правових актів

4.1. Еклектичний неупорядкований набір повноважень Уряду, передбачена стаття 116 Конституції України (зі змінами), не містить акценту на основному завданні КМУ – формуванні політики розвитку держави в усіх сферах суспільного буття. Повноваження КМУ

перелічені без будь-якої логічної послідовності та системності їх викладу, вони сформульовані нечітко, неповно і суперечливо.

4.2. Проблема підміни Уряду Радою національної безпеки і оборони. Положення Конституції, відповідно до яких РНБО координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони (частина друга статті 107), а Президент України забезпечує національну безпеку та здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави (пункти 1 і 3 статті 106), закладають інституційний конфлікт між КМУ та РНБО, а також між КМУ та Президентом України в окремих сферах урядової політики. Через те, що сфера національної безпеки ніколи не була чітко визначена, РНБО як постійно діючий орган може підміняти собою Уряд, ухвалюючи рішення з практично будь-яких питань. Крім того, право Президента України зупиняти дію актів КМУ з мотивів невідповідності цій Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності (пункт 15 частини першої статті 106), створює можливість для блокування діяльності Уряду з політичних мотивів, що активно використовувалося, наприклад у 2008-09 роках.

4.3. Суперечливість визначення переліку актів, якими керується Уряд. Відповідно до Конституції КМУ у своїй діяльності керується цією Конституцією та законами України, а також указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України (частина третя статті 113), однак при цьому КМУ забезпечує виконання Конституції і законів України, актів Президента України (пункт 1 статті 116).

4.4. Питання реєстрації актів Уряду

Незважаючи на те, що Міністр юстиції України бере безпосередню участь у розробці та ухваленні актів Уряду, Конституція України передбачає необхідність обов'язкової реєстрації актів Уряду у Міністерстві юстиції, в чому немає обґрунтованої потреби.

5. Неврегульованість системи органів виконавчої влади, їх видів і статусу

5.1. Відсутність чіткої системи органів виконавчої влади у Конституції України. На конституційному рівні відсутнє чітке визначення системи та ієрархії органів виконавчої влади. Зокрема, Конституція визначає, що КМУ є вищим органом у системі органів виконавчої влади (частина перша статті 113), побіжно згадує про міністерства та інші органи виконавчої влади (пункт 9 статті 116), міністерства та інші центральні органи виконавчої влади (пункт 9-1 статті 116, частина третя статті 117), керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України (пункт 9-2 статті 116), керівників центральних та місцевих органів виконавчої влади (частина перша статті 120), інші центральні та місцеві органи виконавчої влади (частина друга статті 120), а також передбачає, що виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації (статті 118, 119). Однак, на підставі цих положень неможливо говорити про єдину узгоджену систему органів виконавчої влади з точки зору Конституції.

5.2. Незрозумілий статус «інших центральних органів виконавчої влади». Конституція України не розкриває змісту та обсягу поняття «інші центральні органи виконавчої влади», а також не регулює питання центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, що породжує проблеми в публічному врядуванні. Крім того, на підставі аналізу положень Конституції України неможливо однозначно визначити, яке місце конституційних органів (Антимонопольний комітет України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України, Фонд державного майна України, Служба безпеки України, Національний банк України, Центральна виборча комісія, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення) в системі державної влади.

5.3. Невизначеність статусу органів правопорядку. Конституція України не дає чіткої і однозначної відповіді щодо статусу органів правопорядку (частина третя статті 17, пункт 2 статті 131-1), які побіжно згадуються в Основному законі, причому один раз під радянською назвою

«правоохоронні органи». Проблема статусу цих органів, питання щодо призначення керівників цих органів вже неодноразово ставали предметом конституційного провадження у Конституційному Суді України. Незважаючи на те, що Конституційний Суд сформулював однозначну юридичну доктрину, відповідно до якої органи правопорядку є центральними органами виконавчої влади, керівники яких призначаються КМУ, Національне антикорупційне бюро України (НАБУ) та Державне бюро розслідувань (ДБР) все ще залишаються «державними правоохоронними органами» поза межами системи виконавчої влади.

5.4. Проблема статусу незалежних регуляторів. Конституція України регулює питання статусу і місця в системі органів державної влади інших категорій органів, які можуть бути створеними при потребі. Зокрема, у Конституції взагалі не згадуються незалежні регулятори, які є спеціалізованими колегіальними органами державної влади для здійснення регулювання, моніторингу та контролю за діяльністю суб'єктів господарювання на ринках природних монополій (а також суміжних ринках).

5.5. Відсутність згадки про державну службу у Конституції України. У Конституції України немає чіткого закріплення принципу розмежування політичної та адміністративної сфер в організації виконавчої влади, що призводить на практиці до змішування цих сфер, політизації та зниження професійності державної (цивільної)[3] служби в Україні. Зокрема, на конституційному рівні не закріплена роль міністра як керівника міністерства, який проводить політику у відповідній сфері та несе за це політичну відповідальність, а також не передбачено обов'язкове існування особливого органу, який би відповідав за формування професійного корпусу державної (цивільної) служби. Також не зрозуміло, яким є статус всіх посадових і службових осіб вищезгаданих органів виконавчої влади, та чи він є універсальним для всіх у межах системи органів виконавчої влади. Крім того, положення статті 120 Конституції України щодо можливості суміщення службової діяльності з

викладацькою, науковою та творчою роботою саме у позаробочий час є абсурдним з точки зору формальної логіки – не ясно коли в високопосадовців «позаробочий час» і чи тоді працюють, наприклад, університети, де можна прочитати гостьову лекцію.

6. Архаїчність і неповнота регулювання місцевих державних адміністрацій

В поточній системі змішаного правління юридична природа місцевих державних адміністрацій як органів виконавчої влади, очільники яких призначаються Президентом України за поданням КМУ, і які фактично знаходяться в подвійному підпорядкуванні Президенту України та КМУ, виглядає суперечливо і неоднозначно з точки зору ефективної організації публічної адміністрації. Зважаючи на поглиблення процесів децентралізації в Україні, а також конституційну реформу 2004 року, відповідно до якої Президент України не є главою виконавчої влади, поточна логіка організації та діяльності місцевих державних адміністрацій є явним анахронізмом в конституційному дизайні України. Крім того, положення статті 119 Конституції України щодо відповідальності голів місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітності та підконтрольності органам виконавчої влади вищого рівня, а також підзвітності і підконтрольності місцевих державних адміністрацій радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами, та органам виконавчої влади вищого рівня закладає потенційний конфлікт інтересів у діяльності цих органів. Не кажучи вже про явну неприродність ситуації, коли місцеві державні адміністрації виступають ще й виконавчими органами відповідних районних та обласних рад.

Постатейний коментар до Розділу VI «Кабінет Міністрів України»

Інші органи виконавчої влади» Конституції України

Стаття 113

Відповідальність Уряду перед Президентом суперечить поточній концепції змішаної системи правління.

Положення відповідно до якого Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується не лише Конституцією та законами України, а й указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, є нелогічним для поточної змішаної системи правління.

Кабінет Міністрів України вважається вищим органом у системі органів виконавчої влади, однак система цих органів у Конституції не розрита. Конституція не визначає статус міністерств, центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, незалежних регуляторів, органів правопорядку та інших органів, які згадуються в Конституції.

Статті 114, 115

Порядок формування Кабінету Міністрів України не сприяють його ефективній роботі щодо розробки та впровадження державної політики (див. коментар до відповідних статей Розділів IV “Верховна Рада України” та V “Президент України”).

Наявність посади Першого віцепрем'єр-міністра, а також необмеженої кількості віцепрем'єр-міністрів створює підґрунтя для розгалуженої та малоефективної урядової бюрократії.

Конституція України не визначає з якого моменту Кабінет Міністрів України вважається сформованим (новосформованим).

Процедура схвалення та виконання Програми діяльності Уряду не сприяють його ефективній роботі щодо розробки та впровадження державної політики. Уряд часто здійснює свої повноваження без схваленої Верховною Радою України Програми діяльності.

Наявні суперечності між пунктом 12 частини першої статті 85 і статтею 115 (звільнення/відставка).

Стаття 116

Сфери діяльності Кабінету Міністрів України пересікаються з повноваженнями Президента України (зокрема, щодо забезпечення обороноздатності, національної безпеки

України, здійснення зовнішньоекономічної діяльності України).

Пункт 9 – незрозуміло, роботу яких інших органів виконавчої влади і як саме Кабінет Міністрів спрямовує і координує їх роботу.

Пункти 9-1 і 9-2 – ці повноваження Кабінету Міністрів України часто перетягуються Президентом України на свою користь.

Стаття 117

Незрозуміла різниця між постановами і розпорядженнями Уряду.

Немає потреби реєструвати акти Кабінету Міністрів України у Міністерстві юстиції, оскільки Міністр юстиції бере участь у їх розробці та ухваленні.

Стаття 118-119

1. Місцеві державні адміністрації як органи виконавчої влади на місцях, голови яких призначаються Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України, створюють дисбаланс в поточній системі змішаного правління, і є рудиментом президентського правління, оскільки Президент може втручатися у діяльність виконавчої влади.

2. Суперечить поточній системі змішаного правління положення, що рішення голів місцевих державних адміністрацій можуть бути скасовані Президентом України або головою місцевої державної адміністрації вищого рівня (а не Кабінетом Міністрів України).

На практиці повноваження місцевих державних адміністрацій пересікаються з повноваженнями органів місцевого самоврядування. Делегування повноважень теж є малоефективним інструментом реалізації державної політики на місцях.

Повноваження, передбачені пунктами 3, 4, 5, 7 статті 119, на практиці можуть мати складнощі в їхній реалізації, оскільки тут пересікаються інтереси органів місцевого самоврядування.

Незрозуміло, чи повноваження, передбачене пунктом 2 статті 119, стосується нагляду за законністю діяльності органів місцевого самоврядування. місцевого та регіонального самоврядування.

Конституція не визначає органів, які відповідальні за координацію діяльності всіх

органів публічної адміністрації в умовах надзвичайного стану.

Конституція не регулює питання місцевих органів виконавчої влади – територіальних представництв міністерств, інших центральних органів виконавчої влади.

Незрозуміло, що мається на увазі під поняттями “законність” і “правопорядок” у пункті 2 статті 119.

Стаття 120

Заборона суміщати свою службову діяльність з іншою роботою (крім викладацької, наукової та творчої роботи у позаробочий час), входить до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку поширюється лише на членів Кабінету Міністрів України, керівників центральних та місцевих органів виконавчої влади, а не на всіх державних службовців.

Фраза “у позаробочий час” щодо викладацької, наукової та творчої роботи видається зайвою і нелогічною.

[1] Наприклад, зі 105 законів, ухвалених ВРУ на третій сесії, лише 7 законів – урядові, що є ненормальним для поточної системи правління в Україні. Див.: Третя сесія ВРУ: Що змінилося у роботі парламенту?, Лабораторія законодавчих ініціатив, <https://parlament.org.ua/2020/07/31/tretya-sesiya-vru-shho-zminilosya-u-roboti-parlamentu/>

[2] Висновок щодо Закону про внесення змін до Конституції від 8 грудня 2004 року. Схвалено на 63-ій пленарній сесії Європейської комісії «За демократію через право» (Венеція, 10-11 червня 2005), CDL-AD(2005)015. (Переклад). URL: http://lib.rada.gov.ua/static/about/text/venez_konst.html

[3] У європейській традиції те, що в Україні називається «державною службою», вважається цивільною службою. Цивільна служба поруч з військовою, парламентською, муніципальною службою та ін. є різновидом державної (публічної) служби (*ЦППП (https://www.pravo.org.ua/ua/news/20874890-problemi-organizatsiyi-ta-diyalnosti-organiv-vikonavchoyi-vladikonstitutsiyinyi-vimir). – 2021. – 12.03).*

Данішевська В., голова Верховного Суду України

Через відсутність ВКС судова реформа призупинена

ВОфісі Президента було представлено Стратегію розвитку органів правосуддя та конституційного судочинства на 2021-2023 роки. Голова Верховного Суду України Валентина Данішевська в рамках Всеукраїнського форуму «Україна 30. Розвиток Правосуддя», який транслювався в ефірі Українського радіо, прокоментувала, як має відбуватись реформа судової системи в Україні.

Про оцінку стратегії

Ми задоволені тим, що почалася конструктивна робота і конструктивне спілкування з приводу подальших кроків розвитку судової системи. Я думаю, що ця презентація є гарним початком. Тому що за тими пунктами, які зазначені в стратегії, мають ще бути розроблені конкретні плани, щоб було більш зрозуміло, що криється за кожним розділом, за кожним пунктом цієї стратегії, які

саме кроки будуть відбуватися і які очікуються результати. Оскільки здебільшого це стосується саме судів, адже до системи правосуддя входять ще прокуратура та адвокатура, то нам дуже важливо розуміти, що там всередині за цими словами. Тому що ми будемо відповідальними разом з іншими гілками влади за впровадження цієї стратегії. Тому я думаю, що роботи ще чимало для розробки планів і моніторингу їх здійснення, але початок вже є і ми маємо певне порозуміння з приводу подальших кроків.

Які положення стратегії викликають занепокоєння

Я дещо торкнуся розділу, який стосується саме Верховного Суду. Мені здається, що там є питання не стратегічного характеру, наприклад, вирішення певних точкових проблем. Рішенням Конституційного Суду України було вказано на те, що суддям Верховного Суду України

попереднього складу слід надати повноваження у Верховному Суді. Тобто це один такий крок, який має здійснити Верховна Рада України, і навряд чи це питання, яке заслуговує на вказівку в стратегії. Це обов'язково треба зробити, і я дуже сподіваюся, що Верховна Рада це зробить. До речі, вже пройшов рік як судді чекають цього кроку від Верховної Ради, але навряд чи це стосується якогось стратегічного розвитку.

У стратегії приділено увагу також змінам в організаційній структурі Верховного Суду. Нам поки що не зрозуміло, що то мається на увазі. Здається, що така пропозиція мала би виходити саме з Верховного Суду. Ми новий суд. Тільки у грудні 2017 року ми розпочали свою роботу. Отже, для того щоби усвідомити, що потрібно для удосконалення організації роботи, треба певний час попрацювати. Ми поки що здатні в цій структурі виконувати ті функції, які належить виконувати Верховному Суду, але, з іншого боку, готові і дослухатися до можливих цікавих і конструктивних пропозицій. Зокрема йдеться про надання чи поглиблення спроможності Верховного Суду виконувати свої функції.

Ми розраховуємо, що через такі системні кроки буде зменшуватися навантаження на суддів Верховного Суду і будуть забезпечуватися можливості щодо єдності судової практики. Наприклад, на даний момент є такі проблеми, коли в зв'язку з запровадженням фільтрів, остаточне рішення в багатьох справах приймають саме апеляційні суди. Якщо апеляційні суди не зможуть генерувати єдину судову практику, то можливості розглянути в касаційному порядку будь-яку таку справу наразі немає. Отже, якщо така можливість буде надана Верховному Суду, це лише покращить можливості для забезпечення єдності судової практики. Тому у стратегії є багато зрозумілих пропозицій, які ми підтримуємо, є ті, які ще слід прояснити і з'ясувати їх конкретний зміст. Тому я думаю, що роботи ще попереду багато.

Як наразі розвантажити Верховний Суд

Один із законопроектів під номером 5067, ініційований президентом, передбачає збільшення навантаження на Верховний Суд,

адже пропонуються деякі справи, які наразі розглядаються Окружним адміністративним судом, передати на розгляд Верховного Суду як суду першої інстанції. Тому ми тут не дуже послідовні. З одного боку, пропонується розвантажити Верховний Суд і допускати до його розгляду якомога менше справ у касаційному порядку. З іншого боку, пропонується збільшити розгляд Верховним Судом справ як судом першої інстанції рішення. Я думаю, це теж те питання, яке потребує дискусії. Ми повинні розглянути декілька альтернативних варіантів, щоб знайти кращий, який дозволить вирішити ту проблему, яку президент хоче вирішити, і, з іншого боку, зберегти спроможність Верховного Суду виконувати свої обов'язки.

Про відсутність Вищої кваліфікаційної комісії

Її відсутність тягне шалені проблеми. Найголовніша – це просто її відсутність. Її немає в нас вже 16 місяців, а до цього під загрозою розпуску Вищої кваліфікаційної комісії вона знаходилася теж десь близько пів року. Тому з її розпуском все зупинилося: добір кадрів у судову систему, розпочаті конкурси на посади суддів в апеляційні суди, кваліфікаційне оцінювання суддів. Отже, все те, що було започатковано в 2016-му році як судова реформа, зупинилося. І судова система дуже потерпає від цього. Є 1900 вакантних посад лише суддів. З неналежним фінансуванням ми втрачаємо кваліфіковані кадри з числа помічників суддів, консультантів. Тому для нас вкрай важливим є якомога швидке відновлення роботи цієї Вищої кваліфікаційної комісії.

Законопроект передбачає не дуже короткий шлях для цього, але ми з оптимізмом сприйняли ту інформацію, що вже 2 березня цей законопроект планується прийняти у першому читанні. Потім він буде вдосконалюватися. Ми, беручи участь у роботі Комітету ВР з питань правової політики, який сформував текст цього законопроекту, бачили, які непрості політичні баталії відбуваються навкруги положень цього законопроекту. Отже, прийняття його у другому читанні, напевно, буде непростим,

а після цього і впровадження та створення комісій. Тому ми чекаємо, що бодай на осінь ми отримаємо цю комісію. Коли вона з'явиться, має швидко запрацювати Вищий суд з питань інтелектуальної власності, будуть продовжені конкурси на заміщення посад суддів в апеляційних судах. Сподіваємось, що швидко наберуть повноважень ті судді, які наразі втратили їх у зв'язку з закінченням терміну, на який вони призначались. Тобто

роботи у цієї комісії дуже багато. До того ж, попередній склад комісії був вразливим, зокрема через те, що на його плечі припала така кількість одночасної роботи, що в них просто не вистачало людських ресурсів, для того, щоб виконати це. Тобто ми маємо дбати про те, щоб новий склад комісії не потрапив у таку саму ситуацію (*Українське радіо (<http://nrcu.gov.ua/news.html?newsID=95285>). – 2021. – 2.03*).

Фундація DEJUR

Аналіз стратегії судової реформи від Офісу Президента

УЗМІ з'явився текст Стратегії розвитку органів правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки. Ухвалення документу у нинішньому вигляді не вирішить жодних проблем судової влади та лише посилить вплив недоброчесних суддівських функціонерів.

Фундація DEJURE відшукала головні проблеми та незначні позитиви опублікованого тексту стратегії.

Стратегія – це 20-сторінковий документ, що переважно має загальні формулювання, які можна досить широко трактувати (як у бік реформ, так і в бік консервування статусу кво); не містить жодних чітких критеріїв досягнення цілей стратегії, які би могли свідчити про її успішне чи не успішне виконання, натомість рясно всіяний класичним українським канцеляритом на кшталт «покращення», «удосконалення», «розширення», «забезпечення дотримання», «оптимізація» тощо.

Стратегія розрахована на 2021–2023 роки, але вже можна зробити висновок, що її неможливо буде реалізувати за такий короткий строк, вже не кажучи про те, що впровадження деяких її положень потребують чіткого розуміння послідовності (що за чим), чого документ не дає.

Стратегія не була офіційно опублікована, хоча президент неодноразово озвучував, що вона от-от буде представлена суспільству. За

нашою інформацією, стратегію поширили серед дипломатів після конференції Ukraine 30, як завершений документ. В презентації під час конференції зазначили, що стратегію розробили члени Комісії з питань правової реформи при президенті (а не сама комісія). І таке формулювання є слушним, оскільки сама комісія документ не розглядала і не затверджувала. Її члени лише мали змогу висловити власні коментарі, після чого в кращих традиціях влади текст був доопрацьований невідомим автором чи авторами, вочевидь, з Офісу Президента.

Попри наявність деяких позитивних положень, текст стратегії обтяжений пунктами, які стосуються малозначних аспектів діяльності системи правосуддя, і водночас містить багато небезпечних положень, які з усією вірогідністю будуть використані для консервації впливу корумпованих суддів у судовій владі (це речення свідомо написано в стилі тексту Стратегії).

Наша детальніша оцінка найважливіших положень стратегії далі.

Вища кваліфікаційна комісія суддів

Формування і статус ВККС

ПОТРЕБУЄ КОНКРЕТИЗАЦІЇ

Положення стратегії щодо формування Вищої кваліфікаційної комісії суддів сформульовані надто загально і не забезпечать нової якості органу навіть за умови їх формального виконання.

«Участь міжнародних експертів на відкритому конкурсі з прозорою процедурою» не гарантує їхню вирішальну роль і не виключає, що недоброчесна Вища рада правосуддя буде ухвалювати остаточне рішення щодо складу нової ВККС. Президентський законопроект 3711-д формально відповідає цьому формулюванню, однак не забезпечить формування реально незалежної ВККС. Те, що ВККС сама встановлюватиме свій регламент, є позитивним положенням, але без виключення впливу ВРП на формування складу ВККС це положення порожнє (абзаци 3-4 пункту 4.2.1).

ОЦІНЮЄМО НЕГАТИВНО

Стратегія визначає, що «в перспективі» ВККС має бути підпорядкована Вищій раді правосуддя. Це суперечить положенню про незалежність ВККС. Також не зазначено, за яких умов має статися таке підпорядкування.

Враховуючи, що стратегія розрахована на 2021–2023 роки, це має статися до 2023 року. Сумнівно, що до того часу вдасться сформуванню доброчесний склад ВРП, а ВККС встигне провести всі процедури добору на вакантні посади і завершити кваліфікаційне оцінювання суддів (абзац 6 пункту 4.2.1).

Інші питання

ОЦІНЮЄМО НЕГАТИВНО

Стратегія пропонує вдосконалити процедуру заміщення вакантних посад у місцевих судах «окремими» конкурсними процедурами з урахуванням критеріїв доброчесності і професійності (абзац 1 пункту 4.3.1).

Впровадження таких «окремих правил» може бути використане для посилення впливу недоброчесної ВРП на цей процес. Вже тривалий час закликають спростити процедуру призначення суддів на вакантні посади неререформована ВРП і одіозний голова ОАСКУ Павло Вовк, а також надати ВРП додаткових повноважень у цьому процесі.

Очевидно, що до очищення ВРП від недоброчесних членів надавати їй нові повноваження не можна, а спрощення процедури призначення суддів майже гарантовано означатиме зниження якості перевірки їх на доброчесність. Навпаки, необхідно запровадити

перевірку на доброчесність кандидатів на вакантні посади в першій інстанції, залучивши до цього процесу ГРД, якій треба надати для цього додаткові повноваження, про що в стратегії немає жодного слова.

Вища рада правосуддя (ВРП)

Доброчесність членів і статус ВРП ПОТРЕБУЄ КОНКРЕТИЗАЦІЇ

Вдосконалення процедури добору членів Вищої ради правосуддя із залученням міжнародних експертів та перевірка на доброчесність чинних членів ВРП – формально відповідають зобов'язанням у Меморандумі з МВФ і ЄС, але є занадто загальними та потребують конкретизації.

Участь міжнародних експертів уже передбачена законом 193-ІХ, але неререформована ВРП саботувала цей процес з використанням надмірних повноважень, наданих їй цим законом (абзац 5 пункту 4.2.1).

ОЦІНЮЄМО НЕГАТИВНО

Положення про створення «автономних кадрового і дисциплінарного органу» при Вищій раді правосуддя, очевидно, співзвучне з положенням про підпорядкування ВККС Вищій раді правосуддя. Такі зміни не можуть запроваджуватися до формування незалежного і доброчесного складу Вищої ради правосуддя (абзац 7 пункту 4.2.1).

ОЦІНЮЄМО НЕГАТИВНО

Положення щодо «посилення організаційно-методичної діяльності ВРП та координації судового врядування шляхом вдосконалення нормативно-організаційних механізмів для системи судового врядування» (абзац 11 пункту 4.2.1) – за рівнем заплутаності й абсурду з цим пунктом може позмагатися лише Чемпіон України з канцеляриту 1998 року.

Такі беззмістовні формулювання будуть в майбутньому використані для подальшого необгрунтованого посилення ролі ВРП у судовій владі. За нашою інформацією, у попередній версії цього пункту йшлося про посилення лідерства ВРП для формування «піраміди системи судового врядування». Будь-яке посилення ролі ВРП неприпустиме,

доки цей орган сформований із недоброчесних суддів.

Додаткові повноваження ВРП

ОЦІНЮЄМО НЕГАТИВНО

Повноваження Вищої ради правосуддя відкликати суддів з відставки (які пройшли кваліфікаційне оцінювання і відповідають добросовісності) – раніше аналогічним положенням хотіли повернути на посади всіх недоброчесних суддів, які пішли у відставку, бо не хотіли проходити кваліфікаційне оцінювання.

І хоча нова версія стратегії говорить лише про тих суддів, які успішно пройшли кваліфікаційне оцінювання, вона все одно небезпечна, оскільки ВККС дала зелене світло багатьом недоброчесним. Тим більше, поки не сформовано добросовісний склад ВРП, додаткові повноваження є небезпечним кроком (абзац 4 пункту 4.1.4).

ОЦІНЮЄМО НЕГАТИВНО

Повноваження ВРП призначати голів судів, якщо самі судді тривалий час їх не обирають – повернення до сумнозвісної практики, що існувала до 2014 року. Тоді судова система управлялася з Вищої ради юстиції, через яку сформували «вертикаль судової влади». Голови судів повинні мати виключно представницькі функції, або ж ця посада має бути ліквідована взагалі (абзац 14 пункту 4.2.1).

ОЦІНЮЄМО НЕГАТИВНО

Повноваження ВРП погоджувати бюджетні запити на фінансування судів – ще одна можливість контролювати суди шляхом узалежнення їх від Вищої ради правосуддя, яка зможе винагороджувати лояльні суди щедрим бюджетом і карати незалежних. Система бюджетного планування має зберегти незалежність кожного суду (абзац 7 пункту 4.2.2).

Дисциплінарна відповідальність суддів

ОЦІНЮЄМО ПОЗИТИВНО

Позитивними положеннями стратегії є пункти щодо повернення кримінальної відповідальності за неправосудне рішення; припинення відставки суддів у разі виявлення дисциплінарного проступку; відсторонення

судді з адміністративної посади одночасно з відстороненням від здійснення правосуддя (абзаци 7, 8, 10 пункту 4.3.2).

Окружний адміністративний суд м. Києва (ОАСК)

ОЦІНЮЄМО ПОЗИТИВНО

Стратегія передбачає передання частини виключної юрисдикції ОАСКу до Верховного Суду, а надалі – створення окремого вищого суду для розгляду справ проти органів державної влади національного рівня, залучення міжнародних експертів до добору суддів у цей суд. Ці положення повністю відповідають нашому баченню з Карти судової реформи та є позитивними.

Громадська рада добросовісності (ГРД)

СУМНІВНЕ ПОЛОЖЕННЯ

Стратегія пропонує «удосконалити» регулювання громадських органів (вочевидь Громадської ради добросовісності і Громадської ради міжнародних експертів) для забезпечення «прозорості діяльності, обґрунтованості рішень, відповідальності їхніх членів» (абзац 11 пункту 4.2.1).

Пункт сформульований так, що особа поза контекстом може дійти висновку, що в діяльності таких органів були серйозні порушення, які призвели до зловживань. Натомість навпаки, сумнівні і необґрунтовані рішення ВККС і ВРП призводили до призначення на посади недоброчесних суддів.

Удосконалити регулювання ГРД потрібно для посилення її інституційної спроможності (зокрема передбачити державне фінансування), отримання права вето на призначення суддів з негативним висновком ГРД, участі ГРД у конкурсах до судів першої інстанції, можливості ініціювати дисциплінарні провадження проти суддів, як пропонується Картою судової реформи.

Конституційний Суд (КС)

ОЦІНЮЄМО ПОЗИТИВНО

Стратегія пропонує запровадити механізм перевірки на добросовісність чинних суддів Конституційного Суду, а також запровадити

прозору процедуру конкурсного відбору суддів КС з перевіркою на доброчесність із можливим залученням міжнародних експертів (абзац 1 і 2 блоку IV розділу II). Такий підхід повністю відповідає концепції, розробленій громадськими експертами, та рекомендаціям Венеційської комісії.

Інше

ОЦІНЮЄМО ПОЗИТИВНО

Реформа і розвиток третейських судів – загальне формулювання положення відповідає нашому баченню та законопроекту № 3411, який зараз розглядається в парламенті (абзац 5 пункту 4.1.5).

ПОТРЕБУЄ КОНКРЕТИЗАЦІЇ

Положення про «збереження кадрового потенціалу апаратів ВРП і ВККС» не містить жодного слова про професійність і доброчесність цих працівників і може розглядатися як збереження на посадах старих кадрів. (абзац 10 пункту 4.2.1).

ОЦІНЮЄМО НЕГАТИВНО

Розвиток судового порталу щодо розгляду справ і судової статистики – повна абстракція без чітких вимог щодо запровадження формату відкритих даних, попри те, що Кабінет Міністрів визнав цю інформацію пріоритетною (абзац 15 пункту 4.1.4).

Які проблеми судової влади ігнорує Стратегія?

У 2019 році Вищу кваліфікаційну комісію суддів розформували, мотивуючи тим, що вона не провела якісний конкурс до Верховного Суду і провалила кваліфікаційне оцінювання – сотні недоброчесних суддів отримали від неї «зелене світло». Під час парламентських виборів партія «Слуга народу» у Порядку денному встановлення справедливості підтримала ідею перегляду незаконних та немотивованих рішень ВККС щодо позитивного оцінювання недоброчесних суддів. Натомість стратегія пропонує просто сформувати новий склад ВККС і жодним словом не згадує про необхідність перегляду її незаконних рішень. Проте перегляд таких рішень ВККС підтримала Венеційська комісія у своєму висновку щодо президентського законопроекту №1008;

Ще одна обіцянка партії «Слуга народу» з Порядку денного встановлення справедливості – це створення змішаного суду для вирішення комерційних спорів, у якому більшість становитимуть незалежні фахові арбітри, делеговані бізнес-спільнотою. У стратегії немає положень про створення таких судів;

Стратегія мовчить на тему реформи юридичної освіти в Україні, хоча у складі Комісії з питань правової реформи є окрема група, присвячена цьому питанню. Порядок денний справедливості та Порядок денний правосуддя, підтримані партією «Слуга народу» та президентом Зеленським, містять вимогу підвищити стандарти підготовки правників, запровадити єдиний кваліфікаційний іспит для правничих професій, запровадити світові стандарти у правничій освіті і доступі до правничих професій (судді, адвоката, прокурора). У стратегії ці положення не реалізовані;

У стратегії немає жодного слова про інституціоналізацію Громадської ради доброчесності, підтриману громадськими експертами та послами G7. ГРД має отримати бюджетне фінансування своєї діяльності, а також додатково до теперішніх повноважень ГРД має отримати можливість за власною ініціативою поза межами кваліфікаційного оцінювання подавати дисциплінарні скарги на будь-якого суддю з автоматичним відкриттям дисциплінарних проваджень. Також ГРД потрібно забезпечити можливість ініціювати перед НАЗК проведення моніторингу способу життя суддів. А також підвищити поріг подолання негативного висновку ГРД щодо судді до 15 з 16 членів ВККС;

Стратегія має передбачити створення окремої палати у Касаційному кримінальному суді у складі Верховного Суду, яка здійснюватиме касаційний перегляд рішень Вищого антикорупційного суду (судді палати мають обиратися за процедурою, аналогічною до добору суддів Вищого антикорупційного суду);

Стратегія повинна передбачити, що в голосуванні з'їзду суддів щодо призначення суддів Конституційного Суду, членів Вищої

ради правосуддя та Ради суддів братиме участь увесь суддівський корпус, а голосування здійснюватиметься електронним способом

(Фундація DEJURE (<https://dejure.foundation/library/analiz-stratehii-sudovoi-reformy-vid-ofisu-prezydenta>). – 2021. – 13.03).

Моніч Б., Голова Ради суддів України

Якщо ВРП втратить легітимність, то кризові явища в суддівській спільноті посиляться

(Інтерв'ю)

Голова Ради суддів України Богдан МОНІЧ розповів, чого вдалося досягти за кілька років та чому низька завантаженість деяких судів справами завдає збитків бюджету Феміди. Які складнощі чекають усіх суддів, якщо делегати з'їзду не оберуть нових членів Вищої ради правосуддя? Від втрати правомочності цього органу постраждають не тільки судді.

– На минулому позачерговому XVIII з'їзді делегатами прийняте рішення, що передбачало реалізацію близько 20 завдань. Скільки з цих пунктів виконано, а які зупинені чи не можуть бути реалізовані в силу об'єктивних причин?

– Проєктів, до яких долучена РСУ, чимало. Я розповім про те, чим займаємося зараз, та що хочемо впровадити. Мабуть, одним з найбільш амбітних завдань, які неодноразово порушувалися делегатами різних з'їздів, було вжиття дієвих заходів для забезпечення рівномірного навантаження на усіх суддів, які працюють в Україні.

Саме тому РСУ, Державна судова адміністрація, наші міжнародні партнери з USAID та самі судді взяли за визначення нормативів часу розгляду справ. Це здійснюється з метою вирівнювання навантаження між суддями. Наразі враховані побажання самих суддів щодо тої кількості часу, яка необхідна для розгляду справи, та реальний час, який на це витрачається. Ці документи ще в процесі розробки, але кінцева мета – визначити реальні нормативи навантаження та перетворити їх на реальний проміжок часу, що повинен витрачатися на ту чи іншу справу.

Подібні протоколи насамперед потрібні для громадян. Адже не можна виділяти однакову

кількість часу на справи різної категорії. Якщо громадяни за спільною згодою та без ускладнень вирішили розлучитися, то судді може знадобитися лише 15 хв., аби розглянути таку справу і ще якийсь час для написання рішення. Якщо ж такої згоди немає, то суддя повинен вислухати обидві сторони і лише тоді ухвалювати рішення. У цьому разі часу це займе набагато більше. Те саме, наприклад, стосується дорожньо-транспортних пригод, якщо особа заперечує свою вину, то розгляд справи може тривати не один день.

Суть цього питання в тому, що, отримуючи однакову суддівську винагороду, одні судді працюють з надмірним навантаженням, а інші мають менше навантаження та і справи розглядають менш складні.

Попри те, що ми ще в процесі, але вже наявні показники є дуже інформативними. Наприклад, Новодністровський міський суд Чернівецької області розглянув за 2019-ий лише 228 справ. Відповідно до наказів у цьому суді має працювати 3 судді, реально працює один. Але, якщо рахувати за нашою методикою, то на таку кількість справ потрібно 0,3 судді на рік. Тому в умовах тотальної нестачі коштів є деякі суди нераціонально утримувати.

Водночас Шевченківський районний суд м.Чернівців розглянув у 2019-му 13 тис. справ.

Якщо рахувати за нашою формулою, то в ньому має працювати 19 суддів, за теперішнім штатним розписом має бути 13, а реально працює 9 суддів. Якщо відкинути всі коефіцієнти, не брати до уваги складність справи, а просто поділити 13 тис. на 9, то виходить, що на одного суддю припадає 1,5 тис. справ на рік. Тобто навіть якщо відійти

від нормативного підрахунку в годинах, то є очевидним, що навантаження на деяких судів просто колосальне. Наприклад, у Печерському районному суді м.Києва на одного суддю припадає близько 3 тис. справ на рік.

Поки що ми оперуємо цифрами 2019-го, але вже скоро ми доберемо інформацію за 2020 рік, зведемо всі дані в одну таблицю, порівняємо та будемо виходити на певну штатну чисельність.

Кінцева мета проєкту – установити вартість однієї судової справи, що складається з оплати праці судді, працівників апарату, а також видатків на комунальні послуги та інших витрат. Тому якщо ми оптимізуємо суди таким чином, що завантаженість буде розподілена рівномірно, то зможемо зекономити кошти державного бюджету.

Крім того, це дасть можливість вирішити питання кадрового голоду за рахунок внутрішнього резерву. Ось, наприклад, у Київській області найменш завантаженим судом є Ржищівський міський суд. Упевнений, що судді цього суду не будуть заперечувати проти переведення до м. Києва, а це, у свою чергу, дасть можливість зменшити навантаження на інших суддів, які там працюють.

– Ініціатива цікава, але ж зібрати інформацію замало. Які наступні кроки? Як змінити чи вплинути на надмірну завантаженість суддів?

– Насамперед на основі зібраної інформації ми повідомимо ВРП про необхідність переглянути штатну численність, оскільки це питання належить до її повноважень. Після цього будемо розглядати питання оптимізації судів. І ми зробимо все залежне від нас, щоб донести цю інформацію до законодавця.

Тільки уявіть: більш ніж у третині судів сьогодні працює тільки 3 суддів! Для того, аби забезпечити колегіальний розгляд, цього не достатньо. На мою думку, оптимальною чисельністю суддів в одному суді має становити не менше 8 суддів.

Ураховуючи, що в нас завершилась адміністративно-територіальна реформа, то доречно було б деяких суддів перевести в ті суди, де навантаження колосальне. По-перше, це підвищить швидкість розгляду

справ, а по-друге, ніяк не вплине на доступ громадян до правосуддя. Наразі перебільшені побоювання з цього приводу. Але ми маємо чудовий приклад: близько року тому всі соціальні справи були передані до окружних адміністративних судів і вони успішно їх розглядають. При цьому мені невідомо, щоб хтось із позивачів (а це здебільшого найменш захищені громадяни) нарікав, що має труднощі з доступом до правосуддя. А тому ми хотіли б розподілити суддів рівномірно по всій країні і щоб вони працювали з більш-менш однаковим навантаженням. Сподіваюся, що нова РСУ продовжить роботу над цим проєктом.

– Деякі ваші колеги говорять, що за час вашого головування РСУ стала працювати активніше та приймати реальні рішення, які впливають на умови та характер праці. За цей термін поки Ви голова, якими результатами роботи РСУ пишаєтесь найбільше?

– Один з напрямів я вже окреслив вище, і саме з моєї ініціативи відповідна інформація розміщена на сайті. Мені було надзвичайно важливо, щоб вона була у відкритому доступі і кожен суддя міг порівняти рівень навантаження свого суду з іншими у межах свого регіону або ж – у межах України.

Тут одразу зауважу, що досягнення як і прорахунки – це результат спільної роботи всіх членів РСУ. Наразі в нас сформована потужна команда, і кожен наш член бере участь у роботі органу. У нас практично немає розбіжностей у поглядах на ті чи інші питання, що виникають під час роботи, і це дуже важливо.

На жаль, ми втратили багато часу після останньої зміни влади в Україні на комунікацію з іншими гілками. Наразі ця ситуація суттєво покращилась. Нам удалося налагодити співпрацю з народними депутатами, особливо з нашим профільним комітетом. Ця співпраця ще не ідеальна, але з кожним днем вона стає все більш конструктивною і це дає надію, що голос суддівської спільноти нарешті буде почутий. Це надзвичайно важливо з огляду на задекларовані наміри інших гілок влади забезпечити сталий розвиток судової гілки влади.

Для нас головне, щоб у першу чергу були вирішені питання кадрового голоду та

належного фінансування. Тут без підтримки парламенту буде непросто. Те ж саме стосується задекларованої оптимізації судів. Ми не повинні робити її виключно на папері, штучно об'єднавши одні суди з іншими. Тут важливо врахувати навантаження, місце розташування суду, наявність в певному місці органі в державної влади, правоохоронних органів тощо.

– Нещодавно на засіданні Пленуму Верховного Суду вирішили відкласти звернення до Конституційного Суду щодо ситуації, яка склалась із суддівською винагородою. За словами секретаря Пленуму ВС Дмитра Луспенника, серед суддів йдуть дискусії щодо різних аспектів цього питання, а тому доречно включити це питання до порядку денного XVIII з'їзду судів. На вашу думку, чи є сенс розглядати це питання на з'їзді? Чи, можливо, судді ВС мали самостійно розв'язати цю проблему, з огляду на те, що конституційність чи неконституційність питання не залежить від позиції окремих груп суддів?

– Це питання для суддівської спільноти не нове. Утім, очевидним є те, що коли держава гарантує певний рівень винагороди та процедуру її зростання, то має тримати своє слово. Насправді жоден суддя після того, як розмір прожиткового мінімуму був заморожений, не втратив у грошах. Ситуація склалась таким чином, що винагорода залишається на рівні минулого року й не зростає. Теоретично судді втрачають лише свої правомірні очікування.

Мені відомо, що колеги по-різному ставляться до цього питання. Одні вважають, що рівень суддівської винагороди є достатнім на сьогодні, а тому не варто скаржитись на подібні ситуації. Тим паче якщо порівнювати з заробітними платами викладачів та працівників медичної сфери.

Але відійдімо від лірики та погляньмо суто з юридичної точки зору. КС не раз уже вилучувався щодо цього питання. І висновок був однозначний, якщо держава гарантує, то має виконувати.

Саме тому я вважаю, що це питання, дійсно, може бути включено до переліку питань порядку денного.

– І яке рішення може прийняти з'їзд? Чи можуть судді не ухвалювати ніякого рішення з огляду на «скрутну економічну ситуацію»?

– Я гадаю, що з'їзд зможе ухвалити рішення рекомендувати Пленуму ВС звернутися до КС щодо питання конституційності положень закону «Про Державний бюджет України на 2021 рік».

Більше того, на мій погляд, було б доречно поставити перед «конституційниками» питання тлумачення норм Основного Закону. А саме тих, які говорять, що судова гілка влади має забезпечуватися на належному рівні з точки зору фінансування. Адже в Конституції закріплено обов'язок держави забезпечувати належне фінансування саме правосуддя. А от щодо інших гілок влади нічого не сказано. Можливо КС зміг би розтлумачити цю норму та відповісти на питання, чи повинна держава давати суддям все те, чого вони потребують у частині матеріально-технічного забезпечення правосуддя та оплати праці працівників.

Скажу навіть більше: КС у своїх рішеннях говорив, що розмір суддівської винагороди за певних умов може бути зменшено. Але це потрібно робити в правомірний спосіб та з якісним юридичним обґрунтуванням. Утім, законодавець ніяким чином не аргументував свою позицію. А тому не звертатися до законодавця та КС з приводу цього питання ми не можемо.

– Тобто суддів більше обурює не сам факт заморожування винагороди чи її зменшення, а те, що в парламенті не пояснили причини?

– Розумієте це два різні питання: перше стосується зменшення суддівської винагороди, яке відбулося у 2020 році, друге стосується заморожування зростання суддівської винагороди. В обох випадках законодавець не дослухався до судової гілки влади. Є одностайна позиція: якщо розмір зарплатні зменшується, то про це як мінімум мають бути внесені зміни до закону «Про судоустрій і статус суддів» і причини таких дій мають бути достатньо обґрунтовані парламентом. Якщо мов про заморожування суддівської винагороди, то це теж має бути чітко обґрунтовано. У цього річного бюджеті таких аргументів не наведено.

Більше того, належного фінансування судова гілка влади не отримала взагалі.

Залишковий принцип фінансування правосуддя ображає суддів. Зрозумійте нас правильно. На сферу культури в державному гаманці знаходять 28 млрд грн, а на правосуддя – лише 15 млрд. Витрати на кожен сферу мають бути сумірними та аргументованими.

За останні два роки на суддівські гроші посягали двічі. Спочатку законопроектом №1008, коли суддям Верховного Суду просто вирішили зменшити виплати та під час першого локдауну, коли всі судді потрапили під ноу-хау парламенту у вигляді обмежень у розмірі виплат. Потрібно розуміти, що свавільно зменшувати суддівську винагороду не можна – це міжнародний стандарт.

До того ж якщо говорити про урізання винагороди під час пандемії, то спочатку до парламенту був внесений інший проєкт, який судді у своїй більшості підтримували. В ньому йшлося про обмеження на рівні 10 мінімальних заробітних плат плюс 50% на всі інші виплати. Утім, народні обранці вирішили підтримати іншу ідею. А тому й склалася ситуація, що урізали кошти тільки суддям, а не всім державним службовцям, як говорили в парламенті.

– Під час зустрічі Голови Верховної Ради Дмитра Разумкова з послами G7 останні були раді почути про плани парламенту щодо підтримки реформ цього року. Вони підкреслили важливість і неодмінність комплексної судової реформи, яка також має охопити ВРП. За кілька днів до цього послами була оприлюднена так звана дорожня карта, в якій йшлося про необхідність запровадження нового прозорого процесу відбору членів ВРП. Своєю чергою подібні вимоги про добросовісність ВРП до уст послів були вкладені з Меморандуму про кредитну угоду з МВФ. Отож, враховуючи, такий тиск міжнародних партнерів та всіляке намагання «переформувати» склад і суть конституційного органу, чи будуть зважати учасники з'їзду на такий контекст, коли дійде до голосування за 4 кандидатів?

– Ідея про перевірку і діючих, і нових членів ВРП на добросовісність вперше виникла у законопроєкті, про який я вже згадував, –

№1008. Утім, ми всі пам'ятаємо рішення КС, який розцінив це як наступ на незалежність конституційного органу.

На жаль, з різних причин ця ідея подорожує з одного законопроєкту в інший без врахування позиції КС. Утім, я ще раз наголошую, що судді це люди, які звикли виконувати закон. Ми були проти проєкту №1008, але, підкорюючись силі нормативно-правового акта, почали створювати комісію для добору членів ВРП, тобто виконали законний припис. Ідея, про яку говорять експерти, поки що також є сумнівною з точки зору відповідності Основному Закону.

Тепер погляньмо на поки що чинні норми. Ми мали обрати нових членів ВРП ще за 2 місяці до закінчення повноважень діючих. Через карантин ми не встигли це зробити, але відповідно до цих же законних приписів члени ВРП можуть ще протягом трьох місяців виконувати свої повноваження. Наразі цей орган – єдиний у системі правосуддя, який хоч якось займається заміщенням кадрового дефіциту, зокрема, відряджають суддів в інші суди допомагати колегам рятувати ситуацію. Крім того, ВРП займається оптимізацією та перерозподілом коштів, а є ще ж і розгляд дисциплінарних скарг...

Отож, якщо голоси будуть розпорошені чи ще щось станеться, то ми залишимося без ВРП. Судді відразу це зрозуміють, і ті, в кого є право на відставку, неодмінно ним скористаюся, а це – близько 1,5 тис. колег. Чому судді приймуть таке рішення? Бо в нас є дуже ілюстративний приклад із ВККС, яка вже понад рік не працює, а деякі судді вже навіть не рік і не два проходять кваліфікаційне оцінювання. Тому я гарантую: якщо з'їзд не обере нових членів ВРП, то правосуддя зазнає непоправних втрат.

Щодо суті вашого питання, то міжнародні партнери висловлюють рекомендації, але рекомендація – це не ультиматум.

– Тобто ймовірності того, що голосування за нових членів ВРП та суддю КС буде саботовано самими ж делегатами з огляду на рекомендації наших міжнародних партнерів, ви не прогнозуєте?

– У жодному разі. Усі делегати розуміють: якщо ВРП втратить свою легітимність, то

кризові явища, які й так існують у спільноті, тільки посиляться. Ми вже рік пожинаємо плоди блокування роботи ВККС, а тому судді собі не вороги. Про наслідки не роботи ВРП я вже сказав. А тому саботажу не очікуємо.

Ми чуємо та знаємо про нагнітання у суспільстві думок щодо обрання членів цього органу. Тож, аби громадянське суспільство заспокоїлось, ми провели публічний інформаційний марафон з кандидатами: аби і кандидати висловились, і суспільство оцінило. Подібні заходи ми вже проводили й раніше.

Але головне, що з'їзд – це найвищий орган суддівського самоврядування, де судді самостійно без тиску та впливу розв'язують нагальні питання функціонування своєї системи. Упевнений, що так воно буде і цього разу.

– *Як ви ставитесь до ідей, що останнім часом вітають просторами телеграм-каналів, що у доборі та формуванні КС також мають брати участь міжнародні експерти?*

– Насамперед слід окреслити контекст: судді – законотворчі люди, а тому завжди виконують приписи та норми законів. Уявімо, що парламент ухвалив би закон, де є рядок: «Припинити проводити будь-які конкурсні процедури добру кандидатів на посаду судді КС». Тоді ми були б змушені виключати питання призначення судді КС із порядку денного. Адже ми звикли виконувати приписи законів. Конституційність такого нормативного акта це вже інше питання. Втім, на щастя поки таких ініціатив немає.

Але зазначу, що, попри конституційну кризу, про яку говорять у парламенті й не тільки, народні депутати нещодавно обрали суддю КС. І це нормально, ми не критикуємо й поважаємо вибір законодавця.

– *До речі, на засіданні Пленуму ВС деякі судді непокоїлись скупченням людей та фактично закликали до роботи у турборежимі. Чи готуєтесь до пришвидшеного варіанта розгляду всіх питань порядку денного?*

– Ми налаштовані на нормальний та цивілізований з'їзд суддів, а також розраховуємо виключно на мирні акції, які вже анонсовані деякими громадськими організаціями.

Це дійсно складний з'їзд із точки зору кадрів. Якщо лише на посаду члена РСУ буде по 2 особи, то це вже 62 людини, кандидатів до ВРП – 34, а до КС – 7. Тому сподіваюся, що перший тур пройде в пришвидшеному режимі. Адже якщо давати по 15 хв кожному кандидату, то 5–6 год ми будемо заслуховувати самопрезентації.

Досвід попередніх років показує, що надмірна тривалість обговорення не сприяє концентрації уваги делегатів, атому я наполягатиму на тому, що перший тур має пройти без таких виступів. Для того, щоб делегати ознайомилися із потенційними кандидатами, на ютуб-каналі РСУ є записи співбесід з кандидатами на посаду суддів КС, а деякі кандидати до ВРП брали участь у марафоні. До того вся інформація про кандидатів є як на сайті РСУ, так і на сайті ВРП.

Там є мотиваційні листи, біографія та інша інформація про претендентів. Ми максимально відкриті, а делегати мають нагоду ознайомитись з цією інформацією до з'їзду.

Другий тур, де вже буде набагато менше кандидатів, можна провести з обговоренням кандидатур. Але це лише моя позиція, рішення із цього приводу ухвалюватиме з'їзд.

– *Чи є ризики, що головний санлікар чи міністр охорони здоров'я направить чергові рекомендації й з'їзд знову прийдеться переносити?*

– Минулого разу ми отримали лист від санлікаря з рекомендаціями утриматися від проведення настільки масового заходу. Цього разу лист також надійшов, але вже без будь-яких рекомендацій та застережень, окрім тих які діють на території всієї країни, тобто маски, рукавички та дистанція.

Тому сподіваюся, що жодних несподіванок нас не очікує, і з'їзд відкриється в запланований час. Якщо порівнювати ситуацію, що складалась при відкладенні з'їзду минулого разу і теперішню, то вона кардинально різниться. Минулого разу ми мали можливість перенести з'їзд. Цього разу це неможливо, адже обрання нових членів ВРП ми не можемо більше відкладати. З огляду на певне нагнітання ситуації щодо обораного місця проведення, припускаю, що ми можемо змінити місце, але відкладати з'їзд – у жодному разі.

P.S. Коли верстався номер, стало відомо, що місцем проведення з'їзду стане «Президент Готель». Підставою для переїзду виявився лист міністра внутрішніх справ Арсена Авакова, який не гарантував безпеки делегатів і гостей

у Міжнародному центрі культури та мистецтв Федерації профспілок України (*Закон і Бізнес* (https://zib.com.ua/ua/146929-yakscho_vrp_vtratit_legitimnist_to_krizovi_yavischa_v_suddiv.html). – 2021. – 6-12.03).

Єзеров А., суддя Касаційного адміністративного суду

Сила Конституції здатна повернути сторони спору в минуле

Гораций переймався запитаннями: «Яка користь у марних законах там, де немає моралі? Що означають порожні закони без звичаїв?» Конституція покликана забезпечити саме тло правових традицій, яке має вирішальне значення.

Базові цінності й нові виклики

На черговому вебінарі Верховного Суду спільно з Асоціацією правників України підняли тему застосування Конституції під час здійснення адміністративного судочинства. Спікер заходу – суддя Касаційного адміністративного суду Альберт Єзеров – назвав цю тему близькою для себе, оскільки свого часу він пропрацював 15 років саме на кафедрі конституційного права. А. Єзеров наголосив на тому, що під час вебінару, крім теорії, він зверне увагу й на практику, що складається. Тому що не можна стверджувати, що відповідна практика вже склалась. Однак завдяки деяким рішенням можна говорити, що напрями розвитку такої практики вже почали візуалізуватися.

Спікер розпочав свою презентацію з вислову судді Верховного суду США Вільяма Дугласа: «Судді виявляють приклад поваги до конституції, але що таке конституція, знають тільки судді, які повинні бути динамічними компонентами історії, якщо бажати та домагатися життєздатності наших інститутів».

А. Єзеров зауважив, що, коли мова йде про інститути, ідеться про поділ влади та роль у ній, адже саме через здійснення правосуддя судова влада проявляє себе. «Правосуддя є цінним за змістом і формою лише тоді, коли здатне забезпечити ефективне поновлення порушеного права».

Водночас суддя зауважив, що конституційно-правові перетворення формують нові виклики для національного правозахисного механізму. Вони надають судам новітній правозастосовний інструментарій для забезпечення реалізації прямої дії норм Конституції в повсякденному правозастосуванні. Проте їх дієвість можна забезпечити тільки за умови окреслення методологічних особливостей їх використання та розкриття ключових принципів імплементації.

Після модернізації тексту Конституції та виведення Конституційного Суду із системи судоустрою постало питання правозастосування в нових конституційних реаліях. Саме висвітленню новацій спікер присвятив свій виступ.

Щодо феномену Конституції, то А. Єзеров підкреслив, що він не вичерпується текстом чи формальним змістом. «Конституція становить систему базових цінностей, покликаних обмежувати будь-які прояви свавілля публічної влади для гарантій прав людини. У цьому вся сутність. Саме два ключові блоки складають зміст: організація публічної влади та каталог основоположних прав і свобод».

Серед обставин, які викликають необхідність судового тлумачення, суддя виокремив: наявність Конституції; розходження між нормами Основного Закону та політико-правовою дійсністю; виникнення в суб'єктів права неоднозначного розуміння конституційних норм; прагнення забезпечити Конституції еволюційний шлях розвитку.

Методологічний же підхід, за якого суди виступатимуть захисниками базових конституційних цінностей, передусім людської

гідності, за словами А. Єзерова, дозволить судам бути саме органами правосуддя в системі балансування.

Відтак спікер підкреслив, що застосовувати Конституцію слід як акт прямої дії. Основним способом такого застосування є її судове тлумачення. Ні те, ні інше не було властиве нашій правовій системі до 1996 року. Саме тому з'явилася постанова Пленуму ВС «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя» від 01.11.96 № 9.

Норми прямої дії

А. Єзеров розповів, що відповідно до ч. 4 ст. 7 нової редакції Кодексу адміністративного судочинства, якщо суд доходить висновку, що закон чи інший правовий акт суперечить Конституції, він застосовує не його, а норми Конституції як норми прямої дії. Тоді суд після ухвалення рішення у справі звертається до ВС для вирішення питання про внесення до КС подання щодо конституційності правового акта.

Серед конкретних прикладів такого правозастосування спікер навів ряд рішень. Зокрема, це постанова від 19.05.2020 у справі № 420/7581/19, в якій П'ятий апеляційний адміністративний суд не застосував неконституційні положення закону «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи».

А Дніпропетровський апеляційний адміністративний суд у постанові 22.07.2017 у справі № 201/15357/17 зазначив, що чч. 2 та 3 ст. 28 закону № 1058 є неконституційними, бо не відповідають ст. 46 Конституції, тому суд не застосовував ці норми при вирішенні справи.

У постанові від 14.06.2019 у справі № 404/2725/18 Третій ААС не застосував постанову Кабінету Міністрів від 23.11.2011 №1210, указавши на неконституційність її окремих положень. А в постанові від 1.07.2019 у справі № 200/4213/19 Перший ААС не взяв до уваги постанову КМ від 8.06.2016 № 365, прямо вказавши на її неконституційність.

Шостий ААС не застосував ст. 871 закону «Про державну службу» через її невідповідність Конституції, що зазначив у своїй ухвалі від 30.09.2020 у справі № 640/20564/19.

Виключні обставини

Крім того, А. Єзеров розкрив питання щодо перегляду справ за виключними обставинами після рішення КС, дії його рішень у часі та питання адміністративного судочинства й зупинення провадження в справі на час конституційного провадження.

Так, інститут виключних обставин має сенс, лише якщо дозволяє скасувати рішення суду та ухвалити нове з урахуванням цих обставин. Виключними при цьому є обставини, які фактично існували під час розгляду справи, але юридично були встановлені після набрання рішенням законної сили. А. Єзеров наголосив, що неконституційність закону є підставою для перегляду всіх без винятку судових рішень. Позивачі ж мають дістати захист з дня звернення до суду, а не з дня визнання закону неконституційним.

Гарантуючи таке право особи, законодавець мав на меті забезпечити поновлення порушеного права особи внаслідок допущення щодо неї конституційної несправедливості через застосування в її справі положень закону, які не відповідали Основному Закону. Отже, ідеться про надання заявнику права на застосування інституту повернення сторін до первісного юридичного стану (*restitutio in integrum*) після ухвалення рішення КС.

Умови зупинення провадження визначені в ст. 236 КАС, ст. 251 Цивільного кодексу, ст. 227 Господарського кодексу. А от сам лише факт звернення до КС не свідчить про те, що конституційне провадження у справі буде відкрито, тож це не є підставою для зупинення провадження. Таке зазначив КАС в ухвалі від 17.01.2019 у справі № П/9901/801/18.

Також важливим є те, що предмет спору та предмет конституційного подання мають бути прямо пов'язані. Інакше суд не вбачає, що наявні належні правові підстави для зупинення провадження. Відповідний правовий висновок містить постанова КАС від 30.10.2018 у справі № 826/24860/15.

Утім, як відомо, навіть констатація КС неконституційності положень, що застосовані у конкретній справі, – ще не гарантія її перегляду. Адже законодавець застеріг, що таке повернення

в минуле можливе лише в разі, якщо рішення суду до того часу не було виконане. Так само досі тривають спори щодо ретроспективної дії актів КС у часі.

Тож, на жаль, суди нечасто згадують про постанову Пленуму ВСУ № 9 і не наважуються ігнорувати закон на користь прямої дії норм Конституції. Та й у ВС закликають нижчі інстанції застосовувати ті положення законів,

що є чинними, навіть якщо є очевидні й обґрунтовані сумніви в їхній відповідності Конституції. А як потім громадянам відновлювати порушені права та скільки часу на це буде витрачено – це вже питання не до «верховників» (*Закон і Бізнес* (https://zib.com.ua/ua/146857-sila_konstitucii_zdatna_povernuti_storoni_sporu_v_minule.html). – 2021. – 27.02-5.03).

Куйбіда Р., заступник голови правління Центру політико-правових реформ, експерт Реанімаційного пакета реформ

Судова реформа. Три кроки президента

На початку березня на форумі «Україна 30. Розвиток правосуддя» президент Володимир Зеленський сказав, що «судову реформу обіцяла кожна влада в Україні, починала гучно та амбітно, а закінчувала тихо та непомітно, передаючи у спадок наступникам нереформовані, іноді корумповані та неефективні суди», і запевнив, що налаштований «розірвати це замкнене коло».

Справді, від ініціатив президента і рішень парламенту нині залежить, у якому напрямі рухатиметься реформа цього разу. Ключове в реформі сьогодні – забезпечити у складі судових кадрових органів – Вищої кваліфікаційної комісії суддів (ВККС) та Вищої ради правосуддя (ВРП) – чесних і принципових фахівців, які будуть віддані справі, а не шукатимуть власний зиск.

Понад дві тисячі суддів, які ще не пройшли кваліфікаційного оцінювання (переатестації), і ще стільки ж вакантних посад – загалом це більше половини суддівського корпусу, якість якого залежить від майбутньої ВККС. Дисциплінарні ж покарання, відсторонення та звільнення суддів – це відповідальність Вищої ради правосуддя.

Досі ці органи демонстрували неспроможність втілювати зміни в життя. Це й не дивно, адже кланова система просуває туди своїх людей не для змін, а для захисту і підтримання живильних корупційних практик. Оцінювання близько трьох тисяч суддів привело

до звільнення менше одного відсотка оцінених. Члени ВРП захищені від відповідальності, а тому тиснуть на суддів, карають суддів-викривачів, поблажливо ставлячись до відвертих корупціонерів.

Розуміння нагальної потреби перезавантаження цих органів є в міжнародних партнерів України, у громадянського суспільства і, переконаний, в української влади. Його демонстрували навіть передвиборні обіцянки президента Зеленського та «Слуги народу». Але чи є в останніх справжній інтерес до втілення цих обіцянок у життя? Чи прагнення користуватися вигодами цієї системи все ж таки переважає?

Відверто слабка президентська законодавча ініціатива про формування нової ВККС у парламенті перетворилася на контрніціативу (законопроект № 3711д), яка, всупереч рекомендаціям Венеційської комісії, віддає добір і призначення членів цієї комісії до рук нереформованої Вищої ради правосуддя. Ми писали про це минулого місяця, а тим часом парламент схвалив зазначену контрніціативу в першому читанні.

Що ж до Вищої ради правосуддя, то тут проблема ще складніша, адже вона – орган, визначений Конституцією, і припинити повноваження її членів звичайним законом без ризиків, що цей крок буде визнаний неконституційним, складно. Україна взяла на себе зобов'язання перед МВФ і Європейським

Союзом запровадити механізм попереднього відбору майбутніх членів ВРП із дійовим залученням міжнародних експертів, як це було під час формування Вищого антикорупційного суду (ВАКС), а також «пропустити» через зазначений механізм чинних членів цього органу. Згідно з меморандумом з МВФ, такий закон мав бути ухвалений ще в жовтні минулого року. Мін'юст навіть розробив відповідний законопроект, але ініціативу заблокували – ймовірно, на рівні офісу президента: швидше за все, думали, що МВФ і так грошей дасть.

У результаті, з'їзд суддів минулого тижня обрав чотирьох нових членів Вищої ради правосуддя за старою процедурою, що на практиці означає голосування за списком «темних конячок», який спускають суддям тіні минулого. І судді не ставлять своїм обранцям незручних питань, наприклад чому ті отримали й приватизували службову квартиру, маючи інше житло, або чому їхнє ім'я фігурує в розслідуванні вимагання хабаря за ухвалення судового рішення. Щоб уможливити такий стан справ, незадовго до з'їзду ВРП поспішила внести президентові подання про призначення 18 суддів-п'ятирічок, чиє кваліфікаційне оцінювання не було завершено відповідно до закону, бо вони отримали негативний висновок від Громадської ради доброчесності. Невипадково зазначені особи без суддівських повноважень були делегатами з'їзду суддів.

Лише 15 лютого президент Володимир Зеленський вніс до парламенту законопроект щодо реформи Вищої ради правосуддя (№ 5068), який передбачає створення Етичної ради, що перевірятиме кандидатів до ВРП на відповідність критеріям доброчесності та професійної етики. Рада номінуватиме суб'єкту призначення щонайменше двох кандидатів на кожну вакантну посаду.

Етична рада також проведе одноразову перевірку доброчесності чинних членів Вищої ради правосуддя, за результатами якої зможе ініціювати перед суб'єктом призначення звільнення відповідного члена. З моменту прийняття рекомендації про звільнення такий член ВРП усувається з посади до прийняття остаточного рішення суб'єктом призначення.

Етична рада складатиметься з шести членів: трьох суддів або суддів у відставці від Ради суддів України та трьох осіб від міжнародних організацій, із якими Україна співпрацює у сферах протидії корупції та/або судової реформи. Вона затвердить свій регламент і методику оцінювання.

Рішення Етичної ради вважатиметься ухваленим, якщо за нього проголосують, щонайменше, чотири члени Ради, за умови, що всі міжнародні експерти висловляться на користь прийнятого рішення. Такий кворум для прийняття рішення гарантуватиме, що до списку рекомендованих для призначення членами ВРП потраплять лише кандидати, до доброчесності яких немає запитань.

Проте, з іншого боку, члени Етичної ради за квотою Ради суддів зможуть блокувати внесення рекомендацій про звільнення недоброчесних членів ВРП, як і рекомендацій щодо призначення небажаних для них осіб до Вищої ради правосуддя.

Більше того, згідно із законопроектом, голова ВРП отримає повноваження призначати членів Етичної ради. А повноваження Етичної ради ініціювати звільнення членів Вищої ради правосуддя будуть разовими, тобто підзвітність діяльності цих членів не збільшиться.

З одного боку, запровадження попереднього відсіву кандидатів незалежною комісією дає надію на чесний відбір, а не просування «своїх». З іншого – запропонований механізм не видається достатньо ефективним.

Вирішити проблему може правило про вирішальний голос членів Етичної ради, делегованих міжнародними організаціями, у разі рівного розподілу голосів (як це було, наприклад, під час атестації прокурорів). Голову Вищої ради правосуддя і Раду суддів України у процедурі призначення членів Етичної ради краще замінити на голову та пленум Верховного суду – одного з двох судів (поряд із ВАКС), що був сформований кілька років тому на конкурсних засадах.

Рішення Етичної ради про невідповідність члена ВРП критеріям доброчесності і професійної етики має стати автоматичною підставою для припинення повноважень члена

Вищої ради правосуддя. Венеційська комісія вказала, що, за відсутності конституційного визначення суб'єкта, який може звільнити з посади члена ВРП, такого суб'єкта можна визначити звичайним законом.

Доцільно, щоб Етична рада зберігала можливість перевіряти поведінку членів ВРП на предмет доброчесності і професійної етики впродовж часу її існування (шість років, як пропонується законопроектом).

Ще одна ініціатива президента Володимира Зеленського – законопроект, спрямований на послаблення негативного впливу Окружного адміністративного суду м. Києва (ОАСК), який здобув славу найкорумпованішого в країні, що виконує замовлення олігархів і політиків (№ 5067). Проектом запропоновано передати з підсудності ОАСК до Верховного Суду справи про оскарження нормативних актів уряду, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Національного банку чи інших центральних органів (ідеться про акти, які містять норми права, а не стосуються безпосередньо конкретної особи). Мета законопроекту – правильна, адже це дозволить трохи зменшити ризики блокування реформ із боку столичного адмінсуду та інших зловживань в інтересах олігархів і окремих політичних сил.

Проте законопроект не вирішує комплексно проблему столичного адміністративного суду, голова якого Павло Вовк усіляко ухиляється від викликів та переховується від примусового доставлення до Вищого антикорупційного суду.

Адже «прославився» ОАСК не рішеннями щодо нормативно-правових актів, а насамперед зловживаннями під час розгляду справ стосовно індивідуальних рішень. Ідеться, зокрема, про визнання незаконною націоналізації ПриватБанку, необґрунтовані втручання в діяльність Національного антикорупційного бюро України (наприклад, зобов'язання виключити з офіційного реєстру відомості про Артема Ситника як директора бюро, обнуління доказів у кримінальних провадженнях), конкурсні процедури (наприклад, зупинення урядового рішення про конкурс на посаду голови митниці), діяльність членів ВККС,

кадрові рішення щодо топпосадовців (наприклад, усунення від виконання обов'язків в.о. міністра охорони здоров'я Уляни Супрун, поновлення на посадах вищих чиновників часів Януковича тощо).

Один із таких поновлених високопосадовців, який тепер став народним депутатом від ОПЖЗ, Григорій Мамка, кинувся рятувати «хлібні справи» для окружного адмінсуду, подавши альтернативний законопроект, щоб зберегти такі справи в компетенції цього суду.

Звісно, проблему столичного окружного адміністративного суду не вирішити за один день. Рішення передати певну частину справ до Верховного Суду може бути лише тимчасовим, зважаючи на велике навантаження на нього. При цьому забрати з підсудності ОАСК потрібно не лише справи про оскарження нормативних актів центральних органів влади, а й інші справи загальнодержавного значення, які містять найвищий ризик заподіяння шкоди внаслідок зловживань. Наприклад, ті ж таки справи щодо формування ВККС, ВРП, Етичної ради тощо. Інакше всі ці реформи буде зведено нанівець.

Більш адекватним і постійним може бути рішення про створення окремого адміністративного суду (за зразком Вищого антикорупційного суду) для розгляду в першій інстанції справ загальнодержавного значення з одночасним об'єднанням Окружного адміністративного суду м. Києва і Київського (обласного) окружного адміністративного суду в один, сформувавши його на конкурсних засадах. Звісно, втілення цієї ідеї потребує окремих законодавчих рішень і більше часу.

Загалом, законодавчі ініціативи президента Володимира Зеленського – рух у правильному напрямі, хоч дуже запізнілі, але не менш актуальні. Проте вони не приведуть до очікуваного результату, якщо не буде щирого прагнення впроваджувати зміни з увагою до деталей, бо саме в них ховається диявол. Без цього Володимир Зеленський стане заручником своїх же слів про нереформовані, корумповані та неефективні суди, які перейдуть у спадок наступникам (*Дзеркало тижня* (<https://zn.ua/ukr/internal/sudova-reforma-tri-kroki-prezidenta.html>). – 2021. – 16.03).

Жернаков М., голова правління Фондації DEJURE, д.ю.н.

Замість звільнення голови КСУ Тупицького суддівська мафія сьогодні може звільнити Головатого

Замість звільнення одіозного голови КСУ Тупицького суддівська мафія намагатиметься знести його заступника Головатого. А звільнення Тупицького саботувати.

Нагадаю, Олександр Тупицький засвітився в плівках, оприлюднених «Схемами», де жалівся, що на посаді судді «хер копейку хто дають».

Сергій Головатий не тільки не голосував за ганебне рішення КСУ про знесення е-декларування (як і за багато інших ганебних рішень), а й написав в усіх цих випадках окремі думки.

Також Головатого називають імовірним претендентом на пост голови КСУ. Очевидно, суддівську мафію незалежний суддя на цій посаді не влаштує.

Так що план у неї на завтра такий: знести до обіду Головатого, а пленарку по Тупицькому після обіду скасувати через відсутність кворуму.

Тенденційно, що Головатого звільнятимуть за заявою Дмитра Корчинського. Що це за персонаж, сподіваюся, пояснювати не треба.

Цікаво, що саме «відсторонений» Президентом Тупицький скликає завтра пленарку, і саме він створював цей порядок денний. Останній суддям розіслати о 17:01, тобто після кінця робочого дня. Класно, правда?

Як наслідок можемо завтра фактично отримати зацементованого Тупицького на посаді, одночасно втративши сильну йому противагу.

А тепер трішки про те чому це все пряма відповідальність Зеленського.

З жовтня місяця 2020 року і громадянське суспільство, і міжнародна спільнота

(Венеційська комісія і країни G7) в один голос навіть не кажуть, а кричать Зеленському і його слугам:

«Та запровадьте ви нарешті нормальну конкурсну процедуру відбору суддів КСУ, як це передбачено Конституцією.

Щоб там були добросовісні професіонали, а не урки з амбіціями Юлія Цезаря».

Що робить Зеленський?

Правильно,

– НІЧОГО не робить, щоб відбір суддів став об'єктивнішим;

– В ОБХІД конкурсу, передбаченому Конституцією і всупереч рекомендаціям Венеційки призначає до КСУ ставленика свого представника, який виступає за скасування люстрації;

– НЕКОНСТИТУЦІЙНО відстороняє Тупицького, причому так «ефективно», що той скликає пленарне засідання і звільняє своїх опонентів скільки хоче, попри те що думає про це Президент.

Законопроект про справжній конкурс до КСУ не тільки не проголосований, а навіть не внесений. Натомість внесено 100500 варіантів спаму, який проблеми аж ніяк не вирішує.

Цікаво як Володимир Зеленський сам почувається в такій ситуації.

Можливо, хоч раз варто дослухатися до рекомендацій експертів, в тому числі і міжнародних, які ВИ САМІ в них і попросили? (*Українська правда.Блог (https://blogs.pravda.com.ua/authors/zhernakov/6051bc38b6939/). – 2021. – 17.03).*

Кириченко Ю., керівниця проєктів із конституційного права Центру політико-правових реформ, співголова Ради коаліції «Реанімаційний пакет реформ»

Цього року Верховна Рада може розглянути законопроєкт про місцевий референдум

(Інтерв'ю Юлії Кириченко виданню Голос України)

Майже рік працює робоча група з розробки проєктів законів із питань народовладдя, яку очолює Перший заступник Голови Верховної Ради Руслан Стефанчук. Пакет документів складається не лише із закону про всеукраїнський референдум, який уже ухвалив парламент, а й із низки інших законопроєктів, зокрема, про місцеві референдуми, електронні петиції тощо.

Нещодавно в парламенті вже презентували концепцію законопроєкту про місцевий референдум. Чому законопроєкт є нагальним і як буде вибудований механізм забезпечення контролю народу за владою на місцях? Про це наша розмова із керівницею проєктів із конституційного права Центру політико-правових реформ, співголовою Ради коаліції «Реанімаційний пакет реформ» Юлією Кириченко.

– Юліє Миколаївно, чому виникла необхідність створювати робочу групу і вдосконалювати законодавство з народовладдя?

– Одна з передвиборчих обіцянок Президента України Володимира Зеленського була про забезпечення народовладдя. Постає запитання: що означає красиве слово «народовладдя», це ж не влада натовпу? Народовладдя має під собою певні підґрунтя й інститути, які існували з давніх часів. А що в нас є для безпосередньо прямої демократії? У Розділі III Конституції України – це вибори і референдум. З 1991 року наш інститут виборів працює періодично: ми обираємо Президента, народних депутатів і органи місцевого самоврядування. Звісно, бувають різні порушення, але загалом вибори в Україні оцінюються як демократичні. Таким само інструментом народовладдя поряд із виборами є референдум. Але тут більші проблеми. І, слава Богу, вони починають розв'язуватися.

Ще до ухвалення Конституції у нас був закон про всеукраїнський і місцеві референдуми 1991

року. Потім в Основному Законі в Розділі III врегулювали основну модель всеукраїнського референдуму трохи по-інакшому, ніж було до конституційного закону. У Перехідних положеннях Конституції йдеться: закони продовжують діяти лише в частині, що не суперечить Основному Закону України. За тим законом у нас відбувалися місцеві референдуми до листопада 2012 року. А потім парламент замість закону про всеукраїнський і місцевий референдуми ухвалив закон про всеукраїнський референдум. І він фактично скасував закон про проведення місцевих референдумів через те, що зняв врегулювання організації процесу. І з кінця 2012 року в нас існує конституційне право на місцевий референдум. Але фактично його немає. І, звісно, жоден місцевий референдум не був ініційований і проведений у межах права. Псевдореферендум у Криму не можна вважати місцевим референдумом.

З другого боку, той закон про всеукраїнський референдум, який був ухвалений в неконституційний спосіб, ще й встановив неконституційну модель національного референдуму. Можу про це стовідсотково говорити, тому що навесні 2018 року Конституційний Суд України ухвалив рішення про визнання неконституційним закону про всеукраїнський референдум в цілому. І КС зазначив: була порушена процедура загалом і закон закладає неконституційні механізми зміни Конституції України. Отже, парламент перевищив повноваження. Тому що процедура зміни Конституції – це виключно зміни до Основного Закону, і вони не можуть коригуватися нижчим актом, зокрема законом. Тобто фактично з 2012 року ми не мали конституційної процедури проведення всеукраїнського референдуму. І добре, що з 2012-го жоден національний референдум не був реалізований за неконституційним

законом. Уже з весни 2018-го після рішення КС національний референдум неможливо було провести. На початок 2019 року у нас було два інструменти народовладдя: безпосередньо вибори і референдум. Але референдум ми не можемо провести ні на національному рівні, ні на місцевому.

Парламент дев'ятого скликання – на мою радість, оскільки я борюся за демократичні процедури проведення референдумів і можливість народу вирішувати питання – ухвалив закон про всеукраїнський референдум, який пройшов дуже правильну процедуру напрацювання. Він був широко обговорений у робочій групі з народовладдя. Усіх заслухали: і громадськість, і фахівців. Саме народні депутати були організаторами парламентської робочої групи. Були залучені всі органи, які дотичні до реалізації референдуму, зокрема, і орган адміністрування проведення референдуму – Центральна виборча комісія. Оскільки другим напрямом політики в нас є диджиталізація та цифровізація, то були долучені представники Міністерства цифрової трансформації, які говорили про те, що, можливо, варто привнести певні електронні процедури. Також до групи залучили незалежних експертів, які не пов'язані із владою (це також важливо!) і які попередньо працювали в сфері референдумного законодавства. Також були долучені Міністерство юстиції і міжнародна організація IFES в Україні (Міжнародної фундації виборчих систем), яка займається в багатьох країнах питаннями демократичного законодавства у сфері виборів і референдумів.

Робоча група напрацювала законопроект, текст якого після громадського обговорення оприлюднили на сайті Верховної Ради. І в принципі будь-які охочі – експерти, виборці з активною позицією – могли подати застереження. Їхні думки були не просто переглянуті, а узагальнені Інститутом законодавства Верховної Ради України і розглянуті членами групи. Слушні пропозиції врахували. Ще відбулися публічні консультації, через карантин – в онлайн-форматі. Але, з другого боку, це дало можливість залучити фахівців з різних регіонів – сходу і заходу,

послухати науковців з Ужгорода і Харкова і активних громадян, які долучилися.

Далі цей законопроект пішов на експертизу Венеційської комісії. Її висновок, за який ми дуже їй вдячні, був опрацьований у межах парламентської групи між першим і другим читаннями у Верховній Раді шляхом внесення правок. У принципі, більшість пропозицій Венеційської комісії і ОБСЄ було враховано. Деякі були обґрунтовано відхилені. Наприклад, для нас неприйнятна пропозиція, що спостерігачами можуть бути «представники будь-яких держав». Бо ми не можемо допускати спостерігачів-громадян країни агресора, враховуючи події на сході України і анексію Криму. Тобто ми враховували політичну ситуацію і подивилися з точки зору українського національного інтересу.

Уже цього року парламент прийняв закон про всеукраїнський референдум, який уже підписаний і набирає чинності в пару етапів. Але фактично це дуже правильна історія – законопроект передбачає проведення національного референдуму за демократичною процедурою. Демократична процедура, з моєї точки зору, як представника громадянського суспільства, – це процедура, яка дає можливість державі чесно, без маніпуляцій показати волевиявлення виборців. З другого боку, у громадянського суспільства є можливість спостерігати і контролювати. Комісія з референдуму чи Центральна виборча комісія теж завжди повинні мати можливість спостереження. Бо будь-яка влада психологічно тяжіє до певних зловживань.

Друге, за що взялася парламентська робоча група і вже почала працювати, – це законопроект про місцевий референдум, який, на мій погляд, навіть більш актуальний, ніж закон про всеукраїнський референдум. Чому? Наприклад, я на сьогодні не бачу питання, яке потребує вирішення на національному референдумі. Але воно може виникнути. Тому має бути закон, який ухвалюється не під конкретні питання. На місцевому референдумі (на рівні базової громади – село, селище, місто) є питань багато. І спірних.

А місцевий референдум – це правовий механізм вирішення конфліктних ситуацій.

Приміром, коли є спірне питання між радою і певною частиною громади. І навпаки, рада під час ухвалення рішення хоче знати позицію громади, що громаді не подобається.

Якщо правового механізму вирішення конфлікту немає, то фактично починаються протестні рухи – виходять на вулицю, починають ламати паркани, бо не хочуть, щоб тут будувався такий пам'ятник чи вулиця мала таку назву. Але якщо буде закон про місцевий референдум, то конфліктні питання вирішуватиме громада у правовий спосіб – це більшість виборців, які візьмуть участь у голосуванні 50%+1 голос. І рішення місцевого референдуму буде обов'язковим для органів місцевого самоврядування.

Ще ми вважаємо, що треба надати можливість достроково припиняти повноваження і голови, і ради, якщо громада вважатиме, що помилилася на виборах чи рада ухвалила не ті рішення, які були заявлені в передвиборних слоганах.

Отже, загалом я підтримую рішення парламентської робочої групи – другим питанням розглянути концепцію місцевого референдуму. Вже є пропозиція до обговорення залучити асоціації – асоціації міст, невеликих громад. Завдяки стейкхолдерам – парламенту, уряду, міністерству юстиції, ЦВК, які беруть участь в експертному обговоренні, – ми підготуємо документ з ефективним механізмом. Щоб громада мала ефективний механізм вирішувати питання через референдум. Але головне: треба дуже виважено продумати баланс, щоб місцева влада не мала інструменту для маніпуляції і перекладання відповідальності на громаду.

– Навколо яких питань найбільше точиться дискусій у робочій групі?

– Найбільш дискусійним, як і під час підготовки закону про всеукраїнський референдум, є питання «предмета». Дуже важливо чітко визначити, які питання не можуть бути ініційовані (як на всеукраїнському рівні, так і на місцевому), наслідки референдуму. Щоб не було як, умовно, під час референдуму Кучми – коли в політичних цілях другий Президент використав два мільярди гривень. Тоді виборці сказали «так» на всі питання. А

в результаті – нуль. Тому що це були питання конституційних змін, а змінювати Конституцію – виключно повноваження парламенту. Тоді у Президента не було в парламенті підтримки в триста голосів (а саме стільки потрібно для зміни Основного Закону. – Ред.). Тобто фактично українці брали участь у референдумі, але не знали, що вони не вирішують. Такі моменти важливо усвідомлювати і не допускати референдумів, які зрештою можуть нести лише деструкцію. Навіть більше, глава держави вчинив безвідповідально. Такий референдум заклав конфлікт між виборцями і парламентом.

Тому важливо на рівні місцевого референдуму визначити, де ж ті «предмет», межа, хто контролюватиме, чи правильно поставлено запитання. На сьогодні в принципі вже є бачення. Але дискусія точиться навколо того, чи варто надавати право громаді (за ініціативою не менш як 10 відсотків виборців) ініціювати питання і проводити референдум про визнання нечинними нормативних актів місцевого самоврядування.

Або чи давати право громаді (умовно, в якійсь момент громада вважає, що рада ухвалила рішення, яке не відповідає її інтересам) винести будь-яке питання на референдум, а не оскаржувати у суді. І якщо 50 відсотків +1 проголосують за те, щоб акт втратив чинність, то він втратить чинність. Але!

Є акти, які набули чинності. Наприклад, на реконструкцію мосту виділили гроші, вже почалися роботи. А потім унаслідок рішення громади акт втрачає чинність. Виникає питання: що робити з мостом, з грошима, які виділили? Треба ретельно прописати наслідки, які може врегулювати рада.

Я запропонувала другий варіант. Так зване вето громади. Спочатку визначити найбільш чутливі питання і передбачити, що рішення ради стосовно них протягом трьох місяців не набиратиме чинності. Упродовж цього часу громада може ініціювати референдум і сказати «ні». Тоді відповідно акт не набирає чинності. Для мене цей варіант придатний із точки зору юридичної визначеності. Проте обидва варіанти можуть бути, але обрати треба один.

– *Питання якого рівня може вирішувати громада?*

– Робоча група чітко визначила: на місцеві референдуми можуть виноситися питання базового рівня – ті, які належать до відання ради, голови і безпосередньо територіальної громади. Тобто будь-які рішення, які ухвалює місцева влада.

Навіть можуть бути винесені питання розвитку певної громади, наприклад, про підтримку туристичного напрямку. Або ж питання про перейменування вулиці, будівництво мостів, пам'ятників чи про неможливість скорочення паркової зони. Дуже чутливі екологічні питання – побудови об'єктів, які мають шкідливі наслідки. Звісно, мають проводитися публічні консультації. Але громада, на мій погляд, може заборонити будівництво, якщо це відноситься до місцевого відання. Натомість доля об'єктів загальнодержавного значення не може вирішуватися на рівні місцевого референдуму.

– *А, наприклад, оскаржити урядове рішення про введення карантину?*

– Ні. Кабінет Міністрів ухвалює постанову загальнодержавного значення. І відповідно жодна громада не може його поставити на своєму рівні. Навіть рішення, які стосуються області, на рівні однієї громади не можуть бути вирішені.

– *Де брати гроші на проведення місцевих референдумів?*

– На мій погляд, у робочій групі з розробки проєктів законів з питань народовладдя є гарна ідея. Якщо місцевий референдум ініціює сама рада, яка знає свої фінансові можливості, – опитування проводити коштом місцевого бюджету. Якщо це ініціатива громади – і в місцевому бюджеті чи в резервному фонді є на це гроші, – то шляхом знову таки місцевого бюджету. І нова ідея. Ми вважаємо, що держава мала б забезпечити право на місцевий референдум у дотаційних громадах. Якщо громада (не менш як 10 відсотків) ініціює референдум, то вона отримує право провести референдум за кошти державного бюджету. Але на наступний рік має відшкодувати державі. Ми хочемо закласти гарантію для виборців із

дотаційних громад: проводити референдум, якщо вони вважають це доцільним.

– *Чи може референдум збігатися з перегонами?*

– Референдум може збігатися з національними виборами – парламентськими і президентськими, тому тут немає зловживань щодо політичного інтересу. Але не може проводитися одночасно з черговими або позачерговими місцевими виборами.

– *На кого будуть покладені функції контролю?*

– Функції контролю з формування питання покладаються на ЦВК, функції організації і контролю з організації – на територіальні виборчі комісії.

– *Скільки питань можна виносити на референдум?*

– Над цим питанням теж дискутує група. Поки що ми зупинилися на тому, що лише одне питання. Нагадаю: на національному рівні у нас виноситься одне питання – і це європейська практика. Але на місцевому рівні, з огляду на економію коштів, може бути і три питання (коштом місцевого бюджету). Тому є дискусія між тими, хто за доцільність, і тими, хто за економію. Тобто ще обговорюємо: буде одне питання чи не більше трьох.

– *Як відбуватиметься інформаційне забезпечення проведення місцевого референдуму?*

– Є прихильники та опоненти питання, яке виноситиметься на референдум. І передбачається реєстрація: прихильник питання референдуму чи опонент. Прихильники і опоненти вестимуть агітацію – за чи проти – за власні кошти. Або за ті, що будуть акумульовані у фондах, які за бажанням поповнюватимуть виборці чи громадські організації. Держава забезпечуватиме лише інформування. Під інформуванням ми розуміємо збалансовану роз'яснювальну об'єктивну інформацію про те, яке питання виноситься, як і де голосувати.

– *Як буде прописано проведення референдумів на окупованих територіях – на сході та в анексованому Криму?*

– Звісно, закон про місцевий референдум матиме чинність на всій нашій території. Але,

за аналогією з виборами, на непідконтрольних територіях референдуми не можуть бути проведені. На сьогодні в робочій групі однакостайні: на непідконтрольних територіях проведення референдуму неможливе! Це може бути лише через три роки після повернення цих територій під контроль української влади. І це буде прописано в перехідних положеннях. Це міжнародна практика.

Тому, умовно, сепаратисти не можуть провести місцевий референдум.

– Ви аналізували і український досвід проведення референдумів, і, напевно, міжнародний. Які практики вам сподобалися? І коли парламент уже може розглянути законопроект про місцевий референдум?

– Ми вивчали досвід проведення наших референдумів з 1991-го по 2012 рік в Україні. Упродовж 21 року було ініційовано 178 референдумів, відбулося 160, а визнано такими, що відбулися і підтримано питання, – 122. Тому ми змогли проаналізувати неуспішні референдуми, помилки, спірні питання, взяти це до уваги і викласти процедуру проведення місцевих референдумів, щоб уникнути

негативного. Думаю, що цього року можемо очікувати і закон про місцевий референдум.

Міжнародний досвід місцевих референдумів дуже різний і залежить від форми правління та устрою. Вкрай важливі і певні історичні моменти. Подобається, як Швейцарія вирішує питання урядування шляхом референдумів. Але, наприклад, ми відрізняємося від неї й активністю виборця, й устроєм. Ми аналізували і пострадянські країни, і схожі на Україну, які мають найефективніші моделі місцевих референдумів.

– Наскільки комфортно працювати в робочій групі?

– Коли формується відкритий експертний діалог – це комфортно. Коли на це йдуть парламентарії і ще сприймають конструктивні незалежні пропозиції – це дуже комфортно. Тому на сьогодні парламентська робоча група з народовладдя є вкрай комфортною для вироблення компромісних і найкращих норм (ЦППР (<https://www.pravo.org.ua/ua/news/20874898-intervyu-yuliyi-kirichenko-vidannyyu-golos-ukrayini>). – 2021. – 17.03).

Ткачук А., директор з науки та розвитку Інституту громадянського суспільства

Чорна кішка децентралізації

Чи не щодня на телеекранах і різних новинних сайтах можна побачити чи почитати про різні негаразди, які виникають у сферах освіти, соціальних послуг, охорони здоров'я і до яких певним чином прикріплюють тезу «через децентралізацію».

Створюється така собі ілюзія, що «через децентралізацію» закрили відремонтовану школу, не взяли на баланс лікарню, розпустили центр соціальних послуг, не відремонтували дорогу. На жаль, таких випадків досить багато, але здебільшого причиною тут є не децентралізація, а зовсім інше.

Відсутність стратегічного планування, некоординованість дій різних органів публічної влади (в тому числі і законодавчої), робота на власний піар, а не на суспільні інтереси,

підмінили командну роботу і єдиний мозковий та організаційний центр реформи.

Децентралізація просто підсвітила ці негаразди, і раптом усі почали бачити: те, що ще вчора вважалося благом від чергового керманіча області чи нардепа, сьогодні виглядає банальною розхлябаністю, яка призвела до неефективного використання бюджетних коштів, яких і так обмаль.

До цього додається дивна позиція народних депутатів, які вирішили створити абсолютно нове законодавство для місцевого самоврядування прямо з чистого листа (йдеться про законопроект про місцеве самоврядування, який було презентовано 1 березня). Воно не базується на нашій системі права та зводить нанівець зусилля десятків людей, які раніше працювали

над реформою, і може стати додатковим засобом руйнування системи управління в країні загалом.

Однак про все по порядку.

Хаос планування та використання публічних коштів

Нещодавно на ТБ у новинах показали місто Рожище. Суть приблизно така: райрада за 5 млн грн відремонтувала приміщення для районної амбулаторії. Все чудово, євроремонт. Але район ліквідований, і це приміщення райрада хоче передати у громаду, а та не бере. Чому не бере? У місті є лікарня, в якій є поліклініка. Так, вона не нова, але там і поліклініка, і стаціонар. Щодо нової амбулаторії, то міський голова каже: «Ми її не беремо, бо у нас не вистачить коштів на нашу поліклініку та амбулаторію». Ну і ще один момент. Амбулаторія у совдепівському двоповерховому приміщенні, перший поверх відремонтували і навіть утеплювали стіни, а другий – стоїть обдертий, там нікого нема, і він не обігривається. От голова і каже: що це за утеплення, коли нагорі нема обігріву?

П'ять мільйонів витратили, а результату нема. Але чи винна тут децентралізація? Чи прораховував хтось альтернативні варіанти – ремонт у лікарняній поліклініці, створення амбулаторії десь у віддаленішій частині колишнього району, якщо ця амбулаторія для сільських жителів? І головне, як координували між собою дії щодо цієї амбулаторії МОЗ, ОДА, РДА, райрада, міськрада, якщо виникла така прикра історія? І це на сьомому році децентралізації.

Другий приклад. У селі Проскурівка Хмельницької області закрили школу. Перед тим її капітально відремонтували за кошти, які Україна отримала за Кіотським протоколом. Було проведено «утеплення фасадів, горищного перекриття, заміну вікон і дверей по вул. Шкільна, 5, у селі Проскурівка Ярмолинецького району Хмельницької області». Принаймні так стверджує офіційна звітність.

Проте перед прийняттям рішення про такі роботи варто було б зрозуміти, що кількість дітей від такого ремонту не збільшиться, адже їх просто фізично там уже немає. От що говорить голова громади: «1-го та 3-го класів на цей

навчальний рік немає. У 4-му класі – четверо, в 5-му і 9-му – по одній дитині, а в 7-му – двоє. Це виходить індивідуальне навчання. І лише у 2-му і 6-му класах навчаються по п'ятеро, а у 8-му – вісім дітей. Таким чином у школі є тільки три повноцінні класи, хоча вони й вважаються малокомплектними».

Рішення про ремонт приймалося в ОДА. Невже там не знали демографічної ситуації в цьому селі? Якщо не знали, то гріш їм ціна як державним службовцям. Якщо ж знали і все одно робили, це ще гірше – це марнотратство.

Отже, і в першому, і в другому випадках ми можемо говорити, що причиною подібних проблем перш за все є не власне децентралізація, а відсутність будь-якої координації за вертикаллю і горизонталлю. Виконавча влада і місцеве самоврядування не надто співпрацюють щодо публічних інвестицій, а такі поняття, як системне планування та оцінка впливу тих чи інших рішень на середньострокову ситуацію на територіях, відсутні у лексиконі цих органів як такі. Відсутність координації на всіх рівнях урядування сьогодні є чи не найбільшою проблемою для успішного завершення першої фази децентралізації.

Якщо ми подивимось зараз результати першого етапу реформи – утворення спроможних територіальних громад і нових районів, то поряд із здобутками можна побачити нові проблеми, які якраз породжені відсутністю координації дій на національному рівні та певним відходом від концепції реформи, затвердженої розпорядженням Кабінету міністрів № 333-р від 01.04.2014 року.

Перший етап реформи можна розділити на дві хвилі: добровільне об'єднання територіальних громад, яке привело до утворення 1000 ОТГ, та адміністративне об'єднання за рішенням уряду, після якого в Україні вся її територія покрита 1470 територіальними громадами з однаковими повноваженнями.

Варто зауважити, що при завершенні процесу формування спроможних територіальних громад по всій території України припустилися кількох помилок, яких можна було уникнути.

По-перше, при адміністративному об'єднанні у багатьох випадках якось забули про зміст самої

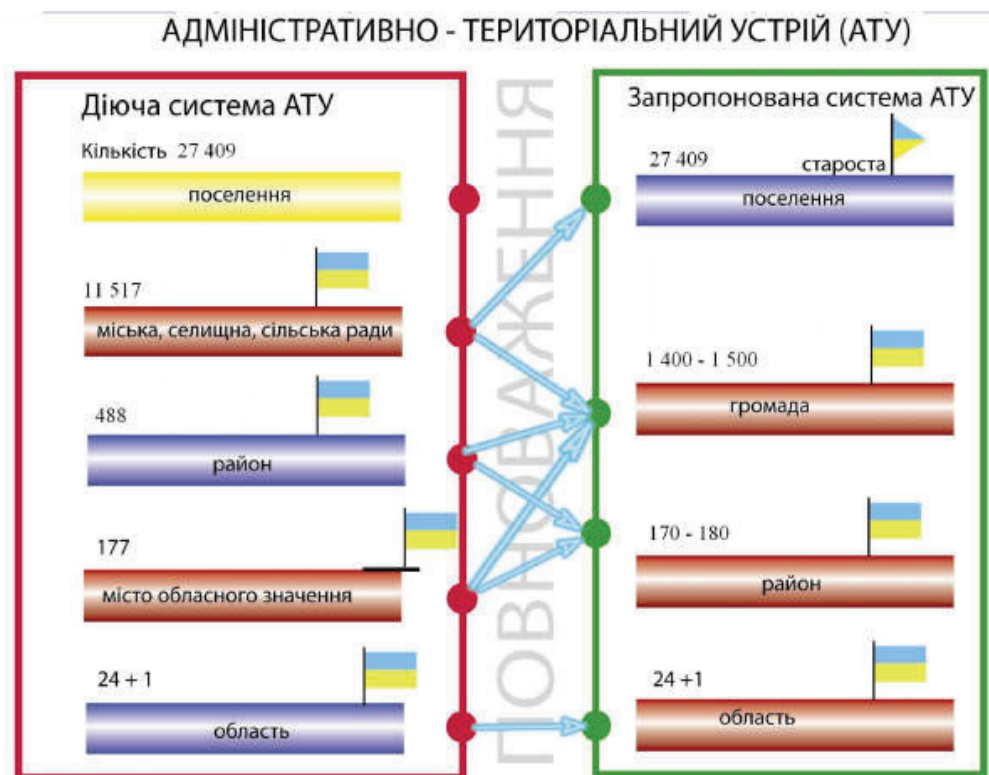
територіальної громади як сукупності жителів певної території, що мають певну спорідненість, тяжіють до одного центру і безпосередньо впливають на формування органів місцевого самоврядування.

Насправді створено низку територіальних громад, які складаються із 50–80 населених пунктів і охоплюють територію в 1500–2500 кв. км. Говорити тут про якусь територіальну ідентичність і доступність можна лише за великої фантазії. Найбільш проблемним у таких громадах є те, що значною мірою це громади, які розташовані вздовж кордонів України з Російською Федерацією. Це по суті означає відсутність будь-якої публічної влади на великих прикордонних просторах, що посилює загрози для стабільності українського простору.

По-друге, партійно-орієнтовані народні депутати України зробили все для того, аби у надмірно великих громадах позбавити периферійні поселення будь-якого представництва в органах місцевого самоврядування територіальної громади – місцевій раді та виконавчому комітеті. Адже

партійні вибори призвели до того, що тотальна більшість обраних депутатів – це жителі адміністративного центру громади, які належать до різних партій, а старости, які у минулому обиралися жителями периферійних поселень і були членами виконкому, перестали обиратися на виборах і втратили можливість бути членами виконкомів. Більш того, кількість старост на такі великі території зараз є досить незначною. На одного старосту може припадати 10–15 поселень, розкиданих на великій площі, що однозначно не сприяє доступності влади для громадянина.

При розробці Концепції одним із аргументів того, чому у значно більшій громаді влада наближається до людини, якраз і було впровадження старост у значній кількості поселень. Таким чином, майже кожне село отримувало старосту, а відтак, представника місцевої влади у поселенні і представника поселення перед органами місцевого самоврядування громади. На жаль, так не сталося. Зміни підходів до інституту старост і скорочення їх кількості неодмінно негативно вплинуть на взаємовідносини у великих громадах.



Як планувався розподіл повноважень при реформі
(слайд із презентації реформи на засіданні уряду, створено 16.02.2009 р.)

По-третє, боротьба з районними радами як «противниками реформи» призвела до того, що районні ради втратили усі свої повноваження по факту, через позбавлення їх фінансових ресурсів змінами до Бюджетного кодексу України. Райрадам відвели роль органу, який має передати майно у територіальні громади і «померти». Основними лобістами такого підходу до райрад виступили міські голови великих міст, об'єднані в Асоціацію міст України (АМУ). Великі міста можна зрозуміти. Їхня спроможність достатня, аби не перейматися долею районних рад, натомість на території цих міст розташоване майно, яким управляли районні ради, – райлікарні, будинки культури, спортивні та мистецькі школи, різні соціальні служби. Це ласий шматок майна, який місту не потрібен для утримання, але який можна вигідно використати – продати, віддати в оренду, під забудову.

За кадром залишився факт, що Україна це не тільки великі міста, це і значні сільські території із слабкою інфраструктурою та низькою економічною спроможністю територіальних громад: низька чисельність населення, низька зайнятість, погана демографія. Але правила одні для всіх, і районне майно цих територій також пішло у територіальні громади, для багатьох з яких його утримання є нереальним, а кількість – непотрібною. Відтак, починається процес закриття установ, що обслуговували колишній район, а тепер відійшли у конкретну громаду, яка не може собі дозволити утримувати їх в інтересах не лише себе, а й сусідів. Десь це абсолютно правильно, але у багатьох випадках це удар по послугах для населення.

Про такі помилки можна було б продовжувати говорити, але нас може чекати ще більш системна помилка – нове правове регулювання місцевого самоврядування на основі нової редакції Закону «Про місцеве самоврядування в Україні».

Небезпечні фантасмагорії від законодавця

Загалом виглядає цілком логічним, що законодавець вирішив узятися за підготовку нової редакції Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», адже реформа місцевого самоврядування та територіальної

організації влади, по суті, завершилася на тому етапі, який дозволяє здійснити українська Конституція.

Правда, від президента ми почули, що найближчим часом він таки внесе у Верховну Раду України проєкт змін до Конституції в частині місцевого самоврядування. Незважаючи на те, що «інклюзивний конституційний процес» тривав уже понад рік, остаточного тексту проєкту поки не оприлюднено, тому обговорювати конституційні зміни наразі нема сенсу.

Так само ми почули ініціативу президента про розробку й ухвалення «муніципального кодексу». І перша, і друга ініціативи не нові, про них періодично говорили чи не всі попередні президенти. І якщо для конституційних змін можна знайти обґрунтування, то стосовно муніципального кодексу це не надто виходить. Адже з предметом правового регулювання тут буде не просто, оскільки місцеве самоврядування – це інститут публічної влади, що здійснює повноваження у різних сферах, які вже врегульовано іншими законами, у тому числі кодексами, наприклад Земельним.

Проте повернімося до законопроєкту. Якою є ключова потреба для нової редакції та чи можна обійтися без такої?

Загалом реформа місцевого самоврядування передбачала урівняти в правах і можливостях усі територіальні громади в Україні, і нині це відбулося. Що з цього приводу потребує уточнення у законі? Лише зняття приписів у багатьох статтях, де йдеться про повноваження виконкому рад міст обласного значення, оскільки такого поняття для рад не залишилося.

Потрібно також уточнити статті 43, 44, де йде мова про повноваження районних та обласних рад, оскільки, позбавивши районні ради повноважень і ресурсів через зміни до Бюджетного кодексу, законодавець створив ситуацію, коли є конституційні органи публічної влади, є обрані кілька тисяч депутатів цих рад, але для них не визначено підкріплених ресурсами повноважень. Це абсолютно аномальна ситуація для держави, яка справді потребує оперативного виправлення. І на цьому поки що крапка.

Та що робить законодавець?

Законодавець, незважаючи на те, що саме його провиною є відсутність ясності щодо районних рад і поява багатьох проблем на районному рівні із подальшим забезпеченням населення певними публічними послугами, які надавалися на рівні району і які не завжди можуть надаватися територіальними громадами у більшості периферійних територій, замість нагальної зміни чинного закону розпочав довгу історію із підготовки та ухвалення принципово нового закону.

Закон «Про місцеве самоврядування в Україні», ухвалений 1997 року, пройшов випробування часом, і досі не було нарікань на його незрозумілість чи нефункціональність. Чому? Та тому що він побудований за класичною схемою для статусного закону: спочатку матеріальні норми – потім процесуальні, спочатку система органів – потім повноваження – далі процедури – далі санкції. Закон створено за принципом позитивних формулювань, що спонукають до дії, а не забороняють її. Правові конструкції є досить зрозумілими, термінологія усталеною.

Що натомість пропонується у новому законопроекті і що неминуче викличе проблеми із застосуванням правових конструкцій, використаних у ньому?

Перше: порушення конституційного принципу визначення повноважень органів публічної влади.

Ідеологічна основа законопроекту містить відхід від принципу, закладеного у статті 19 Конституції України, зокрема у частині другій: «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України».

Це є важливим принципом дотримання конституційності і законності органами та посадовими особами органів публічної влади і засторогою від перебирання ними додаткових повноважень на себе. Що натомість пропонує законопроект?

Зокрема таке: «2. У межах визначеної цим законом сфери компетенції органів місцевого

самоврядування територіальної громади, рада громади може вирішувати будь-які питання місцевого значення, не вилучені зі сфери її компетенції, та повноваженнями на вирішення яких не наділені відповідно до закону інші органи державної влади або місцевого самоврядування».

Тож можна припустити, що різні місцеві ради територіальних громад можуть по-різному визначати для себе, що належить до питань місцевого значення, а що ні. Таким чином, ми можемо отримати досить дивну ситуацію: у різних українських територіальних громадах українські громадяни матимуть різні права щодо отримання певних публічних послуг.

Друге: порушення принципу правової визначеності.

Ви вже побачили, що «будь-які питання» можуть тлумачитись як досить широко, так і досить вузько, якщо аналізувати зазначену норму із наступними нормами статей проекту. Адже виникає запитання: що це за «будь-які питання»? І ким вони мають бути «вилучені зі сфери компетенції»? Можна спробувати знайти відповідь у інших статтях законопроекту, може, така визначеність з'явиться? Читаємо статтю 79: «Сфера компетенції місцевого самоврядування – сукупність визначених Конституцією та законами України питань відповідальності місцевого самоврядування, для вирішення яких воно наділяється відповідними повноваженнями, правами та обов'язками».

А чи містить Конституція «питання відповідальності місцевого самоврядування»? Ні! Автори цієї конструкції взагалі не взяли до уваги усталений зміст понять «компетенція» та «відповідальність», «орган місцевого самоврядування» та «місьцеве самоврядування», тому і народилася конструкція, які підтверджує правову невизначеність.

Тут варто згадати, що нині чинний закон про місцеве самоврядування чітко окреслив сфери компетенції – освіта, житлово-комунальне господарство, будівництво, земельні відносини тощо. І в межах цих сфер визначив повноваження місцевої ради і повноваження виконавчих органів. Натомість у новому

проекті ми отримуємо взагалі незрозумілі сфери компетенції.

Вище я вже звертав увагу на те, що використання негативних конструкцій замість позитивних створює додаткові проблеми із застосуванням закону.

У законопроекті є стаття 81, яка нібито регулює «загальні засади розмежування сфер компетенцій держави та місцевого самоврядування». Побудоване таке регулювання на негативних/заборонних конструкціях:

«1. Органи місцевого самоврядування не можуть приймати рішення з питань:

...2) оборони України, захисту її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності (крім питань військового обліку та мобілізації, а також виконання законних рішень уповноважених органів державної влади та/або президента України в умовах воєнного або надзвичайного стану, у особливий період);

...4) ядерної та радіаційної безпеки (окрім виконання законних рішень уповноважених органів державної влади та/або президента України в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації, у особливий період);

...10) державного експортного контролю...».

Таких приписів тут багато, з них взято лише кілька для ілюстрації. Отже, місцеве самоврядування не може приймати рішень щодо ядерної та радіаційної безпеки. А щодо бактеріологічної, хімічної може? Не думаю, що зазначене належить до сфери компетенції місцевого самоврядування, але ж у переліку їх нема? Не може в сфері експортного контролю, а імпортного?

Автори проекту не спробували проаналізувати, що, наприклад, наведений пункт 2 цієї статті ставить під сумнів усе те, що робили і роблять органи місцевого самоврядування для оборони країни. Адже багато транспорту, медикаментів, бронезилетів, продуктів закуплено чи передано з комунальної власності бійцям на фронті. Тепер це має бути незаконно?

Третє: загроза остаточного руйнування системи управління в державі.

На жаль, так сталось, що починаючи з 2019 року державна служба як така і виконавчі

органи влади на центральному, регіональному та районному рівнях суттєво ослабли. По суті, керованість було збережено завдяки системі органів місцевого самоврядування, особливо це було видно в часи різкого поширення пандемії. В проекті закону автори закладають досить дивну і небезпечну схему, яка може паралізувати ситуацію у окремих регіонах держави, а відтак, і в державі в цілому.

Усі розуміють, що органи місцевого самоврядування виконують власні повноваження та делеговані. Конституція визначає, що це «окремі повноваження органів виконавчої влади». Ці повноваження сьогодні прямо визначені у чинному Законі «Про місцеве самоврядування в Україні». У законопроекті відійшли від такого підходу, натомість визначили, в який спосіб має відбуватися наділення повноваженнями. Понад те, конституційну норму щодо делегування повноважень від органів виконавчої влади замінили іншою, про «повноваження держави», які ніде окремо не визначені. Введено спеціальну статтю 84 «Гарантії суспільної стабільності під час наділення органів місцевого самоврядування повноваженнями держави», яка містить руйнівний для системи управління припис:

«3. У разі порушення визначених цим законом умов та принципів наділення органу місцевого самоврядування повноваженнями держави та гарантій суспільної стабільності, таке наділення може бути оскаржено в судовому порядку з мотивів невідповідності Конституції України, цьому закону асоціацією відповідних органів місцевого самоврядування з всеукраїнським статусом. Орган місцевого самоврядування має право за рішенням ради не виконувати таке повноваження до завершення розгляду такого позову».

Уявляєте ситуацію, коли Зачепилівська сільрада раптом вирішує, що надання соціальних послуг людям літнього віку не гарантує суспільної стабільності і тому виконувати таке повноваження органи місцевого самоврядування Зачепилівської громади не будуть?

Говорити про правові проблеми цього законопроекту можна довго і детально. Тут купа деталей щодо сайтів, стратегій, реєстрів, яким

точно не місце у законі, натомість ключове – зрозумілі повноваження, власні та делеговані, – відшукати дуже складно. Так виглядає, що після ухвалення цього закону місцеве самоврядування має позбутися більшості своїх фінансових надходжень, адже делегованих повноважень не визначено, значить, під них не можна розрахувати державні податки. І навіть якщо вони будуть визначені іншими законами, їх ще треба внести до реєстру повноважень! Тобто не закон визначає повноваження, а наявність запису у реєстрі. Це щось узагалі нове у правовій системі.

Як підсумок, можна завершити тим, із чого починали. Немає координації – нема результату, принаймні того, на який розраховували при затвердженні Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в 2014 році.

Так виглядає, що сьогодні реформа дійсно залишилася без «голови» – ключового координуючого органу, який тримав би рамку реформи, не даючи окремим міністерствам вибиватися з її контексту. Не має значення, як цей орган називатиметься – віцепрем'єр,

комітет чи комісія при ньому. Проте вкрай важливо, щоб децентралізацію, яка зачепила всі сфери управління, враховували при здійсненні секторальних реформ, і при цьому не було перекладання не властивих повноважень на органи місцевого самоврядування, ще й без ресурсів. Інакше ми ризикуємо не лише втратити імідж успішної реформи, а й наша державна машина просто нікуди не поїде.

Що робити із цим конкретним законопроектом? Чи можна його удосконалити? Яка позиція уряду щодо цієї нормотворчості? Як на мене, удосконалення проекту у рамках його нинішньої ідеології неможливе. Надто він алогічний, складний і чужий для нашої правової системи. Однак проблеми, які виникли на останньому етапі реформи, слід вирішувати. Тому зараз варто швидко внести необхідний мінімум змін до чинного Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», а потім знову починати роботу над новим законопроектом, можливо, з урахуванням конституційних змін, якщо такі будуть (*Дзеркало тижня* (<https://zn.ua/ukr/internal/chorna-kishka-detsentralizatsiji.html>). – 2021. – 9.03).

КОНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Туреччина

Президент Турції Тайип Ердоган заявив, що в першій половині 2022 року влада намерена представити народу текст нової конституції республіки. «Конституція буде продуктом відкритої та прозорої роботи. Ми розраховуємо підготувати її в першій половині наступного року. І обов'язково представимо її народу на одобрення», – сказав він на час виступу на конгресі правлячої Партії справедливості та розвитку в Анкарі, яке транслирував телеканал Ен-ти-ви.

Тайип Ердоган відзначив, що чинному основному закону «уже 29 років, і в історичному контексті він втратив актуальність». «Хоча в конституції вже майже не залишилось незмінених статей, все ж немає тексту, який охоплював би кожного в цій країні.

В світі, ми бачимо, конституції змінюються частіше. Є держави, в яких основний закон майже не змінюється, і вони мають таку стабільність завдяки простоті текстів конституцій», – відзначив Тайип Ердоган.

Турецький лідер відзначив, що нова конституція «врахує всі внутрішні та міжнародні реалії» і стане повністю інклюзивною для кожного громадянина Турції. Він нагадав, що спроби змінити основний закон здійснювалися владою і раніше, але «політичний клімат не давав закінчити цю роботу».

«Віднесені нами раніше зміни до конституції, думаю, дали нам величезний досвід. Сьогодні країна як ніколи раніше готова до нової конституції», – заявив він (*Большая*

Азия (<https://bigasia.ru/content/news/politics/tekst-novoy-konstitutsii-turtsii-predstavyat-narodu-v-sleduyushchem-godu/>). – 2021. – 24.03).

Вірменія

Прем'єр Арменії Никол Пашинян заявив про намір ініціювати в країні конституційні поправки, результатом прийняття яких може стати перехід до напівпрезидентської форми правління. «Пришло час констатувати, що ми повинні в жовтні ініціювати прийняття нової конституції або прийняти поправки. І так, перехід до напівпрезидентської форми правління є можливим сценарієм», – сказав Пашинян на мітингу в Єревані. Рішення буде прийнято на референдумі, зазначає «Інтерфакс».

Киргизстан

Парламент Киргизстану призначив проведення референдуму щодо змін до Конституції країни на 11 квітня. Про це повідомляє місцева служба Радіо Свобода. За законопроект проголосували 94 депутати, проти – шість. Очікується, що президент Садир Жапаров підпише його 12 березня.

17 лютого парламент країни почав обговорення нового проекту Конституції Киргизстану, який передбачає затвердження в країні президентської форми правління, введення запровадження інституту Народного Курултаю (Народних Зборів), а також скорочення кількості депутатів парламенту з нинішніх 120 до 90.

У проекті нової Конституції йдеться, що один і той же президент може очолювати країну не більше двох п'ятирічних термінів. Згідно з чинною Конституцією, глава держави обирається строком на шість років, але не може обиратися двічі.

Білорусь

В очередную годовщину принятия первой Конституции независимой Беларуси Александр Лукашенко провел заседание Конституционной

Армения перешла от полупрезидентской к парламентской форме правления на основе референдума, проведенного в 2015 году. Однако теперь Пашинян заявил, что возвращение к старой форме будет гарантировать стабильность в стране и исключит в дальнейшем «формирование внутривнутриполитических кризисов» (*Forbes* (<https://www.forbes.ru/newsroom/obshchestvo/422321-premer-armenii-anonsiroval-referendum-ob-izmenenii-formy-pravleniya>)). – 2021. – 1.03).

Згідно з правками, структура і склад уряду визначаються президентом, діяльність уряду на чолі з прем'єром забезпечується адміністрацією президента. Глава уряду в свою чергу очолює адміністрацію президента.

У проекті також пропонується вивести Конституційну палату зі складу Верховного суду, утворивши Конституційний суд Киргизстану.

При цьому повного тексту нової Конституції у відкритому доступі немає. Не бачили його і депутати. Обговорення поправок викликало суперечки в парламенті Киргизстану. Критики зміни Конституції вказували, що не було широкого обговорення проекту, його не аналізували експерти з конституційного права та не пояснювали суть змін населенню (*Radio Свобода* (<https://www.radiosvoboda.org/a/news-kyrgyzstan-referendum/31145049.html>)). – 2021. – 11.03).

комиссии, которая должна подготовить проект нового Основного закона. О том, кто вошел в состав комиссии, что станет главным вызовом в

ее работе, и как к ней относятся оппозиционеры, уже обнародовавшие свой проект, рассказывает DW.

Кто в составе Конституционной комиссии?

Первое заседание Конституционной комиссии прошло под председательством Александра Лукашенко в его главной резиденции – во Дворце независимости. Лукашенко подчеркнул, что изменения в конституцию вносят не потому, что документ себя исчерпал – просто необходимо его актуализировать, учитывая новые реалии.

Перед началом встречи телеграм-канал «Пул Первого», близкий к пресс-службе Лукашенко, обнародовал состав комиссии из 34 человек. Среди них как руководители самого высокого ранга – премьер-министр Роман Головченко, спикеры обеих палат парламента Наталья Кочанова и Владимир Андрейченко, глава администрации президента Игорь Сергеенко, – так и те, кого принято называть представителями общественности, – ректор Белорусской государственной академии музыки Екатерина Дулова, режиссер Александр Ефремов, паралимпиец Алексей Талай.

При всем уважении к общественникам, основная работа, вероятно, упадет на плечи профессиональных юристов – например, бывшего и нынешнего председателей Конституционного суда РБ Григория Василевича и Петра Миклашевича. В недавнем интервью DW, отвечая на вопрос, что бы он внес в текст конституции, будь у него такая возможность, Василевич высказался за возвращение максимум двух сроков президентства для одного лица, добавив, что «первичен не столько текст (конституции. – Ред.), сколько обладание чиновниками конституционным правосознанием».

А Миклашевич, рассказывая журналистам о задачах комиссии, перечислил четыре главных элемента будущей реформы: определение в конституции статуса Всебелорусского народного собрания (ВНС) как высшего представительного органа народовластия; уточнение полномочий, функций и ответственности высших госорганов; развитие

основ избирательной системы и партийного строительства, а также закрепление гарантий социально-экономических прав граждан.

Какой статус будет в конституции у Всебелорусского народного собрания?

Член рабочей группы по подготовке конституции, принятой в 1994 году, юрист Сергей Левшунов, комментируя высказывание Миклашевича, предположил, что первый элемент – закрепление нового статуса ВНС – станет основным вызовом для комиссии. «Им понадобится действительно огромная энергия и редкая изобретательность, чтобы вписать ВНС в текст Основного закона и не нарушить каноны конституционного строительства. Ведь совместить такую роль собрания с существованием полноценного парламента, который является высшим представительным органом, – действительно серьезная творческая задача», – с иронией заметил Левшунов в интервью DW.

По его выражению, комиссия выполнит социальный заказ Лукашенко, и в итоге получится абракадабра с точки зрения конституционного права. «Ныне действующая конституция от 1996 года – очень профессиональный документ с юридической точки зрения, ее политическое содержание – отдельный разговор. А сейчас мы можем получить некий аналог Конституции Туркмении, в свое время списанной с проекта белорусской, и дополненной включением туда Халка Маслахаты – высшего представительного органа Туркменистана, роль которого в Беларуси отводится ВНС», – пояснил Левшунов.

Что думает оппозиция о проекте новой Конституции

Поздравляя белорусов 15 марта с Днем конституции, Александр Лукашенко заявил, что главным ориентиром Основного закона в год народного единства должно быть стремление к общественному согласию, сплоченности и взаимопониманию. Но как его достичь?

Петр Миклашевич, говоря о работе Конституционной комиссии, пообещал, что она будет рассматривать предложения граждан и решать вопрос о возможном включении тех

или иных из них в обновленную конституцию. Со своей стороны Сергей Левшунов главную проблему видит в том, что нынешняя белорусская конституция является фиктивной, а закрепленные в ней положения реально не действуют.

Например, в тексте Основного закона есть правильные нормы, посвященные выборам, но честных выборов в стране не было с осени 1995 года, считает Левшунов. И напоминает, что в Беларуси нарушена иерархия правовых актов – президентский декрет обладает большей юридической силой, нежели закон. В свою очередь Григорий Василевич выступает за ограничение практики издания президентом временных декретов, имеющих силу закона.

Между тем на прошлой неделе был обнародован проект конституции, разработанный общественной конституционной комиссией. Анатолий Лебедько, представлявший в ней экс-кандидата в президенты Светлану Тихановскую, не видит смысла в работе официальной комиссии и ничего не намерен ей предлагать: «Даже если

они возьмут целиком наш проект, при нынешнем отношении властей к конституции, правам и свободам граждан ничего не изменится. Основная их цель – удержать власть любой ценой, а наша – изменить систему».

Конституция от 1996 года, указал в беседе с DW Лебедько, была написана полностью под одного человека – Александра Лукашенко: «И он с помощью нее приватизировал все ветви власти, бюджет страны и собственность, которая скрывается под вывеской государства. Поэтому сегодняшняя конституционная реформа это – инструмент консервации того, что есть». Общественная же комиссия, по его словам, рассчитывает на непосредственное общение с избирателями: «Наши собеседники – не Миклашевич и не Лукашенко, а девять с половиной миллионов граждан Беларуси, которым нам есть что предложить» (*Deutsche Welle* (<https://www.dw.com/ru/novaja-konstitucija-belarusi-cto-v-nej-napishut-po-zakazu-lukashenko/a-56886555>). – 2021. – 17.03).

**КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС
В УКРАЇНІ:**

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

№ 3 (83) 2021

(25 лютого - 25 березня)

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

Комп'ютерна верстка:
Н. Крапіва

Підп. до друку 26.03.2021.
Формат 60х90/8. Обл.-вид. арк. 7,43.
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.