



КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ:

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

У НОМЕРІ:

- **СУСПІЛЬНА ДУМКА**

- ∨ *Закони і звичаї війни*

- ∨ *Колабораціонізм: аналіз складу нового злочину*

- **ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР**

- ∨ *МКС у міфах і фактах*

- ∨ *Як війна змінить регіональну політику в Україні*

№ 4 квітень 2022

**КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС
В УКРАЇНІ:
ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ
№ 4 (95) 2022**

(01 квітня - 30 квітня)

Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів

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

Редакційна колегія:

Л. Дубровіна, член-кореспондент НАН України, генеральний директор НБУВ
(головний редактор);

Ю. Половинчак, керівник НЮБ (заступник головного редактора);

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

НОВИНИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ3

КОНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ УКРАЇНИ 3

СУСПІЛЬНА ДУМКА

В. Лебідь, Закон і Бізнес: Масло масляне..... 5

С. Лукашова, Українська правда: Закони і звичаї війни. Пояснюємо, звідки вони беруться і що кажуть..... 7

І. Глушко, партнер GOLAW, *К. Кольчинська*, радник GOLAW, Закон і Бізнес: Колабораціонізм: аналіз складу нового злочину..... 12

Закон і Бізнес: Адвокати попереджають про відновлення репресивного правосуддя 14

О. Ключев, Українська правда: Післявоєнний референдум: як і навіщо? 15

ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ, ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ, ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ..... 18

ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР

Свояк Д.

Чому в Україні «Електронний суд» ніяк не стане реальністю 19

Князєв В.

Мені соромно за рішення членів ВРП, які звільнилися за два дні до початку війни (*Інтерв'ю*) 22

Климосюк А.

15 днів на повернення з-за кордону або 10 років тюрми: нові законопроекти..... 30

Жернаков М.

Судді через ВР пропонують амністувати колег-зрадників і відкотити судову реформу 32

Буквич А.

МКС у міфах і фактах..... 33

Борщевський В., Матвєєв Є.,

Куропась І., Микита О.

Війна. Громади. Децентралізація. Як налагодити ефективно управління громадами в сучасних геополітичних реаліях..... 35

Безгін В.

Як війна змінить регіональну політику в Україні: децентралізація, громади, податки, економіка 37

НОВИНИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ

Ми з України: 312 років тому було прийнято Конституцію Пилипа Орлика

16 квітня 1710 року біля містечка Бендери сталася визначна подія: було прийнято Конституцію України – одну з перших у Європі. Вона ще відома як конституція Пилипа Орлика. Розповідаємо кілька цікавих фактів про неї.

– Угоду уклали 37-річний гетьман Пилип Орлик, обраний після смерті Івана Мазепи, і козаки. Офіційна назва документа – «Договори та Постанови законів і вольностей Війська Запорозького» («*Pacta et Constitutiones legume libertatumque Exercitus Zaporoviensis*»).

– Конституція складається з преамбули, де викладено стислу історію Війська Запорозького, 16 параграфів і присяги гетьмана. Підписано гетьманом Пилипом Орликом, з боку козаків – кошовим отаманом Костем Гордієнком, а також затверджено шведським королем Карлом XII.

– У документі було зафіксовано права та обов'язки гетьмана і козаків, основи державного устрою, стверджувалася територіальна цілісність країни, наголошувалося на незалежному від гетьмана судочинстві й незалежності православної церкви від московського патріархату.

– Низку параграфів (6-9) було присвячено антикорупційним заходам: засудженню узурпації влади, обмеженню прав гетьмана, виборності посад, механізмам фінансового контролю тощо. Тут само був затверджений поділ влади на законодавчу, виконавчу і судову.

– Розділ 11 був спрямований на соціальний захист козацьких родин від утисків і податків: «козачі господарства і їхні дружини в час відсутності чоловіків, які зайняті на військовій

службі, нехай користаються повною свободою і не притягаються до жодних повинностей»

– Конституція укладалася в екзилі й не була впроваджена на повну силу, хоча й діяла певний час на Правобережжі України. Та, безсумнівно, вона стала видатною пам'яткою права, яка вперше в Європі обґрунтувала модель парламентської демократичної республіки.

– Документ існує у декількох редакціях – основний та скорочений тексти латиною (зберігається у Національному архіві Швеції) та текст староукраїнською мовою (був віднайдений у 2008 році у Російському державному архіві давніх актів).

– Торік, до 30-річчя Незалежності, оригінальний екземпляр, писаний рукою Пилипа Орлика, завдяки зусиллям наших дипломатів вперше за 311 років був доставлений зі Швеції в Україну й протягом трьох місяців експонувався у Софійському соборі (*Vogue.ua* (<https://vogue.ua/ua/article/culture/lifestyle/mi-z-ukrajini-312-rokiv-tomu-bulo-priynyato-konstituciyu-ukrajini.html>). – 2022. – 16.04).

26 квітня, на спеціальному пленарному засіданні Конституційного Суду України розглянуто питання щодо звільнення судді КСУ Олександра Литвинова з посади судді Конституційного Суду України на підставі поданої ним заяви про відставку.

За результатами засідання Конституційний Суд України ухвалив рішення про задоволення зазначеної заяви (*Офіційний вебсайт Конституційного суду України* (<https://ccu.gov.ua/novyna/oleksandra-lytvynova-zvilneno-z-posady-suddi-ksu-u-vidstavku>). – 2022. – 26.04).

КОНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ УКРАЇНИ

Верховна Рада ухвалила закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо регулювання правового режиму на тимчасово окупованій території України», яким серед іншого визначила дату 19 лютого 2014 року

початком тимчасової окупації росією окремих територій України.

Як передає Укрінформ, про це йдеться у статусі проходження відповідного законопроекту № 7270 на сайті ВР.

Згідно із законом, датою початку тимчасової окупації російською федерацією окремих територій України вважається 19 лютого 2014 року. В документі уточнюється, що йдеться про окремі об'єкти нафтогазовидобування в межах континентального шельфу України, а перелік таких об'єктів визначає Кабінет Міністрів України. Норма про тимчасову окупацію Автономної Республіки Крим та Севастополя з 20 лютого 2014 року залишається чинною. Згідно з документом, окремі території Донецької та Луганської областей окуповані російською федерацією з 7 квітня 2014 року.

Законом також передбачено внесення змін до ряду інших законів України, якими: встановлюється незаконність тимчасової окупації російською федерацією територій України; визначається понятійний апарат, зокрема даються визначення «гуманітарний коридор», «деокупація», «лінія зіткнення», «окупаційна адміністрація російської федерації», «тимчасово окупована російською федерацією територія України (тимчасово окупована територія)» тощо.

Також документом встановлюються цілі державної політики на тимчасово окупованій території; визначаються напрями захисту прав і свобод цивільного населення на тимчасово окупованих територіях; уточнюється порядок в'їзду осіб на тимчасово окуповану територію та виїзду з неї; уточнюються заходи правового реагування на тимчасово окупованій території; уточнюються особливості переміщення товарів на/з тимчасово окупованої території; упорядковуються інші аспекти (освіта, військова служба) у зв'язку з тимчасовою окупацією окремих територій України.

У законі наголошується, що правовою основою для відсічі збройної агресії російської федерації та відновлення територіальної цілісності України є її Конституція, законодавство та ст. 51 Статуту ООН. Ця стаття передбачає, що цей Статут жодною мірою не зачіпає невід'ємного права на індивідуальну або колективну самооборону, якщо станеться збройний напад на члена організації, доки Рада безпеки не вживе заходів, необхідних для підтримки міжнародного миру та безпеки

(Укрінформ (<https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3463712-rada-viznala-19-lutogo-2014-roku-pocatkom-timcasovoi-okupacii-rosieu-teritorij-ukraini.html>). – 2022. – 21.04).

Другий сенат Конституційного Суду України 6 квітня 2022 року ухвалив Рішення у справі за конституційною скаргою Поліщука Сергія Олексійовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 4 статті 163 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» (справа про посиленій соціальний захист військовослужбовців). Суддя-доповідач у справі Василь Лемак.

Оспорюваними приписами передбачено: «Якщо протягом двох років військовослужбовцю, військовозобов'язаному або резервісту після первинного встановлення інвалідності або ступеня втрати працездатності без встановлення інвалідності під час повторного огляду буде встановлено вищу групу інвалідності або більший відсоток втрати працездатності, що дає їм право на отримання одноразової грошової допомоги в більшому розмірі, виплата провадиться з урахуванням раніше виплаченої суми. У разі зміни групи інвалідності, її причини або ступеня втрати працездатності понад дворічний термін після первинного встановлення інвалідності виплата одноразової грошової допомоги у зв'язку із змінами, що відбулися, не здійснюється».

Цим Рішенням оспорюваний припис визнано таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним). «Установлення такого законодавчого обмеження є невиправданим з огляду також на те, що законодавець мав можливість обрати для досягнення цієї ж мети засіб, який менш обтяжливо зачіпав би сферу реалізації прав військовослужбовців на соціальний захист», вказано в цьому Рішенні.

Конституційний Суд України зважає на реалії, пов'язані зі збройною агресією Російської Федерації проти України, роль Збройних Сил України та інших військових формувань в обороні Української держави, її суверенітету, незалежності та територіальної цілісності. Відповідні конституційні принципи

є осердям конституційного ладу України, тож від їх захисту залежить його втілення загалом, зокрема й гарантованих Конституцією України прав і свобод людини і громадянина.

У цьому Рішенні Суд виклав низку юридичних позицій, які стосуються обороноздатності держави, зокрема ролі Збройних Сил України, в умовах воєнного стану.

Конституційний Суд України, зокрема, наголосив, що „Головну роль в обороні України відіграють Збройні Сили України та інші військові формування, які своєю мужньою боротьбою здійснюють ефективний захист Української держави та Українського народу“.

Військовослужбовці, інші громадяни, які залучені до виконання обов’язків оборони держави, виконують обов’язок щодо захисту Вітчизни у Збройних Силах України та інших військових формуваннях не заради отримання спеціальних статусів, зокрема привілеїв, пільг чи компенсацій. Водночас припис частини п’ятої статті 17 Конституції України чітко покладає на державу конституційний обов’язок щодо створення системи посиленої соціальної підтримки військовослужбовців і членів їхніх сімей, що поширюється не тільки на спеціальні пенсії та допомогу для них, а й підтримку у сфері охорони здоров’я, освіти, а також наданні житла та спеціальних підтримчих заходів під час їх переходу до цивільного життя. В умовах воєнного стану держава зобов’язана мобілізувати всі доступні їй ресурси для посилення своєї

обороноздатності та відсічі збройної агресії Російської Федерації проти України. Відтак усебічна підтримка військовослужбовців Збройних Сил України є одним із засобів розширення оборонних можливостей держави.

Конституційний Суд України зазначив, що конституційний обов’язок держави щодо забезпечення посиленого соціального захисту військовослужбовців (статті 17, 46 Конституції України) є значущішим ніж будь-які цілі, досягнення яких законодавець визначав як підставу для запровадження обмеження права на отримання одноразової грошової допомоги у збільшеному розмірі при зміні групи інвалідності, збільшенні відсотка втрати працездатності часовими рамками. Отже, установлені оспорюваними приписами Закону обмеження є не виправданими та такими, що непропорційно обмежують право на посилений соціальний захист військовослужбовців, не узгоджуються з засадничими конституційними цінностями, зокрема такими, як принцип захисту прав людини, принцип верховенства права в аспекті домірності та вимог щодо соціального захисту військовослужбовців.

Приписи Закону, визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення (*Офіційний вебсайт Конституційного суду України* (<https://ccu.gov.ua/novyna/usebichna-pidtrymka-viyskovosluzhbovciv-zbroynyh-syl-ukrayiny-ye-odnym-iz-zasobiv>). – 2022. – 7.04).

СУСПІЛЬНА ДУМКА

В. Лебідь, Закон і Бізнес: Масло масляне

Народні депутати планують розглянути ідею доповнення законів новою підставою припинення громадянства України – перебування у громадянстві держави, що здійснює збройну агресію проти України. Але такі нововведення є зайвими.

Йдеться про проект закону № 7222 від 28.03.2022 «Про внесення змін до деяких законів України щодо застосування спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів

стосовно громадян України, які перебувають у громадянстві держави, що здійснює збройну агресію проти України».

Відповідно до пояснювальної записки метою законопроекту є недопущення проявів колабораціонізму та максимальному запобіганню здійсненню диверсійно-розвідувальної діяльності шляхом позбавленням таких суб’єктів українського громадянства. Законопроектом № 7222 передбачається внесення змін до Закону

України «Про громадянство України» (далі – Закон) стосовно доповнення новою підставою припинення громадянства України.

Чинна редакція Закону у статті 17 передбачає вичерпний перелік підстав припинення громадянства:

- вихід з громадянства України за власним бажанням (експатріація);
- втрата громадянства України (підстави втрати регламентовані у статті 19 Закону);
- на підставах міжнародного договору.

Законодавці у проєкті закону № 7222 пропонують доповнити статтю 17 пунктом, який створює додаткову підставу для припинення громадянства, а саме «набуття громадянства (підданства) держави, яка здійснює збройну агресію проти України».

Запропонована законопроєктом підстава для припинення громадянства фактично дублює пункт 2 статті 17 Закону у чинній редакції.

Вичерпний перелік підстав втрати громадянства України зазначено у статті 19 Закону. У пункті 1 частини першої статті 19 Закону однією з підстав втрати громадянства України є «добровільне набуття громадянином України громадянства іншої держави, якщо на момент такого набуття він досяг повноліття». Законодавець у запропонованому пункті залишає цю ж саму підставу, використовуючи інше формулювання – замість «набуття громадянства іншої держави», зазначає «набуття громадянства держави, яка здійснює збройну агресію проти України». Термін (словосполучення) «держава, яка здійснює збройну агресію» входить до більш ширшого поняття «інша держава». Тобто запропонована підстава уже наявна в чинній редакції Закону. Отже, немає необхідності дублювання підстав.

Аналізуючи пояснювальну записку до законопроєкту, можна дійти висновку, що законодавець вважає за необхідне позбавляти громадянства України осіб, які мають також громадянство Російської Федерації, оскільки такі особи становлять загрозу для національної безпеки та територіальної цілісності держави, тому що можуть бути колаборантами чи здійснювати диверсійну-розвідувальну діяльність на території України.

У зв'язку з цим варто зазначити, що за законодавством України процедура втрати громадянства через набуття громадянства іншої держави не настає автоматично. Відповідно до Конституції України рішення про припинення громадянства приймає Президент України (пункт 26 стаття 106).

Згідно з п. 1 ч. 1 ст. 2 Закону «якщо громадянин України набув громадянство іншої держави або держав, то у правових відносинах з Україною він визнається лише громадянином України.»

Таким чином, запропонована законодавцями «додаткова» підстава припинення громадянства не є достатньо обґрунтованою. Процедура верифікації інформації про наявність у громадянина України громадянства держави, які здійснює збройну агресію проти України, не передбачена, таким чином не зрозуміло яким чином буде вирішено це питання. Законодавець не пропонує зміни/доповнення до інших положень Закону щодо процедури припинення громадянства на основі запропонованої «нової» підстави.

Запропонована підстава припинення громадянства не відповідає положенням Європейської конвенції про громадянство, учасницею якої є Україна. Так, у статті 7 цієї Конвенції зазначено вичерпний перелік підстав за яких можлива втрата громадянства *ex lege*. Однією з таких підстав є добровільне набуття громадянства іншої держави.

Законодавець у запропонованій зміні не уточнює «добровільність» набуття громадянства держави-агресора. Відомо, про нав'язування громадянства Російської Федерації жителям тимчасово окупованих територій, тому наявність у громадян України громадянства країни-агресора ставить під сумнів добровільність набуття такого громадянства.

У Верховній Раді України є зареєстрований законопроєкт, метою якого є автоматичне позбавлення громадянства України у випадку набуття громадянства держави-агресора (№ 5822 від 23.07.2021), що є схожою метою аналізованого законопроєкту (*Закон і Бізнес* (https://zib.com.ua/ua/151190-nova_pidstava_pripinennya_gromadyanstva_ukraini_porushuemiz.html). – 2022. – 14.04).

С. Лукашова, Українська правда: Закони і звичаї війни. Пояснюємо, звідки вони беруться і що кажуть

Наслідки російських атак і окупації на Київщині та Сумщині, в Харкові та Маріуполі, свідчення із захоплених Херсона та Мелітополя стали головними новинами України за останній місяць. Вони викликають страх, ненависть, огиду.

Після звільнення Бучі, Ірпеня та Гостомеля світ побачив докази кривавих злочинів Росії. Розстріляні й закатовані цивільні, чії тіла в кращому разі скидали до братських могил, а нерідко – залишали просто посеред вулиць. Зруйновані та пограбовані будинки. Спустошені та винищені міста.

Світлини, зроблені зовсім недалеко від української столиці, не залишилися поза увагою світових лідерів.

«Фото, які надходять з Бучі, звільненого міста під Києвом, нестерпні. На вулицях сотні боягузливо вбитих мирних жителів», – написав президент Франції Емманюель Макрон.

Намагаючись виправдати свої звірства, Кремль або називає їх «фейками» та «провокаціями», або просуває наративи про те, що це буцімто з української сторони порушують закони та звичаї війни.

Саме їх дотримання відрізняє демократичний київський уряд від Москви. І повага до них – на словах і на ділі – це питання міжнародного іміджу Києва.

«Українська правда» розповідає, як сформувався закони та звичаї війни, про що в них ідеться та як карають тих, хто ці закони порушує.

Що таке закони та звичаї війни?

Зараз у світі це називається «міжнародне гуманітарне право» (МГП). Закони та звичаї – старіший, але простіший для розуміння термін.

Вони регулюють поведінку сторін під час збройних конфліктів. Обмежують насильство, забороняючи певні методи і зброю, щоб метою було не винищення всього живого, а лише військове ослаблення супротивника. Також ці правила захищають жертв війни й окремі верстви людей.

Міжнародне гуманітарне право стосується винятково збройних конфліктів – як міжнародних, так і внутрішніх. Воно не працює в мирні часи, під час заворушень чи інших «неспокійностей» всередині країн.

Звідки взяли закони війни?

Ще за Середньовіччя гуманітарні питання війни почали порушувати в окремих договорах між командуючими. Вирішальною стала жорстока битва під Сольферіно в ході австро-італіано-французької війни у 19-му сторіччі. Тоді підприємець Жан-Анрі Дюнан ініціював створення організації для допомоги пораненим – Червоний Хрест.

Його зусилля також призвели до скликання міжнародної конференції та підписання у 1864-му Женевської конвенції про поліпшення долі поранених та хворих. Вона стала першим міжнародним договором, що закріплював закони війни.

Протягом 19-21-го століть були підписані ще десятки документів, які в цілому й складають міжнародне гуманітарне право. До Першої світової це були переважно Гаазькі конвенції, що стосувались зброї та методів ведення війни. Загалом їх називають «правом Гааги».

Другий напрям – «право Женеви», покликане захистити осіб, які не беруть участь або вже відійшли від бойових дій. Мова про цивільних, поранених, військовополонених. Ці норми були закріплені кількома Женевськими конвенціями, основна з яких – 1949-го року – з'явилася як наслідок трагічного досвіду Другої світової війни.

Наприкінці 20-го сторіччя межа між «правом Гааги» і «правом Женеви» почала стиратись.

Кого стосуються закони війни та хто їх має виконувати?

Міжнародне гуманітарне право (МГП) діє для всіх сторін збройних конфліктів – як ворогуючих країн, так і недержавних збройних груп. Навіть якщо хтось із супротивників не визнає стану війни.

МГП базується на «принципі рівноправності»: для нього не має значення характер конфлікту, його причини та позиція кожної зі сторін. Держава, яка обороняється або бореться з бойовиками всередині країни, несе таку ж відповідальність за дотримання гуманітарного права, як і агресор або самі ж бойовики.

Не має значення і те, чи дотримується законів війни супротивник – це не дає права вчиняти так само.

Не можна виправдовувати свої дії і жорстокістю конфлікту.

А сама війна – законна?

Міжнародне гуманітарне право про це не говорить. Воно починає діяти з початком конфлікту і сприймає війну відсторонено від мотивів.

Однак загалом у міжнародному праві, не в МГП, існує поняття «право на війну» або «право проти війни». В його основі – заборона застосовувати силу та погрози силою, з окремими винятками. Це закріплено в Статуті ООН.

Застосування сили допускається як самооборона – індивідуальна або колективна – у випадку збройного нападу.

Другий виняток – це рішення Ради безпеки ООН. У разі, якщо хтось порушує мир, або існує загроза такого порушення, Радбез може вирішити, до яких заходів вдаватись. Це може бути як переривання економічних і дипломатичних відносин, так і операції з військовими силами.

Кому і що дозволено на війні?

Право «законно» застосовувати силу отримують комбатанти. Під це поняття потрапляють всі, хто входить до складу збройних сил, окрім медиків і духовенства.

Усі бійці, якщо вони опиняються під владою супротивника, отримують статус військовополонених із додатковими гарантіями, про які мова піде нижче.

«Законні» учасники війни мають так званий «імунітет комбатантів» – захист від переслідування за участь у бойових діях. Однак

якщо дії арміїців порушують гуманітарне право, то їх можна судити за воєнні злочини.

Важливо, що цей імунітет мають обидві сторони конфлікту.

Це правило поширюється лише на міжнародні війни, оскільки надавати гарантії, наприклад, терористам, ніхто не хоче. У випадку внутрішніх конфліктів сторони мають дотримуватись принаймні базових норм.

Партизани отримують такі ж привілеї, як комбатанти, якщо відкрито носять зброю, позначають себе якимсь знаком, що видно здалеку, дотримуються законів і звичаїв війни і мають відповідального командувача.

Медики і духовники мають особливий статус – їх не можна атакувати. Але і стріляти їм, відповідно, заборонено. Взяти до рук зброю вони можуть лише для самозахисту або захисту довіреного майна. І в такому випадку вважаються комбатантами.

Журналісти, які працюють в гарячих точках, але не ті, що офіційно прив'язані до війська, вважаються цивільними. Тобто не мають брати участь у боях.

Цивільним у виключному випадку можна братись за зброю, але лише на неокупованій території. Тоді, коли супротивник наближається, а населення не встигло зорганізуватись у регулярну армію. Бійці такого спротиву також мають поважати закони і звичаї війни і відкрито носити зброю.

В інших випадках участь мирних мешканців у війні сама по собі не є порушенням. Однак через це люди втрачають захист як цивільні і при цьому не отримують гарантій комбатантів.

Як мають бути захищені цивільні?

Один із головних принципів законів і звичаїв війни – розрізнення цивільних і військового. Це стосується як людей, так і об'єктів.

– На цивільних не можна нападати.

Об'єктами атак можуть бути комбатанти і військові об'єкти. Ними вважають ті, що «роблять ефективний внесок у військові дії» та напади на які «надають явну військову перевагу».

Так, під цю категорію можуть підпадати й об'єкти, що використовуються мирним населенням, наприклад, інфраструктура:

дороги, мости, залізниці. Якщо відповідають критеріям про «ефективний внесок» і «надання переваги», то можуть вважатись військовими.

Якщо ж є сумніви щодо того, чи об'єкт використовується армією, його потрібно сприймати за цивільний. Тому, наприклад, вигадки росіян про те, щопологовий будинок у Маріуполі використовувався військовими, не виправдовують їхньої нищівної атаки на лікарню.

Коли шкода для цивільних може бути супутньою, то необхідно зважати, як вона співвідноситься з воєнною перевагою. І відмовлятися від нападу, якщо він завдасть надмірних, у порівнянні з успіхами, втрат для цивільних.

– На окупованій території загарбник несе відповідальність за їжу та медикаменти для населення.

Окупант має постачати їх, якщо запасів недостатньо, та сприяти гумконвоям. При цьому роздавати допомогу потрібно під контролем тієї держави, чії громадяни живуть на цій території, або нейтральної сторони, Червоного Хреста чи іншої незалежної організації.

– Забороняється проводити залякування, терор і репресії, брати цивільних у заручники, використовувати як «живі щити», грабувати та знищувати їхнє майно.

Безумовно, поза законами війни також є тортури, тілесні покарання, калічення, медичні та наукові дослідження над людьми та будь-яке інше брутальне поводження.

– З особливою увагою потрібно ставитись до жінок, яких не те що не можна гвалтувати і примушувати до проституції, а необхідно захищати від цього. Вагітні, породіллі та годувальниці мають пріоритет при отриманні допомоги, як і діти.

– Евакуація цивільних з гарячих точок має бути одним із важливих питань для сторін конфлікту. Однак заборонено примусово переселяти людей на територію держави-окупанта, окрім як у випадках виняткової небезпеки.

Росія проводить такі переселення регулярно: як з Криму протягом останніх 8 років, так і з ОРДЛО перед повномасштабним наступом.

Не можна евакуювати за кордон дітей, хіба що теж у виключних умовах і з письмовим дозволом батьків або опікунів.

Потрібно піклуватися, щоб діти до 15-ти років не були розлучені з сім'ями. І загалом сприяти об'єднанню родин і обміну інформацією між родичами, зокрема передачі персональної кореспонденції.

– Не можна примушувати цивільних служити у військах держави-окупанта або брати участь у війні.

При цьому залучати до робіт повнолітніх людей можна, навіть якщо це є необхідним для потреб армії

– Забороняється примусом отримувати від цивільних будь-яку інформацію.

Як не можна воювати?

Крім перелічених вище правил щодо цивільних осіб, є ще низка заборонених методів.

Закони та звичаї війни наголошують на особливому захисті низки споруд.

– Не можна атакувати:

історичні пам'ятки, твори мистецтва, місця відправлення культів, які є культурною або духовною спадщиною;

об'єкти, необхідні для виживання населення, як-то запаси їжі та води, посіви, худоба;

греблі, дамби, атомні електростанції тощо, тобто споруди, ураження яких призведе до небезпечних явищ чи витоку небезпечних речовин;

цивільні лікарні, навіть якщо вони використовуються армією.

– Забороненими є невивіркові напади, тобто ті, що не спрямовані на конкретну військову ціль і які несуть по собі необмежені наслідки.

– Не можна вдаватися до методів, які наносять шкоду природному середовищу.

– Заборонено створювати голод серед цивільних.

– Не допускається віроломство, коли сторона викликає довіру супротивника і вдає, ніби має право на захист. Наприклад: прикидатись цивільними, симулювати капітуляцію чи намір вести перемовини, використовуючи емблеми Червоного Хреста чи ООН тощо.

При цьому воєнні хитрощі дозволені. Як-от маскування, пастки, дезінформація.

– Не можна нападати на поранених, хворих і полонених.

– Злочинним є принцип, наказ і навіть погрози не залишати нікого в живих.

Яку зброю не можна застосовувати?

Наскрізний принцип законів і звичаїв війни – уникати фізичних страждань і більшої шкоди, ніж потрібна для ослаблення противника. Тому не можна застосовувати зброю масового ураження і таку, що завдає надмірних страждань.

Під заборону підпадають:

– протипіхотні міни;

– касетні боеприпаси – бомби, снаряди, ракети тощо, які вивільняють велику кількість дрібних розривних суббоеприпасів;

– зброя, що наносить ушкодження осколками, які не виявляються в людському тілі за допомогою рентгенівських променів;

– лазерна зброя, призначена для осліплення людей;

– хімічна та біологічна зброя (сюди відноситься навіть сльозогінний газ);

– ядерна зброя – прямої заборони на неї зараз немає, та її використання може суперечити принципам законів і звичаїв війни, що вже підтверджував у своєму висновку Міжнародний суд.

Деякі засоби не заборонені повністю, але їх можна використовувати обмежено, зокрема за жодних умов не в районах, де перебувають цивільні.

Це стосується:

– мін, мін-пасток й інших приладів з дистанційним керуванням;

– запальної зброї (як-то фосфорні боеприпаси).

Крім того, сторони конфлікту мають працювати над тим, аби знизити небезпеку від вибухонебезпечних пережитків війни: припасів, які не вибухнули чи були покинуті.

Як потрібно поводитися з полоненими?

Сторони війни зобов'язані якнайшвидше розшукувати та підбирати поранених і загиблих.

Як уже йшлося вище, статус військовополонених отримують не всі, а ті, хто мав право братись за зброю.

З ними потрібно поводитись гуманно, поважаючи право на життя, політичні, релігійні та інші переконання. Будь-які дії, які призводять до смерті полоненого або створюють загрозу їхньому життю, вважаються серйозним порушенням.

Захоплених ворогів за жодних обставин не можна піддавати тортурам, жорстокому або принизливому поводженню, тілесним покаранням. Ба більше, конвенція каже, що їх слід захищати від насильства, залякування і цікавості публіки.

Держава має забезпечувати ворожих полонених їжею, водою, одягом і медичною допомогою. А також надавати право обмінюватися новинами з родичами, приймати душ, дотримуватись гігієни і прати свій одяг.

Полонений має повідомити своє прізвище, ім'я та військове звання, дату народження та армійський номер або схожу інформацію. Не можна примусом отримувати від них якісь дані.

Особисті речі мають залишатись при армійцях, за винятком суто озброєння.

Держава може використовувати працю військовополонених, однак на невоєнних і безпечних роботах. Враховувати треба, серед іншого, їхнє військове звання. Наприклад, офіцерів не можна примушувати працювати, а сержантів – лише до наглядової роботи в таборі.

Після закінчення війни полонених треба звільнити та повернути на батьківщину.

Судити армійців можна за воєнні злочини, але не за сам факт участі у бойових діях.

Відповідальність за всі умови утримання полонених несе держава. Оскільки ворог потрапляє не в полон конкретної частини, а держави.

Що таке воєнні злочини, геноцид і злочини проти людяності?

Держава, яка воює, несе відповідальність за те, щоб її представники дотримувалися законів і звичаїв війни. Але це не знімає й особистої відповідальності з людей.

Порушення міжнародного гуманітарного права є воєнним злочином, одним із найтяжчих порушень в принципі.

Цей термін іноді плутають із військовими злочинами, що позначає інше – порушення арміями порядку служби.

Перелік воєнних злочинів доволі широкий. Узагальнено це:

- напад на цивільне населення;
- вбивство, тортури, нелюдське поводження та нанесення серйозних тілесних ушкоджень тим, хто має бути захищеним, тобто пораним, полоненим, цивільним;
- застосування забороненої зброї або методів війни;
- пограбування;
- депортація і незаконне переміщення людей;
- використання захисних знаків (як-то емблеми Червоного Хреста) не за призначенням;
- віроломне вбивство або поранення супротивника;
- взяття заручників;
- заява, що пощади не буде.

Крім того, міжнародне право визначає ще кілька найтяжчих злочинів поряд із воєнними:

- геноцид – дії з метою знищити будь-яку національну, етнічну, расову чи релігійну групу як таку;
- злочини проти людяності, тобто масове винищення, поневолення, депортація цивільних тощо;
- агресія.

Хто і як може карати за злочини на війні?

Відповідальність за переслідування порушників лежить насамперед на самих державах.

В українському Кримінальному кодексі є відповідні статті:

- порушення законів і звичаїв війни – від 8 років тюрми до довічного;
- планування і розв'язування агресивної війни – від 7 до 15 років ув'язнення;
- геноцид – від 10 років до довічної в'язниці;
- також окремо є статті про насильство над населенням у районі бойових дій, погане поводження з військовополоненими, незаконне

використання символіки Червоного Хреста, мародерство.

Для найтяжчих випадків, які стосуються міжнародної спільноти і коли держава не може або не хоче розслідувати злочини самостійно, існує Міжнародний кримінальний суд (МКС), який ще називають судом Гааги.

Ніхто, незалежно від висоти посади, не має імунітету перед МКС. Статус глави держави, уряду, члена парламенту тощо не є підставою для пом'якшення вироку.

Строку давності у злочинів, які може розглядати МКС, не існує.

Серед покарань, які може призначити цей суд: позбавлення волі максимум на 30 років або пожиттєве ув'язнення за виключно тяжкі діяння. Додатковим може бути штраф або конфіскація майна.

МКС був заснований у 1998-му році. Його роботу регулює окремий документ – Римський статут. Україна є серед його учасників, однак досі не ратифікувала цей договір.

Це позбавляє Київ деяких прав, як-то пропонувати свого суддю. Однак у 2014-му році Верховна Рада визнала дію суду Гааги на території України.

Кого і коли вже карали?

Попередниками Міжнародного кримінального суду були спеціальні трибунали.

Нюрнберзький і Токійський були створені після Другої світової війни для покарання, відповідно, керівників гітлерівської Німеччини та японських воєнних злочинців. Перший тривав трохи більше року, другий – 2,5.

У 1993-1994-му роках Рада Безпеки ООН створила ще два трибунали для конкретних випадків. Перший, стосовно колишньої Югославії, працював аж до 2017-го року, розглядав справи проти 161-ї людини і 90 засудив.

Серед підсудних був колишній президент Югославії Слободан Мілошевич, а також інші посадовці та генерали, яких визнали винними у геноциді та воєнних злочинах.

Міжнародний кримінальний трибунал щодо Руанди існував до 2015-го року. Він не лише засудив за геноцид до довічного строку

колишнього прем'єра цієї держави, а й до 30-35-річних – керівників пропагандистських радіо та газети.

Злочинців відправляли не лише під міжнародні, а й під національні суди. Так, один із керівників голокосту, німецький підполковник Адольф Айхман переховувався аж до 1960-го року, коли нарешті був спійманий ізраїльськими спецслужбами, вивезений до Ізраїлю і там засуджений до страти.

Наразі у суді в Нідерландах триває заочний процес над бойовиками, які в 2014-му році збили над Донбасом цивільний літак рейсу МН-17. В Україні за воєнні злочини на Донбасі були також заочно засуджені підконтрольні Росії бійці: до 10 і 10,5 років ув'язнення.

Міжнародний кримінальний суд веде розслідування щодо злочинів на війні в Україні, що триває з 2014-го року. Після повномасштабного вторгнення прокурор МКС також відкрив справу.

Існує також ще одна інстанція – Міжнародний суд ООН, також розташований у Гаазі. Він

розглядає суперечки між державами і зокрема позов України проти Росії за агресію. 16-го березня 2022-го року цей суд наказав Москві припинити війну.

Російська війна злочинна сама по собі. Окрім того, прийшовши на українську землю, армії Путіна порушили незліченну кількість законів війни.

Залишити це без наслідків буде ганьбою всього цивілізованого світу. Таким чином він розпишеться у власній слабкості. Тому суд над російськими воєнними злочинцями – питання часу. Він буде.

Хоча і не виправить жодного вбивства. І не задовольнить бажання помститися, яке, природно, з'явилося в українців.

Але його мета буде в іншому – врятувати людей від наступних кривавих диктаторів і їхніх посіпак-убивць (*Українська правда* (<https://www.pravda.com.ua/articles/2022/04/4/7336947/>). – 2022. – 4.04).

І. Глушко, партнер GOLAW, К. Кольчинська, радник GOLAW, Закон і Бізнес: Колабораціонізм: аналіз складу нового злочину

Законами № 2108-IX та № 2107-IX запроваджено відповідальність за співпрацю з державою-агресором в інформаційній, освітній, політичній, військовій, адміністративній, господарській та трудовій сферах. Законодавець передбачив, що колабораціонізм матиме наслідком як притягнення до кримінальної відповідальності фізичних осіб, так і застосування заходів кримінально-правового характеру до юридичних осіб. Які саме діяння вважаються злочином, та яке покарання передбачене за їх вчинення – спробуємо розібратися.

Що таке «колабораціонізм»?

Наразі, чинне законодавство не містить визначення поняття «колаборація», «колабораціонізм», «колабораційна діяльність».

В лексичному значенні слова «колабораціонізм» (від фр. “collaboration” –

«співробітництво») визначають як співпрацю населення або громадян держави з ворогом в інтересах ворога-загарбника на шкоду самій державі чи її союзників і участь у переслідуванні патріотів країни, громадянином якої є колаборант.

Які колабораційні діяння визнаються злочинними в Україні?

Колабораційна діяльність може мати різні форми. За змістом ст. 111-1 Кримінального кодексу України, законодавець визначає як злочин, зокрема, наступні діяння:

– публічне заперечення громадянином України здійснення збройної агресії проти України, встановлення та утвердження тимчасової окупації частини території України, або публічні заклики до підтримки рішень та/або дій держави-агресора, збройних

формувань та/або окупаційної адміністрації держави-агресора, до співпраці з державою-агресором, збройними формуваннями та/або окупаційною адміністрацією держави-агресора, до невизнання поширення державного суверенітету України на тимчасово окуповані території України. Публічними вважаються перелічені заклики та заперечення, здійснені зокрема у мережі Інтернет чи ЗМІ;

- здійснення громадянином України пропаганди держави-агресора у закладах освіти, здійснення дій, спрямованих на впровадження стандартів освіти держави-агресора у закладах освіти;

- передача матеріальних ресурсів незаконним збройним чи воєнізованим формуванням держави-агресора;

- провадження господарської діяльності у взаємодії з державою-агресором та незаконними органами влади;

- організація та проведення заходів політичного характеру/інформаційної діяльності у співпраці з державою-агресором, спрямованих на підтримку держави-агресора та/або на уникнення нею відповідальності за збройну агресію проти України;

- добровільне зайняття громадянином України посади у незаконних органах влади, незаконних судових або правоохоронних органах, добровільна участь у незаконних збройних чи воєнізованих формуваннях;

- участь в організації та проведенні незаконних виборів та/або референдумів на тимчасово окупованій території, або публічні заклики до проведення таких незаконних виборів та/або референдумів;

- надання незаконним збройним чи воєнізованим формуванням держави-агресора допомоги у веденні бойових дій проти Збройних Сил України та інших військових формувань України.

Хто може бути притягнутий до кримінальної відповідальності за колабораціонізм?

Згідно з ст. 111-1 КК України кримінальну відповідальність за здійснення колабораційної діяльності можуть нести фізичні особи, громадяни України.

Окрім того, у разі вчинення колабораційних діянь уповноваженою особою від імені юридичної особи, до останньої можуть бути застосовані заходи кримінально-правового характеру, в тому числі ліквідація.

Профільні закони, що стосуються діяльності політичних партій, громадських об'єднань, релігійних та благодійних організацій, профспілок, також було доповнено можливістю заборони їх функціонування, якщо їхніх уповноважених осіб було засуджено за колабораціонізм.

Яке покарання передбачено за співпрацю з державою-агресором?

В залежності від вчиненого діяння покаранням може виступати штраф, виправні роботи, арешт, позбавлення волі. Майже у всіх випадках санкція статті передбачає позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк від 10 до 15 років як основне чи додаткове покарання.

Якщо колабораційні дії чи рішення осіб, передбачених частинами 5-7 ст. 111-1 Кримінального кодексу України, призвели до загибелі людей, або настання інших тяжких наслідків (шкода у розмірі 1 240 500 і більше), вони караються позбавленням волі на строк 15 років або довічним позбавленням волі, з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк від 10 до 15 років та з конфіскацією майна, або без такої.

На що звернути увагу бізнесу?

Частиною 4 ст. 111-1 Кримінального кодексу України колабораційну діяльність визначено серед іншого як «провадження господарської діяльності у взаємодії з державою-агресором».

Зважаючи на те, що законодавець не визначив переліку суб'єктів, що конкретно вважаються представниками держави-агресора, вважаємо за необхідне трактувати цю норму у широкому значенні.

Таким чином, заборонено здійснення суб'єктам господарювання, які зареєстровані в Україні, будь-якої господарської діяльності у співпраці з окупаційною владою та будь-якими резидентами держави-агресора.

Так, у разі відмови фізичних осіб-підприємців, юридичних осіб, представництв іноземних компаній від розірвання та/або припинення господарських відносин з країною-агресором, щодо них може бути розпочато кримінальне провадження та

притягнуто до кримінальної відповідальності, або вжито заходів кримінально-правового характеру (*Закон і Бізнес* (https://zib.com.ua/ua/151081-kolaboracionizm_sklad_novogo_zlochynu_proanalizuvali_advokat.html). – 2022. – 3.04).

Закон і Бізнес: Адвокати попереджають про відновлення репресивного правосуддя

Зміни до КПК обмежують право кожного на професійну правничу допомогу, вільний вибір захисника та фактично нівелюють роль адвокатів під час судового розгляду кримінальних проваджень.

Відповідне звернення з оцінкою законопроекту № 6454-д «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України (щодо дотримання розумних строків кримінального провадження)» НААУ скерувала до Голови ВР Р. Стефанчука.

Нагадаємо, документом пропонується спростити відсторонення адвоката у кримінальних провадженнях та заміну його на адвоката системи безоплатної правової допомоги.

Адвокати вважають, що фактично, застосовано небезпечний підхід, за якого процесуальні права адвоката інтерпретуються як можливості перешкоджати винесенню судових рішень у кримінальних провадженнях у розумні строки, а роль адвоката розтлумачується як завідомо деструктивна для здійснення правосуддя.

Натомість, законопроектом пропонується розширити права правоохоронних органів. Зокрема, ідеться про фактичне скасування конституційних гарантій таємниці листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції шляхом виключення необхідності отримання правоохоронними органами дозволу суду для доступу до інформації, яка захищена цими гарантіями.

Аналогічний характер, на думку адвокатів, має пропозиція надати право оперативним підрозділам органів дізнання виконувати рішення про застосування заходів забезпечення

кримінального провадження, до яких відноситься, зокрема, накладення грошового стягнення, тимчасове обмеження у користуванні спеціальним правом, відсторонення від посади. Не зрозуміло, для чого вказані органи наділяти такими повноваженнями без судового контролю. Така новела суперечить численним нормам чинного КПК, які встановлюють запобіжники для зловживань з боку правоохоронних органів.

Рада адвокатів України переконана, що наслідками прийняття цього законопроекту можуть стати такі небезпечні явища, як відновлення практик репресивного правосуддя, руйнування основ змагальності судового розгляду та рівності його учасників.

Запропоновані зміни до кримінального процесу призведуть до масових порушень конституційних прав і свобод людини, які далі будуть оскаржуватися громадянами України до Європейського суду з прав людини.

Також звертається увага на порушення процедури розробки законопроекту, який безпосередньо стосується професійних прав і гарантій адвокатської діяльності, яка відбулася без залучення до дискусії НААУ як єдиної професійної організації адвокатури. Такий порядок внесення змін до профільного законодавства передбачений ключовими міжнародними документами, які гарантують незалежність адвокатської професії й адвокатського самоврядування.

«21 лютого 2022 року Комітет з правоохоронної діяльності ВР розглядає основний і альтернативний законопроекти, пропонує об'єднати їх та подати як новий. 21 лютого його реєструють, а вже вранці 22 лютого без жодного рішення профільного

комітету, без висновків, його вже приймають у першому читанні, порушуючи всі можливі норми регламенту Верховної Ради. Це, звісно, викликає обурення адвокатури», – прокоментувала позицію голова РАУ, НААУ Л. Ізовітова.

НААУ закликає народних депутатів утриматись від прийняття цього законопроекту у другому читанні та в цілому (*Закон і Бізнес* (https://zib.com.ua/ua/151074-advokati_poperedzhayut_pro_zagrozu_vidnovlennya_represivnogo.html)). – 2022. – 1.04).

О. Ключев, Українська правда: Післявоєнний референдум: як і навіщо?

Перспективи мирної угоди між Україною та росією зараз виглядають як суцільне теоретизування на фоні масштабних бойових дій та зухвалих злочинів росіян проти цивільного населення.

Президент Володимир Зеленський відкрито попереджає громадян про важкі битви попереду. Однак у паралельному з війною переговорному процесі на перший план виходить можливість всеукраїнського референдуму щодо потенційної мирної угоди.

Сама по собі позиція про необхідність народного мандату на будь-яку угоду з росією достатньо обґрунтована, оскільки вона позбавляє росію ілюзій про «дипломатичні» блицкриги за допомогою воєнної сили.

Втім, щоб реалізувати цю ідею, потрібно буде розв'язати масштабні правові, організаційні та безпекові проблеми.

Залишається відкритим і інше питання: чому держава воєнних злочинців і мародерів має погодитися з волею Українського народу?

Всеукраїнський референдум та мирні переговори: в чому політичний зв'язок?

Необхідність проводити переговори з росією на поточному етапі війни об'єктивно можуть оцінювати лише політичне керівництво та воєнне командування України. Саме вони ознайомлені з реальною ситуацією на воєнних, економічних і дипломатичних фронтах.

Однак ні екстраординарні виклики, ні вже затерта фраза про те, що всі війни завершуються переговорами, не дозволяють вирішувати долю цілої країни під дулом автомата та акомпанемент бомбардувань її мирних міст.

Динаміка переговорів між делегаціями України та росії свідчить, що перша встановлює запобіжники для противника, а друга хоча б на рівні стамбульських дискусій відійшла від спроб вручити «акт про капітуляцію» (проект якого зберіг Давід Арахамія) до більш реалістичних дискусій.

І якщо російським дипломатичним потугам мало хто вірить, то наша делегація намагається сформулювати цивілізовану рамку потенційної угоди.

Відповідно до Віденської конвенції про право міжнародних угод 1969-го року, договір є нікчемним, якщо його укладення стало результатом погрози силою або її застосування на порушення принципів міжнародного права, втілених у Статуті ООН. Саме угоду під примусом вважає реалістичною росія, хоча її делегація нібито визнає проведення мирних переговорів на основі Конвенції.

На фоні неадекватних фантазій агресора українська сторона пропонує політичну формулу виходу з ситуації, яку в одному зі своїх інтерв'ю окреслив президент України. Саме політичну, оскільки її юридичні аспекти ще потребуватимуть детального опрацювання.

На думку Володимира Зеленського, процес імплементації можливих домовленостей передбачатиме такі етапи:

- погодження лідерами України та росії угоди,
- виведення російських військ із території України (можна припустити, що йдеться про території, які офіційно не визнані тимчасово окупованими),
- підписання угоди державами-гарантами та її ратифікація українським парламентом.

Лише після цього можна буде отримати народний мандат на угоду, який відкриє шлях до змін у Конституції України, необхідних для нового безпекового формату.

Якщо орієнтуватися на публічні заяви, то український лідер не лише розглядає референдум як перевірку волі народу, а й відводить йому роль «гаранта» домовленостей до завершення довготривалого процесу внесення змін до Конституції, на які потрібно дві сесії парламенту.

На користь референдуму як етапу реалізації потенційної угоди свідчать чотири аргументи.

По-перше, необхідність референдуму зменшує можливість російського шантажу політичного керівництва і переговорників України все новими і новими військовими ударами та злочинами проти цивільних. За задумом росії, ці атаки мають призвести до односторонніх поступок України.

По-друге, перспектива референдуму послаблює ідеологічну рамку росії у зображенні війни як «операції» проти керівництва України (словами путіна, «симбіозу наркоманів та нацистів»). Також потенційний референдум охолоджує окремі голови західного політикуму, які й досі переконані в необхідності односторонніх поступок з боку посадовців України для «стримування» конфлікту.

По-третє, обов'язкова згода українського народу знижує внутрішню напругу в суспільстві під час і після завершення важких переговорів з агресором. Така напруга протипоказана країні, що перебуває у стані війни й потребує широкого консенсусу навколо важливих рішень.

І, врешті-решт, по-четверте, ініціатива проведення всеукраїнського референдуму наділяє переговори з державою-окупантом хоча б мінімальною логікою, легітимністю, стандартами та послідовністю, бо вона розриває зв'язок між майбутнім угоди і військовою агресією.

Аргументи проти «воєнного народовладдя»

Противники вирішення долі потенційної угоди на всеукраїнському референдумі часто називають цю ініціативу спробою

переговорників перекласти історичну відповідальність із себе на народ. Їхня критика справедлива рівно настільки, наскільки українська влада вірить у можливість гарантувати своїм громадянам право голосувати не тільки «за» угоду, а й «проти» неї.

Виборці не повинні боятися, що їх відповідь «ні» призведе до відновлення бомбардувань і знущань з боку агресора.

Референдум може бути справжнім тільки тоді, коли у громадян є реальний вибір, а сам інструмент прямої демократії не заточений на формалізацію вже давно розв'язаного питання.

Саме такий підхід закріплений у законі «Про всеукраїнський референдум» та стандартах Венеційської комісії. Але його реалізація набагато більше залежить від реальної ситуації в Україні, ніж від законодавчих декларацій. Саме це – ключовий виклик для потенційного референдуму.

Вільне волевиявлення буде можливим не лише після виведення військ росії. Воно потребуватиме відновлення постраждалих громад, повернення до них внутрішньо переміщених осіб та біженців.

Таким чином, тільки повна відповідь на питання «коли і в яких умовах буде проведений референдум?» засвідчить обґрунтованість критики цієї ідеї.

Спокуса видати бажане за дійсне: яких кроків потребуватиме референдум?

Хоча Зеленський і оголосив про можливість всеукраїнського референдуму, сам він його призначити не зможе. Не зможе це зробити і Верховна Рада.

Якщо президент може призначити референдум лише щодо затвердження змін до окремих розділів Конституції («Загальні засади», «Вибори. Референдум», «Внесення змін до Конституції України»), то парламент має повноваження тільки щодо референдуму про угоду зі зміни території України.

Проведення референдуму з приводу будь-яких форм легалізації «ОРДЛО» чи «визнання» Криму неможливе, оскільки законодавство забороняє голосування з питань, спрямованих на порушення територіальної цілісності

України (а самі переговорники відкидають будь-яку можливість таких «компромісів»).

Натомість три згадані вище розділи Конституції не стосуються оголошеного публічно предмету референдуму, а курс на євроатлантичну інтеграцію закріплений у Преамбулі Конституції та повноваженнях президента і парламенту.

Залишається лише опція всеукраїнського референдуму за народною ініціативою, на який виносять питання загальнодержавного значення. Таке питання може стосуватися будь-якої сфери державної політики та не передбачає голосування за конкретний нормативний акт.

Фактично чинне законодавство дозволяє запитати громадян про їхнє ставлення до можливої безпекової угоди або її окремих положень, а в разі позитивної відповіді органи державної влади вже прийматимуть конкретні рішення. Якщо порівняти цей алгоритм із заявами Володимира Зеленського, то вони збігаються.

«Нульовим» етапом референдуму є скасування режиму воєнного стану, під час якого жодні вибори і референдуми не проводяться.

Спокуса видати бажане за дійсне – це вже добре відома в світі проблема організації післявоєнних проявів народовладдя. Для легітимності результатів потенційного волевиявлення критично важливо, щоб перехід від війни до миру був реальним, а не визначеним політичною метою провести референдум.

Проголошенню президентом всеукраїнського референдуму за народною ініціативою передуватиме багаторівневий тривалий процес. Від створення ініціативної групи та збору 3 млн підписів громадян у 2/3 областей по щонайменше 100 тисяч у кожній до перевірки цих підписів ЦВК та контролю КСУ за конституційністю питання.

Якщо зараз нескладно уявити виникнення такої ініціативної групи, то повноцінне виконання усіх процедур неможливе без нормалізації життя в країні. Зокрема, підписи на підтримку ініціативи мають збирати, а не «малювати». КСУ повинен мати не лише формальні повноваження перевірити питання,

а й реальну можливість зробити це без тиску і «підказок».

Сам процес референдуму вимагатиме не меншого відновлення «нормальності» в державі. Неможливість референдуму без виведення російських військ із України на позиції 23-го лютого визнають усі (у Криму, Донецьку і Луганську вибори та референдуми не проводять у зв'язку з офіційним визнанням цих територій тимчасово окупованими, а їхні мешканці можуть тимчасово змінити місце голосування).

Справжній референдум неможливий і без повернення органів влади, Державного реєстру виборців, адміністративних, банківських, нотаріальних послуг, інфраструктури на всій зруйнованій ворогом території. Досить лише згадати, що виборчі дільниці в Україні розміщують в освітніх, соціальних та лікувальних закладах, що масштабно постраждали від російських обстрілів.

Явка, біженці, ВПО та інтернет-голосування

Якщо довіра громадян до результатів волевиявлення залежить від багатьох умов, то повноважність референдуму є чітко визначеною величиною. Для визнання референдуму таким, що відбувся, необхідна участь не менше 50% виборців, включених до Державного реєстру. До нього входять, зокрема, й мешканці АР Крим, Севастополя, окремих районів Донецької й Луганської областей, більшість із яких, можливо, і не голосуватимуть, але впливатимуть на розрахунок достатньої явки.

Це означає, що на виборців вільних територій України ляже вся відповідальність за повноважність референдуму.

В таких обставинах неодмінно виникне три проблеми.

По-перше, громадян треба переконати, що їхній голос справді на щось впливає.

По-друге, слід створити умови для повернення біженців та внутрішньо переміщених осіб у місце постійного проживання. У разі потреби необхідний час для того, щоб вони змінили свої виборчі адреси або місце голосування.

Для тих, хто не зможе повернутися, необхідно забезпечити можливість проголосувати

і на звичайних виборчих дільницях, і на закордонних.

Володимир Зеленський уже заявив про спроможність організувати голосування біженців за кордоном. Утім, і в мирні часи кількість закордонних виборчих дільниць визнавали недостатньою, а її збільшення вимагатиме ресурсів та, можливо, змін у законодавстві.

По-третє, безпрецедентна кількість біженців та ВПО провокуватиме заклики впровадити системи інтернет-голосування. Однак росія може атакувати таку систему, а також незаконно і безконтрольно тиснути на біженців з України на своїй території. У таких умовах найкращим варіантом є розширення мережі виборчих дільниць в Україні та за кордоном.

За що голосуємо?

В Україні на всеукраїнський референдум можна винести лише одне питання. Зараз, коли немає самої безпекової угоди та багатьох її можливих складових, важко уявити його текст. Очевидно, що воно буде сформульовано як питання про підтримку домовленості або її частини.

Важливо буде знайти таке формулювання, яке не вводитиме виборців в оману, коли вони розумітимуть зміст питання, самої безпекової угоди та взаємозв'язок її частин. Громадяни повинні усвідомлювати і правові наслідки референдуму, а з цим у чинному законі є проблеми.

Нинішня модель передбачає обов'язок Кабміну внести до ВР проєкт закону на виконання рішення всеукраїнського референдуму про питання загальнодержавного значення. Натомість безпекова угода потребуватиме внесення змін до Конституції, які можуть ініціювати винятково президент або третина народних депутатів.

Таким чином, юридичні шорсткості – ще один нюанс організації можливого референдуму.

Все згадане вище – неповний перелік необхідних кроків для демократичного референдуму в країні після війни. Посилення спроможності ЦВК, НАЗК, Нацради з питань телебачення і радіомовлення, правоохоронних органів, кіберспеціалістів протидіяти втручанню росії у вибори і референдуми – це також фронт боротьби.

Зараз ніхто не може сказати, коли відбудеться всеукраїнський референдум про формат завершення війни з росією і чи відбудеться він узагалі. Втім, тільки український народ має право визначати своєї майбутнє, а для цього йому потрібні якісні вибори і референдуми.

Яким би другорядним не здавалося нині це завдання, але влада, громадянське суспільство та міжнародні партнери України мають продовжити роботу зі зміцнення демократичних інститутів на рівні планів і конкретних дій (*Українська правда* (<https://www.pravda.com.ua/columns/2022/04/22/7341350/>). – 2022. – 22.04).

ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ, ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ, ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Спроби російської федерації створити на Херсонщині чергову фейкову республіку закінчаться провалом, там була і буде Україна, як до війни. Необхідно лише трохи почекати.

Як передає Укрінформ, про це в загальнонаціональному ефірі повідомив секретар РНБО О. Данілов, відповідаючи на запитання щодо так званого референдуму на Херсонщині.

«Те, що сьогодні відбувається на Херсонщині, нам цілком відомо. Нам відома ситуація,

що вони хочуть зробити. Ми вважаємо, що це таке штучне дійство, як сама російська федерація, – це штучна історія, створена свого часу. Зібрали усіх і кажуть, що ми є росіянами... Ми не визнаємо всіх тих подій, які відбуваються, починаючи з кримського так званого референдуму 2014 року, те, що відбулося на території Донецької, Луганської області. Це така технологія, яку вони вважають, що вона вже відпрацьована, і вони будуть мати якусь користь. Ніякої «ХНР» не буде.

Там буде Україна. Просто треба ще трошки почекати, треба певний час для того, щоб там все повернулося до того, як там все було до війни. Це обов'язково відбудеться і відбудеться найближчим часом», – заявив Данілов.

Відповідаючи на запитання щодо ситуації в тимчасово окупованих регіонах Донецької та Луганської областей та повернення до складу України осіб, які сповідають проросійські погляди, Данілов наголосив: «Це дуже складне питання, і відповіді на нього ніхто не дасть. Треба говорити, що є територія нашої країни. Якщо комусь не подобаються закони цієї країни, якщо комусь не подобається Конституція, яка на цій території, то вони можуть обрати місце для свого життя де завгодно. Але якщо вони знаходяться на нашій території, вони мають жити по цій Конституції, по законах України. Якщо вони вчинили злочини відносно цієї країни, відносно громадян цієї країни, вони мають відповідати по законодавству цієї країни... Якщо хтось іде вбивати наших громадян, то повірте, за це буде відповідати» (*Укрінформ* (<https://www.ukrinform.ua/rubric-regions/3464295-sprobi-rf-stvoriti-nahersonsini-fejkovu-hnr-zakincatsa-provalom-danilov.html>). – 2022. – 22.04).

Державне бюро розслідувань розпочало досудове розслідування за фактом організації

співробітниками правоохоронних органів та цивільними особами незаконного переправлення через кордон відстороненого голови Конституційного суду Олександра Тупицького. Він, як раніше встановили «Схеми» (Радіо Свобода), у розпал повномасштабного вторгнення Росії виїхав з України у Відень, при цьому перетнувши кордон неофіційно.

«У ході досудового розслідування слідчі ДБР встановили, що він (Олександр Тупицький – ред.) залишив межі України без проходження передбаченого законодавством прикордонного і митного контролю та без перевірки документів, які надають право на виїзд за кордон. Також не було з'ясовано наявність або відсутність підстав для тимчасового обмеження Тупицькому у праві виїзду за кордон», – повідомили в ДБР.

Розслідування розпочате за ч. 2 ст. 332 КК України (незаконне переправлення осіб через державний кордон України, що передбачає позбавлення волі на строк від 5 до 7 років).

За даними ДБР, встановлено, що Олександр Тупицький перебуває в Австрії, зокрема, у Відні, хоча, відповідно до інформації Державної прикордонної служби, «у законний спосіб він державний кордон України не перетинав» (*Радіо Свобода* (<https://www.radiosvoboda.org/a/news-skhemy-dbr-tupytskyj/31792949.html>). – 2022. – 8.04).

ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР

**Свояк Д., суддя Переяслав-Хмельницького міськрайонного суду Київської обл.;
Потапенко А., суддя Ржищівського міського суду Київської обл.**

Чому в Україні «Електронний суд» ніяк не стане реальністю

Запровадження в умовах воєнного стану дистанційної роботи судів потребує максимально ефективного використання електронного документообігу та доступу до судових справ в електронній формі. Що сьогодні заважає онлайн-правосуддю – спробуємо розібратися.

У національному судочинстві останні роки запроваджується система електронного

документообігу. Передбачена процесуальним законодавством Єдина судова інформаційно-комунікаційна система має забезпечувати обмін документами в електронній формі між судами, між судом та учасниками судового процесу, між учасниками судового процесу, а також фіксування судового процесу і участь учасників судового процесу у судовому засіданні в режимі відеоконференції.

Хоча й зі значними затримками та проблемами, але запрацювала підсистема «Електронний суд», яка дозволяє подавати учасникам судового процесу до суду документи в електронному вигляді, а також надсилати таким учасникам процесуальні документи в електронному вигляді, паралельно з документами у паперовому вигляді відповідно до процесуального законодавства.

Статистика одного з судів адміністративної юрисдикції м. Києва за січень 2022 року свідчить, що лише 3 % позовних заяв подавалися через «Електронний суд», решта надходить поштою, або напряму подаються в канцелярію суду. При цьому, тільки одна позовна заява органу державної влади подана через «Електронний суд», хоча такі позови державних органів складають більше третини від загальної кількості.

Аналогічна ситуація спостерігається й у місцевих судах загальної юрисдикції.

Також нечасто використовують підсистему «Електронний суд» при подачі процесуальних документів адвокати.

Отже, як громадяни, так й органи державної влади не застосовують «електронний» механізм звернення до суду на належному рівні, у зв'язку з чим не спрощується документообіг судів, не зменшується фінансове навантаження на його забезпечення.

Така ситуація спостерігається насамперед через те, що цей спосіб комунікації з судом не вважається зручним і надійним, а також не є «вигідним» з точки зору як економії коштів, так й можливих «процесуальних пільг».

Багато осіб не мають необхідного обсягу знань та навичок для використання цього електронного механізму судового документообігу.

Здебільшого відмова від запровадження виключно електронного документообігу в процесі судочинства, крім кримінальних проваджень, обґрунтовувалась необхідністю забезпечення доступу до суду всім особам, у тому числі тим, що проживають у важкодоступній місцевості та через свої обмежені можливості не можуть використати цей механізм.

Однак, запровадження дистанційної роботи судів в умовах воєнного стану на даний

час вимагає більш широкого використання електронного документообігу та доступу до судових справ в електронній формі, що вже передбачалось останніми роками при розробці модулів ЄСІТС, однак так і не було реалізовано з різних причин

Зважаючи на це, з метою оптимізації документообігу у судах та створення передмов для більшого забезпечення прав осіб на доступ до суду, доцільно законодавчо запровадити можливість особи, яка бажає отримати судовий захист, безпосереднього звернення із відповідними процесуальними документами до центрів з надання адміністративних послуг чи інших утворень відповідних територіальних громад, де така особа проживає або перебуває.

У свою чергу, відповідальні працівники такого центру, після оцифрування документів такої особи та їх підписання електронним цифровим підписом, зможуть, із застосуванням наявного в органі місцевого самоврядування технічного обладнання, направити ці документи до суду через підсистему «Електронний суд».

Такий механізм буде схожий із давно запровадженим та в останні роки розширеним порядком вчинення нотаріальних дій посадовими особами органів місцевого самоврядування.

Аналогічно може застосовуватися й зворотній порядок комунікації суду із такою особою. Тобто документ може надсилатися через підсистему «Електронний суд» до відповідного центру з надання адміністративних послуг, а його працівник вже забезпечуватиме повідомлення учасника судового провадження про надходження документу та його вручення цій особі.

Функціонування такого механізму паралельно з інститутами адвокатури та надання безоплатної правової допомоги суттєво підвищать гарантії реалізації особами права на доступ до правосуддя.

Очевидно, що запровадження цього механізму суттєво зменшить витрати учасників судових проваджень та бюджетні витрати в межах судової влади, за умови нормативно закріпленої відмови від роздрукування таких електронних документів для формування «паперових» судових справ.

При цьому витрати органів місцевого самоврядування, зважаючи на вже функціонуючу систему центрів з надання адміністративних послуг, будуть незначні.

Також, в умовах воєнного стану, загрози життю і здоров'ю учасників судових справ, суддів та працівників апаратів судів наразі гостро постало питання запровадження дистанційної форми роботи судів, створення та забезпечення захищеного доступу до електронного кабінету судді, вдосконалення практик електронної форми судочинства, розширення кількості справ, що розглядаються судами у письмовому провадженні.

Наразі ракетами ворог може прострілювати усю Україну, тому ніде не можна вважати безпечним життя в Україні, у тому числі важко забезпечити відправлення судочинства в умовах воєнного стану. Станом на сьогодні вже відомі непоодинокі випадки знищення чи пошкодження приміщень судів в містах Харкові, Миколаєві, Чернігові, Києві, в Київській, Житомирській та Харківській областях, а також на превеликий жаль вже є трагічні випадки загибелі працівників судів України.

Ще у перший день широкомасштабного вторгнення РФ до України – 24.02.2022 Рада суддів України у п. 2 Рішення №9 передбачила, що з урахуванням положень статті 3 Конституції України про те, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю – рекомендувати зборам суддів, головам судів, суддям судів України у випадку загрози життю, здоров'ю та безпеці відвідувачів суду, працівників апарату суду, суддів оперативно приймати рішення про тимчасове зупинення здійснення судочинства певним судом до усунення обставин, які зумовили припинення розгляду справ. А вже 2 березня 2022 року РСУ опублікувала рекомендації щодо роботи судів в умовах воєнного стану, де зорієнтували суди перевести усіх доступних працівників на дистанційну роботу, визначити мінімальну кількість осіб, які повинні знаходитися у приміщенні суду, упродовж робочого дня, чітко розподілити між ними обов'язки; організувати чергування суддів та працівників апаратів судів.

В багатьох судах, у першу чергу тих, що знаходяться на територіях, де відбувалися бойові дії, гостро постало питання запровадження дистанційної форми роботи суддів та працівників апаратів судів. За повідомленнями у ЗМІ, дистанційну форму роботи до 01.04.2022 було запроваджено й у Верховному Суді. У той же час, чинне законодавство практично не регулює особливості дистанційної форми роботи суддів. І якщо вивчення і підготовка справ, матеріалів суддею до судового розгляду із урахуванням сучасних досягнень техніки цілком можлива і застосовна, то дистанційні форми участі судді у судових засіданнях, підписання судових рішень та процесуальних документів не врегульовані.

Тлумачення ч. 8 ст. 11 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», якою передбачено, що судові засідання проводяться виключно в спеціально обладнаному для цього приміщенні суду – залі засідань, яке придатне для розміщення сторін та інших учасників судового процесу і дає змогу реалізовувати надані їм процесуальні права і виконувати процесуальні обов'язки, дає підстави для висновку, що ця зала засідань не обов'язково має бути у приміщенні того суду, куди призначено суддю. Це дозволило суддям сформулювати нову практику і проводити засідання у невідкладних справах у залах засідань інших судів із залученням з цих судів секретарів судових засідань.

Також, у процесуальному законодавстві слід передбачити, що під час дії воєнного чи надзвичайного стану у справах, розгляд яких здійснюється в порядку загального позовного провадження, суд з власної ініціативи може прийняти рішення про перехід до розгляду справи в порядку письмового провадження без повідомлення (виклику) учасників справи за наявними у справі матеріалами або ж за відповідним клопотанням сторони чи ініціативою суду вирішити питання про розгляд справи в режимі відеоконференції поза межами приміщення суду (зали засідань), у тому числі й суддею, з використанням власних технічних засобів.

У законі слід передбачити можливість запровадження судами у період воєнного або

надзвичайного стану особливого режиму роботи суду, де б регламентувались особливості дистанційної форми роботи, який передбачав би участь у судовому засіданні суддів та/або секретаря судового засідання дистанційно у режимі відеоконференції, участь суддів дистанційно в судовому розгляді в порядку письмового провадження, особливості підписання судових рішень та процесуальних документів, у тому числі кваліфікованим електронним підписом без складання або з відстроченням складання їх паперового оригіналу.

Отже, на наш погляд, питання запровадження дистанційних форм роботи суду, переходу на електронну форму судочинства, доступу до електронного кабінету судді вже давно

перезріло, війна лише актуалізувала ці питання. Без термінового широкого переходу судами на дистанційну та електронну форму судочинства реально забезпечити право на справедливий суд з гарантіями безпеки в умовах воєнного стану буде вкрай складно або практично неможливо. Зазначені зміни з одного боку необхідні для збереження життя та здоров'я суддів, працівників апаратів судів, учасників судових справ, сприятимуть завчасному ухваленню рішень про евакуацію працівників судів, а з іншого – сприятиме виконання вимог Конституції України щодо здійснення правосуддя в умовах воєнного стану (*Закон і Бізнес* (https://zib.com.ua/ua/151108-chomu_v_ukraini_elektronniy_sud_niyak_ne_stane_realnistyu_po.html). – 2022. – 5.04).

Князев В., голова Верховного суду

Мені соромно за рішення членів ВРП, які звільнилися за два дні до початку війни

(Інтерв'ю)

Судова система ввійшла у війну на піку перезавантаження основних органів судової влади. Нині всі процеси реформування Вищої кваліфікаційної комісії суддів (ВККС) і Вищої ради правосуддя (ВРП) – заморожені. Частина повноважень – тих, котрі не визначені в Конституції, перейшла до голови Верховного суду.

Всеволод Князев очолив Верховний суд у грудні 2021 року, а вже в лютому 2022-го давав рекомендації суддівському корпусу, як поводитися в ситуації війни. По суті, сьогодні він є уособленням судової гілки влади в Україні, й від сигналів, які голова ВС подає багатотисячній армії суддів, залежить стабільність системи в цей непростий час.

Як судова система переформатувалася в умовах війни? Які є механізми виявлення суддіво-колаборантів, і що з ними роблять далі? Чому досі працює ОАСК, де лежить позов Януковича, і чим це загрожує нашій державності? Чому саме зараз потрібен електронний суд, і від

кого залежить його впровадження? Чим може обернутися для судової системи критичне недофінансування Кабміном?

Про це та багато іншого читайте в інтерв'ю з головою Верховного суду В. Князевим.

Суд і війна

– Всеволоде Сергійовичу, якщо можна, дуже схематично окресліть, як переформатувалася судова система в умовах війни.

– Система дуже змінилася. Шістдесят суддів пішли у ЗСУ або ТерО. Сотні працівників апарату судів перебувають на фронті. Багато суддів – жінки з дітьми – виїхали в Західну Україну або за кордон. Поступово вони повертаються, однак обстріли міст і тривання воєнних дій дуже гальмують цей процес. Чоловік однієї з суддів недавно спробував повернутися у свій будинок у Бучі й підірвався на міні.

Говорячи про функціонування судової системи, можна виділити три основних типи судів залежно від територій, на яких вони

розміщені. Перший – суди, котрі перебувають в окупації. Там неможливо здійснювати правосуддя в жодному вигляді. Верховний суд уже прийняв низку рішень про зміну підсудності справ, які розглядалися в цих судах. Другий – суди, що перебувають на територіях, де ведуться активні бойові дії. Там усе відбувається по-різному. Де ситуація критична, оперативні рішення про призупинення роботи судів приймають збори суддів, а також територіальні підрозділи Державної судової адміністрації. Третій тип – суди в тилу, діяльність яких, по суті, не змінилася.

На сайті ВС є проактивна мапа, на якій позначено типи територій. Сподіваюся, скоро там з'явиться інформація і про запуск судів у визволених ЗСУ регіонах.

За час війни суди розглянули 418 тисяч справ (станом на 9.04.2022).

– Чи є статистика щодо суддів–«внутрішніх переселенців» та тих, котрі виїхали за кордон?

– Коли чесно, такої статистики в нас наразі немає. Що стосується Верховного суду, то кілька суддів, які на момент першої фази війни перебували за кордоном, нині повертаються до столиці. Решта вже в Києві, розглядають справи.

Багато суддів першої та другої інстанцій з окупованих територій, а часто – після буквального руйнування будівель судів, виїхали в Західну Україну або за кордон. Зараз ми приймаємо рішення про прикріплення таких суддів до судів, які перебувають на неокупованих територіях і куди було передано справи окупованих і зруйнованих судів. Буквально відсьогодні ми розпочали процес тимчасових відряджень суддів, давши старт їхньому переїздові на нове місце роботи.

– В Києві працюють усі суди? Якщо ні, то з яких причин? Ваших розпоряджень про зміну підсудності, за моєю інформацією, не було тоді, коли профільний заступник голови ОПУ А. Смирнов у своєму недавньому інтерв'ю закликав суди в столиці нарешті почати працювати.

– Я думаю, що тут річ у формулюваннях, які, можливо, не зовсім правильно зрозуміли. Суди в Києві працювали й працюють. Так, під час серйозних обстрілів столиці у відкритих

судових засіданнях справи не розглядалися. Адже людина з Бучі або Ірпеня, та й у межах самого Києва, навряд чи могла приїхати на судове засідання. Однак у нормальному режимі розглядалися питання, пов'язані з кримінальним процесом, – продовження санкцій, обрання і зміна запобіжного заходу, що було особливо актуально стосовно диверсантів і затриманих окупантів.

Добре, що нинішня ситуація в Києві та області сприяє стабілізації роботи судів. Тимчасом у частині судів Київської області – в Бучі, Бородянці та інших містах – оперативно відновити здійснення правосуддя через руйнування чи мародерство з боку окупантів нині не можна.

– Верховний суд повернувся до виконання своїх обов'язків? Ви вже в Києві?

– На початку війни ситуація у столиці була дуже непростою і частина суддів ВС справді вивозили свої сім'ї на безпечну територію. Я теж евакуював сім'ю. Однак із другої половини березня ВС почав відновлювати свою роботу, а з квітня вже в повному обсязі повернувся до виконання своїх обов'язків. Я, а також голова апарату ВС, – в Києві й на робочому місці.

Оскільки будівлі ВС є мішенню для агресора, я прийняв рішення, що судді та працівники апарату перебувають на роботі неповний тиждень, почергово, виконуючи свої обов'язки вдома. Ми знаємо сумну історію Господарського суду Миколаївської області, приміщення якого знаходилося в будівлі ОДА: два працівники апарату загинули, одну поранено, частину справ знищено.

За час війни Верховний суд виніс уже понад півтори тисячі судових рішень. Однак зрозуміло, що довоєнної продуктивності ми навряд чи досягнемо найближчим часом. Тимчасом і надходження справ за півтора місяця війни істотно знизилося. За моєю інформацією, в суди по всій Україні надходить усього десять відсотків справ від довоєнної їх кількості.

– Це для вас сигнал про що? Як я зрозуміла, для того ж Смирнова – про те, що судова система не справляється.

– Якщо людині треба звернутися до суду, вона зробить це. Прийняття кореспонденції

на пошті не припинялося ні на день. Позови приймаються, розподіляються й розглядаються тією мірою, якою це можливо, з урахуванням безпеки всіх учасників судового процесу.

– Розподіляються в ручному режимі чи автоматичному?

– Звісно, в автоматичному. Я прибічник демократичних інструментів у будь-якій, навіть найскладнішій ситуації.

Однак усе-таки повернуся до вашого запитання з приводу того, чи справляється судова система. Більшість судів України перебувають у відносно спокійній ситуації, їхня діяльність не припинялася ні на один день. Однак і в ці суди надходження справ зменшилося на 80–90 відсотків. Тому я не погоджуся з паном Смирновим, який натякнув, що судова система якось не так працює. Причина в тому, що йде війна. Фокус уваги людей зміщений на інше. Відпало бажання сперечатися з якихось дрібних питань, що ж стосується глобальних справ і проблем, де порушується право, то люди, як і раніше, йдуть до суду. Інші питання залишають на «після війни».

– Це правда, що на самому початку війни у стратегічній групі суддів ВС обговорювали питання про повернення до здійснення правосуддя «після війни»?

– Ні. Такої можливості не обговорювали. Йшлося тільки про оперативне впровадження електронного суду для низки категорій справ, щоб забезпечити безпеку суддів та учасників судових процесів, а також про дистанційний режим здійснення правосуддя.

Суд і судді

– У п'ятницю було завдано удару по вокзалу в Краматорську. Загибло й поранено багато людей. Зразу питаю: чи не було серед них суддів?

– За інформацією на цей момент, ні.

– Ситуація на Південно-Східному напрямку критична. Другий тиждень іде евакуація жителів чотирьох областей – Донецької, Луганської, Харківської та Дніпропетровської. Вчора я спілкувалася з суддями Донецької області й зрозуміла, що є проблеми. Незважаючи на те, що ви дали найдокладніші

й оцінені правозахисниками рекомендації, як судам діяти у разі наближення лінії фронту. Хто визначає грань, коли має евакуюватися суд? Коли і як вивозити справи? І куди, взагалі, їхати суддям, якщо Західна Україна вже вся зайнята?

– Тут відразу кілька важливих запитань. Тому по черзі.

На жаль, у перші дні війни окупація наших територій ішла досить швидко. Насправді це дуже непросте запитання. По-перше, як ми можемо передбачити, чи буде окуповано місто? А по-друге, зрозумійте правильно, що виїзд органів влади – це дуже демотивуючий сигнал для громадян. Це поганий сигнал, який свідчить про те, що треба здаватися.

Тобто прийняття рішень про евакуацію суддів, поліції, СБУ, районних і міських адміністрацій – це дуже складні рішення. І, згідно з рекомендаціями ВС, їх мали приймати колективи судів та територіальні підрозділи Державної судової адміністрації в кожному конкретному населеному пункті, з огляду на ситуацію, що склалася.

Тимчасом у рекомендаціях акцент зроблено на те, що збереження життя суддів і працівників апаратів судів – першорядне завдання. Кожен суд сам знаходив і знаходить цей непростий баланс між професійним обов'язком та захистом свого життя. Ми вже проходили це з «ДНР/ЛНР» у 2014 році. Я знаю багатьох голів судів, які до останнього виносили рішення щодо незаконних дій окупантів на окупованих територіях.

Я не можу зараз вийти і сказати: давайте про всяк випадок евакуюємо всі суди. Можливо, з погляду безпеки це було б найкраще рішення. Але гірше – в частині впливу на моральний дух людей, які продовжують залишатися на цих територіях і захищати їх.

– І все-таки, куди поїдуть судді, якщо евакуюватимуться з Південного Сходу?

– Ми на постійному зв'язку, голови судів мають усі мої рекомендації. На випадок евакуації в нас є кілька варіантів. Суддівський корпус дуже згуртувався. Судді Західної України приймають родини колег у себе вдома. Дуже нам допомагають європейські

суддівські асоціації, зокрема Польщі, Литви, Словенії. Вони розселили у себе багато наших колег-суддів – жінок і дітей. Крім того, у ВС є певні резерви житла (на 200–300 людей) у спокійніших областях. Також ми ведемо переговори з керівниками вишів, гуртожитки яких не заповнені.

– *А справи? Який відсоток втрачений, і чим це загрожує?*

– З окупованих на найпершому етапі війни територій нам практично не вдалося вивезти справи. Тільки завдяки діям голів судів удалося вивезти документи щодо особливо тяжких злочинів і резонансних справ. Не скрізь, на жаль. Ба більше, йдеться про десятки тисяч справ, для вивезення яких потрібна величезна кількість транспорту. Як у нас із гуманітарними коридорами і коли росіяни пішли на їх узгодження, ви знаєте. Краматорськ, до речі, теж був заявлений як коридор.

Людей би вивезти, не кажучи вже про справи...

Тимчасом є процесуальні механізми відновлення справ у рамках судів, куди передано їхню підсудність.

– *Про суддів-колаборантів. Чи були випадки, що судді на окупованих територіях або в зоні бойових дій виносили незаконні рішення вже після вашого розпорядження про зміну підсудності? Якщо так, то чи сигналізували ви у правоохоронні органи про це?*

– Із моменту ухвалення рішення про зміну підсудності в тому чи іншому суді такий суд не має права слухати справи й виносити рішення. Наскільки я знаю, якщо й були такі випадки, то виключно через нерозуміння суддями нових реалій та наших рекомендацій. Однак я 24 години на добу на зв'язку, і всі такі помилки виправляємо й уточнюємо в режимі реального часу. Що стосується навмисне прийнятих незаконних рішень, то на цей момент мені про них невідомо.

– *Смирнов заявив про задокументовану справу судді, котрий перейшов на бік агресора в Луганській області. Однак непрозоро натякнув на багатьох латентних «любителів ведмедів» в українських судах, включно з Києвом. Які є механізми виявлення таких суддів, і що з*

ними роблять далі? Звільнити їх може тільки ВРП, а її немає. Навіть якщо колаборантами займається СБУ, це не означає, що вони позбавлені статусу.

– На сьогодні колаборанти є в усіх правоохоронних органах і в органах державної влади. Суди – не виняток. Офіційно справді відомо про один випадок зради. Суддя та керівник апарату на окупованій території Луганської області вступили у змову з представниками Російської Федерації. Внаслідок чого відкрито кримінальну справу за статтею 111 про держзраду. Іде слідство. Можливо, йде перевірка ще стосовно кількох персоналій.

Тимчасом, за моєю інформацією, переважна більшість суддів виїхали з окупованої території і чекають відрядження в інші суди. Що стосується вашого запитання про прихованих колаборантів, то, звісно, думки кожного не прочитаєш. Але, спілкуючись із суддями різного рівня, відчуваю, що основна маса об'єдналася в бажанні захищати свою країну і працювати на неї. Точно так само, як і по всій країні. Тому я все-таки не погоджуся з твердженнями представника ОПУ. Злочини режиму Путіна настільки очевидні, що в більшості українців немає бажання брати на себе всю цю ганьбу.

– *Дуже тонка межа між захистом мундира і необхідністю реальної оцінки ситуації. З метою збереження нашої державності. Коли вже абсолютно зрозуміло, що нас, у буквальному сенсі, знищують. Якщо ви відчуєте, скажімо так, дискомфорт від дій того чи іншого суду або судді, ви не можете його звільнити (через відсутність ВРП і ВККС сьогодні ніхто не може звільнити суддю), але можете перевести в недіючий суд і позбавити доступу до реєстру?*

– Ви правильно визначили проблему, яку я бачу теж. І було б дивно, якби судді, до яких є підозри і які виїхали з окупованих територій, отримали можливість здійснювати правосуддя в інших судах. Ні, звичайно. У зв'язку з цим налагоджено комунікацію з СБУ, яка повідомляє необхідну інформацію і проводить повну перевірку.

– *У вас є дані про те, скільки суддів залишилося на окупованих територіях? І чому?*

– Така статистика не ведеться. Люди занадто швидко й хаотично переміщувалися, і голови судів, буквально, в телефонному режимі підтримують зв'язок. Перевірити точно, де перебуває кожен, неможливо.

На окупованих територіях залишилися ті, хто, можливо, боїться проїжджати російські блок-пости через свій статус. У нас же є випадок, коли машину судді Чернігівського суду, в якій перебувала вся її сім'я, розстріляли прямо на блокпосту. А декотрі судді залишаються на зв'язку й очікують переведення, щоб виїхати відразу на нове робоче місце.

– *Правозахисників нині дуже турбує питання закриття реєстру судових рішень. Навіщо закривати весь реєстр, якщо можна було закрити частину, котра стосується суддів?*

– Річ у тому, що доступ до реєстру на захоплених територіях отримали окупанти. Зокрема й до електронних підписів суддів та паролів. В умовах війни швидко зрозуміти, куди потрапили ці підписи й паролі, і чиї саме, неможливо. Ми вирішили закрити реєстр, щоб не втратити більше. Інформацію могли просто знищити, і наслідки для економіки та прав громадян, а також для їхнього життя і здоров'я, могли бути просто непоправними. Тому я вважаю, що наші дії були адекватні ситуації.

У суддів зараз відновлюється повний доступ до реєстру. Вони отримують його за прізвищами. Всі рішення продовжуємо вносити в реєстр. Це означає, що правозахисники після відкриття реєстру – через місяць або два – отримають усю інформацію, яка їх цікавить. І не забуваймо, що в реєстрі є повна інформація щодо майна та адрес громадян, військових частин, оборонних об'єктів. Справи ж розглядалися найрізноманітніші.

– *І все-таки, щоб закрити гештальт щодо ризиків від колаборантів і відкрити блок питань про взаємодію судової системи з іншими гілками влади, – ОАСК. Рішення про напад Путін прийняв ще восени, тому позов від Януковича в ОАСК про визнання незаконною постанови ВРУ про його усунення від влади, поданий у грудні 2021 року, – частина операції з делегітимації української влади. За мою*

інформацією, позов чудним чином потрапив до Аблова, заступника Вовка (всі судді ледь не пішли у відпустку в день «автоматичного» розподілу). У разі позитивного рішення ми могли чи можемо отримати двох президентів. З усіма наслідками, які випливають звідси. Однак Смирнов офіційно, але без подробиць заявив, що ОАСК надійно заблокований. Як заблокований? Це правда?

– ОАСК розпочав роботу і приймає позовні заяви та виносить судові рішення. Чи буде він розглядати позов Януковича? Не думаю. Бо в нинішніх умовах навіть найбільш корумповані судді не ризикнуть винести таке рішення, – їх просто піднімуть на вила. Тимчасом, розуміючи важливість відновлення адміністративного судочинства в Києві, я щодня відстежую ситуацію стосовно цього суду.

– *Всеволоде Сергійовичу, але річ же не в тому, відстежуєте ви чи ні. Річ у тому, що майже рік (!) тому вийшов указ президента про ліквідацію ОАСК. У тому, що в парламенті у профільному комітеті лежить відповідний законопроект. Які сигнали в такому разі влада подає судовій системі? Це ж нонсенс! А для воюючої країни – справа про держзраду за III-ю статтею. Залишилося тільки вписати прізвища. Ми не могли припустити, що Путін на нас нападе. Але він напад.*

Що, взагалі, відбувається? Поясніть, будь ласка, країні як голова Верховного суду.

– Ситуація з ОАСК – це палиця на два кінці.

З одного боку, з плівок НАБУ ми знаємо про кричущі корупційні прояви, а також дії суддів, котрі впливають на рішення КСУ, а отже – на держбезпеку. І для того, щоб закрити питання, потрібна була виключно політична воля.

З іншого боку, я від самого початку був проти повної ліквідації ОАСК. Єдино правильним рішенням є обмеження його повноважень і відсікання корупційних суддів. Бо саме блок підсудності вищих органів державної влади перетворює цей суд на монополіста. Причому з будь-якою командою суддів. Це ж не вперше відбувається.

Тому розподіл повноважень між різними судами – вихід. І тоді це не завдало б шкоди процесові правосуддя на цій території. Бо весь

цей час ми говоримо про судову систему, де кожен суд виконує свою функцію. Десятки тисяч справ простих громадян можуть «зависнути» на невизначений термін у разі його ліквідації.

– У результаті, красиве політичне рішення не виконане, а Вовк продовжує вершити «правосуддя». Ось ви особисто на сто відсотків виклалися у відстоюванні цієї своєї позиції?

– У профільному комітеті, крім законопроекту про ліквідацію ОАСК, є законопроект про передачу частини його повноважень Верховному суду. І це на певному етапі теж вихід. Для того, щоб його реалізувати, треба в законі змінити всього лише два речення.

На жаль, навіть зі своїми нинішніми повноваженнями я не можу впливати на законодавчу гілку влади. Але ще раз повторю, що ВС готовий до імплементації будь-якого з цих законів, чітко позначивши правильнішу, на наш погляд, позицію.

Суд і держава

– Гаразд, поговоримо про взаємини з виконавчою владою. Криза завжди показує найпроблемніші місця в будь-яких системах. Де тонко і де рветься сьогодні в судовій системі?

– Нині очевидно, що багато процедур і процесів не відповідають сучасним реаліям. Перші сигнали про те, що багато процесуальних норм треба змінювати і спрощувати, звісно, дав ковід. Ну, а війна остаточно вказала напрям. Це стосується використання інформаційних технологій під час розгляду судових справ. Питання, яке давно вирішене в більшості розвинених країн Європи та світу, в нас перебуває на зародковій стадії. Упродовж чотирьох останніх років електронний суд так і не був створений відповідними службами. У результаті, ми опинилися в ситуації, коли і фізично неможливо добратися до суду, і електронного суду, по суті, немає.

Верховний суд розробив проміжний законопроект стосовно цього, який дає можливість слухати справи у віддаленому режимі.

Велике питання – фінансування судів. Ресурси виділяються дуже обмежені. А після

початку війни забирають і виділені. Зрозумійте правильно: ми усвідомлюємо, що гроші на армію – це головне й першочергове завдання. Але на сьогодні повністю заблоковане фінансування поштової кореспонденції і для Верховного суду, і для судів першої та другої інстанцій, що може спричинити зупинку діяльності будь-якого суду. І цей факт ще раз доводить, як важливо впроваджувати електронний суд. І задля доступу до правосуддя, і задля економії бюджетних коштів.

– Кого ви маєте на увазі під службами, відповідальними за провал впровадження системи електронного суду? Конкретизуйте, будь ласка.

– Оскільки зараз я бачу й контролюю практично всі процеси в судовій системі, можу сказати, що йдеться про конкретні підрозділи Державної судової адміністрації. Незважаючи на величезну кількість грошей – а це сотні мільйонів гривень, виділених за весь попередній період, держава не змогла навіть на десять відсотків просунути на цьому напрямі.

– Я знаю, що були напрацювання, і деякі елементи системи навіть тестували ще 2018 року. Що сталося? Хто нині вам допомагає/не допомагає налагодити систему електронного суду?

– Не коментуватиму довоєнного часу, а щодо сьогодні, то зараз ми дуже активно співпрацюємо з нашими польськими колегами, які нещодавно перейшли у формат електронного суду. Їхня система організації судочинства дуже схожа на нашу. Тому тепер ми напрацьовуємо разом із ними методичку. З фінансовим забезпеченням питання складне. Нині я веду переговори з низкою міжнародних організацій, зокрема з ЄБРР, із цього приводу.

– І скільки грошей треба вкласти Заходу?

– Важко сказати. Це буде зрозуміло, коли ми приймемо відповідні зміни до кодексів. Питання в тому, наскільки глибоко ми вирішимо зайти в систему електронного суду. Або вона буде досить фрагментарною, з розглядом справ певної категорії. Або всі справи розглядатимуться в електронному вигляді. Або тільки на тих територіях, де ведуться воєнні дії.

– *Із ким ви обговорюєте цю проблему? Наскільки взагалі організовано вашу комунікацію з головами профільних комітетів Сергієм Іонушасом і Андрієм Костіним, а також із заступником голови ОПУ Андрієм Смирновим? Ви ж не мені першій розповідаєте про цю проблему?*

– Із головами парламентських комітетів – постійна комунікація. От відразу після розмови з вами в мене зустріч із Андрієм Костіним із приводу законопроектів, які треба розглянути найближчим часом для оптимізації функціонування судової системи під час війни. Також працюємо із Сергієм Іонушасом щодо внесення змін до Кримінального процесуального кодексу для забезпечення розгляду справ, що стосуються воєнних злочинів. Комунікація щоденна.

Найближчими днями я братиму участь у засіданні керівників фракцій, де йтиметься також про проблеми судової системи. Із представником ОПУ Андрієм Смирновим спілкуємося значно рідше, що нормально для демократичної країни.

– *Монобільшість та комітет підтримують згаданий вами законопроект та ідеї щодо оперативного впровадження електронного суду?*

– Поки що ми сходимося не з усіх питань, і підтримки парламенту по впровадженню віддаленого розгляду справ наразі немає. Але ми і надалі вестимемо діалог і відстоюватимемо свою позицію.

– *Зрозуміло. Як і по ОАСК. Ви особисто за повну автоматизацію чи за часткову?*

– Перспективною і позитивною в усіх значеннях (зокрема і в антикорупційному) є повна автоматизація, як у розвинених країнах. Але там уже з'являються питання зовсім іншого порядку. У той час як ми сперечаємося про те, як сканувати документи в канцелярії, вони віддали розгляд справ першої інстанції штучному інтелекту. Паралельно відповідаючи на моральне питання про те, чи має право людина на перегляд її справи людиною. Ви розумієте величину прірви? Порівняно з цими країнами ми перебуваємо просто в нульовій точці.

Однак ми можемо вже зараз поставити стратегічну мету й маленькими кроками починати рухатися. Віддавати шаблонні справи (аліменти та дрібні правопорушення, наприклад) комп'ютеру з наступним правом у разі незгоди звернутися до судді, поступово тим самим скорочуючи витрачання величезних людських і фінансових ресурсів.

– *З автоматизацією розібралися. А з приводу недофінансування судової системи загалом ви з ким переговори ведете? З урядом? Недофінансування стосується передусім апаратів судів? Проблема дуже гостро стояла перед війною, коли працівники масово звільнялися через мізерні зарплати.*

– Насправді, порушуючи питання фінансування апарату судової системи, я чудово розумію, що під час війни важка і невдячна справа говорити про гроші. Але ще важче не говорити про наше основне завдання – зберегти державні інституції. Суд – одна із ключових. Ситуація погіршується щодня. З тієї ж Державної судової адміністрації уряд зняв 1,5 мільярда гривень, а це близько 12% річного фонду оплати праці. Треба або звільняти людей, або урізати зарплати. Основний ризик тут у тому, що в результаті судова система втратить більшість кваліфікованих фахівців апарату.

На сьогодні зарплата працівника апарату суду нижча, ніж касира супермаркету. При тому що це державні службовці, які мають високу кваліфікацію, складають присягу, мають певні обмеження і несуть велику відповідальність. Не хотілося б остаточно втратити весь інтелектуальний потенціал. За моєю інформацією, близько 10% працівників апарату не готові повертатися на свої робочі місця.

Нині всі рішення щодо цього приймає уряд. Ми зі свого боку робимо все, що можемо, розраховуючи на зустрічний рух.

– *Той же Смирнов, продовжуючи тему оптимізації роботи судів у воєнний період, заявив, що ви можете черпати ресурси із судового збору. І на зарплати апарату у тому числі.*

– Із приводу об'єктивного зниження кількості позовів до судів я вже сказав. Якщо

позовів приходять на рівні 10% від довоєнної норми, то й надходження до бюджету на такому ж рівні.

Варто пояснити також, що українські суди фінансуються в основному з бюджету й тільки частково (10%) із судового збору. Але в розвинених країнах ситуація зовсім інша. Там суди повністю фінансуються за рахунок надходжень від судового збору. Однак для того, щоб цей механізм реально запрацював у нас, треба не лише внести певні зміни до законодавства, а й суттєво підвищити ставку судового збору. Кожна людина в середньому один раз за своє життя звертається до суду. На сьогодні звернення в суд їй обходиться в середньому в 200 гривень. Що насправді дуже смішна сума, на яку потрібно завести справу, оплатити Інтернет, користування інформаційною системою, виплачувати зарплату суддям, апарату, охороні тощо.

Тому я переконаний, що ставку судового збору потрібно суттєво підвищувати. І ставки були вищими. Їх знизили в останні два роки. Хоча при високих ставках попит на судові послуги не знижувався.

При цьому підвищення судового збору не має стосуватися пільгових категорій – пенсіонерів, людей з інвалідністю, самотніх матерів, звільнених із роботи й інших, які нині повністю звільнені від цього платежу або ж оплачують мінімальний.

Якщо ж це господарський спір або спір з органом влади, то треба платити. Тим більше якщо позивач виграє справу, то ставка судового збору згідно з українським законодавством стягується зі сторони, що прогнала. І це також може бути хорошим стимулом для того, аби не подавати необґрунтованих позовів.

Суд і судова влада

– На момент початку війни в судовій системі було запущено два процеси – співбесіди на посади членів Вищої ради правосуддя, а також подача документів на участь у конкурсному відборі до Вищої кваліфікаційної комісії суддів. Буквально напередодні вторгнення члени ВРП пішли у відставку. Відбір заморожено. У результаті в Україні немає легітимних органів

судової влади – ні ВККС, ні ВРП. Частину повноважень передано особисто голові Верховного суду. Тобто вам.

Як судова система справляється з викликами, будучи, по суті, обезголовленою? Ніхто не може призначити, звільнити, притягти до дисциплінарної відповідальності суддю.

– Це велика проблема. Я, скажу чесно, був проти рішення членів ВРП звільнитися зі своїх посад у такий критичний для держави момент, буквально за два дні до початку війни. Я голосував проти й переконував кожного залишитися та продовжити роботу. Мені досі соромно за це їхнє рішення.

– От прямо тут вас захейтять стейкхолдери судової реформи від громадських організацій. Поясніть, чому для вас номінальна присутність інституції в правовому полі важливіша за її якість? Точніше, не якість.

– Знаючи систему зсередини, я маю власну думку щодо цього. Переважна більшість членів ВРП – адекватні й професійні люди. Я не володію інформацією про їхні доходи та витрати, а також їхнє майно і подорожі. Все це мала оцінити Етична рада ВРП за участі міжнародних експертів, яку було створено під час реформи.

– Але ж ви володієте інформацією про те, що ці адекватні люди не голосували за відсторонення голови ОАСК Павла Вовка від обов'язків.

– Річ у тім, що вплив у ВРП мали персоналії, які підштовхували раду до подібних, на мій погляд, глибоко помилкових рішень. Без цих людей можна було б утримувати інституцію у робочому стані, поки Етична рада займалася б перевіркою їхньої придатності та відбором нових людей. Навіть не ідеально працююча інституція на такому етапі краща, ніж відсутня зовсім.

– Тобто ви були за відсікання гнилої голови як усередині ВРП, так і у всій судовій системі?

– Грубо кажучи, так. І цей процес було, по суті, вже здійснено. Конституційні функції ВРП не можна нікому передати. Тому що під час воєнного стану не можна вносити зміни до Конституції. А в нас є суддя-колаборант, якого потрібно притягнути до кримінальної

відповідальності та надалі звільнити. І тепер ми шукаємо можливість внести якісь точкові зміни до закону, щоб дати можливість звільняти й притягати до відповідальності колаборантів. Незвільнення – це теж прямий сигнал системи про те, що все можна. Розумієте?

От що значить працююча чи непрацююча інституція. Тобто реформа – це дуже тонка річ, де головне не тільки змінити, а ще й не нашкочити в гонитві за змінами.

– Якою судовою системою має вийти з цієї війни?

– Тут три ключові моменти.

По-перше, ми справді ввійшли у війну на піку реформи вищих органів судової влади, яка була об'єктивно необхідною. При цьому не забуваймо, що в бекграунді судової системи України – три мільйони рішень, які виносять суди щорічно і з яких лише 100 тисяч доходять до Верховного суду. Це означає, що ми маємо 2 мільйони 900 тисяч рішень, з якими згодні наші громадяни і яким вони довіряють. І які виносять наші судді.

Так, вони різні, але основний негатив і корупція зосереджені на рівні прийняття

рішень відносно органів державної влади та великого бізнесу, в так званих резонансних справах. Водночас (і ми про це вже говорили) часто для того, щоб розв'язати ці проблеми, бракує політичної волі.

По-друге, війна – це тисячі загиблих і один на всіх біль. До того ж велике єднання народу й усіх гілок влади, пов'язане бажанням захищати свою країну. Це добро в чистому вигляді, яке перемогти неможливо жодному диктаторові.

По-третє, якщо після всього, що нині переживає наша країна, після всього, що відчуваємо ми, коли бачимо кадри з Бучі, Маріуполя, Краматорська, після всього, про що мріють наші діти після закінчення війни, ми дозволимо знову проявитися байдужості, корупції, схемам і новим «плівкам», отоді ми реально і втратимо державність. І гріш ціна тоді всім нам. Включаючи судову владу (*Дзеркало тижня* (<https://zn.ua/ukr/internal/holova-verkhovnoho-sudu-vsevolod-knjazjev-meni-soromno-za-rishennja-chleniv-vrp-jaki-podali-u-vidstavku-za-dva-dni-do-pochatku-vijni.html>). – 2022. – 11.04).

Климосьюк А., юрист-аналітик аналітичного центру Інститут законодавчих ідей, кандидат юридичних наук

15 днів на повернення з-за кордону або 10 років тюрми: нові законопроєкти

Уже більше місяця народні депутати шукають шлях, щоб змусити повернутися військовозобов'язаних та чиновників, які покинули Україну від початку війни та припинити схеми незаконного перетину кордону.

Раніше у Верховній Раді зареєстрували законопроєкт №7171, який встановлював кримінальну відповідальність за незаконний перетин кордону у військовий час та звільняв від відповідальності тих, хто повернеться протягом десяти днів. Однак через те, що кримінальний закон не має зворотної дії у часі, такий механізм не міг би повернути втікачів. Припускаю, що саме тому від ідеї прийняття цього законопроєкту відмовилися.

Натомість депутати пішли далі та зареєстрували законопроєкт, який зобов'язує повернутися й тих, хто цілком законно перетнув кордон і зараз перебуває не в Україні.

Окремим законопроєктом встановлюється кримінальна відповідальність за незаконне перетинання державного кордону України під час дії воєнного стану.

Серед авторів обох законопроєктів є член комітету з питань національної безпеки, оборони та розвідки Федір Веніславський та голова правоохоронного комітету Сергій Іонушас. Тому законодавчі ініціативи мають реальний шанс бути ухваленими у найближчий час.

Аналітичний центр Інститут законодавчих ідей проаналізував законопроекти №7265 і №7268 та розібрався з усіма деталями запропонованого механізму.

Повернутись мають усі

Пропонується доповнити Кримінальний кодекс (КК) новою статтею 337-1, яка встановлює відповідальність за невиконання вимог закону щодо повернення в Україну без поважних причин після введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях особою, яка згідно з законом підлягає призову на військову службу під час мобілізації, іншої особи, яка відповідно до закону зобов'язана повернутись в Україну із-за кордону.

Запропонована стаття є бланкетною та відсилає до Закону України «Про правовий режим воєнного стану», нова стаття 10-1 якого встановлюватиме обов'язок у разі введення воєнного стану повернутися в Україну.

Такий обов'язок поширюється на:

- осіб, які згідно з законом підлягають призову на військову службу під час мобілізації;
- членів Кабінету Міністрів України;
- керівників органів державної влади та їх заступників;
- народних депутатів України;
- сільських, селищних, міських голів;
- працівників правоохоронних органів;
- суддів;
- прокурорів.

Вказано, що у разі введення в Україні або в окремих її місцевостях воєнного стану вказані особи за відсутності поважних причин зобов'язані повернутися в Україну.

Такими поважними причинами є:

- заборона на виїзд з країни перебування;
- стихійні лиха, катастрофи, аварії;
- відрядження;
- перебування на стаціонарному лікуванні;
- інші обставини, які перешкоджають виїзду з країни перебування.

Не пізніше, ніж через п'ятнадцять днів з дня набрання чинності законопроекту повинні повернутися ті, хто зараз перебуває за кордоном. Набере чинності закон на наступний день після його опублікування.

За неповернення у 15-денний строк зазначених осіб, їм загрожуватиме покарання у вигляді позбавлення волі на строк від п'яти до десяти років.

Варто зазначити, що обов'язок поширюється на призовників, які на абсолютно законних підставах перебувають за кордоном. Оскільки Україна посідає 8 місце за кількістю емігрантів, це торкнеться мільйонів чоловіків у віці від 18 до 60 років, які навчаються, працюють чи живуть за кордоном.

Чи сприятиме загроза такого суворого покарання їх поверненню або ж навпаки вони будуть шукати шляхи отримати громадянства іншої країни питання риторичне.

Обов'язок повернутися в Україну за 15 днів стосуватиметься, не лише чоловіків, а й жінок. Тому, будуть повинні повернутися, наприклад жінки судді чи прокурорки.

Варто звернути увагу на недосконалість положень, які позбавляють запропоновану статтю КК належної юридичної визначеності. Це стосується невичерпності переліку поважних причин неповернення в Україну, які визначені в згаданій статті 10-1 Закону.

Формулювання «інші обставини, які перешкоджають виїзду з країни перебування» може трактуватися по-різному. Наприклад, на чісь переконавання, такою обставиною може бути відсутнє пряме авіасполучення між країнами. На практиці, такі «інші обставини» будуть визначатися правоохоронними органами на власний розсуд у кожному конкретному випадку, що сприяє корупційним ризикам.

Втікачів за ґрати

Іншим законопроектом №7268 пропонується доповнити Кримінальний кодекс новою статтею 332-3, яка складається з 3 частин.

Кримінальна відповідальність загрожуватиме за перетинання державного кордону України під час дії воєнного стану у будь-який спосіб поза пунктами пропуску через державний кордон України або в пунктах пропуску через державний кордон України без відповідних документів, або за документами, що містять недостовірні відомості або з приховуванням від прикордонного контролю.

За частиною 1 за вказані діяння каратимуться призовники, тобто особи, які згідно з законом приписані до призовної дільниці.

Призовник, який, наприклад, перетнув державний кордон сховавшись в багажнику авто буде покараний штрафом від п'яти тисяч до десяти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або позбавленням волі на строк від трьох до п'яти років.

Частина 2 встановлює відповідальність за вказані діяння для військовослужбовців та військовозобов'язаних, резервістів, які підлягають призову на військову службу під час мобілізації, а також осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Таким чином заборона поширюватиметься і на чиновників, визначених в ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції», до яких відносяться депутати, державні службовці, судді, поліцейські тощо.

За вчинення цього злочину, вказаним особам загрожуватиме позбавлення волі на строк від п'яти до десяти років з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк до трьох років.

Частина 3 каратиме за дії, передбачені частинами першою або другою, вчинені повторно або групою осіб або службовою особою з використанням службового становища.

За це загрожуватиме позбавлення волі на строк від восьми до дванадцяти років з позбавленням права обіймати певні посади або

займатися певною діяльністю на строк до трьох років або без такої.

Як висновок

Таким чином, народні депутати запропонували нові, більш суворі механізми повернення громадян на територію України у час війни. Наскільки виправданим є такий радикальний підхід, важко прогнозувати, як і важко спрогнозувати дії ворога.

Невідомо чи буде реальна необхідність у поверненні сотень тисяч, а то й мільйонів військовозобов'язаних, які живуть та працюють за кордоном, зважаючи на рекордні суми коштів, які перераховують в Україну трудові мігранти.

У будь-якому випадку, положення законопроекту потребують доопрацювання задля дотримання принципу юридичної визначеності та запобігання порушенню прав громадян.

Водночас, встановлення кримінальної відповідальності за незаконне перетинання державного кордону України під час дії воєнного стану є вимушеним та потрібним кроком, який відіб'є будь-яке бажання втікачів покидати країну.

Інститут законодавчих ідей продовжує аналізувати законодавство прийняте під час війни і слідкувати аби кожен закон був ще одним кроком на шляху до нашої перемоги (*Українська правда* (<https://www.pravda.com.ua/columns/2022/04/13/7339067/>). – 2022. – 13.04).

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

Судді через ВР пропонують амністувати колег-зрадників і відкотити судову реформу

Прямо зараз, коли почалася вирішальна для цієї війни битва за Схід, судова мафія намагається проштовхнути через парламент рішення, яким дозволить усім суддям-зрадникам повернутися на посади і відсудити шалену кількість грошей. І одночасно фактично скасувати судову реформу, яку ми так довго і так складно запускали.

Пам'ятаєте, за кілька днів до війни звільнилися 10 членів Вищої ради правосуддя,

злякавшись перевірки Етичною радою з міжнародниками? Через це ВРП втратила кворум і не може зараз, наприклад, звільняти суддів-зрадників.

Так от. Зараз в парламенті судді проштовхують низку абсолютно неконституційних рішень з відновлення ВРП. Одним із них, наприклад, повноваження ВРП хочуть передати Раді суддів. Нагадаю, це саме той орган, який на догоду судовим мафіозі два місяці не виконував

пряму вимогу закону щодо делегування своїх членів до Етичної ради. І тим самим блокував судову реформу, а з нею – міжнародну допомогу Україні.

Очолує Раду суддів і одночасно цю ганебну кампанію в парламенті голова РСУ Богдан Моніч, якого на цю посаду привели Вовк і Портнов. На кого працюють останні – думаю, нагадувати не треба.

Робиться це все в класичному геббельсівському стилі під соусом «ну і що, що неконституційно, нам суддів-зрадників треба звільняти».

Але вийде все навпаки. Через порушення Конституції (за нею звільняти суддів може лише ВРП) навіть найбільш відверті судді-зрадники через наші суди або ЄСПЛ зможуть поновитися на посадах. А ми їм виплачуватимемо шалені компенсації з бюджету, який інакше б витрачалися на відновлення країни і лікування ветеранів.

Ну і звісно, ці зміни до закону повністю руйнують реформу і повертають судову систему в часи Януковича. Бо фактично скасовують конкурсний добір членів ВРП і перевірку кандидатів Етичною радою з міжнародниками.

А це робиться взагалі прямо на догоду путіну. Цитую частину його звернення щодо «безчинств на Україні», яке безпосередньо передувало початку війни: «По требованию Запада киевские

власти отдали представителям международных организаций преимущественное право отбора членов высших судебных органов – Совета правосудия (ВРП) и Квалифкомиссии судей (ВККС)».

Зовсім неочевидно, правда?

Я вже не кажу про те наскільки руйнування реформи зашкодить нашій інтеграції до ЄС (в Опитувальнику ЄС, про який говорив Президент, питання верховенства права – №1).

Найцікавіше, що ми вже кілька днів як непублічно відправили представникам судової влади і до комітету з правової політики модель як це можна зробити оперативно, конституційно і в повній відповідності до судової реформи.

Але членам комітету (не всім, але великій його частині) це, вибачте, до одного місця. Судова мафія і путін їм, схоже, рідніші.

Все ще є час це виправити, але небагато. Я прошу всіх, хто долучений до цього процесу, звернути на це максимальну увагу і вибрати конституційне рішення, яке не руйнує реформи.

P.S. Як і раніше, при виборі «писати щось чи не писати публічно» я керуюся не тим, критикує це чи не критикує владу, а тим, наближає це чи не наближає перемогу.

По який бік від перемоги путін і судова мафія ми всі добре знаємо (*Українська правда. Блогу* (<https://blogs.pravda.com.ua/authors/zhernakov/625eb26b40ac1/>). – 2022. – 19.04).

Буквич А., заступник голови Комітету АПУ з міжнародного права

МКС у міфах і фактах

Вже 22 роки ми фактично стоїмо на місці, виправдовуючи неможливість ратифікації Римського статуту Міжнародного кримінального суду примарними міфами та політичними дискусіями. Ми могли собі дозволити багато говорити в мирний час, але зараз в Україні війна, і часу більше немає. На нашій території військові РФ вчиняють воєнні злочини, за які вони в будь-якому разі мають понести відповідальність.

Попри те, що Римський статут не ратифіковано, в 2014 та 2015 роках Україна

скористалася механізмами визнання юрисдикції Міжнародного кримінального суду (МКС) і подала заяви про визнання юрисдикції щодо воєнних злочинів, вчинених на території України, та порушень прав людини. На їх підставі Офіс Прокурора МКС почав попереднє вивчення ситуації в Україні та за результатами попереднього розслідування вже були видані Висновки Офісу Прокурора МКС щодо ситуації в Україні.

Відповідно до Римського статуту МКС, якщо держава подає такі заяви, вона визнає

юрисдикцію МКС і бере на себе зобов'язання щодо співпраці та виконання будь-яких наказів і рішень (ст. 12 Римського статуту).

Отже, Україна отримала зобов'язання співпрацювати та виконувати накази / рішення МКС, натомість не отримавши жодних прав, які вона може отримати після ратифікації. Наприклад: право бути членом Асамблеї держав-учасниць МКС, брати участь у виборах Прокурора МКС, виносити питання на порядок денний Асамблеї та брати активну участь в її роботі. Це дозволило б Україні впливати на строки і стан розгляду поданих заяв. У свою чергу, сама ратифікація вже не впливає на взяті Україною зобов'язання. Тому виникає питання, чому ми обмежуємо свої права, але при цьому повністю беремо на себе зобов'язання?

Варто згадати про один із міфів, який часто називають серед перешкод ратифікації, а саме – притягнення до відповідальності українських військових, які беруть участь у збройному конфлікті.

Якщо розглядати суто юридичну складову, то відповідно до Статуту ООН будь-яка держава може здійснювати самооборону, якщо інша держава вчиняє акт агресії проти неї. Отже, Україна навпаки має бути зацікавлена у всебічному і повному розслідуванні подій, що відбуваються на території України з метою притягнення до відповідальності осіб, які вчиняють акт агресії щодо України.

Варто також зазначити, що МКС не має повноважень національних судів, тобто він не замінює національні судові органи та не виключає їх юрисдикції. Після процедури розслідування МКС має право притягнути до відповідальності лише посадових осіб держави-агресора, тобто осіб, які своїми наказами спричинили порушення прав людини.

В умовах збройної агресії РФ МКС залишається одним із механізмів притягнення Росії до відповідальності, окрім того, рішення МКС можуть стати ще одним дієвим механізмом для політичної відповідальності РФ. В умовах війни немає місця політичним дискусіям, тому що поки ми ще думаємо, військові Росії продовжують вчиняти воєнні злочини. Необхідно взяти сухі юридичні факти

і ратифікувати Римський статут сьогодні, тому що ми мали зробити це ще вчора.

Що свідчить про ефективність роботи Міжнародного кримінального суду?

МКС недоречно порівнювати з національними судами, адже він розслідує та розглядає вкрай невелику кількість справ та має зовсім іншу специфіку роботи. Тому статистичні показники його діяльності не будуть достатньо репрезентативними.

При оцінюванні роботи МКС варто зважати на якісні показники, зокрема персональний склад, фінансові ресурси установи, що спрямовані на розслідування злочинів, чіткість і вивіреність процедури розслідування та розгляду справ, остаточність судових рішень тощо.

Як МКС досягає завдання кримінального переслідування?

Юрисдикція МКС дозволяє притягнути до міжнародної кримінальної відповідальності найвищих посадових осіб держави, зокрема й чинних. Тобто такі особи не можуть уникнути розслідування, розгляду щодо них справи та притягнення до відповідальності, посилаючись на свій імунітет від кримінального переслідування іншими державами.

Важливо, що правова оцінка всім діям, які розслідуються та розглядаються МКС, надається лише за наслідками збору й аналізу доказової бази, обсяг якої дуже часто сягає сотень томів. Такий процес забезпечується ефективними та злагодженими діями працівників МКС, які мають серйозні можливості для збирання доказів на будь-якій території.

МКС керується винятково високими стандартами доказування, що зменшує ризик того, що до уваги будуть взяті однобічні чи суперечливі докази. Це дає змогу досягти адекватного результату у вигляді ухвалення обґрунтованого фінального рішення, незалежно від того, буде воно обвинувальним чи виправдувальним.

Розслідування та розгляд справ у МКС можуть тривати роками. Чи свідчить це про його неефективність?

Через специфіку розслідування злочинів, які підпадають під юрисдикцію МКС, потребу розшуку підозрюваних, складність у формуванні доказової бази, необхідність виконати всі процедурні вимоги тощо, цей процес апіорі не може бути швидким.

Водночас дотримання методики розслідування злочинів, а також ґрунтовний підхід до виконання формальних вимог, дає змогу Міжнародному кримінальному суду ухвалити справедливе судове рішення, яке визнає вся міжнародна спільнота.

Які наслідки розгляду справи в МКС?

За результатами розслідування та розгляду справи МКС може винести вирок щодо позбавлення волі на строк до 30 років або ж призначити довічне позбавлення волі за скоєння особливо тяжкого злочину. Також МКС може ухвалити рішення про накладення

штрафу, конфіскацію доходів, майна або активів, одержаних від вчиненого злочину.

Вирок МКС обов'язковий до виконання. Держава, громадянином якої є засуджений, не може змінити вирок або звільнити його до закінчення терміну ув'язнення. Крім того, МКС здійснює нагляд за виконанням вироку, що має відповідати загальноприйнятим міжнародним договірним стандартам у поводженні з ув'язненими.

МКС також може видати міжнародний ордер на арешт особи, щодо якої винесено вирок, що дасть можливість заарештувати її під час відвідання однієї зі 123 країн, які ратифікували Римський статут. Так, МКС було видано вже близько 40 ордерів на арешт, що дало змогу реально затримати велику кількість винних осіб (*Закон і Бізнес* (https://zib.com.ua/ua/151173-ratifikaciya_rimskogo_statutu_dae_ukraini_bilshe_mehanizmiv_.html). – 2022. – 12.04).

Борщевський В., доктор економічних наук, завідувач кафедри державного управління УКУ

Матвєєв Є., кандидат економічних наук, доцент кафедри державного управління УКУ

Куропась І., магістр міжнародних відносин, координаторка Робочої групи «Економічна інтеграція та зближення з політиками ЄС» Української національної платформи Форуму громадянського суспільства Східного партнерства

Микита О., магістр державного управління, голова Агенції місцевого економічного розвитку Яворівщини

Війна. Громади. Децентралізація. Як налагодити ефективне управління громадами в сучасних геополітичних реаліях

Військова агресія проти України з боку північно-західних сусідів, яка завдала значних збитків нашій державі, започаткувала також цілу низку важливих позитивних змін стратегічного характеру. Передусім це стосується суттєвого підвищення ефективності взаємодій між органами державної влади, керівництвом територіальних громад та представниками громадських і волонтерських організацій. Завдяки цьому було налагоджено дієвий механізм економічної підтримки збройних сил, здійснено успішну релокацію частини

бізнесу із зони бойових дій і сусідніх із нею територій у західні регіони, проводиться евакуація цивільного населення. Більше того, відбулося започаткування цілої низки важливих соціально-економічних процесів, які також сприятимуть успішному повоєнному розвитку країни.

Водночас у політичному середовищі та в експертних колах сьогодні дедалі активніше обговорюється подальша доля децентралізації, а також перспектива розвитку територіальних громад в умовах

воєнного стану. Передусім це стосується непорушності принципу субсидіарності та доцільності автономного прийняття багатьох управлінських рішень органами місцевого самоврядування. Думки з цього приводу розділилися: з одного боку, наводяться аргументи на користь вибудовування доволі жорсткої централізованої владної вертикалі (за аналогією з військовою ієрархією), з іншого – обґрунтовується необхідність збереження реальної самостійності територіальних громад в управлінні власним економічним потенціалом і людським капіталом задля їх максимально ефективного використання.

Зважаючи на зазначене, доцільно наголосити на тому, що досвід, набутий Україною за час війни, демонструє беззаперечно перевагу самоорганізації населення перед централізованим управлінням, як в економічному плані, зокрема в контексті налагодження дієвих механізмів волонтерської підтримки збройних сил, так і в суто військовому компоненті (військові експерти стверджують, що на полі бою жорстка владна вертикаль окупантів, часто поступається гнучкості українських командирів і бійців, здатних приймати самостійні тактичні рішення).

Відтак можна стверджувати, що сьогодні першочерговим завданням, спрямованим на адаптацію діючої системи місцевого самоврядування в Україні до реалій воєнного часу, має стати його чітка та послідовна інституціоналізація з урахуванням попередніх здобутків децентралізації. Натомість намагання «вмонтувати» територіальні громади в жорстку вертикаль владної ієрархії здатне спричинити більше проблем аніж принести користі, особливо з огляду на перспективи повоєнної відбудови держави.

Щобільше, вже сьогодні доцільно започаткувати напрацювання законодавчих змін, спрямованих на посилення фінансової самостійності та забезпечення достатньої адміністративної спроможності органів місцевого самоврядування територіальних громад у повоєнний період.

Зокрема, слід повернутися до питання про налагодження дієвої системи розосередження

фінансових потоків, які акумулюються у громадах, на ті, що формують дохідну частину місцевих бюджетів цих громад і ті, які спрямовуються до державного бюджету України. При цьому адміністрування перших має здійснюватися самими громадами, як це відбувається в низці європейських країн, зокрема у Польщі. Це дасть змогу налагодити більш ефективну систему контролю за справлянням місцевих податків і зборів, а також зменшити можливості несумлінних платників уникати оподаткування. Крім того, зросте потенціал надходжень до місцевих бюджетів від земельного податку та податку на нерухомість, адже органи місцевого самоврядування будуть замотивовані удосконалювати систему моніторингу відповідних об'єктів оподаткування та збільшувати надходження від них.

Супутнім заходом, спрямованим на удосконалення чинної системи адміністрування місцевих податків, може стати зміна принципу справляння ПДФО: замість його зарахування до місцевого бюджету за місцем реєстрації підприємства доцільно перейти до спрямування коштів від цього податку до місцевого бюджету за місцем фактичної реєстрації працівника. Актуальність такого кроку зростає і через значну кількість релокалізованих підприємств і внутрішньо переміщених осіб, працевлаштованих у місцях тимчасового проживання. Крім того, на повоєнному етапі велика кількість людей з усієї України працюватиме на відбудові об'єктів у тих містах, що постраждали від бойових дій і ракетних обстрілів, тимчасово проживаючи на відповідних територіях. Логічно, що ПДФО у цьому разі також мав би сплачуватися до місцевого бюджету за місцем фактичного проживання (чи тимчасової реєстрації) працівника. В іншому випадку (коли ПДФО і надалі буде зараховуватися до місцевих бюджетів за місцем реєстрації підприємств) може посилитися нерівномірність його просторового розподілу, викривляючи саму сутність цього податку.

По-друге, з місцевих бюджетів доцільно зняти частину видатків, які зумовлені перекладанням

на органи місцевого самоврядування частини невластивих їм функцій, що були необґрунтовано передані їм на попередніх етапах адміністративно-територіальної реформи. Передусім це стосується компенсації надавачам послуг частини витрат за надані послуги пільговим категоріям споживачів (користування громадським транспортом, житлово-комунальними послугами тощо). Сюди ж можна додати і різного роду соціальні виплати (чи доплати). Щобільше, зважаючи на завдані війною збитки навчально-освітнім закладам у багатьох громадах, а також на те, що велика кількість дітей шкільного віку та учителів були змушені покинути свої рідні громади та переселитися в інші, більш безпечні місця, до невластивих видатків місцевих бюджетів (як під час війни, так і на повоєнному етапі розвитку), доцільно віднести фінансування освітньої сфери. Тобто, вона повинна бути повністю передана до компетенції держави та фінансуватися виключно з державного бюджету, з одночасною відмовою від поширеного нині механізму освітніх субвенцій, який на повоєнному етапі вже навряд чи зможе вуалювати фактичну неспроможність органів місцевого самоврядування фінансувати шкільну освіту (або ж створить колосальні диспропорції між тими громадами, які постраждали під час війни, і тими, що фактично уникнули руйнувань освітньої інфраструктури).

І нарешті третім важливим напрямом підвищення адміністративної та фінансової спроможності територіальних громад має стати оптимізація наявної системи міжбюджетних трансферів, зокрема шляхом

суттєвого зменшення у ній трансакційних витрат. З одного боку, цьому сприятиме запропонований «двоканальний» механізм збору та адміністрування податків, а з іншого – ліквідація зайвих ланок у системі місцевого самоврядування, таких як районні ради. Крім того, слід впорядкувати функції (унеможливити дублювання повноважень) та розробити алгоритм ефективних взаємодій між обласними державними адміністраціями (виконавчими комітетами обласних рад, регіональними префектурами), субрегіональними органами державної влади (субрегіональними префектурами) та органами місцевого самоврядування територіальних громад.

Таким чином, принципи, які свого часу були закладені в основу проведення в Україні адміністративно-територіальної реформи, в нинішніх умовах воєнного стану повинні бути не просто збережені, але й розвинуті. Передусім це стосується створення передумов для забезпечення реальної децентралізації влади на повоєнному етапі. Адже самоорганізація населення показала свій неабиякий потенціал навіть у критичний період розгортання гострої фази війни, зокрема і в тих територіальних громадах, які потрапили у зону бойових дій. Тому після завершення воєнного стану використання її потенціалу має стати запорукою стрімкої відбудови економіки нашої держави та подальшої інтеграції до гона цивілізованих держав світу, включаючи вступ в ЄС (*Громадський проєкт (<https://www.prostir.ua/?news=vijna-hromady-detsentralizatsiya-yak-nalalahodyty-efektyvne-upravlinnya-hromadamy-v-suchasnyh-heopolitychnyh-realiyah>). – 2022. – 25.04).*

Безгін В., голова підкомітету з питань адміністративно-територіального устрою Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування

Як війна змінить регіональну політику в Україні: децентралізація, громади, податки, економіка

Через повномасштабну війну державна регіональна політика потребує повного переосмислення. Нова типологія

територій, новий підхід до податкового регулювання та стратегій громад, зміни в адміністративно-територіальному устрої. Якою

буде децентралізація після війни? Місцеве самоврядування було першим після Збройних Сил України, хто зустрівся з ворогом під час повномасштабного наступу РФ на Україну. І навіть на тимчасово захоплених територіях і в регіонах, де тривають активні бойові дії, місцева влада здебільшого продовжує працювати. Є поодинокі випадки колаборантів на політичних посадах, але це критично дрібна цифра. Навіть ті громади, що перебувають у тимчасовій окупації, змогли змобілізувати харчові резерви, налаштувати логістику. Це означає, що з цієї точки зору реформа децентралізації вдалася.

Ще один доказ цьому – місцева влада повсюдно чинить опір окупантам. Особливо яскравий приклад – Херсонська область, де відбуваються регулярні мирні мітинги проти окупації. Це означає, що ставка росіян не спрацювала, як і їхні «методички», за якими окупанти мали б співпрацювати з місцевою владою. Вони просто не розуміють, що в Україні працюють демократичні інституції, місцева влада – це люди виборні, а не призначені згори.

Більше того, реформи останніх двох років, зокрема зміна адміністративно-територіального устрою, також ускладнили плани загарбників – адже вони спиралися на старі карти, старі підходи до того, як працює наша держава. І були абсолютно не готові до того, що насправді все функціонує по-іншому. Разом із тим тепер регіональна політика потребує повного переосмислення. Підходи до розвитку територій, громад, регіонів, що здавалися логічними 2 місяці тому, просто не будуть працювати тепер.

Нова типологія територій

Сама регіональна стратегія тепер має ґрунтуватися на новій типології територій. Якщо раніше ми ділили їх за критерієм географічним, рельєфним (наприклад, гірські території), то зараз ключовим фактором стає безпека і віддаленість від збройних можливостей агресора. Саме на це в першу чергу зважатиме інвестор. Рельєф, логістика, наявність інфраструктури і робочих рук стає

тим, що набувається, але не є критичним для інвестора.

Мінрегіон вже провів тут гарну роботу, але вона потребуватиме законодавчого забезпечення. Бо типологія потягне за собою відмінності в підходах до управління, оподаткування і, навіть, адміністрування місцевих податків. Є спільна позиція з Мінрегіоном, Асоціацією Міст України, що тепер у нас буде 4 типи територій:

- тимчасово окуповані території;
- території, де відбуваються бойові дії;
- опорні території – там, де спокійно, але

при цьому вони надають першу допомогу тим територіям, де є бойові дії. Яскравий приклад подібного взаємозв'язку зараз – це Одеса-Миколаїв. Одеса цілеспрямовано щоденно завантажує гуманітарні вантажі на Миколаїв. Опорними також можна назвати Житомирську, Дніпропетровську області.

– території глибоко тилу – найбезпечніші області, куди переселилося найбільше населення, куди відбувається релокація підприємств. Це регіони, котрі тепер генеруватимуть основу економіки та мають стати основою для економічного стрибка.

Новий підхід до податкової та економічної політики

Найперший крок – це надати Уряду інструменти розподілити регіони на відповідні території. Після цього у різних регіонах має запрацювати дещо різна податкова та економічна політика.

Наприклад, у територіях глибокого тилу було б актуально нарешті здійснити передачу адміністрування місцевих податків на місця. Бо зараз держава не може повноцінно опікуватися цим питанням із низки причин.

Якщо раніше ми говорили про певні переваги та інвестиції для високогірних територій, то тепер маємо забезпечити їх для територій, де тривали активні бойові дії і де потрібні активна відбудова та відновлення. Це означає, що якісь кошти вийматимуться з бюджетів територій глибоко тилу та йтимуть у вигляді базової дотації на слабші регіони, що стали вразливими внаслідок війни.

Стратегічне планування тепер буде гнучким

Якщо раніше ми вимагали стратегії громад щонайменше на сім років, відповідно до державної стратегії, то тепер розуміємо, що «цементувати» щось на такий тривалий термін просто не актуально. Зараз має бути більше тактичних кроків.

Потрібно мати стратегічне планування на випадок абсолютно мирного плану, на випадок повторення загострення та на випадок нового повномасштабного вторгнення. І відповідно до цього розуміти, як працюватиме економіка тієї чи іншої території у тих чи інших умовах. Маємо бути готові до кожного сценарію розвитку подій.

Що буде з адміністративно-територіальним устроєм

На моє переконання, щонайменше у трьох областях, що звільнені від окупантів (Київська, Чернігівська, Сумська), конфігурації громад потребуватимуть перегляду. Дуже ймовірно, що ця ситуація повториться і в інших регіонах, де наразі тривають бойові дії.

Економічне, соціальне та демографічне становище на цих територіях суттєво змінилося. Багато людей, зокрема і місцевих підприємців, залишили свої домівки. Поки ми не знаємо, скільки з них повернуться. Щоб робити остаточні висновки, треба дочекатись завершення війни.

Також вкрай актуальною темою, що потребуватиме врегулювання, стануть поодинокі анклавні, що були збережені через законодавчі прогалини в 2020. Війна продемонструвала, що це гостро впливає на ефективність управління територіями. І це треба виправляти.

Змінилася і вся економіка. Раніше ми формували громади на основі економічних показників, перспектив на основі кількості дітей шкільного дошкільного віку тощо. Тепер, через внутрішню міграцію та збитки, нанесені окупантами нашій інфраструктурі, все змінилося.

Взяти, наприклад, Тростянецьку громаду, де окупанти знищили низку підприємств.

Постає питання, чи є там тепер достатня кількість робочих місць. Відбудова житла для переселенців.

Відбудова житла для переселенців

Підхід до житлового забезпечення переселенців має ґрунтуватися на робочих місцях, а інфраструктура – зростати навколо цього. Якщо першочерговою стане роздача житла, без забезпечення роботою, – ризикуємо наплодити гетто.

Тож питання житла для переселенців має бути зав'язане тісно зв'язане з питанням перезапуску економіки. Повинна діяти формула: підприємство – місце робити – місце навчання дітей – місце проживання людей.

Очільниця партії «Слуга Народу» Олена Шуляк разом із Мінцифри активно працюють над тим, аби надати можливість переселенцям зручно та швидко надавати інформацію про себе державі. Щоб та у свою чергу могла комплексно закривати потреби внутрішньо переміщеним особам.

Наприклад, громадянин переїздить із Харкова до Тернополя. Він має поставити відмітку в Дії про своє нове місце проживання, про те, фахівцем у якій сфері він є, скільки в нього дітей і якого вони віку. Тоді держава зможе реально оцінювати, яка є потреба в робочих місцях і соціальних послугах, і ефективно забезпечувати ними ВПО.

Все вищесказане буде закладено в оновлену редакцію законопроекту про державну регіональну політику. Він ухвалений у першому читанні ще до війни, проте в тій редакції вже не актуальний.

Розраховуємо протягом найближчих тижнів оновити законопроект з урахуванням нинішніх реалій. Зміниться навіть назва: замість законопроекту «про засади державної регіональної політики» буде законопроект «про політику відновлення та розвитку регіонів». Це точніше відобразить його суть і наші першочергові завдання (*Agropolit.com* (<https://agropolit.com/blog/503-yak-viyna-zminit-regionalnu-politiku-v-ukrayini-detsentralizatsiya-gromadi-podatki-ekonomika>). – 2022. – 22.04).

**КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС
В УКРАЇНІ:**

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

№ 4 (95) 2022

(01 квітня - 30 квітня)

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

Комп'ютерна верстка:
Н. Крапіва

Підп. до друку 27.05.2022.
Формат 60x90/8. Обл.-вид. арк. 3,31.
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.