



КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ:

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

У НОМЕРІ:

- **АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС**

- ∨ *Проблемні аспекти реалізації конституційного права громадян на звернення з електронними петиціями до Президента, Парламенту й Уряду України*

- **СУСПІЛЬНА ДУМКА**

- ∨ *Карантин в Україні*

- ∨ *Законопроект про подвійне громадянство*

- **ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР**

- ∨ *Який референдум може отримати Україна*

- ∨ *Внесення змін до конституції: процедура в Україні та світі*

№ 5 травень 2020

**КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС
В УКРАЇНІ:**

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

№ 5 (73) 2020

(25 квітня - 25 травня)

Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів

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

Редакційна колегія:

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

В. Горовий, д-р іст. наук, професор, заступник генерального директора НБУВ
(заступник головного редактора);

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

Ю. Половинчак, заввідділу обслуговування інформаційними ресурсами НЮБ;

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

Заснований у 2014 році
Видається один раз на місяць

Передрук – тільки з дозволу редакції

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

ЗМІСТ

АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

Мищак І.

Проблемні аспекти реалізації конституційного права громадян на звернення з електронними петиціями до Президента, Парламенту й Уряду України.....3

НОВИНИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ.....8

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

СУСПІЛЬНА ДУМКА

Б. Бондаренко, Главком: Реформа судів перетворилася на рух по колу.....10

О. Гамський, Закон і Бізнес: Повторення пройденного.....11

В. Петруненко, Дзеркало тижня: Судді на лаві підсудних.....14

В. Валько, Українська правда: Рік Зеленського та суди: обіцянки та реальність.....17

П. Вуєць, Главком: Федір Веніславський: Президент щиро підтримує ідею переносу Конституційного суду в Харків (Інтерв'ю)....19

С. Бобровська, Європейська правда: Безвіз чи безвіїзд? Чому Шмигаль має змінити політику уряду щодо перетину кордонів.....24

Л. Заглада, Ракурс: Карантин в Україні: цей жах надовго.....26

Слово і Діло: Замахнулися на Конституцію: які зміни хотів внести Зеленський та його попередники.....27

І. Ведернікова, Дзеркало тижня: Великий куш децентралізації.....30

В. Москалу, Європейська правда: Українці другого гатунку: чим небезпечна Зе-ініціатива про подвійне громадянство.....36

Н. Лебідь, 112.ua: Дайте два: Чи запровадить Рада подвійне громадянство?.....37

А. Осадчук, Lv.ua: Законопроект про подвійне громадянство: гра на руку Росії чи напад на Конституцію України?.....41

Ю. Ганущак, Дзеркало тижня: Як правильно «нарізати» райони?.....43

В. Якуша, Закон і Бізнес: Чи має шанси містер Грін?.....47

ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ, ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ, ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ.....48

ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР

Шишкін В.

Реформатори мають читати Конституцію (Інтерв'ю).....59

Пошва Б. Зневажене рішення КС.....63

Поєдинок О. Біпатриди в законі?.....66

Гартвіг Д. Який референдум може отримати Україна: положення законопроекту «Про всеукраїнський референдум».....68

Чижик Г. Граблі Порошенка: як Зеленський провалює судову реформу.....74

Внесення змін до конституції: процедура в Україні та світі (аналітична записка від експертів ЦППР).....76

КОНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Пуерто-Рико.....77

Республіка Білорусь.....77

АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

Мищак І., доктор історичних наук, професор

Проблемні аспекти реалізації конституційного права громадян на звернення з електронними петиціями до Президента, Парламенту й Уряду України

Як відомо, головним завданням будь-якої демократичної й правової держави є забезпечення прав і свобод людини та громадянина, у тому числі їхнього права на участь у державному житті та вирішення усіх найважливіших питань. Відповідно до ст. 5 Конституції України народ є єдиним джерелом влади та носієм суверенітету в нашій державі, здійснюючи владу безпосередньо та через органи державної влади й органи місцевого самоврядування. Однією із форм комунікації громадян із зазначеними органами є передбачене статтею 40 Основного Закону України право на індивідуальні чи колективні письмові звернення. Своєю чергою, органи державної влади й місцевого самоврядування та посадові і службові особи цих органів зобов'язані розглянути звернення й дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк.

Масове поширення інформаційних технологій, доступність Інтернету та користування все більшої кількості населення країни засобами електронного зв'язку, а також зарубіжний позитивний досвід надання громадянам електронних послуг поставили на порядок денний питання розширення можливостей комунікації влади та громадян, у тому числі шляхом запровадження електронних звернень. Такі пропозиції тривалий час обговорювалися політиками й експертами та вилилися у відповідні законодавчі ініціативи. Так, 3 березня 2015 року п'ятим Президентом України Петром Порошенком у Верховній Раді України було зареєстровано «Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції» № 2299 (визначено Президентом як невідкладний).

Як зазначалося в Пояснювальній записці до законопроекту, «на сьогодні інформаційний

розвиток суспільства вимагає вдосконалення методів і форм провадження комунікації з органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Зокрема, у світовій практиці широко застосовується така форма колективного звернення як електронна петиція, що подається шляхом застосування новітніх телекомунікаційних засобів, передбачає особливу процедуру реагування адресата та підтверджує свою дієвість як механізм систематичного суспільного діалогу». На підтвердження доцільності ухвалення закону наводилися свідчення про те, що інститут електронної петиції набув значного поширення у світовій практиці комунікації з органами державної влади та місцевого самоврядування, зокрема більше 70 держав використовують різні форми петицій до державних органів, а дослідження цінностей World Values Survey (2010 – 2014), за словами ініціатора законопроекту, показало, що підписували петицію близько 68 % людей, які живуть у Швеції, 72,6 % у Швейцарії, 70 % в Австралії, 60 % у США і 68,2 % у Великій Британії. На переконання суб'єкта законодавчої ініціативи, «прийняття закону дасть змогу унормувати можливість реалізації громадянами права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності шляхом подання звернень з використанням мережі Інтернет, що сприятиме економії часових та матеріальних ресурсів зазначених органів та громадян, увільненню державних службовців та посадових осіб від рутинної роботи, пов'язаної з паперовим оформленням відповідей на звернення, а відтак, зростанню довіри населення до органів державної влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб».

Окрім законопроекту Глави держави, у парламенті було зареєстровано ще кілька проектів, якими пропонувалося врегулювати механізми електронних звернень та електронних петицій. Ідеться, зокрема, про альтернативний законопроект «Про внесення змін до законів України «Про звернення громадян» та «Про Регламент Верховної Ради України» (щодо електронної форми звернення та електронної петиції)» (№ 2299-1 від 18 березня 2015 року, окремі його положення було доручено врахувати у президентському законопроекті), а також проект закону «Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» (щодо обов'язкового реагування суб'єктів владних повноважень на електронні народні ініціативи (петиції)» (№1117 від 2 грудня 2014 року, згодом відкликаний). За результатами розгляду Верховною Радою України 2 липня 2015 року президентський законопроект № 2299 було ухвалено як Закон України № 577-VIII.

Уже після його ухвалення до парламенту було внесено законопроекти: «Про петиції» (№ 2997 від 3 червня 2015 року); «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо електронних петицій громадян до політичних партій, що представлені у Верховній Раді України)» (№ 6154 від 2 березня 2017 року); «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо перетворення електронних петицій у ефективний механізм комунікації влади і суспільства)» (№ 6655 від 27 червня 2017 року); «Про внесення змін до деяких законів України щодо подання та розгляду електронних петицій» (№ 10133 від 7 березня 2019 року). Проте жоден із зазначених законопроектів так і не став законом.

Отже, конституційні права громадян на звернення до органів державної влади й місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб сьогодні розширені та врегульовані Законом України «Про звернення громадян», в якому порядок подання та розгляду електронної петиції регламентовано ст. 23-1 у редакції Закону України № 577-VIII від 2 липня 2015 року. У нашому дослідженні ми коротко охарактеризуємо порядок звернення з електронними петиціями до Президента,

Парламенту й Уряду України та здійснимо стислий аналіз особливостей таких звернень, не торкаючись електронних петицій до органів місцевого самоврядування, оскільки останні потребують окремого докладного розгляду.

Відповідно до Закону України «Про звернення громадян» громадяни можуть звернутися з електронними петиціями через офіційний веб-сайт органу, якому вони адресовані, або веб-сайт громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронної петиції. Фактично петиція може стосуватися будь-якої сфери діяльності відповідного органу або містити пропозиції щодо виконання ним тих чи інших дій. Разом із тим чітко встановлено законодавчі обмеження, які стосуються питань національної безпеки та захисту прав інших громадян. Так, електронна петиція не може містити заклики до повалення конституційного ладу, порушення територіальної цілісності України, пропаганду війни, насильства, жорстокості, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, заклики до вчинення терористичних актів, посягання на права і свободи людини.

Технічні та процедурні аспекти створення й реєстрації електронної петиції до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України виписані в законодавстві досить докладно. Зокрема, для створення електронної петиції її автор (ініціатор) заповнює спеціальну форму на офіційному веб-сайті органу, якому вона адресована, та розміщує текст електронної петиції. Петиція оприлюднюється на офіційному веб-сайті упродовж двох робочих днів з дня надсилання, а в разі її невідповідності встановленим вимогам оприлюднення такої петиції не здійснюється, про що повідомляється автору (ініціатору). Електронна петиція, адресована відповідно Президенту України, Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України, розглядається за умови збору на її підтримку не менш як 25000 підписів громадян упродовж не більше трьох місяців з дня оприлюднення петиції.

Інформація про початок розгляду електронної петиції, яка в установлений строк набрала необхідну кількість голосів на її підтримку,

оприлюднюється на офіційному веб-сайті Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України не пізніше як через три робочі дні після набрання необхідної кількості підписів на підтримку петиції, а в разі отримання електронної петиції від громадського об'єднання – не пізніше як через два робочі дні після отримання такої петиції. У відповіді на електронну петицію повідомляється про результати розгляду порушених у ній питань із відповідним обґрунтуванням. У разі визнання за доцільне викладені в електронній петиції пропозиції можуть реалізовуватися органом, якому вона адресована, шляхом прийняття з питань, віднесених до його компетенції, відповідного рішення.

Переходячи до аналізу реалізації конституційного права громадян на звернення з електронними петиціями до Президента, Парламенту й Уряду України, варто відзначити, що усі три суб'єкти забезпечили технічну можливість звернення через спеціальну форму на своїх офіційних веб-сайтах, а громадяни ними активно послуговуються, реєструючи такі звернення у формі електронних петицій.

Незважаючи на гарантований Конституцією України баланс влад, події минулого року – вибори Президентом України Володимира Зеленського безпрецедентною кількістю голосів, розпуск ним Верховної Ради VIII скликання й перемога президентської партії «Слуга народу» на позачергових парламентських виборах та формування нею Уряду – створили у свідомості людей бачення ролі Президента як ключової особи, здатної втілити в життя передвиборчі обіцянки й реалізувати на практиці народні очікування, які кожен бачить по-своєму. Усе це спричинило активізацію звернень громадян з електронними петиціями до Глави держави.

Забігаючи наперед зауважимо, що упродовж останнього року на офіційному веб-сайті Президента України зареєстровано непропорційно багато у порівнянні з Верховною Радою чи Кабінетом Міністрів звернень громадян з електронними петиціями. Так, для прикладу, якщо станом на середину травня 2020 року на офіційному веб-сайті Президента

України триває збір підписів за більш як 3 тисячі електронних петицій, то на веб-сайті Уряду – трохи більше ста, а на сайті Верховної Ради – менше ста. Однак аналіз зареєстрованих електронних петицій свідчить, що лівова частка з них не має прямого відношення до конституційних повноважень Президента України, а тому не може бути ним реалізована навіть за умови набрання необхідної кількості голосів.

За тематичним спрямуванням електронні звернення громадян дуже різноманітні. Найбільш популярні на офіційному веб-сайті Президента України електронні петиції за категоріями: Охорона здоров'я; Соціальний захист; Діяльність Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; Транспорт. Проте майже половина від усіх електронних петицій на офіційному веб-сайті Глави держави, за які триває збір підписів, складно віднести до будь-якої з передбачених категорій.

Значна частка від усіх електронних петицій на офіційному веб-сайті Президента України носить політичний характер, стосується висловлення довіри/недовіри до окремих органів влади чи їхніх посадових осіб, у тому числі й Глави держави. Так, одна з перших петицій, яка в найкоротший термін набрала необхідну кількість голосів, це петиція № 22/053360-еп «За відставку Президента України Володимира Зеленського». На неї Главою держави було надано відповідь з посиланням на норми ст. 108 Конституції України (згідно з якими повноваження Президента України припиняються достроково у разі: 1) відставки; 2) неспроможності виконувати свої повноваження за станом здоров'я; 3) усунення з поста в порядку імпічменту; 4) смерті) та заувагою про неможливість залишити свою посаду відповідно до пунктів 1, 2 та 4 цієї статті, натомість запропонувавши «вимагати у народних депутатів України якомога швидшого голосування за проект Закону «Про особливу процедуру усунення Президента України з поста (імпічмент)». Таким

чином, значною мірою політично вмотивована й популістська електронна петиція отримала таку саму за стилем відповідь, яка переносить частину відповідальності на парламент. Однак петиції за відставку Президента України Володимира Зеленського й надалі регулярно реєструються на сайті Глави держави, тим самим перетворюючись у свого раду «спам».

Зважаючи на бажання більшості громадян зареєструвати електронну петицію із вимогою тих чи інших дій без комплексного вивчення проблеми та належного обґрунтування, без залучення широкого кола однодумців та популяризації своїх пропозицій іншими засобами комунікації, такі електронні петиції, як правило, не отримують необхідної підтримки. Так, за підрахунками, наведеними на

аналітичному порталі «Слово і Діло», із 16731 петиції, які були зареєстровані на офіційному веб-сайті Президента України з 20 травня 2019 до 11 травня 2020 року, 13401 петиція (80 %) не набрала необхідної кількості голосів. Лише на 19 електронних петицій було надано відповіді, із них 6 містили відповідні доручення іншим державним органам, ще кілька пропозицій отримали втілення в окремих документах або були визнані такими, що не кореспондуються з конституційними повноваженнями Глави держави. Нині 2 петиції перебувають на розгляді Президента України. Більш докладно ефективність інструменту електронних петицій до Президента України упродовж року можна побачити на інфографіці, представленій на аналітичному порталі «Слово і Діло»:



Джерело інфографіки: Чи працює інструмент петицій до Президента?

Аналітичний портал «Слово і Діло». URL: <https://www.slovoidilo.ua/2020/05/12/infografika/suspilstvo/elektronni-petyczyi-yak-zelenskyj-reahuye-proxannya-ukrayincziv>

Таким чином, аналіз електронних петицій на офіційному веб-сайті Президента України упродовж року значною мірою свідчить про відсутність повного розуміння громадянами конституційних повноважень Глави держави, нечітке формулювання запитів і пропозицій та їх неналежне обґрунтування тощо.

Своєю чергою, Парламент та Уряд, відповідно до кількості електронних петицій, зареєстрованих на їх офіційних веб-сайтах, перебувають «у тіні» Президента України. Кількість електронних звернень до цих органів влади у разі менша, ніж до Глави держави, хоча за своїми конституційними повноваженнями

та функціями саме ці органи відповідальні за вироблення засад політики держави та їх реалізацію, у тому числі вирішення нагальних економічних, соціальних, культурних потреб громадян.

За період діяльності Верховної Ради України упродовж травня 2019 – травня 2020 року було оприлюднено відповіді на 5 петицій: три з них надійшли до Верховної Ради VIII скликання та дві – IX скликання. Із них дві петиції були «взяті до відома», ще три отримали підтримку профільних комітетів парламенту, одна з них була реалізована у вигляді ухваленого законопроекту, який, проте, був ветований Президентом України. Наразі у Верховній Раді України немає петицій на розгляді. Водночас триває збір підписів за 78 петицій. Найбільш популярні за категоріями: Забезпечення дотримання законності та охорони правопорядку, реалізація прав і свобод громадян – 24 петиції; Діяльність Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України – 24; Соціальний захист – 16; Охорона здоров'я – 13; Обороздатність, суверенітет, міждержавні і міжнаціональні відносини – 10. Однак лише 3 петиції, за які триває збір підписів, набрали більше однієї тисячі голосів, із них одна отримала більше 10 тис. голосів.

Схожа ситуація з петиціями і на веб-сайті Кабінету Міністрів України. Упродовж травня 2019 – травня 2020 року було оприлюднено відповіді на 3 петиції: усі вони не підтримані. Наразі в Уряді, як і у Верховній Раді України, немає петицій на розгляді. Водночас триває збір підписів за 115 петицій. Найбільш популярні петиції на урядовому порталі за категоріями: Освіта, наукова, науково-технічна, інноваційна діяльність – 15 петицій (усі стосуються питань освіти); охорона здоров'я – 13; соціальний захист – 13; праця і заробітна плата – 10; діяльність центральних органів виконавчої влади – 6 петицій. Однак лише 4 петиції, за

які триває збір підписів, набрали більше однієї тисячі голосів, із них жодна не набрала навіть 5 тис. голосів.

Підсумовуючи стислий аналіз практики реалізації конституційного права громадян на звернення з електронними петиціями до Президента, Парламенту й Уряду України з травня 2019 до середини травня 2020 року, можна, незважаючи на створення необхідних технічних можливостей для його реалізації, виокремити ряд проблемних аспектів. По-перше, високий рівень довіри до Президента України після останніх президентських виборів зумовив непропорційно велику кількість звернень з електронними петиціями до Глави держави (у порівнянні зі зверненнями до Парламенту й Уряду). По-друге, аналіз електронних петицій до Президента, Парламенту й Уряду засвідчив відсутність чіткого розуміння громадянами конституційних повноважень зазначених інститутів, що призводить до великої кількості звернень «не за адресою» та неможливості їх виконання априорі. По-третє, значна частка електронних петицій не містить чітких запитів або пропозицій, носить суто популістський або політичний характер, що також не передбачає можливості для їх реалізації. По-четверте, більшість авторів електронних петицій не наводить аргументів на користь своїх ідей чи пропозицій, що не сприяє їх підтримці і втіленню в життя. По-п'яте, на рівні збору підписів простежується низький рівень структуризації суспільства з метою захисту своїх прав і свобод та законних інтересів. Результатом цього є те, що навіть чітко сформульовані та раціональні пропозиції не отримують достатньої підтримки. У цілому понад $\frac{3}{4}$ електронних петицій, зареєстрованих на офіційних веб-сайтах Президента, Парламенту й Уряду, упродовж передбачених законодавством трьох місяців з дня оприлюднення так і не набирають необхідних для їх розгляду 25000 підписів, а тому залишаються без відповіді.

НОВИНИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ

Прем'єр-міністр України Д. Шмигаль розраховує вийти на зміни до Конституції в частині децентралізації влади до виборчого процесу місцевих виборів у липні цього року.

«Коронакриза внесла свої корективи в усі плани, які у нас були. В ідеалі хотілося б це зробити до виборчого процесу, до липня», – сказав Шмигаль в інтерв'ю «Інтерфакс-Україна», відповідаючи на питання, коли будуть готові зміни до Конституції в частині децентралізації, передає Цензор.НЕТ.

За його словами, влада активно завершує реформу децентралізації, і найближчим часом буде сформовано весь перспективний план областей, що дозволить переходити до наступного етапу, а саме – виборчого процесу.

«На сьогодні у нас створено 1029 громад. Загальна кількість громад, які мають бути створені, – 1300. Конфліктних – близько 110, тобто у 8% громад є напруження. Більшість цих конфліктних випадків було створено через місцеві еліти. Для такої глобальної реформи 8% напруження в громадах – це прийнятний показник», – вважає прем'єр.

Серед іншого, Шмигаль зазначив, що на цей момент тривають дискусії, яким буде субрегіональний рівень адміністративно-територіального устрою.

«На мою думку, субрегіональні освіти потрібні, тому що 1300 громадам буде важко домовлятися й ухвалювати спільні рішення. Бюджетів у районі не має бути, але цей об'єднавчий і координаційний елемент має залишитися», – заявив він.

Прем'єр додав, що за результатом дискусій експертна група має виділити три варіанти субрегіонального устрою, які будуть передані в комітети і парламентський зал для ухвалення рішення (*Цензор.НЕТ (<https://censor.net.ua/ua/n3197728>). – 2020. – 25.05*).

Справжня судова реформа неможлива без якісного оновлення Вищої ради правосуддя

Заява

Громадські організації наполягають на проведенні судової реформи та закликають

почати з перезавантаження Вищої ради правосуддя, яка є основною перешкодою на шляху до очищення та оновлення судів.

У нещодавно оприлюдненому фільмі про рік свого президентства Володимир Зеленський заявив, що судову систему в Україні треба повністю перезавантажити. Хоча в країні є багато чесних та професійних суддів, система працює несправедливо.

Попередні намагання Президента реформувати органи суддівського врядування не дали результату. У жовтні минулого Парламент підтримав законопроект Президента про повне перезавантаження Вищої кваліфікаційної ради суддів (ВККС) та очищення Вищої ради правосуддя (ВРП) від негідних членів. Однак, на жаль, імплементацію закону заблокувала Вища рада правосуддя.

Наразі саме Вища рада правосуддя є органом, який підтримує кругову поруку та є джерелом несправедливості в судовій системі. Замість того, щоб карати недобросовісних суддів, ВРП покриває їхні недостойні вчинки та сприяє їхньому кар'єрному просуванню, тоді як чесні та незалежні судді постійно зазнають утисків з боку ВРП. Чимало питань у громадськості і до добросовісності самих членів ВРП.

Тому зміни в судовій системі відбудуться лише після того, як крісла членів ВРП займуть чесні фахівці, які мають позитивну репутацію в суспільстві. Ми переконані, що лише оновлена Вища рада правосуддя зможе навести лад у судовій системі, звільнивши нечесних суддів та ініціювавши призначення добросовісних правників на їхні посади.

Щоб врешті виконати свої передвиборчі обіцянки та гарантувати українцям справедливий суд, Президент має якнайшвидше подати до Верховної Ради законопроект про:

- припинення повноважень негідних членів Вищої ради правосуддя за результатами перевірки, проведеної за участі громадськості та міжнародних експертів;

- залучення міжнародних експертів і представників громадськості до процедури добору нових членів ВРП;

- запуск конкурсу до ВККС, який буде проводити незалежна комісія з міжнародними експертами та представниками громадськості у її складі.

Закликаємо Президента не зволікати та не повторювати попередніх помилок, адже без перезавантаження Вищої ради правосуддя інші ініціативи щодо реформи судової влади приречені на провал. Без цього неможливо досягти мети судової реформи, справді позбавити судову систему корупції і свавільних

рішень та забезпечити довіру суспільства до судів.

Центр протидії корупції

ВГО “Автомайдан”

Transparency International Ukraine

Фундація DEJURE

Центр політико-правових реформ (*ЦППР* (<https://pravo.org.ua/ua/news/20874425-spravgenya-sudova-reforma-nemogeliva-bez-yakisnogo-onovlennya-vischoyi-radi-pravosuddya?>)). – 2020. – 13.05).

КОНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ УКРАЇНИ

До Конституційного Суду України надійшло подання низки народних депутатів щодо конституційності закону про відкриття ринку землі. Про це УНН повідомляє з посиланням на пресслужбу КСУ.

“Сьогодні, 4 травня 2020 року, до Конституційного Суду України надійшло конституційне подання 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України окремих положень Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення” від 31 березня 2020 року № № 552-IX та окремих положень Земельного кодексу України“, – йдеться в повідомленні.

Повідомляється, що суб’єкт права на конституційне подання вважає, що оспорюваний закон не відповідає низці статей Конституції України (*УНН* (<https://www.unn.com.ua/uk/news/1867337-do-ksu-nadiyshlo-podannya-schodo-konstitutsiynosti-zakonoproektu-pro-rinok-zemli>)). – 2020. – 4.05).

До Конституційного Суду України надійшло ще одне подання низки народних депутатів щодо конституційності закону про відкриття ринку землі. Про це УНН повідомляє з посиланням на пресслужбу КСУ.

“14 травня 2020 року до Конституційного Суду України надійшло конституційне подання 53 народних депутатів України щодо

відповідності Конституції України Закону України „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення“ від 31 березня 2020 року”, – йдеться в повідомленні.

Зазначається, що автори клопотання просять Суд визнати оспорюваний Закон таким, що не відповідає Конституції України.

Як повідомлялося, 4 травня до Конституційного Суду України надійшло подання низки народних депутатів щодо конституційності закону про відкриття ринку землі (*УНН* (<https://www.unn.com.ua/uk/news/1870532-do-ksu-nadiyshlo-sche-odne-podannya-schodo-zakonu-pro-rinok-zemli>)). – 2020. – 21.05).

До Конституційного Суду України надійшло конституційне подання щодо конституційності Указу Президента України про призначення Директора НАБУ Артема Ситника. Про це УНН повідомляє з посиланням на пресслужбу КСУ.

“До Конституційного Суду України 20 травня надійшло конституційне подання 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України Указу Президента України “Про призначення Артема Ситника Директором Національного антикорупційного бюро України” від 16 квітня 2015 року № 218/2015», – йдеться в повідомленні.

Суб'єкт права на конституційне подання вважає, що оспорюваний Указ Президента України не відповідає вимогам частини четвертої статті 5, частини другої статті 6, частини другої статті 8, частини другої статті 19, пункту 31 частини першої статті 106 Основного Закону, оскільки Президент України, діючи поза межами своєї конституційної компетенції, призначив оспорюваним Указом Директора Національного антикорупційного бюро України (*УНН (<https://www.unn.com.ua/uk/news/1870293-do-ksu-nadiyshlo-podannya-schodo-konstitutsiynosti-priznachennya-sitnika-direktorom-nabu>). – 2020. – 20.05*).

Конституційний суд України 29 квітня, повернувся до розгляду закону про скасування депутатської недоторканості, повідомляє пресслужба суду.

«Сьогодні, 29 квітня, Велика палата Конституційного суду України на пленарному засіданні у формі письмового провадження розглядала справу за конституційним поданням 50 народних депутатів щодо конституційності закону», – йдеться у повідомленні.

Суддя-доповідач В. Кривенко повідомив, що автори клопотання оскаржують конституційність закону про скасування недоторканості, наполягаючи на тому, що його прийняття Верховною Радою відбулося з порушенням процедури розгляду та ухвалення.

Депутати вважають, що парламент нібито порушив принцип верховенства права та діяв у спосіб, не передбачений Конституцією України.

Суд скерував до президента, Верховної Ради, Кабінету міністрів та Міністерства юстиції України запит з проханням висловити позиції з питань, порушених у конституційному поданні.

Присутні на засіданні учасники провадження заявили клопотання про розгляд справи у порядку усного провадження. Велика палата КСУ дослідила матеріали справи на відкритій частині пленарного засідання та перейшла до закритої для ухвалення рішення (*Дзеркало тижня (https://dt.ua/POLITICS/ksu-povernivsyia-do-rozglyadu-zakonu-pro-skasuvannya-deputatskoyi-nedotorkannosti-346234_.html). – 2020. – 29.04*).

СУСПІЛЬНА ДУМКА

Б. Бондаренко, Главком: Реформа судів перетворилася на рух по колу

Останні роки в Україні існує тенденція стабільного перебалансування. Складається враження, що перебалансовано буде все і вся, до рівня методистів, бухгалтерів та старших спеціалістів районних державних адміністрацій. Але пальму лідерства в цьому всьому, тримають, звісно, суди.

Концептуально, проблема полягає в двох окремих питаннях. Перше – це реальні проблеми у функціонуванні суддівського корпусу та відправленні ним правосуддя. Друге – це генетичне бажання інших гілок влади залізти «на поле» судів та підпорядкувати її власному контролю. В Україні так проблема є не лише генетичною, а і невиліковною. Особливо це

стосується виконавчої гілки влади, що, на жаль, асоціюється з Президентом.

Власне, з огляду на другу проблему, складною є вирішення першої. Іншими словами, інструмент «перебалансувань» вичерпує себе, оскільки відсутня довіра до «перебалансуювачів» та легітимності їх мети.

Якщо за часів попереднього Президента, журналістських розслідувань, що наводили на думки про бажання Адміністрації Президента підпорядкувати собі суддівську гілку влади, була неймовірна кількість, то за часів Зеленського поки таких не багато, але все-таки є.

Нещодавно, на одному з українських інтернет-видань було оприлюднено ґрунтовний

матеріал, який нашо́вхує роздуми щодо впливу на судову владу. Суть справи в тому, що велика компанія «ТММ», що тривалий час знаходиться в судових процесах через власне небажання повертати кредити як комерційним так і державним банкам, несподівано отримала позитивне рішення в свою користь, при тому, що тривалий час програвала все, що можна. Журналісти пов'язують такі пертурбації як з можливим політичним впливом власника компанії, так і з можливим інтересом «зелених». На жаль, такі обставини практично не можливо довести, проте серйозним негативним наслідком є сам факт таких сумнівів, адже переведення звичайного комерційного спору, що лежить в небажанні компанії ТММ розраховуватися по боргам, в політичну площину, б'є як по Президенту так і по судовій системі. Особливо, при раціональному підґрунті для таких сумнівів.

Наявність таких, або інших сумнівів в реальних мотивах очищення суддівського корпусу завжди ставитимуть успіх цієї реформи під лезо дамоклевого меча. В умовах тотальної

недовіри українців до державних інституцій, сумніви серед громадян та тотальний скепсис в самому суддівському середовищі, «перезавантаження» ніколи не може привести до успіху.

Нещодавно, віце-спікер Парламенту Стефанчук висловився наступним чином: «Складнощі полягають не тільки в тому, що у нас взагалі проблеми з судами. Коли президент Зеленський йшов на вибори, він говорив: «важливо, щоб судова влада відчула себе владою». Для Президента важливо, щоб судова влада вступила в свої повноваження і керувалася виключно законом і правом».

З огляду на досвід «попередників», проблеми в реформуванні судів та класичне питання «легітимності мети», описане вище, видається, що з різкими рухами в судовій системі не варто поспішати. Можливо, такі різкі рух варто було робити в перші півроку, а зараз вже пізно (*Главком (<https://glavcom.ua/columns/bbondarenko/reforma-sudiv-peretvorilasya-naruh-po-kolu-680827.html>). – 2020. – 18.05*).

О. Гамський, Закон і Бізнес: Повторення пройденного

Як відомо, у цьому році Конституційний Суд устиг дати оцінку відразу двом судовим реформам – 2016-го та 2019 рр. У чомусь ці висновки були очікуваними, у чомусь залишили без відповіді деякі проблеми, на які зверталась увага авторів подань. Проте недавно свою думку з приводу цих рішень висловили в Раді Європі. Точніше – під егідою цього органу.

«Серйозне занепокоєння»

Одразу потрібно уточнити: документ, що має назву «Думка про рішення Конституційного Суду України №2-р/2020 та №4-р/2020», хоч і виконаний на бланку Генерального директорату РЄ з прав людини та верховенства права, є не що інше, як позиція однієї людини – професора Діани Ковачевої.

Чому він з'явився саме тепер? Напевне, тому, що Верховна Рада, хоче вона того чи ні, має врегулювати питання, що виникли через ці

два рішення КС. І наразі, за повідомленнями з парламентських кулуарів, робота над таким законопроектом ведеться. Проте чи є сенс бігти наввипередки і давати рекомендації тоді, коли ще немає офіційного документа й ніхто не просить поради?

Тим більше що, як визнає автор думки, «деякі з проблемних питань не є неконституційними в суворому розумінні цього терміна». То чиє «серйозне занепокоєння щодо незалежності судової влади» вони викликають? І чи не зарано турбуватися, не знаючи, які ж зміни готуються?

Чомусь такого занепокоєння не було чути у 2014 – 2016 рр., коли судова система ламалася через коліно, очищувалася та «люструвалася». А тепер раптом Д.Ковачева згадує заяву, що надійшла у Страсбург від суддів Верховного Суду України, і висловлює побажання, що її теж потрібно враховувати як орієнтир для законодавчих поправок.

Тобто фактично з мовчазної згоди європейських партнерів спочатку судову систему «перебудували» з ніг на голову, а тепер дають настанови, як виправити це таким чином, аби не порушити нічиїх прав.

Ні, звісно, всі рекомендації, що висловлюються, корисні. Але вони так само були очевидними й під час реформи 2016 року, коли українська влада просто «використала нишком» деякі міжнародні інституції для схвалення своїх дій. А тепер у Страсбурзі вирішили «наставити на шлях істинний» нову владу...

Не чіпайте ВС!

Якщо відкинути моральний аспект поведінки європейських радників, то й з правової точки зору деякі «рекомендації» ріжуть слух. Як-от: «нова парламентська більшість та Уряд не повинні ставити під сумнів призначення чи перебування на посаді суддів, які були призначені належним чином» (п.194). Як для «порад» використання наказових дієслів недоречне.

Зрозуміло, що експерта РЄ насамперед турбує доля суддів Верховного Суду, а не тих сотень служителів Феміди інших інстанцій, з якими розправлялася попередня влада під прикриттям «реформування судоустрою». Когось вигнали із суду, де вони працювали тривалий час, когось завалили громадські активісти під час кваліфікаційного оцінювання. Хоча чимало з них проходили таку саму публічну процедуру відбору і тестування під схвальні оцінки з боку інших міжнародних партнерів.

Тепер експерт наголошує, що для суддів ВС, які пройшли публічну процедуру відбору та призначення, не слід повторно проводити відбір та оцінювання (процедура перевірки). А для інших, значить, можна?

Начебто також ні. Бо далі зазначено: «Звільнення з посади через негативну оцінку слід уникати щодо всіх суддів, які отримали посаду, крім випадків з винятковими обставинами». А на суддів ВС «виняткові обставини» теж поширюються? Бо інакше ніяк не узгодити між собою два рішення КС: ВСУ продовжував діяти як ВС, але суддів чомусь

призначали не до нього, а до касаційних судів та ще й в умовах браку вакансій, оскільки суддів ВСУ (які згідно з рішенням КС автоматично стали суддями ВС) ніхто не звільнив.

Також у висновку наголошується, що «суддя не повинен отримувати нове призначення або переводитися на іншу судову посаду без його згоди на це, за винятком випадків дисциплінарного стягнення або реформи організації судової системи». Напевне, експерта не поінформували, як Вища кваліфікаційна комісія суддів примушувала суддів не вказувати у заявах про переведення «свій» суд. Чи зміну вивісок у РЄ все ж вирішили вважати реформою?

«Проблемна» ВККС

Що стосується ВККС, то і тут експерт б'є рикошетом по реформі 2014-2016 років. Адже зазначає, що «звільнення членів комісії до закінчення їхніх повноважень та без перехідного періоду є проблемним». А звільнення одночасно і членів ВККС, і Вищої ради правосуддя у 2014-му – ні? Де тоді були ваші слухні поради, професоре, та «серйозне занепокоєння» РЄ?

Звісно, сьогодні відсутність органу, який міг би проводити добір суддів, дуже боляче позначається на стані правосуддя. Проте експерт суперечить висновку Венеціанської комісії, вказуючи, що «склад ВККС не повинен відходити від раніше дотримуваного правила, згідно з яким половина його членів є суддями, обраними їхніми колегами». З одного боку, більш ніж спірною є необхідність залучати саме суддів до проведення іспитів та конкурсів та ще й на постійній основі. Невже професор права гірше оцінить знання та практичну підготовку, ніж людина в мантиї?

З другого – у ВК у принципі не заперечують, аби цю функцію передати Вишій раді правосуддя. Так, при ній може діяти допоміжний орган, що формуватиметься самою Радою, для відбору та оцінювання суддів. Але остаточне рішення про відбір суддів прийматиме ВРП. Чи у РЄ побоюються, що в такому разі буде складніше інтегрувати іноземних експертів до складу такого органу?

До речі, щодо доцільності залучення останніх думки РЄ та ВК також не збігаються. Адже, зазначає експерт, GRECO рекомендує «міжнародний елемент» як гарантію довіри та «забезпечення вищих стандартів щодо неупередженості та доброчесності». Твердження більш ніж спірне, оскільки навряд чи суспільство більше довіряє маловідомим іноземцям, ніж власним авторитетним юристам. Чи, може, йдеться про довіру самої GRECO?

Натомість «венеціанці» ще під час аналізу закону «Про Вищий антикорупційний суд» небезпідставно звертали увагу на можливу неконституційність участі «міжнародного елемента» у формуванні незалежної гілки влади суверенної держави.

Що ж радить експерт? «Детально регламентувати відбір та призначення як національних, так і міжнародних членів таких органів, щоб гарантувати високий ступінь прозорості, об'єктивності та неупередженості їхніх рішень. Необхідне також дотримання Конституції, міжнародних та європейських стандартів». То Конституції чи поради GRECO? Можна якось конкретніше?

«Правовий інтерес»

Також до рекомендації експерт чомусь включила умовиводи стосовно нюансів дисциплінарних проваджень щодо суддів. Хоча їх можна прочитати і українською мовою – в рішенні КС №2-р/2020. Мається на увазі і скорочення строків, і анонімність заяв, і «заочний розгляд» дисциплінарних справ.

Навіть її зауваження про те, що оцінка доброчесності «відрізняється від ретельного вивчення окремих рішень, винесених суддею, оскільки це буде очевидним порушенням незалежності суддів» більш чітко сформульоване у рішенні КС: ніхто не має права давати оцінку судовим рішенням. Крапка.

Натомість у думці професора міститься розпливчате твердження про те, що «право подавати скарги має бути надане особам, які постраждали від дій судді або мають певну форму «правового інтересу» у цій справі». Хто і від чого може «постраждати»? Який «правовий

інтерес», крім помсти за негативне рішення чи його перегляд може ще бути у скаржника? Чи означає це, що професор допускає перетворення ВРП на додаткову інстанцію, яка може давати оцінку судовим рішенням?

Розробникам проекту змін до закону «Про судоустрій і статус суддів» можна включити цю рекомендацію безпосередньо в текст і потім подивитися на реакцію експертів із ВК, які розкритикують таку поправку.

Так само експерт просто повторила висновки КС щодо неконституційності створення Комісії з питань доброчесності та етики та конкурсної комісії з відбору членів ВККС. Хоча який сенс говорити, що ці органи за процедурою формування та повноваженнями не відповідають стандартам РЄ, якщо вони суперечать нашій Конституції?

Настанови наввипередки

Загалом документ справляє враження марного витрачання паперу та часу поважного професора. Адже, крім безапеляційних настанов не чіпати суддів ВС, у ньому не міститься жодних конкретних пропозицій. Тому не зрозуміло, на кого розрахований цей документ.

Тож було б цікаво дізнатися, хто в Україні з владних структур замовляв у РЄ цей аналіз потенційних проблем, що «виникають унаслідок передбачуваної реформи» чи рекомендації щодо такого реформування судової системи. Бо посилання у тексті на проект РЄ «Підтримка впровадженню судової реформи в Україні» як замовника такої оцінки від Д.Ковачевої залишає запитання щодо того, чим «підтримка» відрізняється від зовнішнього управління.

Якщо сприймати це як звіт про виконання настанов ВК, то слід урахувати, що аналіз закону №193-IX був зроблений «венеціанцями» постфактум. І КС, напевне, ознайомлювався з ним, аби сформулювати дороговкази для свого рішення. Те, що вважав за потрібне, використав. Якщо й відкинув деякі зауваження того ж ВС, то, мабуть, не сприйняв їх як переконливі. І наполягати на їх врахуванні законодавцем принаймні некоректно.

У будь-якому разі рішення єдиного органу конституційної юрисдикції є остаточними і не можуть бути оскаржені. І якщо в них не знайшли відображення певні рекомендації, це не означає, що хтось має право давати їм оцінку.

Урешті-решт у цій «думці з приводу» є одне дійсно слушне зауваження: процес розробки відповідного законодавства «не став предметом

належних консультацій з представниками судової влади, що відкрило двері для широкого, швидкого, законодавчого процесу». Отже, якщо влада затіває реформи, то радитися щодо них потрібно з власним народом і своїм професійним товариством (*Закон і Бізнес* (https://zib.com.ua/ua/142498-u_re_radyat_dati_pravo_skarzhitisya_na_suddiv_usim_postrazhd.html). – 2020. – 2-8.05).

В. Петруненко, Дзеркало тижня: Судді на лаві підсудних

Понад 20 років тому, наприкінці 1990-х, журналісти-розслідувачі поцікавилися у групи відомих юристів, який закон вони б прийняли передусім. Варіанти були різні. Адвокат Віктор Петруненко наполягав, що треба реалізувати вже прийнятий закон про боротьбу з корупцією. На жаль, тоді така відповідь не викликала особливого інтересу. Можливо, тому тепер боротьба з корупцією – проблема номер один в Україні. А Віктор Петруненко написав для DT.UA цю статтю про боротьбу з суддівською корупцією...

Стародавні латиняни казали: правосуддя – основа держави. І справді, стійкість суспільної формації та сила держави передусім залежать від якості, тобто справедливості, прийнятих законів і точності їх виконання владою та громадянами.

Державним бюро розслідувань України як гасло заявлений інший усім відомий вислів: нехай загине світ, але звершиться правосуддя.

Незважаючи на різні трактування його походження й смислу, не можна не погодитися з правильністю і своєчасністю такого вибору ДБР: світова історія наочно продемонструвала, що без справжнього правосуддя, у тому числі, і передусім як інструмента реформування та подальшого розвитку всіх державних і громадських інститутів, не може існувати жодна демократична держава.

Внутрішня загроза державі

Упродовж багатьох років різні інституції країн демократії наполегливо закликають політичний клас і народ України виявити волю й розпочати справжню боротьбу з корупцією

як основною причиною всіх соціально-економічних та політичних проблем у державі.

Але очевидно, що ефективно боротися з тотальною корупцією, яка стала ледь не способом організації громадського життя, спираючись на такі ж корумповані кадри правоохоронців і суддів, у край складно, коли не неможливо.

Останніми роками в нас було створено НАБУ й ДБР, а також почато або проведено реформи: судову, прокуратури, МВС, СБУ.

Впровадження у 2017 році нових правил для адміністративного, господарського та цивільного процесів – безперечно, велике досягнення в житті суспільства. Чого, на жаль, не можна сказати про також порівняно недавно прийнятий Кримінальний процесуальний кодекс України.

Та, хоча всі ми розуміємо, що тільки конкретні перемоги в боротьбі з корупцією зможуть переконати наше суспільство і закордонних партнерів у перспективі встановлення в досяжному майбутньому правил, які забезпечать сталий розвиток країни, – правовий нігілізм і корупція, що впливає з нього, все ще залишаються основною внутрішньою загрозою держави.

Неправосудне рішення – акт диверсії

Хоч як це сумно, свою негативну і значною мірою визначальну роль у безрезультатності боротьби відіграють суди.

Усе більше й більше з'являється незаперечних доказів того, що в усіх юрисдикціях сформувалися стійкі групи, котрі забезпечують прийняття та «захист» завідомо неправосудних рішень по всій вертикалі, включно з Верховним Судом.

Протиправна діяльність суддів, які входять до складу таких груп або ж епізодично беруть участь у вчинюваних ними злочинах, підпадає під дію ст.255 КК України – створення злочинної організації.

Особливо тривожать факти системного і безстыдно демонстративного обслуговування такими суддівськими групами протиправних інтересів злочинних утворень, які поєднують формально юридичні процедури обстоювання своїх незаконних інтересів із гангстерськими методами впливу на процесуальних опонентів.

Веління часу, бажання народу та воля керівництва країни на реформування судової системи, що розкладається й підриває засади держави, очевидні.

Боротьба зі злочинами суддів, яка ведеться впродовж низки років і полягає переважно у викритті хабарників серед них, безперечно, заслуговує всілякої професійної поваги, зважаючи на високу складність слідчо-оперативних завдань.

Але слід визнати, що, з низки причин, успішно реалізується лише невелика частина матеріалів оперативних розробок, у зв'язку з чим кардинально вплинути на криміногенну обстановку в суддівському середовищі та припинення діяльності злочинних груп такі процеси не можуть.

Це, а також індивідуальні сподівання суддів, що небезпека навислої над державою загрози хаосу і втрати керованості їх не торкнеться, разом з віртуозним маніпулюванням та спекулятивним використанням принципу незалежності судової влади для зведення особистої недоторканності в ранг незаперечного постулату, перешкоджають «українській правовій реформації».

Тим часом держава й суспільство, практично, не використовують такого потужного механізму контролю як відповідальність суддів за злочини проти правосуддя, якими найчастіше є винесення завідомо неправосудних судових рішень. У поєднанні зі службовим підробленням, використанням службового становища тощо.

Думаю, не помилюся, коли скажу, що існування в правовому полі держави завідомо неправосудного судового акта підриває засади

державності і, за ступенем заподіяної шкоди, прирівняне до акту диверсії або державної зради.

І, що характерно, – більшість винесених неправосудних рішень пов'язані з підкупом або іншим втручанням у діяльність судді.

Таким чином, активізація використання кримінально-правовими методами злочинів проти правосуддя може виявитися ефективним способом реалізації політичної волі до негайного реформування і очищення авгієвих суддівських стаєнь.

Зазначу, що не йдеться про притягнення судді до відповідальності за правову оцінку тих чи інших обставин справи в господарських, адміністративних або цивільних процесах. Не говоримо і про дискрецію в кримінальному процесі. Ідеться про притягнення до відповідальності за винесення завідомо неправосудного судового акта, в основі якого лежить викривлення справжніх обставин справи чи навіть створення фальсифікованої її фабули. Або ж винесення рішення, при якому застосування закону не відповідає його змістові і смислу, букві й духу, а то й взагалі вимогам формальної логіки.

На користь такої форми контролю свідчить і те, що збір доказів, а відповідно й розслідування справ зазначеної категорії, не потребує великих обсягів слідчо-оперативної роботи, – склад злочину судді-корупціонери фіксують своїми ж неправосудними рішеннями.

Від слідчого потрібні, практично, лише знання матеріального і процесуального законів, які стосуються предмета справи, та доступ до матеріалів самої справи. Факультативно можна ще здійснити й інші комплексні слідчо-оперативні заходи. Після цього, якщо не виявиться, що суддя в момент винесення рішення перебував у зміненому хворобливому стані, – можна оголошувати підозру, обирати запобіжний захід і спрямовувати справу в суд.

Тому видається, що для ефективного формування в судовій системі тренду орієнтування виключно на закон знадобиться зовсім небагато професійних юристів, зібраних під керівництвом генерального прокурора.

Проблемою для ефективного реалізації пропонованої ідеї може стати (не)процесуальне

приховування викритих суддів такими ж суддями-корупціонерами, котрі залишаються тимчасово поза рамками кримінальних переслідувань, але усвідомлюють потенційну загрозу для себе як членів системи. Тому видається доцільним покласти контроль і розгляд справ про злочини суддів на Вищий антикорупційний суд.

Суддівсько-адвокатський синдикат

Крім того, необхідність боротьби зі злочинністю актуалізує приведення низки норм чинного Кримінального процесуального кодексу (КПК) у відповідність до його завдань та принципів кримінального судочинства. Час показав, що, крім норм, які, фактично, перешкоджають слідству, захисту і правосуддю загалом, закон сповнений інших нісенітниць. Обмежуся простим прикладом.

Згідно зі ст. 9 КПК, прокурор і слідчий зобов'язані всебічно, повно та неупереджено провести розслідування і виявити обставини – як ті, що викривають, так і ті, що виправдовують підозрюваного (обвинувачуваного).

Проте далі, у статтях 36-41 параграфу 2 Кодексу, прокурори, слідчі та працівники оперативних підрозділів визначені як сторона обвинувачення. Але при цьому саме обвинувачення пред'являється (або не пред'являється) особі лише після завершення розслідування, а доти ми маємо справу з підозрюваним і підозрами (добре, що не дружини цезаря) сторони обвинувачення. Отже, сторони обвинувачення і захисту, а також їх змагальність, можуть виникнути не раніше, ніж справу (кримінальне провадження) буде направлено в суд.

Видається, що обов'язок держави – негайно привести у відповідність до законів тексти положень статей 364, 365, 367 КК України (які передбачають відповідальність за зловживання владою або службовим становищем, перевищення службових повноважень, недбалість), сфальсифікованих навесні 2014 року. Що значною мірою підірвало дисципліну державних службовців і відкрило неординарним особам широкі можливості для всіляких як дрібних, так і великих зловживань. Відновлення в законі формули, що істотна шкода

як необхідна умова відповідальності може виражатися не тільки в заподіянні матеріальних збитків інтересам держави або окремих громадян, відразу дисциплінує чиновників. Кожен із них добре подумас, перш ніж щось підписати, зробити або заявити.

Я впевнений, розслідування діяльності злочинних суддівських груп не тільки дозволить поглибити аналітичні напрацювання, а й продемонструє всім служителям Феміди сумну перспективу порушення закону для кожного окремо. Що негайно, а головне – позитивно позначиться на загальному стані правосуддя і закладе ґрунт для розуміння та віри суспільства в можливість встановлення належного правопорядку в країні.

Не сумніваюся, що після початку роботи структури, яка спеціалізуватиметься на виявленні злочинів проти правосуддя, кількість готових до неухильної суддівської законотрушності неухильно й стрімко зростатиме, особливо після того, як держава, відновивши матеріальні ресурси, зможе виявити про суддів турботу, яка відповідатиме їхньому статусу та ролі в житті суспільства.

Крім того, думаю, скоро ми зуміємо виростити й виховати когорту непідкупних юристів, які за будь-яких обставин будуть готові безкомпромісно відстоювати і захищати Закон та Правосуддя як основу держави.

Знаю, що в практикуючих адвокатів є чимало юридично опрацьованих і вже готових до процесуальної реалізації слідством матеріалів стосовно злочинного суддівсько-адвокатського синдикату, куди входять, як мінімум, 70 суддів усіх рівнів і всіх юрисдикцій. Судді й адвокати створили систему завідомо неправосудних судових рішень, які забезпечують протиправне володіння чужим майном і, відповідно, легалізацію коштів, добутих злочинним шляхом. Розслідування дозволить не тільки розкрити і очистити цей фурункул у суспільному організмі, а й виявити інші злочини.

Упевнений, багато хто в нашій країні (не кажучи про напрацювання спеціальних служб) готовий запропонувати слідчим органам матеріали про здійснення злочинів проти правосуддя.

Видається, вище перелічені заходи дозволять нам у стислі (до пів року) терміни відновити судову (в справжньому сенсі цього слова) систему, що безперечно, викличе необоротні втрати потенціалу всієї корупції в країні.

Вважаю також, оскільки штучне/симулятивне звернення до суду для вирішення тієї чи іншої (не)правової ситуації втратить свою актуальність, автоматично знизиться навантаження на суддів, що, відповідно, підвищить якість відправлення правосуддя.

Зміна суспільного устрою може завершитися успіхом тільки тоді, коли всі ми колективно усвідомимо, що закон – це не далека абстракція, а договір, який визначає обов'язки і права кожного перед кожним і кожного перед усіма як громадянами своєї країни. А також тоді, коли на прапорах створюваної нами правової держави, крім високих ідеалів Прав та Свобод Людини, буде накреслено «Закон, Порядок, Справедливість».

У зв'язку з цим було б правильно чесно (не применшуючи значення економічних і соціальних реформ) сказати суспільству, що на правоохоронні органи й суди покладається особлива місія – забезпечення правосуддя як основи держави. І тому пріоритетом усього народу є перетворення саме в галузі права та правозастосування, відтак саме на цю ділянку державного будівництва ми маємо передусім спрямувати всі свої (а також залучені) матеріальні ресурси.

Крім того, вважаю, що з таким підходом до проблеми реформування і подальшої побудови держави можна проголосити диктатуру Закону на основі Верховенства Права.

А ідеалом, досягнення якого ми всі разом могли б прагнути, може стати відновлення Української Чесності як загальновизнаної філософсько-правової категорії і відмітної риси колективної свідомості та характеру нації (*Дзеркало тижня* (https://dt.ua/internal/suddi-na-lavi-pidsudnih-347829_.html). – 2020. – 15.05).

В. Валько, Українська правда: Рік Зеленського та суди: обіцянки та реальність

Початок 2019 р. Розпал президентської виборчої кампанії. Володимир Зеленський випускає нову серію свого влогу із назвою «Український суд – продажний & прожадний».

На відео він зустрічається із провідними українськими експертами та намагається з'ясувати, чому провалилася судова реформа часів Порошенка, хто повинен обирати нових суддів і що для цього може зробити президент. Відеоблог набирає більше 600 тис переглядів.

20 травня 2019 р. В. Зеленський офіційно заступив на пост президента, склав присягу та проголосив інавгураційну промову. З того часу минув уже цілий рік.

Якими були передвиборчі обіцянки? Що з обіцяного та запланованого у судовій сфері зроблено? Чи вдалося повернути довіру людей до суду?

Обіцянки

Необхідність змін у судовій системі була прописана ще у передвиборчій програмі кандидата в президенти Зеленського. У програмі сказано, що після його приходу до влади суди «перестануть бути прислужником у президента, уряду, парламенту чи місцевої влади, а нова влада поверне довіру і повагу до суду».

Ба більше, кандидат Зеленський підтримав запропонований громадськістю Порядок денний реформи правосуддя, який передбачав конкретні кроки як для забезпечення незалежності судової гілки влади, так і для перезавантаження органів суддівського врядування, відповідальних за добір, оцінювання та звільнення суддів.

У цивілізованих країнах передвиборчі програми та обіцянки є хорошим інструментом

прогнозованості майбутньої політики та запобіжником від їх різкої зміни. Але не у нас, де обіцянки та тексти передвиборчих програм зазвичай ними й залишаються.

Крім тез передвиборчої програми та публічної підтримки Порядку денного реформи правосуддя, Зеленський давав й інші обіцянки:

- про щотижневі звільнення негідних суддів;
- про набір до кінця 2019 р. більш ніж двох тисяч нових суддів оновленою Вищою кваліфікаційною комісією суддів;
- про уточнення підсудності Вищого антикорупційного суду;
- про запуск нормальної судової реформи і те, що ми всі доживемо до перезавантаження судової системи.

Реальність

Розпочата президентом Зеленським реформа органів судової влади із самого початку мала вади. Про це казали як громадські активісти, так і Венеціанська комісія, але далеко не все із зауважень було враховано.

Та й ухвалений закон все одно не завадив ВРП спотворити його суть та затвердити таку редакцію Положення про конкурс для нових членів ВККС, яка нівелювала участь міжнародних експертів.

У фіналі судова реформа Зеленського провалилася та була визнана частково неконституційною. З умовно позитивного можна хіба що згадати про припинення повноважень старої ВККС.

Чи можемо ми говорити про забезпечення новою владою незалежності суддів від так званих кураторів, які від імені Адміністрації (тепер вже Офісу) президента завжди здійснювали неформальне управління у потрібних справах? Питання риторичне.

Яскравим прикладом цього є те, як члени Вищої ради правосуддя влітку відвідували Офіс президента перед розглядом питання про відсторонення суддів Окружного адмінсуду Києва. Тоді суддів ОАСК підозрювали у впливі на роботу ВККС та організацію прийняття завідомо неправосудних рішень.

Після візиту членів ВРП до Офісу президента нікого не відсторонили. Ба більше, у січні

2020 р. суддя П. Вовк, якому ще влітку ГПУ вручала підозру, знову став головою ОАСК.

Згадати треба і про призначення Зеленського у цій сфері:

Андрія Смирнова на посаду заступника керівника Офісу президента, який відповідає за правову політику та судову систему. Смирнов до призначення був адвокатом Корбана, Єфремова, Сивака, Лукаш та навіть виставляв у соціальних мережах спільне фото з Портновим, який займався судами в Адміністрації президента Януковича і котрого Смирнов назвав високопрофесійним юристом, якого знає весь юридичний істеблішмент.

Оксани Блажівської до ВРП, хоча до її доброчесності були питання у провідних громадських організацій, таких як Автомайдан, Центр протидії корупції, Фондація DEJURE та ТІ Україна.

Тетяни Розваляєвої до ВРП, яка підтверджувала законність «Харківських угод» Януковича, за допомогою яких термін перебування Чорноморського флоту РФ у Криму було продовжено на 25 років.

На цьому фоні можна лише з усмішкою згадати вересневі обіцянки президента про рішучі заходи з щотижневим позбавленням суддівських мантий тих, хто не гідний високого звання судді. При чому очищення мало стосуватися усіх – і в першу чергу, суддів вищих інстанцій. І займатися цим мала саме Вища рада правосуддя. Думаю, навіть не варто казати, що нічого цього не сталося.

Ще одна обіцянка була про відбір більш ніж 2 тисяч нових суддів для судів першої інстанції у 2019 р. Вона теж не виконана. Навіть нових членів ВККС, які повинні були б відібрати суддів, не можуть призначити уже більше 6 місяців. Годі говорити про призначення нових суддів.

Обіцянкам президента про те, що ми доживемо до перезавантаження судової системи, теж не віриться. На практиці судова система замість справжнього «перезавантаження» отримала суцільний фейк та банальне «перенавантаження».

Свідченням реальної оцінки громадянами дій влади у напрямку судової реформи є

порівняння показників Центру Разумкова щодо довіри до судів за результатами соціологічних досліджень: на початку 2019 р. судам довіряло 11,8 % громадян, а на початку 2020 р. – 13,2 %. Таке мізерне зростання ніяк не вказує на повернення довіри і поваги до суду за нової влади, хоча саме така ціль визначалася у передвиборчій програмі президента.

Виконаною є лише обіцянка про розблокування роботи Вищого антикорупційного суду. Зміни до законодавства, які уточнили підсудність ВАКС, були ухвалені парламентом ще у вересні і дійсно вирішили потенційну проблему надмірної кількості справ.

Підсумок

Обіцянки та реальність нової влади виявилися зовсім різними. Невиконання передвиборчої програми щодо реформування судової влади – це питання втраченої довіри.

Крім того, за рік президентства В. Зеленського вже є немало нових судових рішень які викликають багато запитань, наприклад взяття під варту підозрюваних у вбивстві журналіста П. Шеремета, звільнення

беркутівців, харківських терористів чи бойовика В. Цемаха, важливого свідка у справі про збиття МН17 тощо.

У своєму нещодавньому фільмі «Рік президента» Зеленський вчергове обіцяв повне перезавантаження судової системи: «судова система не працює справедливо. Вона може і працює професійно, але в інший бік. Тому ми її хотіли перезавантажити. Складно, але ми це зробимо».

Та проблема в тому, що довіри уже немає. І найгіршим є те, що ми знову втрачаємо дорогоцінний час та знецінюємо саму суть реформи, взамін пропонуючи фейкові та перманентні «перезавантаження».

Замість завершення хочу процитувати слова самого Володимира Зеленського, які він говорив у вересні щодо попередньої влади. Адже для нової влади вони не втратили свою актуальність: «Через недолугу судову реформу ми не отримали перезавантаження судової влади і оновлення – навпаки, влада робила все, щоб судді залежали тільки від неї» (*Українська правда* (<https://www.pravda.com.ua/columns/2020/05/11/7251195/>). – 2020. – 11.05).

П. Вуєць, Главком: Федір Веніславський: Президент щиро підтримує ідею переносу Конституційного суду в Харків (Інтерв'ю)

Історія стосунків нинішньої влади з Конституційним судом неоднозначна. З одного боку, КС з дещо цікавими аргументами підтримав розпуск парламенту, який вона ініціювала. Але коли президент Володимир Зеленський в серпні подав до суду сім законопроектів щодо змін до Конституції, КС почав їх «рубати», зокрема, він не підтримав низку положень судової «Зе-реформи».

У Раді в свою чергу зареєстровано законопроект щодо перенесення суду до Харкова, що судді прийняли вкрай негативно. З боку це виглядає як спроба тиску на орган, який формувався без впливу нинішньої влади та поводить себе надто зухвало.

Представник президента в Конституційному суді Федір Веніславський, який одночасно

є дисциплінованим членом фракції «Слуга народу», розповів «Главкому», чому судді «бунтують» та як влада намагається будувати з ними стосунки.

- Така позиція Конституційного суду щодо деяких владних законопроектів, на вашу думку, виникла через те, що ці проекти дійсно неякісні, чи ви вбачаєте в діях суддів політичну складову?

- З приводу указу про дострокове припинення повноважень Верховної Ради, на мій погляд, наші аргументи були абсолютно беззаперечними. Президент діяв абсолютно правомірно і абсолютно в конституційний спосіб достроково припинив повноваження парламенту. Хоча КС в своєму вердикті використав таке цікаве формулювання, що мав

місце політичний конфлікт, і фактично усунувся від суто юридичного аналізу тієї правової підстави, якою була відсутність коаліції. Там дійсно була така двояка ситуація.

З приводу сімох законопроектів про внесення змін до Конституції, які було подано президентом. Дійсно, в одних питаннях, на які КС дав негативні висновки, з його аргументацією можна погодитися. В інших, на мій суб'єктивний погляд, погодитися дуже складно. Тому що якщо подивитися на мотивувальну частину, аргументи суду є приблизно такими, що ці зміни гіпотетично можуть призвести до порушення прав людини. Причому суд прямо в жодному зі своїх висновків не показав, в чому саме обмежуються конституційні права і свободи. Там лише зазначено, що оскільки має місце порушення певного балансу в системі організації влади, це гіпотетично може призвести до порушень прав і свобод людини. Думаю, це більш політичні рішення, ніж юридичні.

На мій погляд, це обумовлено тим, що судді переймаються далеким майбутнім, а не короточасним. Я навіть більше скажу: в приватних спілкуваннях з деякими суддями довелося чути, що президент Зеленський заявив, що йде на один п'ятирічний строк, і вони чудово усвідомлюють, що він має щирі наміри щодо реформування країни. Але їх бентежить, чи не будуть ці додаткові юридичні повноваження президента невідомо яким майбутнім президентом використані на шкоду інтересам держави. Одна справа, коли президентом є Ющенко і інша – коли Янукович. Фактично одні й ті самі повноваження двома президентами використовувались абсолютно в різний спосіб.

- Янукович якраз через КС свої повноваження розширював.

- Навіть без того сумнозвісного рішення, коли КС повернув дію Конституції в редакції 2004 року, Янукович вже сформував чітку вертикаль, не маючи жодних конституційних повноважень, і отримав всю повноту влади в державі. Тому тут питання в тому, яким чином політичні лідери використовують свої можливості. Президент Зеленський, до речі,

сприйняв рішення Конституційного суду абсолютно прагматично і тверезо – суд має право так вважати і ці рішення остаточні, тож влада зобов'язана їх виконувати.

Справді, в поданих законопроектах мова йшла про те, що президент отримає додаткові повноваження. Наприклад, заради забезпечення максимальної незалежності ДБР і НАБУ їхніх керівників має призначати президент, оскільки він рівновіддалений від законодавчої і виконавчої влади. Якщо відверто говорити, то ми бачили попередні склади парламентів (та і цей небезгрішний), де депутати зловживали недоторканістю, яку ми, нарешті, скасували, і відстоювали свої бізнес-інтереси, створювали нові корупційні схеми і так далі. Якщо ці органи комусь з них будуть наступати на хвіст, то депутати просто будуть ініціювати звільнення їхніх голів.

До речі, КС вказав, що по своїй природі ДБР і НАБУ – це органи виконавчої влади, а тому логічно, що їхніх очільників має призначати Кабмін. Але ж вибачте – найбільш широкі можливості, з точки зору корупції і службових злочинів, перебувають якраз в сфері виконавчої влади, яка розпоряджається ресурсами. Чи можна говорити, що антикорупційні органи мають бути підпорядковані тим, чію діяльність вони будуть розслідувати? Тому я переконаний, що вирішальним тут має бути слово саме президента. Але КС побачив порушення балансу влади.

- КС прийняв висновок, що президент не може призначати чи звільняти очільників ДБР. Але президент звільнив Романа Трубу і призначив нового голову своїми указами вже після цього рішення. Тобто він фактично ігнорує рішення суду?

- Давайте ми будемо розмежовувати. Є два аспекти правового регулювання: чинний закон про ДБР, який передбачає що президент має право призначати голову за результатами відкритого голосування...

- Але при цьому за Конституцією він цього права не має, бо коли вона писалася, цих органів просто не було.

- Це питання якраз і має вирішити КС. Я хочу нагадати, що закони про ДБР і НАБУ

ухвалювалися не нашим парламентом і не за нинішнього президента.

- Так, до колишнього президента були аналогічні претензії.

- Фактично для того, щоб забезпечити максимальну незалежність ДБР та НАБУ, треба передбачити в Конституції повноваження президента щодо призначення керівництва цих органів. Можливо, за згодою Верховної Ради, як це робиться у випадку з генпрокурором. Відкрию тасмницю, що готується спеціальний законопроект з цього приводу і зараз йдуть дискусії в робочій групі про те, яку оптимальну модель обрати. З іншого боку, ми маємо чинний закон про ДБР, який Конституційний суд перевіряє на відповідність Основному закону. Якщо Конституційний суд визнає цей закон неконституційним, то виникне цікава прогалина в конституційно-правовому регулюванні. КС не може заповнити цю прогалину, бо не може сказати: яким чином, хто і в якому порядку має призначати цих посадових осіб. Він лише скаже, що повноваження президента щодо їхнього призначення неконституційні. І далі Верховна Рада має розробити новий механізм призначення голів ДБР і НАБУ. І саме для того, щоб забезпечити максимальну незалежність цих органів, ми і ініціюємо внесення змін до Конституції.

- Якщо КС вже прийняв висновок, що президент не може звільняти-призначати голову ДБР при розгляді проекту 1014, що кардинально змінить розгляд судом закону про ДБР?

- Превентивний конституційний контроль полягає в перевірці КС кожного законопроекту щодо внесення змін до Конституції на його відповідність виключно вимогам статей 157 і 158 Основного Закону. Цими статтями закріплено запобіжники, за наявності яких Конституція змінена бути не може: не можуть скасовуватися чи обмежуватися права і свободи людини, зміни не можуть бути спрямовані на ліквідацію незалежності чи порушення територіальної цілісності держави, Конституцію не може бути змінено в умовах воєнного або надзвичайного стану, парламент одного скликання не може двічі змінювати одні і ті ж конституційні

положення тощо. Наступний конституційний контроль полягає в перевірці на відповідність чинних законів України, актів Верховної Ради, актів Президента та Кабміну всім без винятку нормам Конституції.

Тому висновок КС про невідповідність законопроекту про внесення змін до Конституції України статті 157 Основного Закону не має жодного юридичного значення для оцінки судом конституційності чинного закону про ДБР. При цьому діє презумпція конституційності вказаного закону – доки це не підтвердить чи спростує Конституційний суд.

- Член вашої фракції Олександр Дубінський та ще п'ятдесят депутатів звернулись до КС щодо незаконного призначення голови НАБУ Артема Ситника, до якого, до того ж, як ви знаєте, є претензії щодо корупції. Чим, як вважаєте, завершиться ця історія?

- Тут треба розуміти, що мова йде про призначення посадової особи, відповідно до процедури, закріпленої чинним законом. Коли мова йде про те, що президент діє відповідно з законом, який КС не визнав неконституційним, це означає, що президент діяв у межах наданих йому повноважень. Якщо ці повноваження виходять за межі Конституції, то треба оскаржувати не результат дії акту президента, яким призначено Ситника за результатами відкритого конкурсу, а треба оскаржувати закон про НАБУ, який дозволив президенту його призначати. А Дубінський, як на мене, займається певними маніпуляціями.

- Я теж спілкуюся з деякими суддями КС, які у приватних розмовах кажуть, які вони незалежні і що це чи не єдиний орган, на який влада не може тиснути.

- Вони абсолютно праві. Дійсно, зараз судді максимально незалежні: жодних політичних чи юридичних механізмів впливу на них немає. У нас є три суб'єкти призначення суддів КС – парламент, президент і з'їзд суддів. Повноваження суддів закінчуються в різний строк. Відповідно, різні склади парламенту, різні президенти, різні з'їзди суддів обирають нових суддів і не можуть впливати на тих, кого обрали раніше. Але ця максимальна незалежність також не може бути такою абсолютною, коли

КС каже такі речі, які викликають обґрунтовані дискусії у відповідному колі серед фахівців. Знову таки – згадаємо сумнозвісний закон про очищення влади, який розглядається в суді вже стільки років.

- Судді просто кажуть, що не наважуються робити висновок щодо нього, бо це може мати непередбачувані наслідки.

- Насправді, це нормально, коли в середовищі науковців і суддів точаться такі дискусії – чи конституційна люстрація, чи ні. Але від визнання конституційності цього закону залежать долі тисяч людей. Вони звертаються до Європейського Суду, ми вже маємо рішення ЄСПЛ щодо системного порушення і невідповідності Європейській конвенції про захист прав людини і основоположних свобод цього закону. Разом з тим КС рішення до цього часу ухвалити не може. На моє переконання, якщо суд не може ухвалити рішення про те, що цей закон є неконституційним, треба просто закрити провадження або визнати цей закон таким, що відповідає Конституції. І все.

- Ви ж розумієте які наслідки будуть для бюджету, якщо всі звільнені за люстрацією звернуться за компенсаціями?

- Звичайно. Тому суддям варто було б дійти консенсусу і ухвалити якесь рішення, щоб поставити крапку. А нинішнє вагання тягне за собою дуже великі проблеми для держави, її бюджету та іміджу. Тому що ці системні порушення, які визнає ЄСПЛ, теж не залишаються без юридично-правових наслідків.

- Але ви ж пам'ятаєте, що нинішній президент, інтереси якого ви представляєте, заявляв про необхідність люструвати представників попередньої влади. А потім вся ця історія якось згасла.

- Була така ідея. Але дуже велика позитивна риса президента в тому, що він дослухається до фахівців, які говорять, що ці питання будуть вочевидь неконституційними. І розуміє, що їх непотрібно далі рухати.

- З трьох суддів, що зараз не вистачає в складі КС, двох має призначити парламент та ще одного – з'їзд суддів. В приватних розмовах судді кажуть, що це може змінити баланс на

користь влади. Чому цих призначень поки не відбувається?

- Процес іде. Якщо казати про з'їзд суддів, то двох суддів від нього було обрано в жовтні минулого року – Петра Філюка і Галину Юровську. Ще одна вакансія від з'їзду суддів буде заповнена після того, як закінчиться карантин. Наразі в КС є різні судді, які об'єктивно були призначені туди різними суб'єктами в різний час. І, звичайно, десь психологічно вони симпатизують тій чи іншій політичній силі, завдяки якій стали суддями. Під час усних слухань вони дуже яскраво демонструють свої погляди. А от з'їзд суддів – це абсолютно незалежна інституція, на яку влада в принципі не має механізмів впливати.

- А парламентська квота? Ми ж розуміємо, яка політична сила дообере цих двох суддів.

- На сьогодні через карантин Верховна Рада ще не мала можливості цього зробити.

- Проте мала можливість попри карантин прийняти купу законів.

- Це були позачергові сесії, але поки ті ж парламентські комітети працюють в режимі онлайн. Нам треба чітко дотримуватись норм регламенту. На два вакантних місця було оголошено два конкурси, і далі профільний комітет всіх кандидатів відправляє на спецперевірку. Вона в зв'язку з карантинном затягнулася і відбувалася фактично вдвічі довше. Але, наскільки мені відомо, по одному конкурсу вже є її результати. Далі, після того, як надійдуть документи щодо спецперевірки, комітет з правової політики має провести співбесіду з кандидатами.

Далі виникло питання, чи можна проводити співбесіду з кандидатами на посаду судді онлайн. Бо членам комітету треба оцінити морально-психологічний портрет кандидатів, їхню готовність працювати на благо держави та стійкість до якихось негативних проявів, які супроводжують діяльність судді. Було прийняте рішення, що все таки співбесіди буде краще провести після того, як закінчиться карантин. Якщо все буде нормально, то, думаю, найближчими тижнями комітет зможе провести ці співбесіди та рекомендувати кандидатів до розгляду у Раді.

- Але ж ми розуміємо, що це будуть кандидати від «Слуги народу».

- Велика ймовірність, що це стануть кандидати, яких запропонує наша фракція. Але прогнозувати результати голосування достатньо складно. Будемо чекати.

- На останньому позачерговому засіданні парламенту був прийнятий так званий «антиколомойський» банківський закон, раніше з боями приймався закон про землю. Всі вони вважаються ключовими, зокрема, для співпраці з Міжнародним валютним фондом, але оскаржуються в КС. Як ви оцінюєте перспективи цих оскаржень?

- Щодо земельного закону, то причин для визнання його неконституційним особисто не бачу. Є якісь дискусійні питання, але сказати, що він очевидно не відповідає Конституції, нема залізобетонних підстав. На сьогодні в КС є відкрите конституційне провадження, було усне слухання, яке вже перейшло в закриту частину, з приводу офіційного тлумачення статті 13 Конституції, що земля є національним багатством. Тут є маніпуляція з боку певних політичних сил, бо в статті 14 Конституції сказано, що кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю земельною ділянкою, бо це є власність конкретної фізичної особи. Наприклад, мій покійний тато, працюючи в колгоспі, отримав земельну ділянку. Якщо наша родина її не використовує, вона не має фізичної можливості її продати. Правильно це чи ні? Я вважаю, що ні.

- Ви так вважаєте, а КС вважатиме інакше. Що тоді робити?

- У КС є два механізми визнання закону неконституційним: визнати, що якісь конкретні норми не відповідають Конституції, або повністю – якщо була порушена конституційна процедура його розгляду, ухвалення чи набрання чинності. Щодо останнього я не бачу підстав. Конституція та регламент при його прийнятті, як нам мене, порушені не були.

Якщо ж будуть визнані неконституційними окремі норми, то виникне правова прогалина, яку може заповнювати виключно Верховна Рада. Тільки вона може інакше сформулювавши

якісь норми, щоб вони відповідали Конституції. Цей процес може бути тривалим, і, звичайно, потім хтось зможе знову його оскаржувати в КС.

- Один з головних моментів, на які упирають противники «банківського» закону, що буде оскаржений в КС, – Верховна Рада виключно задля його розгляду змінила регламент, який «після карантину» хоче відкатити назад.

- Це була реакція на фактичне зловживання правом окремими суб'єктами права законодавчої ініціативи – а саме народними депутатами. Щоб унеможливити це зловживання, були внесені зміни до регламенту. На моє переконання, ці зміни не обмежували право суб'єкта законодавчої ініціативи на реалізацію своїх пропозицій. Були, наприклад, випадки, коли один депутат до однієї статті закону давав кілька сотень правок. У мене як юриста виникає дуже просте запитання: шановний народний депутат, а що заважає однією поправкою викласти цю статтю в новій редакції? Тобто в даному випадку мета правового регулювання була абсолютно легітимною.

- Як ви вважаєте, на що це можуть нарікати противники прийняття цього закону в КС? Якщо казати не про процедуру, а про порушення прав власників банків.

- Порушення прав власників – це питання дуже цікаве. У нас є конституційна норма, що власність не може використовуватися на шкоду інтересам суспільства і держави. В даному випадку були не зовсім правомірні дії власників цього банку. Абсолютно аргументовано і гарно відповів голова комітету з питань фінансів, податкової та митної політики Данило Гетьманцев...

- Що ці об'єкти не є тотожними тим, що були до націоналізації...

- Звичайно, це вже зовсім інші об'єкти, бо держава вклала в них гроші. І вимагати повернення того об'єкту, якого вже не існує в природі, щонайменше, дивно. Дискусії можуть точитися, але, думаю, що аргументів на користь дотримання всіх конституційних положень при прийнятті цього закону більш, ніж достатньо.

- Є гучна історія з законопроектом члена вашої фракції Галини Третякової щодо

перенесення Конституційного суду з Києва до Харкова. Навіщо це робити? Судді це сприйняли в штики і заявили про спробу тиску на них.

- Перенесення суду в Харків абсолютно вкладається в логіку передвиборчої програми і президента, і партії «Слуга народу» щодо децентралізації влади. Вона передбачає, що якісь органи державної влади, в тому числі, можуть бути перенесені зі столиці в інші міста. До чого тут тиск на КС, коли ми знаємо аналогічні приклади і прибалтійських країн, і Німеччини, і так далі? Просто суддям, напевно, комфортніше проживати в столиці, де сконцентрувались їхні життєві інтереси. Але нічого страшного – можна обжитися на нових місцях. Не є проблемою дистанціюватися від парламенту, Кабміну та інших органів влади. Президент дуже щиро підтримує цю ідею.

Я думаю, що найближчим часом, коли Рада увійде в нормальне робоче русло, цей законопроект буде обов'язково внесений до зали і, сподіваюся, буде прийнятий. Насправді, перенесення КС до Харкова – це лише один із

аспектів законопроекту, там дуже багато інших корисних ідей. Якщо не подобається Харків, – давайте перенесемо у Львів між першим і другим читанням.

- Але в наші часи, коли є всілякі технології на кшталт Facebook, Whatsapp, Telegram, невже ви вважаєте, що фізична відстань суддів від органів влади матиме такий сенс?

- Ані Facebook, ані Whatsapp не дають гарантії того, що тебе не прослухають. Мої друзі, які мають гарні фахові знання в сфері телекомунікацій, говорять що за \$5 тис. будь-який месенджер можна прослухати.

- Тобто є необхідність спілкуватися лише особисто в умовному «Велюрі»?

- Звичайно. Тому дистанціювання КС до Харкова саме по собі у великій мірі унеможливить якісь не зовсім правомірні аспекти спілкування суддів з іншими суб'єктами, які мають свій інтерес (*Главком* (<https://glavcom.ua/interviews/nardep-fedir-venislavskiy-prezident-shchiro-pidtrimuje-ideyu-perenosu-konstituciynogo-sudu-v-harkiv-680854.html>). – 2020. – 19.05).

С. Бобровська, Європейська правда: Безвіз чи безвиїзд? Чому Шмигаль має змінити політику уряду щодо перетину кордонів

«Європейська правда» продовжує відстежувати розвиток подій, дотичних до рішення уряду приховано обмежити виїзд трудових мігрантів за кордон. Детальніше про це – у спецрубриці ЄП про трудову міграцію.

Ми вже публікували колонку Олени Бабакової з її поглядом на наслідки урядової політики. Тепер до вашої уваги – думка з парламенту про те, що історія із заборонами може призвести до відставки уряду Дениса Шмигала.

Наше видання, як і раніше, готове також до публікації відповіді уряду.

Протягом минулого тижня ми мали цілу кашу заяв представників Кабміну стосовно механізму отримання «дозволів» від уряду на виїзд українців за кордон.

Всі читали протилежні свідчення українського МЗС і посольства Великої Британії щодо того, чи випускає Україна безперешкодно своїх громадян, які мають потребу поїхати за кордон, чи вимагає від них отримання дозволу.

Причому ця історія почалася значно раніше: ще наприкінці квітня були заяви посла Естонії та представниці уряду Фінляндії про проблеми з виїздом українців на роботу за кордон.

Та попри розголос та неабиякий скандал, що його спричинила така політика, «урядова каша» триває і досі.

У п'ятницю на годині запитань до уряду депутати спробували отримати відповідь щодо того, що відбувається. Прем'єр-міністр Денис Шмигаль у відповідь голосно і обурено заявив, нібито інформація про те, що українців не випускають за кордон – це брехня.

Але відразу ж додав те, що спростувало його власні слова!

Пан Шмигаль каже, що для виїзду громадян України за кордон у них має бути, цитую: «офіційна робота, медичні гарантії, гарантії повернення людей сюди, гарантія їх нормальних умов роботи і проживання там, на офіційному рівні». Цю вимогу прем'єр-міністр називає «захистом інтересів наших людей в європейських країнах» і «турботою про наших громадян». Також він каже, що робота не має бути «двотижневою, туди-сюди, імпорту-експорту коронавірусу».

Схоже, прем'єр і не розуміє, в чому ж проблема у його відповіді.

А проблема – в міжнародних договорах, Конституції та законах, якими він мав би керуватися.

Конституція дозволяє обмежувати право на вільне пересування лише законом. Профільний закон про порядок виїзду з України та в'їзду в Україну громадян України визначає чітко коло випадків, коли можна обмежити виїзд з країни: це стосується людей, які мають доступ до державної таємниці, до яких застосовано запобіжний захід, які відбувають кримінальне покарання, які мають заборгованості зі сплати аліментів.

Як бачимо, ні коронавірусу, ні «бажання уряду» в переліку підстав для заборони немає.

Гарантована свобода пересування передбачена також Загальною декларацією прав людини, Протоколом № 4 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, Міжнародним пактом про громадянські та політичні права. Усі ці документи Україна ратифікувала, і порушувати їх вимоги уряд не може навіть за найсильнішого бажання прем'єр-міністра.

Отже, слова і дії чинного уряду є незаконними і свавільними.

Але окрім юридичного виміру, є ще вимір здорового глузду.

І тут питань до Дениса Шмигала – не менше.

Кажете, що не випускаєте людей за кордон в інтересах громадського здоров'я? Чому ж досі, коли українці поверталися навіть із тих держав, де триває спалах епідемії, ваш уряд дозволяв їм

прямувати додому без жодних заходів безпеки? На обсервацію закривали лічені одиниці з них. Що, тоді не було «небезпеки експорту-імпорту коронавірусу»?

Інше питання: пане прем'єре, навіщо ви поширюєте свідому неправду?

Чому уряд і ви особисто говорите, що «ніяких обмежень немає», хоча це не так? Досі Україна ніколи не вимагала наявності страховки чи довгострокових контрактів як передумову для виїзду громадян за кордон. Ви про це не знали?

Ми всі розуміємо, що регулярне авіасполучення закрите, Але ж чартерне – ні. Ті, хто живе поруч із київськими аеропортами, на власні очі бачать літаки. І якщо якась компанія винайняла чартер, щоби легально привезти робітників для офіційного працевлаштування, то чому хтось має їм це забороняти? На якій підставі?

І, нарешті, прем'єр так і не пояснив, у чому ж різниця у вимогах уряду до перетину авіа- та сухопутних кордонів. До прикладу, автомобілем до Австрії, транзитом через Угорщину, українці (які мають підстави для в'їзду до ЄС) можуть виїхати вільно. А для організації авіачартера до тієї ж Австрії уряд вимагає виконання низки дивних вимог.

Невже через сухопутний кордон «імпорту-експорту вірусу» не здійснюється?

То чому ви вирішили закрити лише авіапростір, створивши тим самим черги на сухопутному кордоні? Чи не логічніше було би розподілити навантаження на пункти пропуску і взяти на озброєння досвід Європи?

Навіщо ви створюєте штучні перешкоди людям, які хочуть прогодувати власні родини?

Уряд не зміг допомогти громадянам, майже задушив усю економічну активність. Ви не надали відчутної підтримки ні малому та середньому бізнесу, ні найманим працівникам, яких зараз масово звільняють.

І у той самий час ваш уряд не дозволяє громадянам самостійно допомогти собі, знайшовши роботу там, де її дають – якщо вже в Україні її немає.

Можливо, уряд вважає, що якщо зачинити громадян в Україні, то вони почнуть працювати на посадах з неконкурентною зарплатою і деякі

олігархи, які мають лобістів в уряді, отримують дешеvu робочу силу?

Пане прем'єре, ці вигадки, відверта неправда і безглузді пояснення з цього приводу втомили і народ, і депутатів, яким уряд, взагалі-то, підзвітний.

Тому в уряді є два шляхи: або взяти нарешті на озброєння здоровий глузд і встановити єдині

та прозорі умови виїзду для всіх, незалежно від контрактів та страховок, або здоровий глузд візьме на озброєння парламент, відправивши цей уряд у відставку.

І останній варіант розвитку подій через такі історії зріє з нечуваною швидкістю (*Європейська правда* (<https://www.eurointegration.com.ua/experts/2020/05/18/7110008/>). – 2020. – 18.05).

Л. Заглада, Ракурс: Карантин в Україні: цей жах надовго

Ну ось потроху влігся гнів, викликаний заявою головного санітарного лікаря Віктора Ляшка про «психологічний вплив» карантину в Україні. Нагадаємо, ще якихось три тижні тому в одному з інтерв'ю пан Ляшко безапеляційно заявляв: «Якщо ви мене питаєте як головного санітарного лікаря України, я вам серйозно скажу: я б заборонив і закрив все, де є можливість для масового скупчення населення».

І раптом виявилось, що безглузді карантинні ініціативи на кшталт закриття парків або миття вулиць спрямовані виключно на те, щоб викликати в українців «відчуття тривоги»: «Коли ми закривали свого часу парки, робили обприскування доріг, це знову ж таки було питання не стільки впливу на епідеміологічний процес, скільки на психологічний... Немає відчуття такого, що все безпечно, люди більш психологічно готувалися до того, що треба дотримуватися карантину».

То чим загрожують ці заходи психологічного впливу в рамках карантину в Україні? Виявилось, шкоди від подібних заяв куди більше, ніж від коронавірусної інфекції.

«Сьогодні вперше за два місяці (без двох днів) вийшла з квартири на вільне повітря. Втратила цю весну, майже всю», – пише одна художниця, і на запитання, навіщо було це добровільне ув'язнення і чому вона навіть носа не показувала на вулицю, відповідає: «Боялася».

Художники – люди довірливі, у них тонка душевна організація, налякати їх просто. Втім, як і багатьох інших, хто має проблеми з критичним мисленням. І найбільше нагнітають

жах безглузді карантинні ритуали, суміш магічних обрядів і відправлення карго-культу. Тому, послухавши заклинання все того ж самого головного санітарного лікаря про карантин в Україні і надивившись на похмурих людей, що йдуть на самоті вулицями, натягнувши на обличчя даремні в такій ситуації маски, хочеться почути голос розуму.

Один з таких голосів – блог Наталії Ніколаєвої, лікаря з Одеси, яка багато пише сьогодні про карантин в Україні. Незадовго до заяви Ляшка про «почуття страху» вона якраз писала про психологічні наслідки карантину: «Знаєте, що бісить? Ось ці публікації від ВООЗ та інших організацій: «За час карантину почастишали випадки суїцидальних спроб і дзвінків на гарячі лінії у п'ять разів», «За час карантину почастишали випадки сімейного насильства удвічі і стосовно дітей в тому числі». І... інструкції. Куди звертатися жінкам у разі насильства, як поводитися і що таким людям потрібна підтримка, а взагалі звернутися до психолога найкраще. Особливо з дітьми повинні психологи працювати, адже ця психологічна травма може вплинути на їхнє подальше життя. Посадили людей під домашній арешт, доводять до психологічних травм дітей, але ні – сидіть все одно – самовбивайтеся, з'їжджайте з глузду, калічте дітей – нате вам інструкцію про психологічну підтримку».

А що кажуть серйозні дослідження про психологічні небезпеки, які несе самоізоляція?

У ЗМІ посилаються на нещодавнє дослідження, опубліковане медичним журналом *Lancet*. Точніше, це матеріали 24 досліджень впливу карантину на душевне здоров'я,

проведених у різні роки під час спалахів небезпечних інфекційних захворювань. Це цікаво ще й тим, що дає можливість поспостерігати віддалені психологічні наслідки карантину.

Якщо коротко, то стрес, депресії, безсоння, підвищена тривожність, посттравматичні розлади і алкоголізм – не лише супутники ізоляції. Вони залишаються з людьми після закінчення карантину, і залишаються надовго. Посттравматичні розлади – реакція на якусь жахливу травмуючу подію – може розтягнутися на місяці і роки, отруюючи існування.

Відсутність тактильних відчуттів, можливості просто доторкнутися до іншої людини, посилює стрес. А носіння масок, непотрібних на відкритому повітрі, може спровокувати у декого реактивні психози, і все тому, що ми не бачимо міміку інших людей.

Є умови, які роблять карантин особливо небезпечним для душевного здоров'я. Це, по-перше, тривалість понад 10 днів (а українці сидять в ізоляції вже два місяці) і відсутність інформації про причини карантину. У нас ніби цієї інформації більш ніж достатньо, але... як бачите, навіть головний санітарний лікар робить, м'яко кажучи, дивні заяви.

Сьогодні вже активно обговорюються інструменти психологічної допомоги «жертвам карантину». Наприклад, у Бельгії запрацював сайт «Все гаразд», де людям надають психологічну допомогу. Наші ж карантинні боси, як бачимо, віддають перевагу тактиці залякування.

Складається відчуття, що психологічні ризики карантину в Україні – ніщо перед новими можливостями провести масштабні соціальні експерименти. Сьогодні багато пишуть про те, що підсумком епідемії стане

новий світовий порядок: кінець глобалізації і смерть ліберальної демократії.

Якщо відкласти глобальні теорії, все одно вкрай цікаво спостерігати, наскільки далеко в головах людей простягаються межі свободи. На жаль, більшість, як виявилось, готова підкоритися найбезглуздішим вимогам, навіть не замислюючись над тим, від кого вони надходять і наскільки законними є. Та й взагалі, більшість доволі погано уявляє свої власні права і не розуміє, хто має право ними командувати. Створюється враження, що ці люди в очі не бачили Конституцію і гадки не мають, що жодні закони, підзаконні акти та укази не можуть обрізати права і свободи громадянина. Винятки можливі лише у двох випадках: якщо в країні оголошено військовий або надзвичайний стан. А у нас немає ні того, ні іншого.

Що зараз відбувається? Під виглядом боротьби з пандемією у громадян відбирають базові права – на вільне пересування, на свободу зібрань, свободу підприємництва, право на освіту, на працю... І дивляться: а може, можна ще щось відібрати?

Найжахливіше – багато хто мовчки з цим погоджується, мовляв, «старший наказав», і не замислюється про те, хто цей «старший» і на що він має право. Вікно Овертона відчиняється дедалі ширше, речі, здавалося б, беззаконні, стають буденністю. Ситуація нагадує чорний анекдот, коли кербуд вивісив оголошення: «Усім мешканцям завтра вранці бути у дворі, ті, хто з'явилися, будуть повішені». І почув запитання: «А мотузку і мило з собою приносити чи на місці видадуть?» (Ракурс (<https://racurs.ua/ua/2632-karantyn-v-ukrayini-cey-jah-nadovgo.html>). – 2020. – 13.05).

Слово і Діло: Замахнулися на Конституцію: які зміни хотів внести Зеленський та його попередники

Кожен президент України мріє залишити слід не тільки в історії країни, але і в її Конституції. Починаючи з Леоніда Кучми, кожен глава держави пропонував свої змі-

ни до Основного закону, а дехто запропонував фактично повністю переписати його. «Слово і діло» збило, як президенти пропонували змінювати Конституцію України.

Леонід Кучма

Перша і невдала спроба Леоніда Кучми внести зміни до Конституції України була в 2000 році. Вносити зміни вирішили за результатами всеукраїнського референдуму, який відбувся 16 квітня 2000 року (це був один із двох референдумів в історії незалежної України).

На референдум винесли чотири питання:

- про право президента розпускати Верховну раду, якщо протягом місяця не була сформована коаліція або протягом трьох місяців не був затверджений бюджет («за» – 85,9% українців);
- позбавлення народних депутатів недоторканності («за» – 90,2% українців);
- скорочення кількості нардепів з 450 до 300 («за» – 91,1%);
- запровадження двопалатного парламенту («за» – 82,9%).

Хоча населення підтримало зміни до Конституції, їх не підтримали у Верховній раді – голосів забракло.

Ще один проєкт змін до Конституції Кучма вніс до парламенту в червні 2003 року, але відкликав його після того, як народні депутати направили законопроект до Конституційного суду. Кучма вважав, що «з правової точки зору це викликає великі сумніви». «За таких умов навіть позитивне рішення про внесення змін до Конституції України ставить під серйозну загрозу», – заявив він.

Наприкінці 2004 року в Україні провели першу масштабну конституційну реформу, ініційовану президентом Кучмою. Вона передбачала:

- перетворення України на парламентсько-президентську республіку;
- збільшення терміну повноважень Верховної ради з 4 до 5 років;
- вибори до парламенту на пропорційній основі;
- Кабінет міністрів формується парламентською коаліцією, прем'єр-міністр призначається Радою за поданням президента;
- у разі дострокового припинення повноважень президента його обов'язки виконує спікер Верховної ради.

Віктор Ющенко

У Віктора Ющенка було дві провальні спроби внести зміни до Основного закону. У березні 2008 року він запропонував внести зміни в закон «Про Конституційний суд України». Законопроект, зокрема, передбачав, що суддів КСУ своїм указом призначає президент. Однак ініціатива навіть не пройшла профільний комітет Ради – її рекомендували відправити на доопрацювання.

У березні 2009 року Ющенко представив свій варіант Конституції України і вніс до Верховної ради невідкладний законопроект. «Нам потрібні справді доленосні зміни. Ці зміни неможливі без системного оновлення Конституції України. Я хочу, щоб в нашій державі постала Конституція, створена не під когось, не для політиків, а для нашого народу, нашої держави, нашої свободи, нашого прогресу», – заявив Ющенко, виступаючи в Раді.

Варіант Конституції Ющенка, зокрема, передбачав функціонування в Україні двопалатного парламенту (Національні Збори України), який би складався з сенату й палати депутатів.

Затвердити нову Конституцію Ющенко хотів на всеукраїнському референдумі, навіть запропонував виділити на це 450 млн грн. Однак Верховна рада не захотіла відправити зміни до Конституції до КСУ, голосів не вистачило навіть, щоб направити їх на доопрацювання – проєкт був відхилений.

Віктор Янукович

Перше, що відбулося після інавгурації Віктора Януковича, – Партія регіонів звернулася до Конституційного суду з позовом про визнання конституційної реформи 2004 року незаконною. У вересні 2010 року КСУ ухвалив відповідне рішення, і закон про конституційну реформу втратив чинність.

Своє рішення КСУ пояснив тим, що реформу ухвалили з порушенням встановленої в Конституції процедури. При цьому закон просто скасували, а не залишили рішення за Верховною радою. До речі, в 2014 році правоохоронці почали кримінальне провадження за фактом

узурпації влади Віктором Януковичем, і у справі проходили шість суддів КСУ, які ухвалили незаконне рішення про скасування Конституції 2004 року.

Відзначимо, що на початку 2014 року, після Революції гідності, Україна повернулася до варіанту Конституції 2004 року.

Крім того, під час своєї каденції Янукович ініціював зміни до Конституції щодо проведення чергових виборів народних депутатів, президента, депутатів Верховної ради Криму, місцевої влади. Відповідно до закону, який Верховна рада схвалила у 2011 році, термін перебування на всіх цих посадах – п'ять років.

Також Янукович ініціював розширення повноважень Рахункової палати: закон його авторства передбачає, що РП буде контролювати не лише використання коштів державного бюджету, а й їх надходження. Парламент схвалив ці зміни у вересні 2013 року.

У липні 2013 року Віктор Янукович запропонував внести зміни до Конституції щодо посилення гарантій незалежності суддів. Законопроект входив до «євроінтеграційного пакету» і передбачав позбавлення парламенту права призначати й звільняти суддів загальної юрисдикції на безстроковий термін. Призначати й звільняти суддів зможе тільки президент на підставі подання Вищої ради юстиції. Законопроект схвалив Конституційний суд, але винесли його на голосування в Раді тільки в липні 2014-го, вже після втечі Януковича. Зрозуміло, що його ініціативу відхилили.

Петро Порошенко

П'ятий президент України був автором значної кількості змін до Конституції. Перша його ініціатива – зміни в частині правосуддя, Верховна рада ухвалила закон в червні 2016 року. Він передбачає:

- створення Вищої ради правосуддя, яка буде здійснювати відбір суддів для всіх судів країни;
- переатестація всіх суддів України;
- позбавлення недоторканності суддів, згода на їх арешт буде давати Вища рада правосуддя;
- тріврівневу судову систему: суди першої інстанції, апеляція і Верховний суд.

Ще одна важлива зміна до Конституції – закріплення стратегічного курсу України на набуття повноправного членства України в Європейському союзі і НАТО. Відповідний закон Верховна рада ухвалила в лютому минулого року, за місяць до президентських виборів.

Двічі Петро Порошенко намагався провести зміни до Конституції щодо недоторканності народних депутатів. Один його законопроект відхилили, а другий ухвалили вже фактично з ініціативи Володимира Зеленського – він позначив його як невідкладний, а Верховна рада IX скликання проголосувала.

Також Порошенко в рамках декомунізації пропонував перейменувати Дніпропетровську область у Дніпровську. Але народні депутати не підтримали такий варіант.

Так і не були ухвалені зміни до Конституції щодо децентралізації влади, ініційовані Порошенком. Він вніс законопроект у липні 2015 року, і за весь президентський термін Порошенка рішення щодо проекту не було ухвалено. Порошенко пропонував запровадити інститут префектів замість голів обласних організацій, територію України поділити на громади, дати президенту право на розпуск органів місцевого самоврядування.

Володимир Зеленський

Нинішній президент України теж має намір значно перекроїти Конституцію. Що стосується скасування недоторканності нардепів, то тут Володимир Зеленський не став «винаходити велосипед» і просто запропонував ухвалити законопроект Петра Порошенка. Що Верховна рада і зробила восени минулого року.

Також Володимир Зеленський запропонував свій варіант змін до Конституції щодо децентралізації влади. Законопроект він вніс у середині грудня, він передбачав: запровадження інституту префектів (як і в Порошенка), запровадження нового переліку адміністративно-територіальних одиниць (громада, округ, область), закріплення права місцевих жителів на зміну кордонів і перейменування населених пунктів, закріплення права громади на самоврядування

шляхом виборів і місцевих референдумів. Ініціативу розкритикували всі – від міжнародних організацій до народних депутатів. У підсумку в січні було вирішено, що така важлива реформа потребує доопрацювання, і Зеленський свій законопроект відкликав.

Чотири пропозиції Зеленського про зміни до Конституції опрацьовуються в комітетах Верховної ради. Зокрема, президент запропонував скасувати адвокатську монополію – скасувати норми про те, що виключно адвокат представляє інтереси громадянина в суді. Також Зеленський має намір виконати «вічну» обіцянку всіх українських політиків і надати народу право законодавчої ініціативи.

Ще один президентський законопроект передбачає запровадження уповноважених Верховної ради, яких депутати можуть

призначати для здійснення парламентського контролю за дотриманням Конституції і законів у окремих сферах. До речі, Конституційний суд цей законопроект визнав неконституційним.

Крім того, Зеленський запропонував скоротити кількість народних депутатів з 450 до 300. Верховна рада вже попередньо схвалила цей законопроект. Також президент ініціював зміни до Конституції щодо додаткових підстав дострокового припинення повноважень нардепів. Серед додаткових підстав він запропонував передбачити «кнопкодавство» і прогули пленарних засідань і засідань комітету (*Слово і Діло* (<https://www.slovoidilo.ua/2020/04/30/stattja/polityka/zamaxnulysya-konstytucziyu-yaki-zminy-xotiv-vnesty-zelenskyj-ta-joho-poperednyky>). – 2020. – 30.04).

I. Ведернікова, Дзеркало тижня: Великий куш децентралізації

Відразу скажу, що міністр розвитку територій Чернишов на цій фотографії присутній швидше для формальності і краси. Оскільки в принципі мало що може розповісти стосовно необхідної нам теми. Хоча і міністр. Набагато більше відповідей у голови ОПУ Єрмака, куратора регіональної політики ОПУ Трофимова, звичайно у голови партії Олександра Корнієнка, ну і у мало помітного прем'єра Шмигала, що не встояв перед натиском численних патронів. Хоча і уособлює офіційний дах, під яким сьогодні розгортається, можливо, найбільш драматична історія, пов'язана з владою Зеленського. Тсс ... владу буквально пожирають спокуси.

Вже за кілька тижнів можна буде на повний голос сказати, що Зеленський успішно продав ключову горизонтальну реформу в країні і таки отримав надбавку до зарплати. Виражену в лояльності до тих, кому відійшли ОТГ (об'єднані територіальні громади) акурат напередодні місцевих виборів. Так що тепер, друзі, нами править не тільки некомпетентність, а повернувся ще й договірник з бізнесом. Приправлений, звичайно, дещицею пафосної партійної риторики.

«З точки зору того, що ми зараз затверджуємо кордони громад, можливо, на століття, то це серйозний привід замислитися про державну відповідальність за прийняття таких рішень, – говорив у інтерв'ю ZN.ua місяць тому голова партії «Слуга народу» Олександр Корнієнко. – Тому все робилося на картах, на пальцях і буквально з циркулем. Ми проектували громади на субрегіональний рівень, читали тисячі листів, які нам досі пишуть люди і про свої проблеми, і про місцевих «феодалів».

Стоп! Вважайте й цю статтю листом до президента. І знайте, що в країні є люди, які розуміють, що відбувається насправді. Бачать, як президент розмінює стратегічні речі на миттєві інтереси. Як все це швидко монетизується тими, хто за службовим обов'язком покликаний будувати, а не руйнувати державу.

Ось прямо зараз ми з вами є свідками того, як роздають ярлики на довічне царювання. Як ключова реформа, здатна збалансувати всі рівні влади в країні і відрегулювати систему державного управління, розмінюється на лояльність.

Можливо, і наш лист буде прочитаний головним куратором децентралізації і донесений як

цінна і чесна порада гарантові Конституції. А вже до кінця травня, коли уряд поставить крапку на першому етапі реформи, затвердивши перспективні плани областей і кордони об'єднаних територіальних громад, а також подасть до парламенту закон про новий адміністративно-територіальний устрій, ще є трохи часу. Для того, щоб уникнути остаточного ребрендингу правлячої партії. Зі слуги на торгаша.

Вступні для слуг народу

Ще раз нагадаю що у нас дано. За п'ять років з моменту старту реформи в 2015-у році, з 10 961 громад базового рівня, до квітня 2020-го – 4 698 (42,9%) встигли добровільно об'єднатися навколо більших і розвинених центрів і створити 1 029 об'єднаних ОТГ. Запланований ліміт: 1 300 об'єднаних громад.



Очевидно, що близько 40% об'єднаних старих громад вже відкусили майже 70% ліміту. У той час, як майже 60% необ'єднаних старих громад тепер мають якось уміститися в 20% решти резерву нових.

У наявності диспропорція. І свідчить вона про те, що в країні створено величезну кількість неспроможних, економічно слабких ОТГ. Експерти підтверджують, що таких громад – половина. Проблему визнають і самі куратори реформи у владі.

З урахуванням того, що зміни до Конституції в частині децентралізації нинішня влада навряд чи вже потягне, був включений план Б. Уряд на рівні прийнятого закону № 2653 отримав можливість оперативно закінчити перший етап реформи, об'єднавши ті громади, які залишилися, адміністративним шляхом, і перейти до її другого етапу, сформувавши субрегіональний (районний) рівень.

Для того ж, щоб правильно закінчити з громадами, і не злити (не побоюся цього слова) за півтора місяці п'ятирічні завоювання децентралізації, «слугам» потрібно було дотриматися всього двох умов.

По-перше, за рахунок решти необ'єднаних громад підтягнути до спроможності і укрупнити вже створені ОТГ. Тут варто нагадати, що колишня влада, залучаючи громади в об'єднавчий процес, сама сильно захопилася і часто закривала очі на порушення методики і критеріїв об'єднання. Звідси і взялася велика кількість з поганою якістю. Що, однак, цілком можна було на фінальній стадії відрегулювати в ручному режимі.

По-друге, ті громади, які потрібно було створювати заново, слід було відразу повернути в жорсткі рамки методики. Ключове – жорсткі. І тут основними інституціями, які мають стояти на сторожі закону (а методика затверджена

законом) і державного інтересу, повинні бути уряд і особисто прем'єр-міністр. Якщо він отримав від президента відмашку на реальні, а не картонні реформи, звичайно.

Згодна, що завдання це чисто юридично не таке вже й просте. Адже згідно із законом, Кабмін стверджує перспективні плани за поданням ОДА (обласних державних адміністрацій). З одного боку, цілком зрозумілий реверанс центру в бік регіонів (адже їм звідти видніше, що і як), з іншого, – пастка. Тому як нашим регіонам традиційно видніше тільки через свою кишеню.

І тут – увага! – пліч-о-пліч з прем'єром повинні бути б стати 24 губернатора. Як 24 воїна світла, для того, щоб захистити державний інтерес перед напором місцевих і регіональних еліт. Але знову-таки, вибачайте за повторення, якщо вони отримали від президента відмашку на підтримку реальних, а не паперових реформ уряду.

Тобто за прем'єром і головами ОДА непорушною стіною повинен стояти сам Президент з тією самою піднятою булавою і політичною волею довести розпочату справу до кінця. Ось так приблизно і формується переможна енергія будь-якої реформи.

Але ось я, чесно кажучи, не знаю, які такі сигнали повинен був подати всім цим людям наш президент, щоб обіцяна ним народу політична воля змінити країну перетворилася на банальний торг з регіональними князями.

КОзаки-розбійники

Першу стрілку розбійникам про те, куди можна забігти по ходу гри, щоб домовитися, намалював ще Кабмін Гончарука, коли прогнущся під «хотелками» Закарпаття і перелопатив вже затверджений перспективний план. Тоді першою за всі роки децентралізації здригнулася попередниця Чернишова екс-міністр Альона Бабак, задовольнивши прохання «слуги народу» Михайла Лаби в Закарпатській області. Справа Оноківської громади, де Лаба раніше був головою сільради, дійшла до розгляду в комітеті, і депутати сказали: «Люди повинні вирішити самі».

І з тих пір великі люди по всій країні почали вирішувати самі. У супроводі більш дрібних.

Голова профільного парламентського підкомітету – Віталій Безгін, за словами Олександра Корнієнка, – його права рука, яка як раз і тримає циркуль децентралізації. Я, звичайно, пробувала з ним зв'язатися, але не склеїлося. А ось автор коментаря під постом Безгіна Василь Гостюк, який виявився експертом першим заступником губернатора Чернівецької області, що два з половиною роки займався децентралізацією, на моє повідомлення відповів.

Сьогодні Чернівецька ОДА разом з її головою Сергієм Осачуком (який вже фігурував у нас удвох з мером Чернівців) виявилася в епіцентрі скандалу. У поданому ОДА перспективному плані на угоду місцевим феодалним кланам демонстративно проігноровані закон, методики об'єднання громад, думки експертів і всі пристойності.

Проте 6 травня Кабмін затвердив, що називається, підсунутий йому Осачуком перспективний план, який в області ніхто ні з ким відкрито не обговорював. (Дружно читаємо місцеву пресу). Правда, прем'єр Шмигаль цей чудовий документ все ще не підписав, мабуть, переживаючи останні мляві сутички з власною совістю.

Думаю, вам буде цікаво дізнатися подробиці історії, де провідним виявився голова Сокирянської райради, за сумісництвом – власник всього Сокирянського району Буковини Василь Козак (ТОВ «Агросад-2005», ПП «Буковина Агросвіт», ТОВ «Буковинський сад» та ін.), а веденими – вся українська влада, включаючи знану нами людину з булавою. Про ці подробиці я і розпитала **екс заступника губернатора Чернівецької ОДА Василя Гостюка.**

– Василю, ви стояли біля витоків цієї історії. Розкажіть.

– Сокирянський район – єдиний в області, де крім районного центру Сокиряни розташоване ще одне місто обласного значення – Новодністровськ. Воно історично є центром цього регіону. Якраз там і народилася ініціатива жителів створити ОТГ з центром у Новодністровську. Село Ломаченці свого часу за законом про добровільне об'єднання громад

вийшло з ініціативою про приєднання до Новодністровська.

– *Тобто це було в період вашої каденції?*

– Так. У 2018-у році в день прийняття рішення про об'єднання в Ломаченцях відбулося захоплення сільради частиною агресивно налаштованих жителів. І я в цій сільраді разом з депутатами, представниками нашого регіонального Центру розвитку місцевого самоврядування та журналістами просидів до четвертої ранку. Поки поліція не зробила практично силовий штурм і не звільнила заручників.

– *Що хотіли опоненти?*

– У групі, що захопила сільраду, були місцеві жителі, які хотіли створити громаду з довколишніх сіл без Новодністровська. З бідних маленьких, апріорі нежиттєздатних сіл. Просто ті люди, які за ними стоять, не хотіли втрачати контроль за цією територією.

– *Ви говорите про Василя Козака?*

– Так. Це багаторічний місцевий діяч, який примудряється завжди прикріпитися до провладної партії. У Ломачинцях же знаходиться вихід на Дністер з територією великого комплексу відпочинку, де він реально проживає. І для Козака було, звичайно, дуже боляче, що село від нього відвернулося.

Проте, Новодністровська ОТГ була успішно створена. ОДА підтримала ініціативу громадян. Громада вийшла на прямі міжбюджетні відносини. Процес створення завершено. Люди Козака продовжують ходити по судах, намагаючись оскаржити рішення, але, повторюся, процес створення Новодністровської ОТГ – завершено. Межі громади ми визначили згідно з існуючою і погодженою законом методикою, що Кабмін успішно затвердив.

– *Що зараз коїться?*

– ОДА в своєму новому перспективному плані всі села, навіть, ті, які вже завершили процес створення громади, включаючи Ломачинці, виключила зі складу Новодністровської громади і віддала райцентру Сокиряни. У Сокирянській громаді спочатку було 12 сіл, а зараз вже 15. У той час, як Новодністровськ взагалі залишили точкою на карті без територій розвитку і сенсу існування.

– *Але Козак в своїх інтерв'ю заявляє, що неприпустимо приєднувати села до міст, знищуючи ідентичність сільських жителів.*

– У Новодністровську 10 тисяч населення. Є навіть села більші.

– *За що основна боротьба?*

– За збереження контролю над усім районом у центрі з Сокирянами. Якщо ж створити три громади, як ми і планували відповідно до методики, він перестане бути цікавим для регіональних лідерів. А також може програти місцеві вибори нинішньому меру Сокирян Равлику. Зараз він обзавівся депутатами, в парламенті його представляє рідний син. (Володимир Козак народний депутат від партії «Слуга народу» – Автор). Очевидно, що і Кабмін не може з ним впоратися. Зараз у нього є підтримка в обласній адміністрації, там працює його колишній заступник Олексій Бойко. Але справа навіть не в самому Козаку, а перш за все в тому, що ОДА просто нахабно порушує закон.

– *Чому?*

– Адміністрація – це вертикаль президента. Напевно, тому, що голові ОДА це дозволяється. А сама адміністрація виявилася під впливом місцевого князя.

– *А як вам вдалося не потрапити під цей вплив свого часу?*

– У мене не було з ним ніяких інтересів. Я потрапив на роботу за конкурсом. Діяв завжди виходячи із залізного принципу: не знаєш, що робити, дій за законом. Справа в тому, що інтереси у людей є завжди. У всіх. Завжди хтось буде незадоволений. Але це нормальна ситуація. Візьміть будь-яке, навіть саме правомірне ідеальне рішення суду, – друга сторона завжди буде їм не задоволена. По всій Україні в зв'язку з цим конфлікти.

Але давайте ми розділимо – конфлікт інтересів, який був, є і завжди буде, тому що світом править інтерес. І звернемо увагу на банальних «косорізів», коли чиновники прямо порушують закон. Коли нахабно і демонстративно подають необґрунтований, що не відповідає методиці і закону, перспективний план. І тут йдеться не про конфлікт інтересів, а про порушення прямої норми закону. Незалежно від мотивів.

– Адекватна реакція президента?

– Звільнити голову ОДА. Причому це треба було зробити давно, коли вони електронкою подали один план, а приїхали на засідання в Мінрегіон зовсім з іншим планом. Зараз йде службове розслідування по одному із заступників, пов'язане з підробкою документів. Чим воно завершилося, невідомо. Однак судячи, з сьогоднішніх кроків ОДА, можна припустити, що нічим. Ви мене вибачайте за емоції, але я цим займався два з половиною роки і, знаєте, так провалити все за три місяці, треба вміти. Повинні бути правила. Порушувати закони не можна. А чиновники їх порушують.

– Куди все-таки подіти інтерес?

– Серед юристів є такий жарт. Завжди є тема, як заробити грошей, але давайте ви обмежите свої фантазії нормами кримінального кодексу.

... Ось зараз дивлюся сюжет одного з місцевих телеканалів на цю ж гостру тему і бачу пана Бурбака, який пристрасно підтримує Новодністровську ОТГ. Так, не тільки у аграріїв є вотчина в Чернівецькій області, а й у фронтовиків. Це я до того, що в будь-якій думці, якщо сильно захотіти, можна знайти і особисті амбіції, і політику і ще багато чого. Але в цьому конкретному випадку я бачу ще закон, затверджену методіку, рекомендації експертів, звернення до президента Асоціації міст, і карту з точкою в обскубаному Новодністровську.

Мультиплекс «Батьківська хата»

Ну, ви розумієте, що в такій ситуації завжди працює тільки один принцип: «Чому Васі можна, а мені не можна?» Тим більше, якщо одним з облич цього всемогутнього Васі є сам прем'єр-міністр Шмигаль, який поставив свій підпис під створенням, наприклад, Зеленської ОТГ, що на Івано-Франківщині, де 1 900 жителів і менше 250 дітей. Що абсолютно йде врозріз з методикою, зате близьке серцю прем'єра. А ось, відображаючи обличчя першого віце-спікера Стефанчука, у Хмельницькій області розшматували самодостатню Красилівську ОТГ, «бо там його Батьківська хата».

Кількість тих, хто в змозі зацікавити, переконати або натиснути на владу зростає в

геометричній прогресії. Гієни рвуть лева на частини.

До речі, треба сказати, що Чернівецька область використовує досить різні інструменти задоволення запитів зацікавлених осіб. Ось якщо в густонаселеному Сокирянському районі все підтягнули під Козака, то в нечисленному Заставницькому, навпаки, – замість того, щоб піти по виправданому в цьому випадку шляху «один район – одна громада», його подрібнюють на шість (!) апріорі слабких утворень. Тому, що там вже призначено, хто має виграти вибори.

Одеська область. Болградський район, в якому постійно перемагав регіонал Антон Кіссе. Зараз паразитує на етнічній темі. В районі величезна територія і дуже потужні села – по 3-5 тисяч. Замість того, щоб створити п'ять заможних громад, господарі домовляються і роблять три – Кубей, Болград і Криничне (остання – вотчина Плачкова).

«Але найяскравіше – Южне, – розповідає співавтор децентралізації Юрій Ганущак. – Це місто обласного значення, яке обслуговує припортовий завод по переробці аміаку тощо. Від міста йде одна дорога. На територію зайшов бізнесмен, депутат обласної ради Олег Кутаталадзе. Для того, щоб за безцінь взяти припортовий, створюється Візирська громада, яка обрізає у Южного і дорогу, і складські території. Він же наполягає на приєднанні до Візирської ОТГ Сичавки, що примикає до Южного, аби повністю контролювати територію. Справа Южного є питаннями економічної безпеки країни, забезпечення єдиного комплексу Южне припортовий завод і його економічної привабливості».

І це байдуже?

Затока. Дуже кримінальне місце. До неї приєднують абсолютно безпідставно селище Кароліно-Бугас. 3 тисячі населення – це заможна громада? До того ж взагалі без соціальної інфраструктури. Все, що ближче до моря – банальний рекет. Опозиція в частці. І Одеська ОДА жорстко стоїть на захисті різноманітних політичних інтересів.

Та ж історія з Маяками. ОТГ, яка огинає той же лиман на півночі, проходячи через прикордонну зону. Природно, що питання про

єдиний комплекс надання соціальних послуг для жителів не стоїть – чистий бізнес. До того ж вельми специфічний, з огляду на 10 км прикордонній території з Молдовою.

Чернігівська область. Крути, 15 км від Ніжина. Створюється абсолютно штучна громада, яка множить на нуль вже створену Плисківську громаду. Рішення прийнято під конкретних людей, що використовують міфи про культурну спадщину тощо.

Бобровицький район. Величезний район у 1 500 кв. км і мисливські угіддя, які контролюються місцевим князем героєм України. ОДА приєднує їх до Бобровицької громади, паралельно витісняючи вже існуючу з 2015-го року між цими територіями Новобасанську громаду. Просто нагинають сільську раду і роблять обмін територіями.

Кіровоградська область. Приютівська громада дугою обіймає Олександрію і при цьому розриває територію міста. Люди, щоб потрапити в центр громади (невелике село Приютівка) – їдуть через всю Олександрію. Маячня!

Всі пропозиції розділити навпіл цю громаду (верхню її частину залишити окремо, а нижню приєднати до міста) – не сприймаються. Це великий затяжний конфлікт, який досі не вирішений. Чому? Тому, що це землі одного підприємства.

У *Сумській області* обрізають Тростянець та Ромни, щоб діючі мери не виграли. Просто заходять в спальні райони міст і обрізають їх.

Херсонська область. «Генічеська ОТГ створюється в складі всього Генічеського району, а це 3000 кв. км і 58 000 населення! – пише в своїй статті директор з розвитку Інституту громадянського суспільства Анатолій Ткачук. – Якщо подивитися на карту району, можна побачити, що вся північна частина району слабо заселена, дуже віддалена від міста Генічеська. Мало того, це прикордонна територія в особливих умовах, адже це межа з країною--агресором. До того ж тут етнічний і мовний склади різних частин цього району також істотно різняться. Тому говорити про спільну ідентичність жителів цієї великої території навряд чи можливо».

Закарпатська область. «Мукачівська ОТГ. Громада з центром в місті обласного значення з населенням близько 86 000 (!) чоловік, – продовжує Ткачук. – Нова ОТГ має увібрати в себе ще 14 сільрад. Створюється величезна громада, яка об'єднає досить відмінні одна від одної території і де сільське населення становитиме критично малу частину порівняно з міським. Знову ж таки, яким чином тут мають узгоджуватися такі різні інтереси різних частин тепер єдиної громади? Можливо, автори такої конфігурації знають щось дуже важливе, що невідомо іншим, але такий підхід не відповідає європейським практикам».

А ось Ужгород повністю обрізали, позбавивши місто території розвитку.

...Поки заступник міністра В'ячеслав Негода і голова профільного підкомітету Верховної ради Віталій Безгін готуються до завтрашньої прес-конференції, щоб відзвітувати, про виконану роботу і про 17 вже закритих затвердженими перспективними планами областей, люди на місцях виходять на акції протесту і масово готують позови до судів.

Конфліктні ситуації є практично в кожній області. Але там, де всі асоціації, експерти та Мінрегіон все-таки вказують на недоречність рішення, запропонованого ОДА, а губернатори наполегливо його проштовхують, вони маніфестовані. І Кабмін поступається. Адміністраціям. Тому, що у нього за спиною жодного президента з булавою немає. І ніякий перший заступник міністра В'ячеслав Негода, будучи, по суті, третім в групі авторів реформи, вже не в змозі утримувати кермо реформи.

Який в підсумку законопроект про адміністративно-територіальний устрій уряд Шмигалья подасть до парламенту взагалі не зрозуміло. За нашою інформацією до базової експертної цифри в 100 районів (тільки райони, створені навколо досить великих міст, можуть бути інституційно сильними і стати опорою центру на місцях), вже є +30.

Автори децентралізації Анатолій Ткачук та Юрій Ганущак остаточно відсунуті від впливу на хід реформи і прийняття рішень. «Ви хороша людина, але ви не голосуєте». Політична доцільність перемогла державний інтерес.

Не маючи досвіду вигравати місцеві вибори, слуги традиційно обперлися на досвідчених. Досвідчений Аваков. Досвідчені олігархи. Досвідчені регіональні і місцеві еліти. Торг доречний. Задовольняючи «хотелки» народних депутатів, можна якийсь час утримувати в парламенті більшість, що розсипається. Вступаючи в діалог з місцевими князями – забезпечити видиму перемогу на місцевих виборах.

Які будуть, незважаючи на заяви пана Лещенка, відповідального в ОПУ за аграрний сектор. Який налякав всю країну можливим «великим скандалом», пов'язаним з перспективними планами. Народ тут же заговорив про можливе перенесення виборів, а сміливий пан через п'ятнадцять хвилин взяв самовідвід. Пусте діло коментувати пусте. Тим більше, якщо людина, яка робить заяви подібного роду не була на жодному засіданні робочої групи. Хоча за статусом цілком міг. Тим більше якщо у нього є свій абсолютно

конкретний, і за нашою інформацією, поки ще незадоволений власний інтерес. Хоча, час теж ще є.

Щодо видимої перемоги Зеленського на місцевих виборах, який вирішив вести партію слуг до неї кривим шляхом, то це точно. Тому, що гарантій за якість наповнення списків під провладним парасолькою досвідчені місцеві князі зазвичай не дають.

Тим більше людині не дуже серйозній.

Яка не відає, що творить. Ні взагалі, ні в децентралізації. Яка хоче тільки одного – щоб не провалитися на найближчих виборах. І легко розмінює наші свободи на їх вотчини. Які дуже швидко обростуть і тисячами гектарів землі, віджатих у фермерів по закону ринку, і приватними арміями, і корупцією. І кріпаками, звичайно, незахищеними прогнилою правоохоронною системою і продажним судом.

Ось прислужився, так прислужився!
(Дзеркало тижня (https://dt.ua/internal/velikiy-kush-decentralizaciyi-348003_.html). – 2020. – 18.05).

В. Москалу, Європейська правда: Українці другого ґатунку: чим небезпечна Зе-ініціатива про подвійне громадянство

Незважаючи на всі звернення українських мігрантів та діаспори до президента України, Верховна рада знову планує провести у зал президентський законопроект №2590 щодо громадянства.

Цей проект, ймовірно, є продовженням інавгураційного звернення президента Володимира Зеленського до української діаспори: «Повертайтеся, нам не потрібні сувеніри, нам потрібні ваші знання, досвід та ментальні цінності».

Правда, він забув тоді пояснити, чи він кличе експатів та діаспорян додому, за великий родинний стіл, чи в окремих сарай, як «другосортних» українців...

Мільйонам українських громадян, що де-факто є сьогодні біпатридами, а також етнічним українцям з діаспори, які б висловили бажання стати повноправними громадянами України, пропонується заборонити участь у державотворчих процесах, як на національному, так і на місцевому рівні.

То що ж не так із ініціативою Володимира Зеленського?

По-перше, проект був розроблений без залучення представників громадських об'єднань трудових мігрантів.

Натомість ті народні депутати, які намагаються переконати президента Володимира Зеленського, що це «законопроект діаспори», брешуть йому безсоромно в очі, бо найбільші діаспорні організації виступили проти законопроекту №2590 та, зокрема, проти створення категорії «другосортних громадян», позбавлених конституційного права участі у державно-політичному векторі країни.

На початку 2020 року Світовий конгрес українців, Світовий конгрес українських молодіжних організацій, Українська всесвітня координаційна рада, організація Global Ukraine, мережа трудових мігрантів «Об'єднаний прапором» звернулися до президента та просили організувати повноцінні консультації

з представниками організацій українських мігрантів, щоб розробити сучасний європейський законопроект.

Водночас Євген Чолій, президент ГО «Україна-2050» та експрезидент Світового конгресу Українців звернувся до Володимира Зеленського з проханням «внести необхідні зміни до проекту Закону про внесення змін до деяких законів України щодо питань громадянства, а зокрема забезпечити, щоб особи, які мають статус закордонного українця та які законно перебувають в Україні, мали право набувати громадянства України без зобов'язання припинити їхнє іноземне громадянство чи відмовлятися від нього (окрім громадян країни, яку Верховна рада України визнала країною-агресором); а також в основному користувалися такими самими правами і несли такі самі обов'язки, як громадяни України, а зокрема, на підставах, встановлених для громадян України, могли працювати та провадити трудову діяльність; обирати та бути обраними до виборчих органів усіх рівнів влади і місцевого самоврядування та бути державними службовцями України; мати право вступу до навчальних закладів України та користуватись правом власності на землю».

По-друге, міжнародна практика (зокрема, Європейського суду з прав людини) дають чітке розуміння, яким буде рішення, коли організації українських трудових мігрантів будуть змушені ставити ці питання та оскаржувати порушення

конституційних прав українських громадян-біпатридів у Страсбурзі.

Адже ключовим принципом законодавства України є «рівність перед законом громадян України незалежно від підстав, порядку і моменту набуття ними громадянства України».

В. Зеленський часто згадує необхідність надання українського громадянства українській діаспорі, й це правильне рішення, якщо йдеться про офіційне визнання феномену «подвійного або множинного громадянства», яке потрібно дозволити з демократичними країнами, з якими Україна поділяє спільні цінності, як, наприклад, з країнами Євросоюзу та НАТО (разом із заборонаю подвійного громадянства з РФ).

Натомість підготовлений законопроект передбачає обмеження конституційних прав та створює феномен «другорядних громадян».

Обурення представників організацій трудових мігрантів викликає наразі також певна хронічна форма аутизму з боку державних структур, повний брак діалогу та спроба протиснути знов голосування законопроекту №2590, без урахування вищезазначених принципових моментів.

Цікаво все ж таки буде побачити, де врешті-решт відбудеться діалог «влада-діаспора» з питань громадянства – в Києві чи у Страсбурзі? (*Європейська правда* (<https://www.eurointegration.com.ua/experts/2020/05/19/7110062/>). – 2020. – 19.05).

Н. Лебідь, 112.ua: Дайте два: Чи запровадить Рада подвійне громадянство?

Ще під час інаугураційної промови Володимир Зеленський пообіцяв повернути на Батьківщину корінних українців. І не тільки трудових мігрантів, а й нащадків тих, хто виїздив до Канади/Америци/Європи два чи три покоління назад. Головна новела закону – можливість претендувати на український паспорт для тих, чий предки жили на території нашої держави, починаючи з кінця XIX століття.

Давня практика

По суті, Зеленський хоче законодавчо уточнити одну з загальноприйнятих світових практик. Бо існують три засади, на яких іноземці отримують громадянство інших країн. Це: 1) натуралізація (процес довгий та складний, пов'язаний з тривалим періодом роботи у країні чи з суттєвими інвестиціями в її економіку); 2) шлюб; 3) так звані права «крові» та «грунту».

Власне, третій пункт в законодавстві будь-якої країни насправді йде першим. Бо кожна нація (бодай на папері) зацікавлена у збиранні себе до купи. Але в цьому випадку неминуче постає питання подвійного громадянства. Адже до приїзду на історичну батьківщину людина могла жити будь-де.

Як правило, розвинені політично та економічно країни (Німеччина, Франція, США) хоч і не мають єдиних правил видачі своїх паспортів резидентам інших держав, не забороняють мати їх кілька. Так з'являються біпатриди – люди, що мають дві вітчизни.

Яким є ставлення до них в Україні? Це питання – складне і неоднозначне, а головне – не врегульоване законодавством нашої держави.

Україна: усе складно

У 4-й статті Конституції зазначено, що в Україні існує єдине громадянство, підстави для набуття чи втрати якого визначаються законом. Закон передбачає, зокрема, автоматичну втрату українського паспорта в разі добровільного отримання посвідки іншої країни. Але чіткий механізм процедури позбавлення громадянства не прописаний і де-факто не працює. При цьому ще й прямо суперечить Конституції, у 25-й статті якої зазначено, що громадянин України не може бути позбавлений громадянства.

Водночас стаття 2 закону України «Про громадянство» говорить таке: «Якщо громадянин України набув громадянство (підданство) іншої держави або держав, то у правових відносинах з Україною він визнається лише громадянином України. Якщо іноземець набув громадянство України, то у правових відносинах з Україною він визнається лише громадянином України».

Це не слід розцінювати як заборону подвійного громадянства, оскільки втрата громадянства України не відбувається автоматично з набуттям громадянства іншої держави – для цього потрібен окремий указ президента. Тобто навіть якщо українець отримав громадянство іншої держави або держав, у нього ніхто не конфіскуватиме український паспорт – така от юридична колізія.

Щоправда, існує санкція за приховування факту набуття громадянства іншої країни. Це всього лише штраф, який дорівнює від 10 до 30 неоподаткованих мінімумів (тобто від 170 до 510 гривень). Але «самі дії, вчинені чиновниками органів державної влади або місцевого самоврядування, тягнуть за собою стягнення штрафу в розмірі від п'ятдесяти до ста неоподаткованих мінімумів доходів громадян (від 850 до 1700 грн.)», – говорить у поправках до закону «Про громадянство», які парламент ухвалив в жовтні 2012 року.

Слід зазначити, що час від часу український законотворець вдається до спроб зробити жорсткішою відповідальність за «сидіння на двох стільцях». Так, наприклад, 7 лютого 2014 року депутат Олександр Бригинець зареєстрував проект змін щодо встановлення кримінальної відповідальності за неповідомлення громадянином України про набуття іноземного громадянства. Законопроект Бригинця встановлював дуже жорстке покарання для «багатопаспортників» – аж до десяти років позбавлення волі.

Пізніше, у липні того ж таки 2014 року, депутат Микола Катеринчук також запропонував встановити кримінальну відповідальність за подвійне громадянство. Таку необхідність Катеринчук обґрунтував тим, що присутність громадян інших країн серед органів державної та місцевої влади є неприпустимою. Цікаво, що ініціатива Катеринчука мала місце ще до того, як в Україну висадився масовий «десант» з іноземних фахівців, котрі отримали міністерські та губернаторські портфелі.

Втім, до впровадження кримінальної відповідальності справа так і не дійшла. Натомість з 1 червня 2016 року вступили в дію поправки до законодавства, що регулює державну службу, в яких йшлося про те, що державний службовець не має права працювати в Україні, якщо має інше громадянство, крім українського.

Проте за замовчуванням відомо, що всі запрошені в різний час в український уряд іноземці зберегли свої старі паспорти. А, можливо, й придбали нові. Хоча це стосується не лише іноземців. У мера Одеси

Генадія Труханова, наприклад, на додачу до українського паспорта є також російське й грецьке громадянство. В чому він, звісно, аж ніяк не є самотнім.

Що пропонує законопроект?

Законопроект №2590 не розв'язує питання подвійного громадянства. По суті, він пропонує пройти «між крапельками», як сказав би вікопомний Леонід Макарович. В документі йдеться передусім про розширення кола осіб, які можуть претендувати на український паспорт. До таких планують віднести людей, чий предки, як вже було сказано на початку, мають українське коріння. Потенційно це може стосуватися мільйонів нащадків етнічних українців, які свого часу залишили територію держави.

Та чи зможуть вони залишити собі свій перший паспорт? Законопроект містить положення про обов'язковий вихід з іноземного громадянства для визначеного кола осіб. До таких президент пропонує віднести, наприклад, військовослужбовців-контрактників ЗСУ та біженців та шукачів притулку, чий статус підтвердить МЗС.

Крім цього, Кабмін має розробити перелік країн, резиденти яких для отримання паспорта з тризубом повинні скласти присягу. Чіткі критерії формування такого списку не визначені, втім, до них не можуть бути включені держави, які визнані агресором або окупантом. Тобто Росія в будь-якому випадку лишається поза грою – принаймні поки що. Слід додати, що відмова від присяги означитиме автоматичну відмову від громадянства.

Також у документі визначений перелік державних посад, які не можуть обіймати біпатриди. До списку включені, зокрема, секретар РНБО та його заступники, члени ЦВК, Нацради з питань телебачення та радіомовлення, члени Кабінету міністрів, прокурори тощо. Претенденти на ці посади мають подати декларацію про відсутність паспортів інших держав. При цьому згадка про народних депутатів відсутня, а механізм перевірки правдивості інформації в деклараціях не визначений.

В цілому законопроект залишає по собі дивне відчуття чогось недосказаного і недоробленого. Очевидним є бажання його автора легалізувати біпатридів, уникаючи дражливої теми подвійного громадянства. Між тим, згідно з висновком Головного науково-експертного управління (ГНЕУ) Верховної Ради, зробити це без змін до Конституції неможливо. В разі ухвалення закону ще більше громадян матимуть де-факто подвійне і потрійне громадянство. Не оформлене юридично, але таке, на яке держава вирішила махнути рукою.

Ризики та підводне каміння

Анонсує розгляд законопроекту №2590, народна депутатка Вікторія Сюмар зазначила у своєму Фейсбуці: «Турборежим» в найгірших проявах повертається. Вже у вівторок в порядку денному – законопроект про громадянство, який фактично узаконює подвійне громадянство. В тому числі і російські паспорти, видані в ОРДЛО. Тобто дає можливість всім з російськими паспортами голосувати на виборах в Україні і навіть обиратися в Верховну Раду», – написала вона.

Але перше, що спадає на думку, – це не стільки ОРДЛО, скільки те, як вправно навчилася РФ використовувати громадян, які мають паспорти Російської Федерації, але проживають на території колишніх радянських республік. Під час трагічних подій 2008 року в Грузії, коли туди увійшли російські війська, Путін на засіданні ради безпеки заявив, що він зобов'язаний захищати життя та гідність російських громадян, де б вони не знаходилися.

До речі, тоді ж, у 2008-му, експерти попереджали про загрози масової видачі російських паспортів у Криму. Понад десять років тому – коли ніщо не віщувало війни з РФ – на півострові проживало 15-20% російських громадян. Згодом їхня кількість іще зросла. Саме цей козир було використано Росією під час анексії Криму.

Це стосується і східних регіонів України, де також не бракувало паспортів з двоголовим орлом. В цілому ж, за неофіційною інформацією, російські паспорти мають близько трьох сотень тисяч громадян України. З них

167 тисяч паспортів було видано в період з 2014-го по 2016-ий рік (так, принаймні, стверджує російське МЗС).

Окрім Росії, «щедрими» на роздачу паспортів українським громадянам є також Румунія та Угорщина. Поки що ці країни не створюють нам жодного дискомфорту, проте у державній політиці нічого не робиться просто так. І хоч це важко уявити, гіпотетично й ці наші сусіди можуть претендувати (колись, у невизначеному майбутньому) на свою частину «історичних територій» – на тій лише підставі, що там проживає енна кількість їхніх громадян.

І це лише один пласт різноманітних небезпек. Другий же полягає в тому, що через ухвалення законопроекту Україна може втратити один зі своїх головних набутків останнього часу. Бо навіть ГНЕУ попереджає, що ухвалення законопроекту в нинішньому вигляді може дати ЄС підстави переглянути правила безвізового режиму з Україною. Річ у тім, що у червні 2017 року вільний в'їзд до Шенгенської зони отримали українські громадяни, а не біпатриди.

Думка експертів

Політолог Кирило Сазонов взагалі не розуміє, чому питання щодо розширення меж українського громадянства опинилося зараз на порядку денному. Більш важливі проблеми закінчилися? – риторично запитує він. На його думку, треба розрізнити два моменти. Перший – стосовно того, кому давати громадянство, і другий – чи дозволяти існування біпатридів.

«До чого тут XIX століття? Якщо людина хоче жити і працювати в Україні, їй тут комфортно, вона визнає наші закони та традиції, то які проблеми з наданням їй громадянства? Зовсім інша проблема – це подвійне громадянство. Ось що треба вирішувати. Щоб було зрозуміло, де людина служить в армії, де платить податки, і де та які має виборчі права. А якщо людина з Росії претендує на українське громадянство, то на чиему боці військових дій вона братиме участь?», – цікавиться Сазонов.

А відносно тих людей, які, живучи в ОРДЛО, зможуть мати і українське, і російське громадянство, Сазонов закликає не хвилюватись: вони, мовляв, і так зберегли

обидва паспорти, і преспокійно їздять в Україну за пенсією.

Водночас за жителів окупованих територій вступається заступник директора Українського інституту дослідження екстремізму Богдан Петренко: «Не всі ті, хто отримав російське громадянство в ОРДЛО, отримали його добровільно. Особливо це стосується людей, які працюють у бюджетній сфері. Але, крім Донбасу, у нас ще є проблема Криму. Де російська окупаційна влада наполягала на отриманні місцевими свого громадянства, а по факту вийшло так, що там воно у багатьох подвійне».

Про кого українська влада мала б подбати, вважає Петренко, так це про «громадян Росії, які воювали на боці України. Для них дорога додому закрита назавжди». Такі випадки – із російськими добровольцями, котрі ставали у лави українського війська, – дійсно мали місце, хоча й були нечисленними, власне – одиничними.

І все-таки вони були, і це не можна ігнорувати. Тому «ставлення до цього законопроекту у мене неоднозначне, – каже Петренко. – Бо водночас із цим ряд чиновників, і народних депутатів зокрема, мають більше, ніж один паспорт. Все впирається в критерії, за якими будуть надавати громадянство тим чи іншим групам людей. Потрібна і обов'язкова умова у вигляді знання мови, історії, законодавства України. Це і може слугувати тими запобіжниками, які унеможливлять роздавання паспортів випадковим людям».

«Ще рік такої влади, і український паспорт не буде потрібен навіть тим людям, які живуть тут зараз. Бо всі тенденції говорять про суттєве погіршення ситуації в усіх сферах», – песимістично налаштований політексперт Євген Булавка.

Із Володимира Зеленського – поганим збирач українців, каже він. Якщо вся мета його законопроекту полягала у поверненні мігрантів, то це – постріл в молоко. «Наміри Зеленського просто «прекрасні» на тлі свіжої заяви Світового конгресу українців – найбільшої організації, яка представляє закордонних українців всіх поколінь, всіх чотирьох хвиль еміграції – із

закликом до президента припинити політичні репресії, – говорить Булавка. – А також на тлі слів Аскольда Лозинського (президента конгресу, – авт.) про те, як він шкодує з приводу своєї підтримки Зеленського».

«Тобто якраз думка закордонних українців дуже добре ілюструє бачення ними тих тенденцій, що мають місце в Україні. І якщо ініціатива Зеленського адресована саме їм, то цей постріл в мішень не поціляє. Саме в емігрантських колах президент наражатиметься на гостру критику своїх дій», – додає він.

Булавка наполягає: «Законопроект Зеленського – абсолютно популістський крок. За рік його правління ніхто з мігрантів не виявив бажання повернутися, якщо не брати до уваги «коронавірусні» натовпи на кордоні. Але всі ці люди мріють повернутися назад – туди, де у них була робота, бо пропозиції Шмигала щодо кількох тисяч гривень на будівництві доріг нікого не цікавлять».

Так що загравати треба не з тими співвітчизниками, котрі опинилися за кордоном немовлятами або взагалі не знали

своєї історичної батьківщини. «Зараз все це не на часі. Нам треба займатися внутрішніми проблемами, щоб підняти престиж українського громадянства і щоб навіть народні депутати з провладної фракції – такі, як Дубінський – не ганялися за румунськими паспортами», – переконаний Булавка.

А загалом «авторитет українського паспорту понижений», – резюмує Богдан Петренко. Але дякувати за це слід не Зеленському, а Петру Порошенку з його командою іноземних фахівців, запрошених та приголублених в Україні.

«Та спрощена процедура, за якою український паспорт видавали Саакашвілі, відіграла свою роль у «девальвації» цього документа. Та й ті, хто, як Міхеїл Ніколовіч, отримав громадянство надто легко, тепер будуть пам'ятати, що так само легко можуть його і позбутися. Питання статусності України як такої стало далеко неоднозначним», – зазначає експерт (*112.ua* (<https://ua.112.ua/statji/daite-dva-chy-vvede-rada-podviine-hromadianstvo-536418.html>)). – 2020. – 18.05).

А. Осадчук, Lv.ua: Законопроект про подвійне громадянство: гра на руку Росії чи напад на Конституцію України?

Дедалі все важче зрозуміти, “слугами” якого народу є найбільша політична сила в Україні. Наразі схоже, що не українського, а скоріше за все, російського.

На тлі найбільшої кризи в країні за часів незалежності їм терміново знадобилося змінити законодавство про громадянство. При цьому абсолютно не зрозуміло, навіщо Україні нова ініціатива, яка насправді є черговим наступом на головний закон – Конституцію. Бо саме таким є законопроект “слуг” щодо подвійного громадянства. Якщо звести всю суть законопроекту до однієї фрази – єдиним вигодонабувачем від зміни, що пропонує пропрезидентська більшість, є Російська Федерація.

Нині ми маємо чітку доктрину українського громадянства, що базується на прямих приписах 4 статті Конституції: “ В Україні

існує єдине громадянство”. Відповідно до цієї норми прямої дії, побудований і чинний закон про громадянство, що покликаний захищати і контролювати громадянство, як основу держави, юридичний базис правостосунків держава – громадянин. Всі роки української незалежності законодавство про громадянство було і є надто ліберальним, бо визнаючи єдиність громадянства, Україна не запроваджувала дієвих механізмів для порушників цього принципу – набувачів іноземних паспортів, яких завжди було вдосталь в Україні, особливо в її прикордонних областях. З часу тимчасової окупації Криму і частини Донбасу ця проблема набула геть іншого присмаку. Питання паспорту, стало одним із інструментів війни.

Законодавчі норми, які нині намагаються пропихнути “слуги”, позбавляють нашу державу головного формального інструменту захисту

самого інституту громадянства України. Своїм новим законопроектом вони хочуть прибрати механізм скасування українського громадянства внаслідок добровільного, свідомого набуття українським громадянином громадянства іноземної держави. Нині за законом логіка проста: отримав російський (або будь-який інший) паспорт, – можеш залишитися без українського громадянства з усіма наслідками.

Та що ж буде, якщо Слуги таки продавлять через раду свій черговий інституційний шедевр? Ми точно порадуємо Путіна, Суркова, Козака та всіх кремлівських маріонеток на окупованих українських територіях. Можливо, вони будуть аплодувати. Відтак за потреби і коли їм буде вигідно, вони діставатимуть з геополітичних кишень та вимахуватимуть або українським, або російським паспортом на окупованих ними територіях України або деінде. Кремль радо галасуватиме: “У вас живуть 2 млн російських громадян! Тож, ми маємо право їх захищати!”, або “дайте право “українцям”, що вимагають федерації, обирати владу самостійно”, і Україна буде безсила щось вдіяти – бо, змінивши законодавство, сама згодиться заплющити на це очі. Гірше того – прийняттям такого закону ми самі будемо стимулювати дійсних громадян РФ отримувати українські паспорти задля формування нової переконливої проросійської більшості. Нас не буде формально цікавити наявність у них паспорту РФ. Ми лише скажемо: “Так, вітаємо в Україні!”. Ця гіпотеза може застосовуватися до всіх зон напруження в міжнаціональних стосунках вздовж кордонів України.

Також хочу нагадати, що статті Конституції України – це норми прямої дії. І якщо там поки написано, що “в Україні існує єдине громадянство”, то тут не може бути різночитань. Навпаки, як неодноразово закликав Конституційний Суд, закони мають ґрунтуватися на юридичній визначеності і усуненні множинного трактування. Слово “єдине” в статті 4 Конституції має бути чітко захищене законом. Нині “слуги” своєю ініціативою відверто намагаються зруйнувати саму конституційну логіку та створити інструменти ігнорування прямих приписів Конституції.

Прийняття нового законопроекту про громадянство створить набагато більше юридичних проблем, аніж якої-небудь користі, бо розуміємо, що логіка закону прямо спонукає людей приховувати своє друге громадянство. І в такому випадку, ми маємо шанс відкрити ящик Пандори в питаннях ставлення до своїх громадян, бо ніколи напевно не будемо знати, кому вони насправді присягнули. Ми ніколи не будемо знати за законом якої країни захищати права такої людини, як збирати з неї податки? Якщо у таких громадян, виникнуть негаразди за кордоном – консул якої держави має прийти їм на допомогу?

Ще одна небезпека, на яку нас наражає новий законопроект, – це прямий ризик втратити безвізовий режим. Якій європейській державі сподобається, якщо Україна стане величезною паспортною дірою, через яку до ЄС почнеться навала самих різноманітних людей, що за формальної згоди України прикриватимуться українським паспортом? В ЄС такі витівки не будуть терпіти.

Отже, ідеологи від команди Зеленського всього одним законопроектом можуть зруйнувати геополітичні інтереси України і на східному і на західному кордоні. І це вже не питання регулювання громадянства – це питання національної безпеки.

“Голос” має альтернативну пропозицію. Замість руйнувати інститут українського громадянства в умовах війни та послаблювати свої позиції як у протистоянні російській агресії, так і в співпраці з Європейським Союзом, ми маємо вдосконалювати своє законодавство так, аби полегшити і спростити життя і роботу іноземців в Україні. Аби іноземні фахівці, інвестори, закордонні українці не ганялися за візами, дозволами на роботу, не займалися пошуками копій документів і апостилів продираючись через бюрократичні хащі збираючи довідки у поліклініках і консульствах, аби почати роботу чи бізнес в Україні.

Ми виступаємо за те, аби іноземці могли вільно реалізовувати свої інтелектуальні, фінансові і особистісні можливості в Україні. Потрібно розширити можливість для іноземців залучатися до роботи не тільки бізнесу, але й

місцевого самоврядування – можливо, навіть і йти на державну службу. Ми маємо вчитися на уроках минулого і уникати клоунади з імітацією видачі українських паспортів іноземцям, яких ми хотіли б бачити на державній службі, як це ми неодноразово було за часів Порошенка.

Таким чином ми зможемо долучати досвід та ресурси іноземців до розвитку й розбудови України, не ставлячи при цьому під загрозу сталість і визначеність Конституції України,

національні інтереси та безпеку держави. А всім ініціаторам необдуманих пропозицій, я дам пораду – давайте виграємо війну, зміцнимо державні інституції і економіку, і як рівні серед рівних будемо обговорювати з нашими міжнародними партнерами ідеї взаємного спрощення доступу до громадянства. Всьому свій час (*Lb.Ua* (https://lb.ua/blog/osadchuk_andrii/458031_zakonoproekt_pro_podviyne.html). – 2020. – 21.05).

Ю. Ганущак, Дзеркало тижня: Як правильно «нарізати» райони?

Прийняття законопроекту №2653 (передача уряду права завершити процес формування громад та підготувати законопроект про новий адмінтерустрій) попри всю його авантюризм виглядає на сьогодні перспективним вирішенням проблеми поєднання інтересів місцевих еліт, амбіцій народних депутатів. А головне – забезпечує потребу уряду у створенні дійсно спроможних органів місцевого самоврядування, на плечі яких можна було б звалити тягар накопичених проблем, інколи навіть і не місцевого значення.

До чергових місцевих виборів у жовтні 2020 треба завершити адміністративно-територіальну реформу. З базовим рівнем більш-менш зрозуміло – досвід попередніх п'яти років впровадження реформи показало як перспективність новоутворених адміністративно-територіальних одиниць так і недоліки саме процесу добровільного об'єднання територіальних громад. На черзі формування субрегіонального рівня.

Райони, як опора виконавчої влади

В тому, що має бути проміжний між базовим і регіональним рівень адміністративно-територіального устрою ні експерти, ні урядовці не сумніваються. На сьогодні він називається районом, можливо, змінами до Конституції йому повернуть семантично ближчу до України назву повіт. Щодо того, на яких принципах його формувати, досі точаться дискусії. На жаль, у 2008-2010 роках,

коли формувались концептуальні засади адміністративно-територіального устрою, до глибокого осмислення значення цього рівня та недвозначного сприйняття його місії тоді руки не дійшли – головне завдання стояло у виробленні філософії формування громад, яка і була взята в роботу пост-майданними урядами Яценюка та Гройсмана та підхоплена новою владою.

Крім того, змінилось законодавче поле. Якщо до 2017 року цей рівень сприймався як основний для організації надання вторинної медицини органами місцевого самоврядування, що мали бути створені на ньому, то зміна філософії медичної реформи перевело акцент на іншу місію цього рівня – організації виконавчої влади. Якраз необхідність формування ефективних територіальних органів центральних органів виконавчої влади (далі – ТО ЦОВВ) і визначають основні вимоги до адміністративно-територіальних одиниць цього рівня. Звичайно, на ньому можуть формуватися і органи місцевого самоврядування, однак обсяг їх повноважень очевидно, буде незначний порівняно з тими, які передбачається передати на рівень громад та регіонів.

Поняття ефективності територіальних органів виконавчої влади означає, що вони повинні здійснювати свої функції на прийнятному, визначеному законодавством рівні при належному навантаженні на апарат. При чому зекономити на персоналі державі не

вдасться. Це у самоврядування є можливість навантажити службовців різними функціями, оскільки законодавство дає йому досить широкі межі автономії в прийнятті рішень. В державній службі кожна функція регламентується чіткими інструкціями та штатами. Тобто, якщо створюється, наприклад, районна державна адміністрація, (далі – РДА), то забезпечується мінімальна кількість службовців не залежно від кількості населення. Те саме з територіальними органами міністерств та відомств.

Саме тому формування кожного нового району потребує додаткового фінансування з державного бюджету, що за скромними підрахунками, становить понад 50 млн тільки на заробітну плату працівникам РДА та апаратів територіальних органів міністерств та відомств. Це стільки ж, – скільки на утримання трьох лікарень. Навіть багатші країни не допускають розкоші створювати додаткові адміністративно-територіальні одиниці.

Як у Франції, але вже без коней

У Франції, яка співмірна за територією з Україною, на континентальній частині створено 96 департаментів, причому 83 з них ще в часи Великої Французької революції. Тоді країна стояла перед викликом розпаду на окремі князівства, що активно підтримувалось, як зовнішніми силами, так і внутрішньою фрондою. Рішення створити адміністративні одиниці за принципом стародавніх римських провінцій виявилось напрочуд вдалим, з огляду на ефективність адміністрування території.

Префект, як представник центральної влади, мав обов'язок верхи на коні протягом світлового дня відвідати та проконтролювати стан справ у кожному закутку довіреної йому території. Крім того, концентрація фінансових, інтелектуальних ресурсів дозволяла якісно виконувати державні повноваження, однак не створювала спокуси шантажувати центр загрозою сепаратизму. Доволі значна кількість департаментів дозволяє їх порівнювати між собою. З іншої сторони, їх менше сотні, що забезпечує прямі комунікаційні та адміністративні зв'язки з центральними органами, обминаючи регіональний рівень.

Досвід Франції вартий для застосування в Україні. Це і загроза сепаратизму, і потреба координації ТО ЦОВВ, і необхідність зламати неофеодальну систему управління територіями, і професійний супровід діяльності органів місцевого самоврядування, більшість з яких, особливо, в сільських громадах, з огляду їх формування за демократичними процедурами об'єктивно мають недостатній професійний рівень та потребують консультацій з боку державних структур. І нарешті, це адміністративний нагляд за законністю діяльності тих же органів місцевого самоврядування, який передбачений Європейською Хартією місцевого самоврядування, Конституцією України і якого дуже не хочуть деякі голови громад, мотивуючи це посяганням держави на їхню автономію.

Райцентр – місто понад 50 тис. мешканців, район – 150 тис.

Аналіз статистичних даних у сфері публічного управління в країнах Європи показує, що належний рівень навантаження на органи державної влади забезпечується, якщо кількість населення, де здійснюється діяльність такого органу складає не менше 150 тисяч. Це є однією з умов формування нових районів в Україні. Інша вимога впливає з необхідності мати добре вишколений адміністративний персонал, причому не тільки в РДА, а також в ТО ЦОВВ. Адже відповідно до концепції реформування територіального управління структури, які отримують статус органів, згідно із частиною другою статті 19 Конституції України, мають отримати і виключні повноваження, визначені законами України. Саме законами, а не підзаконними актами.

Так, наприклад, районний орган поліції повинен вирішувати справи в рамках всіх статей Кодексу про адміністративні правопорушення і більшості статей Кримінального кодексу, залишаючи для обласного органу тільки важкі злочини, які витребуються ним за наявності ознак такого правопорушення. Очевидно, що на районному рівні має бути сформована професійна еліта. Таку еліту можна виплекати

тільки в містах середнього рівня – не менше 50 тисяч мешканців, ареал існування яких забезпечує достатню конкуренцію в усіх секторах соціального буття – освіті, медицині, культурі, бізнесі. Саме такі міста є центрами соціального та економічного тяжіння, які формують та стабілізують професійне середовище, необхідне для забезпечення ефективного державного управління.

Таким чином, виходячи з критеріїв навантаження та якості адміністративних кадрів, вимальовується наступний алгоритм моделювання нових районів, запропонований Методологічними рекомендаціями Мінрегіону. Спочатку визначаються потенційні адміністративні центри міста чисельністю понад 50 тисяч жителів. Тут є певні особливості – біля міст-обласних центрів об'єктивно існує зона агломерації, в рамках якої повинна узгоджуватись діяльність громад за принципом добросусідства. Гарантією такого добросусідства має бути РДА, юрисдикція якої має охоплювати агломераційну зону, що становить не менше 30 км від обласного центру. Тобто інші міста крім обласного центру, навіть, якщо їх чисельність становить понад 50 тисяч жителів, не можуть бути центрами майбутніх районів.

«Золота година» відповідальності – 60 км

Після визначення однозначних адміністративних центрів встановлюється зона гарантованої відповідальності органів виконавчої влади, як РДА, так і ТО ЦОВВ. Тут доцільно використовувати термін «відповідальність» а не «доступність», оскільки йдеться про діяльність державних органів, а не надання соціальних послуг, як у випадку з громадами, де критерій доступності соціальних послуг є вагомим. Так от, зона гарантованої відповідальності визначається як 60 км і відповідає якраз раніше згадуваному «конячому критерію», а також критерію «золотої години» для формування мережі закладів вторинної медицини.

Поза вказаною зоною починається поле для прийняття політичного рішення, виходячи із сукупності альтернативних факторів –

необхідності керованості територією та забезпеченості належної якості управління. Тому відповідно до Методики визначено: якщо за межами гарантованої зони відповідальності проживає понад 150 тисяч мешканців, може створюватись ще один район, при умові, що є хоча б одне місто на цій території чисельністю понад 10 тисяч жителів. Звичайно, в такому районі буде втрата якості управління, однак принаймні забезпечується принцип глибокого проникнення держави, який гарантує її цілісність та єдине правозастосування на всій території країни. Якщо ж на цій території немає таких населених пунктів, чи проживає менше мешканців, то територія відповідальності органів виконавчої влади розширюється далі до межі іншого району.

Краще витратити кошти на якісну дорогу, ніж плодити неефективні державні структури, які обтяжуватимуть державний бюджет та, для виправдання свого існування, імітуватимуть бурхливу діяльність, гноблячи місцевий бізнес. Особливості території не повинні грати ніякої ролі, оскільки в районний центр мешканці будуть їхати надзвичайно рідко, отримуючи соціальні та адміністративні послуги в громаді. Слід також зауважити, що крім територіальних органів виконавчої влади, в деяких поселеннях, як правило, нинішніх районних центрах, залишатимуться територіальні підрозділи таких органів без статусу юридичної особи. Планувалось, що підрозділи МВС, МНС, Мінсоцполітики, які надають послуги безпосередньо мешканцям, будуть у кожній громаді, однак певна хаотичність їх формування та політизація процесу вносять корективи в цей план для тих громад, чії центри знаходяться близько один від іншого – надлишкові структури дорого коштують державі.

Ножиці – в руки уряду, а не обласміністрацій

Затвердження нового районного поділу, відповідно до Конституції, має бути здійснено Верховною Радою, причому, у формі закону, оскільки передбачається ряд регулятивних норм. Крім того, формат такого акту вірогідно передбачатиме перелік складових районів

– громад, що по суті означає затвердження територіального устрою, що знову ж таки, відповідно до статті 92 Конституції, має бути виключно у формі закону. Законопроект повинен подаватись тільки Кабінетом Міністрів, що і визначено перехідними положеннями до загаданого законопроекту №2653. Причому розробником такого проекту має бути Мінрегіон, а не ОДА, які в цьому випадку мають очевидний конфлікт інтересів.

По-перше, це не є виключно державний орган, по суті він відображає інтереси регіональних еліт, що підтверджується проектами Перспективних планів, де вотчини впливових адміністративних та бізнесових осіб проявляються в конфігурації деяких громад. По-друге, – органи виконавчої влади районного рівня, перебирають на себе більшість повноважень обласного рівня, як громади перебрали на себе повноваження районних рад, поставивши під сумнів взагалі доцільність їх утворення за результатами чергових місцевих виборів. Крім того, ОДА об'єктивно будуть зацікавлені в збільшенні числа районів та їх послабленні для виправдання необхідності збереження ієрархічного підпорядкування.

Слід також пояснити народним депутатам, що їхнє бажання створити штучний район у себе на виборчому окрузі насправді політичних дивідендів це не принесе. Швидше навпаки – голова громади, де розмістять центр такого району проклинатиме народного обранця за сумнівне задоволення віддати ряд адміністративних споруд для територіальних органів та терпіти біля себе РДА, голова якої буде перевіряти зайвий раз органи та установи, розміщених насамперед в районному центрі. Знову ж таки, перспектив для розвитку в такої громади менше, ніж в сусідніх, оскільки бізнес як і сьогодні, неохоче йде на території, де є два органи управління, відчуваючи конфліктність

між ними. І останнє – відсутність районної ради означає відсутність районного бюджету, а отже і фінансового інтересу в ініціаторів створення такого району.

Принагідно формування нових районів дозволить вирішити ряд хронічних проблем, пов'язаних зі слабким розвитком територій на межі областей, а також із розривом території областей. Це, насамперед, стосується таких аномалій, як статус міста Славутича, який територіально знаходиться в Чернігівській області, але адміністративно відноситься до Київської чи селища Коюбинського, вмонтованого в місто Київ, але підпорядкованого на сьогодні Ірпінській міській раді тієї ж Київської області. Потрібно також ставити питання щодо західних територій Кіровоградської області, які об'єктивно тяжіють до Умані та Первомайська і створення окремого району, для яких є не раціональним з огляду на додаткові ресурси держави на утримання такого інституційно неспроможного району.

Звичайно, при моделюванні виникає декілька психологічних бар'єрів. Наприклад, Харківський район налічуватиме понад 2 млн мешканців, але слід визнати, що переважна більшість населення проживає саме в Харкові. Ніхто ж не ставить питання про те, що Харківська область є зовеликою.

Моделювання нових районів виходить на цифру 94, яка може бути об'єктивно скоригована лише з міркувань державної безпеки. Створення додаткових районів означатиме, що політикум ще не усвідомлює значимості моменту, який може бути увіковічений, як це сталось із рішенням Французького Конвенту в 1790 році, і за яке буде не соромно перед наступними поколіннями (*Дзеркало тижня* (https://dt.ua/economics_of_regions/yak-pravilno-narizati-rayoni-346351_.html). – 2020. – 30.04).

В. Якуша, Закон і Бізнес: Чи має шанси містер Грін?

Довкола Конституції дискусії точилися протягом усього часу її існування. Хтось на словах уважає Основний Закон священним, але просто нехтує ним у своїй діяльності щодня. Хтось хоче, щоб Конституція перестала вважатися «музейним експонатом державності» й була адаптована до сучасних реалій України...

Реконструкція свідомості

Комітет Асоціації правників України з конституційного права, адміністративного права та прав людини провів вебінар «Чи потребує змін Конституція України?». Вихідним стало питання, чи потрібні постійні зміни Основного Закону, якщо він, навпаки, має виступати гарантією непохитності принципів і традиції, що тримає державу та владу в певних нормативних рамках.

На думку експерта з конституційного права Центру політико-правових реформ, доктора філософії в галузі права Олександра Марусяка, усі політичні катаклізми відбуваються внаслідок того, що деякі положення акта найвищої юридичної сили є невизначеними. Аналітик уважає, що переінакшення Конституції спричиняли дві тенденції. Одна з них полягає в тому, що зміни ініціювали ситуаційно через якесь конкретне явище. Друга тенденція – маніпуляції та порушення процедури.

Так, неодноразово обіцяне народними обранцями багатьох скликань скасування депутатської недоторканності нарешті втілилось у життя. Однак О.Марусяк відзначив, що парламентський імунітет є показником демократичності в більшості країн світу. Питання полягає лише в тому, це абсолютна чи відносна недоторканність.

В Україні відбувся перехід від абсолютної недоторканності до повного її скасування. Попри те що суспільство вже давно було за скасування, повна відсутність імунітету, на думку доповідача, може стати механізмом для використання нардепа як суб'єкта політичного тиску. Згідно з висновком Конституційного

Суду, «ухвалюючи рішення щодо скасування депутатської недоторканності, необхідно враховувати стан політичної та правової системи України».

З 1.01.2020 норма щодо недоторканності вилучена з Основного Закону, але вже 31 січня група нардепів, котрі представляють опозицію, звернулася до КС із питанням щодо дотримання процедурних вимог під час унесення відповідних змін. Так, на думку О.Марусяка, одна проблема спричиняє ефект доміно й породжує ряд інших конфліктних ситуацій.

Та насамперед необхідно визначитися зі ставленням до Конституції. Інакше виходить, що естафета з унесенням змін до неї переходить разом із присягою від однієї влади до іншої. Наче граючи в «гарячу картоплю», вони кидають одне одному Конституцію, хто зможе втримати та швидше передати іншому – той і переміг.

Але чим насправді є ця непохитна твердиня: формальним паспортом, що засвідчує нашу державність; гарантією дотримання базових прав громадян; узагалі продуктом нормотворчого процесу, який не може бути чимось сталим і потребує постійного вдосконалення? Нам усім необхідна якась реконструкція свідомості, де ми спочатку маємо визначитися зі своїми уявленнями та принципами, а вже потім починати перемивати кісточки Конституції чи гарантові її додержання.

Змінити не можна залишити

Так, після обрання Володимира Зеленського Президентом було вже 9 спроб унести зміни до Основного Закону. За словами О.Марусяка, уперше в історії України один суб'єкт став ініціатором такої кількості змін, до того ж між собою не пов'язаних. «Якщо ми починаємо точково змінювати Конституцію, це вже не добре. Тому що Конституція – це цілісний юридичний акт, який має найвищу юридичну силу».

Чому 7 законопроектів – це не найкраща тактика для внесення змін? За кожен потрібно

голосувати щонайменше тричі й отримувати висновки КС. Чим більше ініціатив, тим більше процедурних дій необхідно вчинити. На думку доповідача, більш раціональним видається подання одного документа. Інакше чим більше законопроектів, тим довше вони будуть уводитись у дію.

Утім, така порада виглядає дещо спірною. Адже в разі отримання негативного висновку КС щодо одного з положень «загального» проекту змін виникне необхідність повторного звернення до єдиного органу конституційної юрисдикції з відредагрованою редакцією, що також затягує час.

Сам О.Марусяк бачить у деяких проектах тенденцію до звуження повноважень парламенту й посилення ролі глави держави. Ба більше, такі зміни є «своєрідним тривожним дзвіночком», що сповіщає про небезпеку появи авторитарної лінії правління. На думку експерта, про це можуть свідчити законопроекти: №1014, що передбачає розширення конституційних повноважень Президента; №1017 щодо скорочення складу Верховної Ради та закріплення пропорційної системи виборів; №1027, який передбачає додаткові підстави для звільнення нардепа.

Резонансними стали і зміни щодо скасування адвокатської монополії (проект №1013).

Пророцтво для сучасності

Як колись привид комунізму блукав Європою, так сьогодні деяким правозахисникам усюди мариться привид авторитаризму. Забувають, наприклад, що українці ще 20 років тому проголосували за скорочення складу парламенту, але законотворці дотепер не хочуть позбуватися баласту у своєму складі.

У Френка Капри є фільм «Містер Сміт вирушає до Вашингтона». Хоча стрічка створена 80 років тому, вона виступає своєрідним пророцтвом для сучасності. Там продемонстровано, як важко одному ідеалісту йти проти цілої системи. А декларація незалежності стає карикатурою дійсності: усе відбувається так, як і в печерні часи – сильні світу цього ділять між собою ласий шматок.

В Україні сьогодні є свій «містер Сміт», точніше – «містер Грін», сповнений ідеалів та віри в те, що Конституцію потрібно змінювати, аби вона була дієвою. Проте може виявитись, як у фільмі, і він, навіть не усвідомлюючи цього, стане слугувати політичною маріонеткою, за плечима якої – вашингтонські чиновники, котрі привселюдно моляться на конституцію, аби потім удома загорнути в неї черговий «оселедець» (*Закон і Бізнес* (https://zib.com.ua/ua/142778-yak_konstituciya_perestae_buti_konstantoyu_i_chi_varto_dbati.html). – 2020. – 23-29.05).

ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ, ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ, ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Законопроект про всеукраїнський референдум буде розглянуто у сесійній залі парламенту до початку канікул Верховної Ради. Так, згідно з календарним планом парламенту, канікули депутатів почнуться в другій половині липня 2020 р. Про це заявив голова ВР Д. Разумков.

«Текст законопроекту був направлений в різні міжнародні організації, зараз він направлений до Венеціанської комісії», – заявив Разумков.

Після розгляду проекту міжнародними організаціями він буде внесений до ВРУ. За його словами, законопроект про референдум буде внесено в Раду президентом.

«Швидше за все, це буде ініціатива президента держави. Я сподіваюся, що до канікул ми зможемо його почати розглядати», – додав він (*5 канал* (<https://www.5.ua/polityka/razumkov-rozpoviv-shcho-zakon-pro-referendum-rada-rozhliane-shche-do-kanikul-215333.html>). – 2020. – 20.05).

Венеційська комісія розгляне запит України щодо проекту закону про всеукраїнський референдум. Як повідомляє «Європейська правда», відповідне повідомлення розмістили сьогодні на сайті інституції.

«13 травня 2020 року голова Верховної Ради України надіслав запит на висновок

Венеційської комісії щодо проєкту Закону України «Про всеукраїнський референдум», – йдеться у повідомленні.

Мова йде про проєкт закону «Про всеукраїнський референдум». Дата майбутнього оголошення висновку не повідомляється.

Зазначимо, що запит поданий головою Верховної Ради України. Це буває нечасто і зазвичай свідчить, що Рада планує дочекатися висновку Венеційської комісії до того, як виносити проєкт на розгляд. У Верховній Раді проєкт ще не зареєстрований (*Європейська правда* (<https://www.pravda.com.ua/news/2020/05/19/7252268/>). – 2020. – 19.05).

Венеційська комісія не повинна мати серйозних застережень у своїх висновках щодо проєкту закону «Про всеукраїнський референдум». Таку думку у коментарі власному кореспонденту Укрінформу висловив експерт з конституційного права Б. Бондаренко.

«Я не думаю, що Венеційська комісія матиме якісь серйозні застереження стосовно цього законопроекту», – сказав експерт.

На думку Бондаренка, Комісія не буде затягувати із висновками щодо цього законопроекту, що є надзвичайно важливим для проходження усіх етапів демократичного обговорення цього питання.

Він нагадав, що в Україні питання щодо закону про всеукраїнський референдум дуже гостро стоїть з квітня 2018 року, коли Конституційний суд визнав неконституційним попередній закон 2012 року.

«У нинішньому законопроєкті враховані позиції Конституційного суду відносно тих положень, які були не конституційними. Відтак, цей проєкт визнаний таким, що відповідає Конституції. Законопроєкт урегулює усі конституційні підстави, які необхідні для проведення референдуму. Можуть бути коментарі Венеційської комісії, чи відповідає законопроєкт кодексу практик належного проведення референдумів. Але цей документ, на який часто посилається Комісія, має рекомендаційний характер. Його можна ураховувати, а можна й не враховувати», – вважає експерт.

Він відзначив, що перспектива розгляду цього законопроекту у Венеційській комісії з одного боку є складним питанням щодо прогнозу, але з іншого – Венеційська комісія, як правило, щоразу дає аналогічні висновки: у цілому положення законопроекту можуть бути підтримані, але треба доопрацювати деякі нюанси.

«Просто часом ці «нюанси» насправді є невеликим дрібницями, але можуть виділятися й великі проблеми. Щоправда, вони формулюються м'яко, щоб, так би мовити, нікого не образити», – зауважив експерт (*Укрінформ* (<https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3030977-venecijska-komisija-ne-bude-tagnuti-iz-visnovkami-sodo-zakonoproektu-pro-referendum-ekspert.html>). – 2020. – 25.05).

Полноценный запуск рынка земли требует принятия ряда законопроектов. А референдум о допуске на рынок иностранцев может не состояться ни в текущем, ни в следующем году. Такое мнение высказал глава парламентского Комитета по вопросам аграрной и земельной политики Николай Сольский в интервью ЭП.

По его словам, необходимо принять законопроект №2370 о национальной инфраструктуре геопространственных данных уже принят.

«Очень важный законопроект №2194 предусматривает передачу земель государственной собственности за пределами населенных пунктов (кроме земель, на которых расположены объекты государственной собственности) в коммунальную собственность территориальных общин. Проект также регулирует вопросы преимущественного права на приобретение земельного участка и значительно упрощает процедуры, связанные с земельным документацией. В этот законопроект уже подано более 2 тыс. поправок и минимум 500-600 надо учитывать», – объясняет парламентарий.

Также он отметил законопроект №2195, который предусматривает реализацию прав на землю государственной и коммунальной собственности на электронных аукционах через систему ProZorro.

«Законопроект №2280 дозволить органам місцевого самоуправління здійснювати просторове планування території громади в межах населених пунктів і за їх межами. Все це проголосовано в першому читанні. Думаю, в травні-червні будемо їх виносити в зал, якщо керівництво Верховної Ради дозволить», – пояснив Сольський.

Також він вважає, що до проведення мораторія на допуск іноземців на ринок землі, потрібно, щоб ринок працював деякий час, «щоб усі зрозуміли: сонце сходить, річки течуть, земля обробляється, ніякої олігархії на землі не накопичилося, а далі займається нафтою і газом, чимось звиклим».

Другим моментом, на його думку, має бути задоволення інтересів найбільш активної частини – українських підприємців, які займаються аграрним бізнесом.

«В певний момент вони зрозуміють, що їм потрібно мати можливість не тільки заробити на землі, але й вигідно її продати. Тому референдум – це не питання 2020 року, можливо, навіть не 2021 року», – підсумував депутат (*AgroPortal* (<http://agroportal.ua/news/ukraina/mnenie-referendum-po-zemle-vopros-ni-etogo-goda-i-vozmozhno-ni-sleduyushchego/>). – 2020. – 29.04).

Рада Європи визначила, що рішення Конституційного Суду України щодо судової реформи Президента В. Зеленського чітко вказує, що судові реформи можливі лише за умови, якщо вони не суперечать Конституції та відповідають європейським стандартам у цій галузі. Про це УНН повідомляє із посиланням на пресслужбу КСУ.

«До Конституційного Суду України надійшов лист голови департаменту правосуддя та правового співробітництва Ради Європи Ханне Юнкер, у якому Суд інформовано, що в рамках постійної співпраці між Радою Європи та Україною у сфері судової реформи, департаментом правосуддя та правової співпраці при генеральному директораті з прав людини та верховенства права здійснено оцінку двох, нещодавно прийнятих Конституційним Судом України рішень, а саме: № 2-р/2020

від 18 лютого 2020 року та № 4-р/2020 від 11 березня 2020 року», – йдеться у повідомленні.

Повідомляється, що вказану оцінку розробив залучений департаментом міжнародний експерт, який вивчає рішення Конституційного Суду України та їхню відповідність європейським стандартам щодо функціонування та організації судової влади, а також рекомендаціям, викладеним у висновку Венеційської комісії CDL-AD(2019)027-e «Про правову базу в Україні, що регулює діяльність Верховного Суду та органів судового самоврядування», прийнятому 9 грудня 2019 року.

Також у вказаному документі, зокрема, йдеться про те, що обидва рішення КСУ стосуються деяких ключових проблем, порушуваних Європейською комісією за демократію через право та підкреслюють важливість її висновку.

«Також зазначено, що рішення Конституційного Суду України чітко вказують, що судові реформи можливі лише за умови, якщо вони не суперечать Конституції та відповідають європейським стандартам у цій галузі. Відтак, у перспективі поточної судової реформи, рішення Конституційного Суду України вимагають від влади чіткого бачення напрямку, пріоритетності та подальших кроків, які слід здійснити», – зазначається у повідомленні.

Висновок департаменту правосуддя та правової співпраці при генеральному директораті з прав людини та верховенства права надає органам виконавчої та законодавчої влади України цінну можливість переглянути деякі пункти планованої реформи, що може виявитися проблематичним у контексті незалежності судової влади (*УНН* (<https://www.unn.com.ua/uk/news/1866728-rada-yevropi-nadala-otsinku-rishennyu-ksu-schodo-sudovoyi-reformi-zelenskogo/>). – 2020. – 30.04).

Перший віце-спікер Верховної Ради Р. Стефанчук в ефірі ток-шоу «Право на владу» 14 травня повідомив, що президент В. Зеленський розуміє необхідність проведення судової реформи.

Цель судебной реформа Президента, как отметил Р. Стефанчук, заключается в том, чтобы «судебная власть почувствовала себя властью»

«Сложности заключаются не только в том, что у нас вообще проблемы с судами. Когда президент Зеленский шел на выборы, он говорил: «важно, чтобы судебная власть почувствовала себя властью». Для Президента важно, чтобы судебная власть вступила в свои полномочия и руководствовалась исключительно законом и правом», – заявил Р. Стефанчук.

Вице-спикер парламента также посетовал на то, что Конституционный Суд Украины вынес уже два решения, которыми отменил ряд положений судебных реформ, проводимых как прошлой властью, так и нынешней властью.

«Поэтому мы действуем в той системе координат, в которой мы действуем», – отметил Р. Стефанчук.

Традиционно досталось также Верховному Суду, попытки оптимизировать работу которого, по всей видимости, в том или ином виде будут продолжаться и дальше.

«Это ненормально, что не наполнялись суды (судьями – авт.), у нас есть и некоторые вещи, которые связаны с Верховным Судом. Это ненормально, когда по одной правовой позиции есть три-четыре взаимоисключающих решения Верховного Суда», – заявил первый вице-спикер Верховной Рады.

Р. Стефанчук также сообщил, что в настоящее время на базе Комитета Верховной Рады по вопросам правовой политики действует рабочая группа, которая нарабатывает новый подход к судебной реформе в Украине (*Судебно-юридическая газета* (<https://sud.ua/ru/news/publication/168801-ruslan-stefanchuk-v-ukraine-bolshie-problemy-s-sudami>). – 2020. – 15.05).

Парламент виключив із порядку денного законопроект №2590 щодо питань громадянства, ініційований президентом України В. Зеленським. Низка політиків застерігають, що законопроект допоможе легалізувати незаконно видані російські паспорти. «Слово і діло» звернулося по коментар до директора благодійного фонду «Людина і право», право-

захисника Бориса Захарова. Експерт підкреслив, що запровадження подвійного громадянства відповідає принципам прав людини.

«Насправді, можна було б ухвалювати не закон, а звернутися до Конституційного суду, щоб отримати тлумачення статті про громадянство», – сказав Захаров.

Подвійне громадянство дозволено в 86 країнах світу, в 29-ти – допускається, ще в 51-й – заборонено, в тому числі в Україні.

Він додав, що відповідно до Конституції України стаття може застосовуватися по-різному і, якщо ця стаття буде уточнена на рівні КС, це може уточнити формат правовідносин між громадянами та державою.

«Подвійне громадянство – це нормальний підхід, нормальна практика і я не бачу тут нічого поганого. Єдине, що, якщо тлумачити Конституцію так, що під єдиним громадянством мається на увазі не одне, а єдине щодо всієї України, що, наприклад, окремі області не можуть мати свого громадянства, то подвійне громадянство саме собою є цілком типовим підходом. Це право людини обирати, якої країни громадянином їй бути. У людини може бути кілька ідентичностей, так само в неї може бути кілька громадянств, і вона може спокійно з точки зору прав людини обрати собі кілька громадянств, а не тільки одне», – пояснив Борис Захаров.

Правозахисник зауважив, що заяви про легалізацію російських паспортів на території України – безпідставні, бо в такому разі застосовуються інші підходи. Він пояснив, що таке рішення не впливає на сам факт того, що Росія видає російські паспорти.

«Навпаки, це дає можливість вважати громадянином України особу, яка має інше громадянство. Тут питання в іншому, воно відкриває шлях до двосторонніх відносин щодо певних моментів, коли людина є нерезидентом, але продовжує бути громадянином. Ці двосторонні угоди, які базуються на такому законі, можуть бути укладені», – зазначив він (*Слово і Діло* (<https://www.slovoidilo.ua/2020/05/20/pogljad/polityka/podvijne-hromadyanstvo-chy-isnyuyut-ryzyky-ukrayiny>). – 2020. – 20.05).

Закон про подвійне громадянство ставить під загрозу безвізовий режим для українських громадян. Про це в ефірі «Прямого» заявив правозахисник, народний депутат VII-VIII скликань Леонід Ємець.

«Основний ризик законопроекту про подвійне громадянство це те, що під загрозою безвізовий режим, тому, що ті умови, які Україна погодилась, які виконала, за що отримала безвізовий режим, передбачало єдине українське громадянство. Тому, якщо Україна змінить постфактом ситуацію зі станом громадянства, то це може викликати бажання у Європейського Союзу переглянути умови безвізового режиму, а на фоні світової пандемії, коли країни і так обмежують режими перетину кордону, ну знаєте, так «підставлятися» і дати можливість на законних підставах позбавити Україну безвізу, я вважаю, що це величезна помилка» – сказав Ємець (*Прямий* (<https://prm.ua/zakon-pro-podviyne-gromadyanstvo-stavit-pid-zagrozu-bezvizoviy-rezhim-yemets/>). – 2020. – 19.05).

Президент В. Зеленський ініціює розгляд закону про подвійне громадянство попри те, що це суперечить Конституції України. Про це в ефірі «Прямого» сказав депутат Верховної Ради VIII скликання О. Бригинець.

«У нас Конституція передбачає єдине громадянство. Тому для того, щоб вводити подвійне громадянство на будь-яких умовах, треба спочатку внести зміни до Конституції. Якщо цей закон буде проголосований, відповідно, зразу буде подання в Конституційний суд, і він його скасує. Якщо це так, то виходить, що Зеленський вносить цей законопроект просто для того, щоб зробити якийсь політичний крок, продемонструвати, що він виконує свою обіцянку, хоч вона і не відповідає українській Конституції».

Перекладемо це на побутову мову. 2014 рік, починається війна. Певна кількість людей втікає з України, припустимо, у Францію і відмовляється від громадянства України, тому що не хотіли служити, воювати. І вони стають громадянами Франції. З іншого боку, з Франції приїжджає людина, захищає Україну, воює на

Донбасі. Та людина, яка воює на Донбасі, вона для того, щоб отримати громадянство України, повинна відмовитися від громадянства Франції. А та людина, яка втекла з України і отримала громадянство Франції, тепер може отримати громадянство України, залишившись громадянином Франції. Скажіть, наскільки це справедливо?», – зазначив Бригинець (*Прямий* (<https://prm.ua/zakon-zelenskogo-pro-podviyne-gromadyanstvo-superechit-konstitutsiyi-ukrayini-briginets/>). – 2020. – 18.05).

Глава Національного банку (НБУ) Яків Смолій упевнений в конституційності закону про неповернення банків-банкрутів колишнім власникам, також відомого як «антиколомойський» закон. Про це він сказав в інтерв'ю ВВС.

«Над законом працювала ціла група представників різних інститутів, у тому числі і міністерств фінансів, економіки, Офісу президента, Національного банку, а також Міністерства юстиції. Супроводжував цей процес особисто міністр юстиції. Він стверджує, що усе – закон, усі правки, які були, усе відповідає Конституції. Ми впевнені у тому, що все зроблено правильно. Якись спроби піддати це сумніву можуть бути, але юристи кажуть, що закон відповідає усім конституційним нормам», – сказав Смолій.

Він додав, що міжнародні партнери України і фінансові організації вже позитивно відреагували на ухвалення цього закону. Він вважає, що такою ж буде реакція Міжнародного валютного фонду (*Рубрика* (<https://rubryka.com/2020/05/16/smolij-vpevnenyj-u-konstytutsijnosti-antykolomojskogo-zakonu/>). – 2020. – 16.05).

В. Портников заявив, що у разі скасування Конституційним судом закону, який унеможливило повернення націоналізованих банків колишнім власникам, Україна опиниться на межі дефолту та краху економіки. Про це Портников розповів у етері програми «Суботній політклуб» на Еспресо.TV.

«Ми прекрасно розуміємо, що закон ніколи не був би ухвалений в Україні, якби не тиск

міжнародних фінансових інститутів. Більше того, з цим законом зволікали занадто довго. Тому що, насправді, цей закон мав би з'явитися в турборежимі. Але, коли був турборежим думали про що завгодно, але не про цей закон», – сказав Портников.

Він нагадав, що у цього закону не знайшлося необхідної кількості прихильників у правлячій партії «Слуга народу».

«І навіть президенту не вдалося переконати своїх соратників по фракції, яких він знайшов в інтернеті, що треба проголосувати за цей закон. Але без ухвалення цього закону, Україна, яка й зараз знаходиться у глибокій економічній кризі, потрапила б в економічну катастрофу», – переконаний Портников.

За його словами, МВФ й надалі не довіряє українській владі, через ймовірність скасування закону в Конституційному суді.

«Питання про те, чи не скасує закон Конституційний суд турбує не тільки нас з вами, воно турбує й Міжнародний валютний фонд. Саме тому, довгострокову програму співробітництва з Україною було скасовано, і замість неї було запропоновано отримати короткострокову, в так званому режимі стенд-бай – частинами, і кожна нова частина обговорюється МВФ з представниками українського уряду», – зазначив Портников.

На його думку, скасування закону Конституційним судом призведе до краху української економіки.

«Якщо Конституційний суд скасує цей закон, а український парламент не знайде жодних механізмів для того, щоб унеможливити повернення націоналізованих банків їхнім колишнім власникам, а простіше кажучи – ПриватБанку Ігорю Коломойському, то наступну частину траншу ми не отримаємо. І знову опинимося на межі дефолту і краху української економіки (*Еспрессо. TV (https://espresso.tv/news/2020/05/16/portnykov_yakscho_konstytuciynyy_sud_skasuye_bankivskyy_zakon_ukrayina_opynytsya_na_mezhi_defoltu_ta_krakhу_ekonomiky)*). – 2020. – 16.05).

27 та 28 квітня експерти Центру політико-правових реформ провели вебінари про поняття

національного референдуму та його правове регулювання в Україні для координаторів та активістів ВГО «Інститут «Республіка». Заходи відбулися за підтримки Національного демократичного інституту міжнародних відносин (NDI) та Міжнародної фундації виборчих систем (IFES).

У вітальному слові О. Боцко, директорка програми «Залучення громадян» Національного демократичного інституту міжнародних відносин, наголосила, що ці вебінари передують низці публічних обговорень законопроекту про всеукраїнський референдум, які відбудуться в травні-червні 2020 року та є своєрідним продовженням публічних форумів, під час яких минулого року представники громадськості та політики обговорювали конституційні зміни. Організатори сподіваються, що під час анонсованих обговорень учасники отримають розуміння того, що таке референдум та як він проводиться, і ділитимуться цими знаннями з іншими громадянами.

Загалом під час вебінару експерти Центру політико-правових реформ розповіли про правове регулювання референдуму в Україні, а також детально розкрили основні положення законопроекту «Про всеукраїнський референдум», розробленого парламентською робочою групою в 2020 році: предмет, суб'єкти референдуму, агітація, робота комісій, фінансування тощо. Ділимося основними тезами виступів.

І. Коліушко, голова правління Центру політико-правових реформ, зупинився на самому понятті референдуму та його регулюванні в українському законодавстві в минулому і зараз.

Референдум в одних країнах може бути інструментом народовладдя, а в інших – диктатури. Це залежить від низки показників: предмета референдуму, хто його може ініціювати, агітувати, як гарантується точність підрахунку голосів і встановлення результатів тощо.

Перший закон про всеукраїнський та місцеві референдуми було ухвалено в липні 1991 року. За ним всеукраїнський референдум відбувся двічі. Так, 1 грудня 1991 року українці

на референдумі підтримали проголошення незалежності України. У 2000 році президент Леонід Кучма проголосив консультативний референдум начебто з народної ініціативи, який стосувався реформування державного управління. Фактично він був зманіпульований тодішньою владою.

У Конституції України закріплено право громадян на участь у всеукраїнському та місцевому референдумах.

Конституція України передбачає три випадки проведення всеукраїнського референдуму: 1) при внесенні змін до I, III та XIII розділів Конституції України; 2) при зміні території держави; 3) за народною ініціативою.

У 2010 році за президенства Віктора Януковича була спроба ухвалити новий закон про всеукраїнський референдум. У разі його ухвалення референдум перетворився б на інструмент утвердження диктатури, адже на референдумі можна було б вносити зміни до Конституції України, ухвалювати будь-які закони тощо. Проте законопроект не знайшов підтримки народних депутатів у першому читанні, а після усунення з нього неконституційних положень став нецікавим владі.

У 2012 році на одному з останніх засідань Парламенту VI скликання народні депутати ухвалили законопроект 2010 року в початковій редакції, що містила неконституційні положення. У 2018 році Конституційний Суд України визнав цей закон неконституційним, і з того часу в Україні немає закону, який би регулював процедуру проведення всеукраїнського референдуму.

Ю. Кириченко, керівниця проектів з конституційного права Центру політико-правових реформ, розповіла про роботу над новим законопроектом про всеукраїнський референдум та зупинилися на таких поняттях, як предмет, суб'єкти, ініціювання та правові наслідки референдуму.

У Парламенті IX скликання було створено робочу групу з розробки проектів законів з питань народовладдя, першим з яких став законопроект про всеукраїнський референдум. За основу було взято проект закону,

підготовлений у 2015 році за участі експертів Центру політико-правових реформ. Від початку робоча група була налаштована виписати референдум як демократичний інструмент для народу, а не влади, яка може використати його, щоб «прикрити» свої рішення.

Предмет референдуму за народною ініціативою: а) скасування закону або окремого положення закону; б) вирішення питань загальнодержавного значення.

Суб'єкти референдуму: виборці, Центральна виборча комісія, комісії з всеукраїнського референдуму, ініціативна група, політичні партії, громадські організації, офіційні спостерігачі.

Комісії – схожі на виборчі, проте формуються паритетно з прихильників та опонентів питань, винесених на референдум.

Політичні партії та громадські організації, щоб мати можливість агітувати, повинні зареєструватися як прихильники або опоненти питань, винесених на референдум, при цьому обґрунтувавши свою позицію. Після реєстрації вони створюють фонд з всеукраїнського референдуму, з якого фінансують свою агітаційну діяльність.

Громадські організації вперше можуть бути не тільки офіційними спостерігачами, а й брати активну участь, агітувати, попередньо зареєструвавшись.

Офіційні спостерігачі – українські та міжнародні.

Не можуть бути предметом референдуму: питання, що суперечать положенням Конституції України, Загальної декларації прав людини і можуть призвести до порушення зобов'язань України, визначених Міжнародним пактом про громадянські і політичні права, Міжнародним пактом про економічні, соціальні і культурні права, Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод та протоколами до неї; спрямовані на ліквідацію незалежності України, порушення суверенітету і територіальної цілісності України, створення загрози національній безпеці України, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі; щодо податків, бюджету, амністії; віднесені Конституцією України і законами України до

відання органів правопорядку, прокуратури чи суду. Також на один референдум не можна виносити більше трьох питань.

Процедура ініціювання референдуму за народною ініціативою: 1) збори громадян – щонайменше 300 виборців, на яких формулюються питання референдуму та формується персональний склад ініціативної групи; 2) збір 3 млн підписів виборців у паперовому (займається ініціативна група) або електронному вигляді (організовує ЦВК) протягом 60 днів з дня реєстрації ініціативної групи; 3) видання указу Президента про проголошення референдуму в останню неділю 60-денного строку з дня видання цього указу.

У разі, якщо КСУ перевіряє конституційність питань, винесених на референдум, референдумний процес зупиняється. Якщо питання визнані конституційними – процес відновлюється, якщо ні – він скасовується.

Участь ГО як спостерігачів: спостерігачами можуть бути лише ті організації, статутна діяльність яких охоплює виборче або референдумне право, дотримання і захист виборчих прав, спостереження за виборчим процесом чи процесом референдуму. ГО, яка зареєстрована як прихильник або опонент питання, винесеного на референдум, не може мати офіційних спостерігачів.

Правові наслідки всеукраїнського референдуму: 1) якщо на референдумі підтримано зміни до I, III та XIII розділів Конституції України або рішення про зміну території України, такий закон набирає чинності з дня офіційного оголошення ЦВК результатів голосування; 2) якщо на референдумі підтримано скасування закону або положення закону, вони втрачають чинність з дня офіційного оголошення ЦВК результатів голосування; 3) якщо на референдумі підтримано питання загальнодержавного значення, відповідний орган державної влади повинен обов'язково їх розглянути та ухвалити рішення.

Експерт Центру політико-правових реформ О. Марусяк зупинився на положеннях законопроекту про всеукраїнський референдум, які стосуються інформаційного забезпечення та агітації.

Потрібно розрізняти інформаційне забезпечення та агітацію. Інформаційне забезпечення – це поширення об'єктивної інформації про перебіг референдумного процесу. Агітація має на меті спонукати виборців проголосувати за чи проти питань, винесених на референдум.

Інформаційне забезпечення буває загальне та спеціальне. Загальне – об'єктивне поширення інформації про референдум загалом (наприклад, право участі, як це право реалізувати, місцезнаходження окружної та дільничної комісій тощо); спеціальне – стосується конкретного референдуму (початок і кінець референдумного процесу, рахунки фондів, обґрунтування ініціативної групи тощо).

Слід розрізняти агітацію під час збору підписів на підтримку проведення референдуму, а також агітацію, коли референдум уже оголошено, за або проти питань, винесених на нього.

Агітація під час всеукраїнського референдуму здійснюється лише за кошти фонду ініціативної групи, політичних партій або ГО, зареєстрованих як прихильники або опоненти.

Офіційна позиція Президента України, Верховної Ради України про проведення референдуму з питань внесення змін до I, III та XIII розділів Конституції України або зміни території України не є агітацією.

Форми агітації: перелік невичерпний – від зборів громадян до публічних закликів, головне, щоб форми агітації не суперечили Конституції та законам України.

Ініціативна група має право починати агітацію з першого дня референдумного процесу. Політичні партії та ГО – з дня реєстрації прихильниками або противниками. Агітація закінчується о 24:00 останньої п'ятниці перед днем голосування.

Окрім того, О. Марусяк детальніше розповів про формування комісій з референдуму:

Система комісій: ЦВК як головна комісія з всеукраїнського референдуму, окружні, дільничні комісії, дільнична комісія з електронного голосування з всеукраїнського референдуму.

Кандидатури до окружних та дільничних комісій можуть подавати: ініціативна група, політична партія, яка утворила депутатську фракцію в Парламенті поточного скликання; політична партія, яка зареєстрована як прихильник або опонент. Виборець може входити до складу лише однієї комісії.

Також законопроект визначає перелік тих, хто не може входити до складу окружних та дільничних комісій.

Д. Гартвіг, експерт Центру політико-правових реформ, розкрив питання фінансування референдумного процесу:

Витрати на підготовку та проведення здійснюються лише з коштів Державного бюджету України та коштів фондів суб'єктів процесу всеукраїнського референдуму.

Ініціативна група, політичні партії та ГО, зареєстровані як прихильники або опоненти, для фінансування своєї агітації повинні створити власний фонд.

Такий фонд може мати лише один накопичувальний рахунок в українському банку і не більше одного поточного рахунку в банку в межах територіального виборчого округу.

Добровільні внески однієї особи до фонду обмежуються розміром максимального внеску на підтримку політичної партії протягом року, встановленим Законом України «Про політичні партії в Україні».

Розмір фонду не може перевищувати 45 тисяч розмірів мінімальної заробітної плати, встановленої на 1 січня відповідного року.

Контроль за фондами здійснює ЦВК, НАЗК та банк, у кому відкрито рахунок виборчого фонду.

Загалом у травні-червні заплановано провести шість публічних обговорень, які охоплять основні питання процесу всеукраїнського референдуму. До участі в заходах запрошуємо представників та представниць політичних партій, місцевих рад, депутатських фракцій та груп Верховної Ради України, а також громадянського, експертного та журналістського суспільства. Формат публічного обговорення онлайн передбачає презентації від експертів та експерток та включає модеровану дискусію в малих групах

для напрацювання рекомендацій. Рекомендації будуть проаналізовані та передані робочій групі Верховної Ради України з розробки законопроектів у сфері народовладдя (*ЦППР (https://pravo.org.ua/ua/news/20874401-vseukrayinskiy-referendum-gotuemosya-dopublichnogo-dialogu-z-gromadyanami?)*). – 2020. – 4.05).

15 травня під час конституційного бранчу народні депутати, їхні помічники та експерти обговорили поняття мандата народного депутата, його особливості в Україні та світі, а також зупинилися на останніх законодавчих ініціативах, пов'язаних з діяльністю український парламентарів.

Це вже п'ятий подібний захід, який Центр політико-правових реформ проводить за підтримки Програми USAID РАДА. Ми ставимо перед собою завдання поділитися з народними депутатами та їхніми помічниками знаннями і найкращою світовою практикою з актуальних для України конституційних питань.

І. Коліушко, голова правління Центру політико-правових реформ, коротко охарактеризував два види мандатів – імперативний та вільний і детальніше зупинився на проблемних питаннях, пов'язаних з їх реалізацією. Одне з них – залежність парламентарів від політичних партій, від яких вони були обрані до парламенту. На думку експерта, така проблема найбільше притаманна країнам з незрілою демократією (у т. ч. України) та виявляється у спробах посилити тиск на депутата, змусити його бути «слухняним». Рекомендація фахівця – не шукати способів посилити залежність депутатів від політичного керівництва партії, натомість приділити увагу вдосконаленню виборчих процедур і відповідальності за формування списків партій.

Друга проблема, на якій акцентував Ігор Коліушко, – можливість відкликати депутатів виборцями. Експерт зауважив, що в більшості парламентів депутати обираються не абсолютною, а відносною більшістю. А це значить, що завжди є ті, кого обраний депутат не задовольнятиме, відповідно, його буде легко відкликати. Розробити коректну

процедуру відкликання практично неможливо – за будь-яких умов вона матиме величезну маніпулятивність.

Окрім того, Ігор Коліушко у своєму виступі приділив увагу й питанню депутатської недоторканності. Особливо актуальною в Україні вона стала після того, як у 2019 році парламентарі внесли зміни до Конституції України, фактично скасувавши її. На думку експерта, потрібно говорити не про скасування депутатської незалежності, а її обсяг, який має гарантувати недоторканність депутата в процесі його роботи в Парламенті.

Експерт ЦППР Олександр Марусяк приділив увагу законопроекту №1017, який пропонує зменшити кількість народних депутатів України з 450 до 300 осіб. Він звернув увагу на висновок Конституційного Суду України, у якому вказано на проблеми цього законопроекту – не запропоновано змін до інших статей Конституції, у яких ідеться про конкретну кількість депутатів, необхідну для певної дії (наприклад, станом на сьогодні конституційне подання можуть подати щонайменше 45 депутатів, відповідно, змінюючи загальну кількість депутатів, потрібно зменшити і цей показник), а також порушено принцип безперервності роботи Парламенту.

Ю. Кириченко, керівниця проектів з конституційного права, наголосила, що потрібно відмовитися від будь-яких точкових змін до законодавства. Усі зміни повинні напрацьовувати інклюзивна робоча група, яка враховуватиме попередній експертний доробок і буде налаштована на відкриту дискусію. Такий підхід, на переконання експертки, також позитивно позначиться і на «проходженні змін» у Парламенті.

Також своєю думкою з учасниками заходу поділилися доцентка Харківського національного університету імені Каразіна Ю. Градова та адвокат Д. Терлецький.

Спеціально до заходу експерти Центру політико-правових реформ підготували аналітичні матеріали, у яких розкрили поняття вільного та імперативного мандата, проаналізували окремі законодавчі ініціативи, що стосуються діяльності народних депутатів, а

також порівняли кількісний складі парламентів різних країн світу (ЦППР (<https://pravo.org.ua/news/20874437-mandat-narodnogo-deputata-ukrayini-konstitutsiyi-pitannya>). – 2020. – 18.05).

Бывший судья Киевского райсуда Харькова и советник экс-главы Конституционного суда Украины С. Шевчука Д. Невядомский, создавший недавно ассоциацию судей в отставке, заявил, что приступил к написанию «Конституции государства Федеративная Республика Русь» и призвал всех поучаствовать в этом проекте. Речь идет об идее «переучреждения» государства Украины с ее переименованием в Русь. Эту идею не так давно высказал и известный адвокат Андрей Федур.

Невядомский написал 18 главных идей Конституции на своей странице в Facebook.

Первые пять из них звучат так:

1. Федеративное государство «Русь» – англ. «Ruthenia» полное название «ФРР» (Федеративная республика Русь) – англ. FRR (Federal republic of Ruthenia), основанное на норманнском историческом фундаменте, являющееся альтернативой постсоветским клановым государственным проектам Российская Федерация, Республика Беларусь и Украина.

2. Основным Законом ФРР является Конституция, в которой закреплены основы государственного устройства, функционирования государственных институтов, основные права, свободы и обязанности граждан.

3. Вместо патерналистской государственной системы, основанной на клановости, протекционизме и коррупции в ФРР функционирует либертарианская система, основой которой являются гражданские права и свободы, направленная на содействие гражданину в максимальной реализации его потенциала и достижения законных целей.

4. Признание природного права граждан Руси на учреждение государства, власти и правительства, контроль за их деятельностью и непосредственное участие во власти.

Соблюдение природных прав граждан станет главным условием легитимности власти.

5. Каждая земля Руси выбирает и использует свой региональный язык. Эти языки имеют статус региональных, будут пользоваться поддержкой и защитой государства. Языком высшего образования (со временем) и официальным федеральным языком Руси будет английский.

Кроме того, по задумке Невядомского, в государстве будут править президент (избирается на 7 лет), суд с прецедентной системой (как в США и Британии), а высшим органом власти в «Федеративной Республике Русь» будет двухпалатный парламент Конгресс.

Согласно проекту бывшего судьи, на «Руси» будет внедрено электронное администрирование сферы государственных услуг».

«Введен запрет на физическое общение гражданина и чиновника. Русь – блокчейн-государство. Не выходя из дома, гражданин подает заявления и получает необходимые разрешения и информацию», – пишет Невядомский (*Страна.ua* (<https://strana.ua/news/269085-sudja-nevjadomskij-napishet-konstitutsiju-rusi.html>). – 2020. – 24.05).

Календарний план реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади презентували учора, 19 травня, під час пресконференції, присвяченої “геолокації” реформи.

В. Негода, заступник Міністра розвитку громад та територій, зазначив, що сьогодні Україна перебуває у найвідповідальнішому періоді реформи.

“Як на будь-якій дистанції, можна зробити хороший старт, пробігти навіть дві третини дистанції, але найважливішими є останні метри, години, хвилини, які відділяють нас від фінішу. Наш фініш децентралізації – це не лише чергові місцеві вибори, які ми маємо провести цього року на новій територіальній основі. А це і ціла система рішень, які повинні бути прийняті і в Уряді, і в парламенті, і вони є надзвичайно складними. Календарний план реформи місцевого самоврядування охоплює

цьогорічний період основних точок, які потрібно пройти, щоб реалізувати основні юридичні, правові завдання, які дадуть можливість рухатися далі, – зазначив В’ячеслав Негода, – Наразі наше основне завдання – це затвердження перспективних планів, які ми плануємо завершити цього тижня. Сьогодні це рішення, які стануть основою для майбутніх територіальних громад і вони сьогодні є дуже важливими. Також на основі цього Уряд найближчим часом повинен затвердити адміністративні центри та території майбутніх громад. Далі у нас фінальні рішення Уряду щодо субрегіонального рівня – це ліквідація старих і утворення нових районів”.

За словами В. Негоди, надалі заплановано низку інших рішень – це закон про місцеве самоврядування, про місцеві державні адміністрації (нові редакції), зміни до Податкового та Бюджетного кодексів.

“Це цілий комплекс завдань. Тож на питання “чи завершиться в цьому році процес децентралізації”, я б сказав, що цього року ми повинні завершити формування всієї нормативної бази, яка нам дасть можливість перейти до системи влади і організації місцевого самоврядування в першу чергу, яка буде децентралізована. Але цей процес є тривалим”.

Реформа вимагає злагодженої роботи всіх гілок влади і чільне місце займає законодавча гілка. Віталій Безгін, народний депутат України, голова підкомітету з питань адміністративно-територіального устрою, каже, що із ухваленням законодавчих ініціатив у парламенті проблем не буде.

“Що стосується законодавчого забезпечення – закон номер 2653 ми ухвалили. Я думаю, що будь-то закон чи постанова про ліквідацію та утворення нових районів, вона буде ухвалена під час цієї сесії. Так само буде ухвалена постанова щодо місцевих виборів на новій адміністративно-територіальній основі. Все інше законодавче забезпечення треба ухвалювати протягом наступної сесії цього року. Є нормальний робочий діалог в залі засідань, і ми розуміємо ті фракції та групи, які крім монобільшості, готові підтримувати

доведення реформи до кінця, і розуміють, що це невідворотний процес. Тож або ми зробимо зараз, або це буде ще 5 років копірвання в двох вимірах, що не можна допустити як з точки зору державотворення, так і з точки зору ефективного співіснування наших громадян. Дуже непросто будуть проходити зміни до Податкового та Бюджетного кодексу. Але

фактично децентралізація є реформою “історії успіху” і всі мають це усвідомити”.

Під час пресконференції свої запитання поставили і журналісти з регіонів – загалом взяли участь представники 64 видань із 19 областей (*Український кризовий медіа-центр* (<https://uacrisis.org/uk/yak-bude-ruhatysya-detsentralizatsiya-v-ukrayini>). – 2020. – 20.05).

ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР

Шишкін В., кандидат юридичних наук, доцент, дійсний Державний радник юстиції, заслужений юрист України, суддя Конституційного Суду України (2006–2015)

Реформатори мають читати Конституцію

(Інтерв'ю)

В Україні було кілька спроб провести судову реформу. Утім, жодна з них: ні за часів Петра Порошенка, ні за президентства Віктора Януковича не була успішною. Судді продовжували нахабніти та брати хабарі. А може українське суспільство до чесного судочинства не готове? Може йому спокійніше жити з думкою про продажних суддів? Відповідь на це питання ми шукали у Судді Конституційного Суду України у відставці Віктора Шишкіна. Він гостро, емоційно і безкомпромісно відповів на питання i-ua.tv.

– *Всі говорять про судову реформу. Було кілька спроб її здійснити, але на жаль, нічого не змінилося.*

– Реформаторів у нас багато, а реформ ніяких. Є таке прислів'я: «У сімох няньок дитя без догляду». Воно красномовно відповідає нашим реаліям. Чи не кожен перший політик намагається реформувати суди, але все робить під свою дупу, а не заради виконання завдань правової системи і суспільства в цілому. Відповідно, немає жодних реформ. Замість них – блеф.

Щоб зрозуміти, що таке реформа, треба відкрити тлумачний словник і прочитати значення цього слова. Воно означає зміна форми і змісту. І тільки після цього потрібно думати про реформування. Чи читали постанову Верховної Ради «Про судово-правову реформу» Портнов

та Філатов? Відповідь – ні. А вона – перша закладка. По відношенню до цієї постанови написали цілий розділ Конституції, зразку 1996 року. Утім, її ніхто з реформаторів не читав.

– *В цьому вся біда?*

– Так, там було визначено ціль, напрямки, етапи та мету. Один із принципів Європейської цивілізації про судову владу говорить про наближення суду до народу і людини, але в Україні його ігнорують. Реформа Петра Порошенка передбачала введення судового збору. Крім того, документи перед тим, як принести до суду потрібно було нотаріально завіреними. Що це таке? Хіба це наближення суду до народу? У нас навіть адвокати стали монополіями. Ніяких цілей і задач, пов'язаних з наближенням правосуддя до народу немає.

Наступне, коли ми говоримо про реформи. Що реформувати? У нас чітко було визначено, що судова реформа має складатися з трьох окремих сегментів. Перший – організаційна структура, другий – процесуальне законодавство, третій – судовий корпус – носії судової влади.

У нас все, фактично, відбувалося поетапно. Значну частину процесуальної реформи ми зробили в 2001 році, не розповідаючи казки, яка вона велика, чи неосяжна. Просто виконували те, що написано у Конституції. Основний Закон на реформування судової системи відводив

5 років. Конституція передбачала реформування судів таким чином, аби вони доходили до народу і забезпечували належно реалізацію прав громадян. І це не мої висновки. Такий концептуальний підхід записаний у рішенні Страсбурзького суду у справі «Добертен проти Франції». Почитайте, там все чітко прописано.

На другому етапі почалася ахінея, але найскладніше – це суддівський корпус. Тут треба було шукати людей. Те що витворялося Януковичем не реформа. Він підбирав суддів під себе. Згадайте Родіона Кіреєва, який розглядав справу проти Юлії Тимошенко. Такому салазі за часи СРСР не довірили б таку складну справу. А що зробили Порошенко та Зеленський з Верховним Судом? У результаті, в нас працюють дві установи: Верховний Суд та Верховний Суд України. Відбувається якась контрреволюційна діяльність по знищенню судової системи. Судова влада має бути не третьою, а фактично, першою. Вона, через свої рішення, дає оцінки і законодавчій, і виконавчій гілкам.

– *Можливо, у нас просто звикли бездумно кидатися складними юридичними термінами? Наприклад, дуже часто використовують словосполучення «верховенство права», не розуміючи, що це таке.*

– Я абсолютно погоджуюся. Особливо, щодо терміну «верховенство права». Його ліплять як банний лист до будь-якого закону. Це – ідіотизм. Принцип верховенства права має вказуватися в кількох законах та Конституції. Крапка. Це поняття лише стосується судової діяльності у її чистому вигляді. Додатково, на нього має звертати увагу законодавча влада. І зовсім непотрібно його писати у нормативних актах, які стосуються виконавчої гілки. В неї немає принципу верховенства права. В неї має бути верховенство закону. Виконавча влада повинна виконувати лише ухвалені нормативні акти.

Наші люди не знають, що таке верховенство права. Навіть автор тритомної праці «Верховенство права» Сергій Головатий, наприкінці написав, що не може визначитися зі значенням цього поняття. Бо воно – сукупність усього.

– *Ви сказали тільки про суд?*

– Так. Він повинен користуватися не лише позитивною нормою права, але одночасно говорити про принципи і такі явища як моральність, співмірність і купа інших складників, що належать до верховенства права. Серед цих понять є і варіативність, чого не може бути у виконавчої влади. Тому, Верховенство права – чисто для суду. Відповідно, його слід використовувати у Законі «Про суд», чи в процесуальному законодавстві. А ось коли принцип верховенства права сується у документ, про дорожній рух – нісенітниця чистої води. Тому, не дивно, що ми отримали елементарне нерозуміння реформ судоустрою.

У 1994 році я написав статтю «5 проблем встановлення третьої влади» для журналу «Віче». У ній йшлося про 5 окремих напрямів. Найскладнішим з них виявився суддівський корпус. Минуло 25 років і я досі правий. Бо питання підготовки, добору і контролю за служителями Феміди виявилось невирішеним. Наголошую про контроль. Він має бути не партійним, а суспільним. Бо потрібно прозоро дивитися за судьями. Наглядову функцію за ними здійснює Верховний суд. Однак вибір суддів – дуже складний етап. Він не може вирішуватися попитом, як у банді Порошенка, чи банді Зеленського.

– *Наскільки важливо розуміти стан суспільства і те, яка судова влада йому потрібна?*

– Стан суспільства у нас ще гірший, ніж на початку 90-х років. Більш совковий, ніж тоді. Я б ще сказав: більш не думуючий. Утім під таке суспільство підганяти судову реформу не треба. Це буде крок назад. Планку потрібно підвищувати для того, щоб до неї тягнулися, а не опускали додолу.

Як приклад, наведу досвід Сполучених Штатів Америки після проголошення незалежності. Там правосуддя було на вищому рівні, ніж свідомість мас. Саме тому, все суспільство підтягнулося до стандартів правосуддя. У протилежному випадку, у США домінували би суди Лінча.

Для підвищення свідомості мас потрібна якісна юридична освіта. Як ви думаєте, де

вимоги до неї прописані в Німеччині? І це – не освітнє законодавство. Документ називається закон про статус суддів. У кількох його 5, чи 7 статтях зазначені орієнтовні параметри для юридичної освіти в Німеччині. Вони не залежать від того, ким працюватиме студент: прокурором, нотаріусом, чи поліцейським.

Ось вам відношення цивілізованого суспільства і до суддівського корпусу, і до підготовки юристів в цілому. Бо будь-який юрист – це гвинтик судової системи. І як би ми не казали про автономію прокуратури, її працівники приходять до суду. Те ж саме роблять адвокати, та поліцейські. Всі вони існують для процедури судочинства. Щоправда, в різних іпостасях. Тому, юридична освіта в Німеччині на такому високому рівні.

А що дітям читають в школах України? Як правильно переходити дорогу і чому неможна розбивати вікна камінням? Звісно, усе це добре, але ніхто не говорить про загальні основи. У США – зовсім інша ситуація. Я був у Сполучених Штатах Америки у 1992 році три тижні, у рамках спеціальної програми Держдепу для вищих керівників правоохоронних органів глав СНД. Тоді я займав посаду Генерального прокурора України. Нас водили по Білому Дому, Верховному суду, Конгресу та інших установах. Влітку вони не працюють і туди завалюються натовпи шкільних екскурсій.

Коли нас водили по Верховному суду, мені стало цікаво, що ж там розповідають діточкам їх вчителі та екскурсіводи. Ми попросили наших перекладачів пристати до однієї з шкільних груп. За віком, то буди дітки нашого 6 – 7 класу. Те, що ми почули, на нас справило дуже велике враження. Школярам сказали: «Усі ваші права в нашій державі забезпечуються та захищаються законодавчою владою і президентом». – Шкільний екскурсівод робить паузу і говорить: «Звісно, такого не може бути, але уявіть, якщо президент або парламент порушив ваші права, то це – остання установа, де вони можуть бути захищеними». Це було сказано про Верховний суд. У них судова влада – перша гілка. Хотів би щоб наших дітей виховували саме так.

Ви питали, чи наше суспільство підготовлене. Звісна річ, що ні. Проте це не

означає, що до його рівня треба опустити судову систему. Уся державна політика має бути переоформлена. Законодавці, виконавці та судді повинні у дотриманні закону стати прикладом для пересічних громадян. Людям повинні розповідати про високу вагу судової влади та над відповідальність її носіїв. Однак рівень вимог до суддів має бути набагато вищим, ніж до депутатів і навіть до президента.

У нас так і було. Поки пан Філатов не перекроїв Конституцію і не вибив один важливий принцип. Ми заклали, що звільнення судді не дисциплінарна відповідальність, а конституційно-правова. Іншими словами, за дисциплінарні проступки суддю звільняти неможна. За звичних обставин суддя звільняється за станом здоров'я і за віком. Про особливі обставини звільнення судді, було написано у Законі «Про вищу раду юстиції». Ось там як раз і йдеться про звільнення за порушення присяги. Утім це не вид дисциплінарної відповідальності. Воно стоїть окремим порядком і зветься конституційно-правовою відповідальністю.

Чим вони відрізняються? Дисциплінарний проступок захищений терміном давності, а конституційно-правовий, ніякими строками давності не захищений. Коли б суддя не вчинив дії, що підпадають під несумісність, чи порушення присяги, хоч через 5 – через 7 років – це конституційно правова відповідальність. Ці люди не розуміють глибини і беруться за реформи.

– Ви кажете суспільство невідготовлене? Тобто воно не готове до реформування судів?

– Так, воно неготове до сприйняття і реформування суду. Воно не знає, що реформувати. Воно невідготовлене до сприйняття судового корпусу і судової діяльності. Його правова свідомість знаходиться на невисокому рівні. Тут мені пригадалася ситуація у країні-агресорці, із встановленням суду присяжних. Під час проведення експерименту у кількох російських областях, правозахисники з'ясували, що посткріпасницька імперія виявилася більш підготовленою для введення суду присяжних, ніж пострадянське суспільство.

До речі, в Україні формально також є суд присяжних. Однак це – одна назва і результати реформи імені Портнова. Він обізвав народних засідателів присяжними і думає, що зробив реформу. Це ж повна нісенітниця!

– *Складається враження, що наше суспільство невідготовлене тому, що довго жило під зовнішнім управлінням, і під радянщиною зокрема.*

– Справа також і в радянщині. Утім кріпосницька Російська імперія виявилася більш підготовленою до запровадження суду присяжних, ніж сучасна РФ. Суспільство треба вчити. Покажіть мені як зараз відбувається масова підготовка людей до знання права? І не треба бути обізнаним на всі сто як юрист, але основні засади мають знати всі. Я пам'ятаю, як це робило товариство «Знання». Через лекції та іншу пропагандистську роботу, громадян готували значно краще, ніж зараз. Оскільки тоді все було заідеологізоване, юридичній освіченості радянського суспільства приділяли більше увагу ніж сьогодні українському.

Саме тому, реформа судочинства – це комплексний підхід, а не схотілося із чотирьох судів зробити два. Це – нісенітниця. Зараз президент призначає суддів безстроково, а раніше це робив парламент. На пленарних засіданнях судді отримували свої посади відкрито. Трансляцію сесії міг подивитися по телебаченню кожен охочий. Безперечно, суддів призначали часто-густо конвеєром і методом кнопкодавства. Однак що ми отримали зараз, після 2016 року? Суддів тишком-нишком у своєму кабінеті призначає президент. Що за ерунда? Для контрастності прикладу, у США суддів також призначає голова держави, але він робить це через комісію сенату. Тобто, закритість називається реформою імені Філатова, чи Портнова. Ось вам і вся відповідь.

– *Від кого мають йти потуги до реформування? Від суспільства, чи еліти? Чи є в нас еліта?*

– Еліти в нас немає, тому нікому нести потуги. Залишається суспільство, але наскільки воно готове? Візьмемо проект «Реанімаційний пакет реформ». Хлопчики і дівчатка з гарячими очима хотіли змінити країну. Та що вийшло натомість?

Реформа 2016 року. Вони навіть підтримували той реформаторський ідіотизм імені Філатова. У судовій сфері «Реанімаційний пакет реформ» повністю провалився. Я вже не знаю, від кого мають йти потуги. Хочеться бути диктатором і все запроваджувати за сценарієм Чилі.

– *Ви розповіли як не треба. А як треба? Усе написано в Конституції?*

– Треба, по-перше, дійсно прочитати уважно Конституцію, але не сьогоднішню спотворену, а в редакції 1996 року. І ознайомитися не лише зі статтями, пов'язаними з судом, а вивчити розділи «Загальні засади» і «Права людини». У ньому можна знайти концепцію і філософію – всієї нашої держави. Там написано, що людина є соціальною цінністю і як має поводитися влада. У 5 статті зазначено, що народ є спочатку сувереном, а вже потім джерелом влади. Проте з наших політиків її, мабуть, ніхто не читав. Тому, я б порадив вивчити Конституцію комплексно.

По-друге, треба прочитати що написано в концепції судово-правової реформи 1992 року. Ознайомитися з її метою та цілями. У нас в парламенті сидить чимало людей, що захистили наукові дисертації. Ці кандидати і доктори мають пам'ятати про принцип історизму. Хай тоді подивляться на базу, яка закладалася з 1991 по 2002 роки. Хай вивчать як реформа розвивалася і що було зроблено.

По-третє, треба прочитати рішення Європейського суду з прав людини по справі Добертена проти Франції та інші європейські документи, пов'язані з правосуддям і добром суддівського корпусу. Потім вже слід визначити, що у нас не так з організацією судівництва. Воно складається з трьох внутрішніх елементів. Судового устрою – організації, судочинства – процедури і судового корпус – носія судової влади. Треба подумати, що треба зробити для правильного судового устрою. У нас було все добре до етапу закону, який у 2010 році народив ще один спотворювач Ківалов. Він заклав розвал, який пішов скрізь. Тобто, треба обрати найбільш вдалу організаційну структуру. Потрібно визначитися з основними процесуальними параметрами: які учасники, де людина, через призму наближення судових послуг до їх споживача.

По-четверте, слід розібратися з суддівським корпусом і навчанням для нього. Тут треба поставити питання, а що в нас з юридичною освітою. У нас точно все в порядку? Ми дійсно навчаємо правильно? Звісно, суддя не зобов'язаний на зубок знати закон. Для такої важливої роботи судді не достатньо знання закону. Проте навіть рідкісний падлюка може знати на відмінно усі норми права. Саме тому, під час добору у судді потрібно запускати й інші

механізми. Вони мають допомогти вирішити, чи достойна людина бути служителем Феміди, з точки зору, своїх якостей. Ось ці напрямки мають бути визначені, тими хто бере участь у реформуванні, а не те, що вони лівою рукою під правим коліном написали за 15 хвили і вважають, що зробили велику справу (*I-Ua.tv* (<https://i-ua.tv/society/26627-viktor-shyshkin-reformatory-maiut-chytaty-konstytutsiiu>). – 2020. – 18.05).

Пошва Б., суддя Верховного Суду України, заслужений юрист України

Зневажене рішення КС

У рішенні від 18.02.2020 №2-р/2020 Конституційний Суд дав однозначну відповідь щодо неконституційності «новоутвореного» Верховного Суду, його структури та складу. Проте ось уже третій місяць очільники Міністерства юстиції, Державної судової адміністрації та ВС не роблять жодних кроків для його виконання.

Привласнений статус

У рішенні №2-р/2020 КС підтвердив межі конституційних змін щодо ВСУ, передбачених у законі «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2.06.2016 №1401-VIII, – лише зміна назви: з «Верховний Суд України» (найвищий судовий орган у системі судів загальної юрисдикції) на «Верховний Суд» (найвищий суд у системі судової структури України).

Підтверджені зміни і без цього рішення визначалися висновками КС від 20 і 30 січня 2016 року. Однак у пп.6 і 7 рішення №2-р/2020 важливою є дата – 30.09.2016, тобто час, коли згідно із Конституцією перейменованій ВСУ став «Верховним Судом».

Натомість 9.11.2017 в Україні додатково був зареєстрований ще один, так званий новоутворений ВС. Хоча ні указом Президента, ні законом він не утворювався. Проте більш як через рік після набуття чинності змінами до Конституції звичайна фізична особа Віктор Капустинський, який на цей день присвоїв

звання службової (т.в.о. керівника апарату реєстрованої юрособи), зареєстрував другий «Верховний Суд» (код ЄДРПОУ 41721784) зі змістом діяльності, який належить найвищому судовому органу держави.

Утім, в Україні діє Цивільний кодекс, чч.2 і 3 ст.81 («Види юридичних осіб») якого визначають правову природу будь-якої юрособи, зокрема й тієї, яка заснована та зареєстрована В.Капустинським як фізичною особою. Вона є юрособою приватного права, а не конституційним органом.

Проте ВСУ (з 30.09.2016 перейменованій на «Верховний Суд») навіть не юрособа публічного права, а орган державної влади, засновником якого є Верховна Рада. Саме з таким статусом він зареєстрований в ЄДР на підставі закону «Про реєстрацію» від 7.02.2002 №3018-111 (код ЄДРПОУ 00019034).

Делегування повноважень

Якщо в ст.125 Конституції передбачено, що найвищим судовим органом є Верховний Суд, то закон про реєстрацію має тільки конкретизувати процедуру його діяльності. У рішенні від 12.02.2002 №3-рп/2002 КС вирішив, що «Конституція як головне джерело національної правової системи є також базою поточного законодавства. Вона надає можливість урегулювання певних суспільних відносин на рівні законів, які конкретизують закріплені в Основному Законі положення», а не їх підміну.

Законом №1401-VIII у ст.129 Конституції вперше в історії України визначено форму здійснення правосуддя: «судочинство провадиться суддею одноособово, колегією суддів чи судом присяжних», але не палатою, об'єднаною палатою касаційного суду, чотирма касаційними судами чи Великою палатою ВС від його імені.

Крім того, КС у пп.18 п.3 рішення від 23.12.97 №7-зп наголосив, що делегування повноважень конституційного органу (Верховної Ради), який утворено українським народом як єдиним джерелом влади, який утворено законом, «Конституція не передбачає».

ВСУ також утворено українським народом (а не фізичною особою), і тому ВР у законі не мала права делегувати конституційні повноваження ВСУ палаті, об'єднаній палаті, касаційним судам чи ВП ВС, оскільки це не відповідає вимогам ч.3 ст.125 і ст.129 Конституції.

Та які вимоги щодо дотримання Конституції можна висунути юрособі приватного права, навіть якщо вона має назву «Верховний Суд»?

Перешкоди в перейменуванні

Рішенням №2-р/2020 підтверджено, що «законом №1401-VIII не змінено конституційних функцій ВСУ та його місця у системі судоустрою України». Також наголошено, що закон №1401-VIII не порушив принципу інституційної безперервності функціонування найвищого інституту судової влади, який після набрання чинності законом №1401-VIII (тобто з 30.09.2016, а не з 15.12.2017) продовжує діяти під назвою «Верховний Суд».

Після постановлення КС рішення №2-р/2020 пройшло понад 2 місяці. Утім, попри більш ніж 300 заяв і скарг громадян та юросіб про перегляд рішень найвищим судовим органом, які надійшли до ВСУ, його діяльність органами виконавчої влади не відновлено.

Так, дані про припинення ВСУ як юрособи, внесені 21.06.2018 державним реєстратором Печерської районної в м.Києві держадміністрації за підробленими бланками та печаткою ВСУ так званим ліквідатором ВСУ Валентином Сердюком, який присвоїв собі звання в.о. керівника апарату ВСУ (з травня

2019 року В.Сердюк – суддя Касаційного цивільного суду), до цього часу ні реєстратором, ні міністром юстиції не скасовано.

Крім того, головними перешкодами для перейменування ВСУ на ВС є:

- нескасування очільниками ДСАУ та «новоутвореного» ВС спільного наказу «Про утворення ліквідаційної комісії Верховного Суду України» від 7.06.2019 №560/90-ОД;

- неприпинення повноважень «новоутвореного» ВС щодо розпорядження бюджетними коштами та здійснення правосуддя як найвищим судовим органом.

Хоча саме за умисне невиконання рішень КС із 13.07.2017 передбачено кримінальну відповідальність службових осіб за ч.4 ст.382 Кримінального кодексу.

Участь у конкурсі

Хоча рішення №2-р/2020 для безперервності діяльності ВСУ, на перший погляд, має формальний характер, по суті, це єдина оцінка судової реформи 2016 року на відповідність вимогам Конституції. Зокрема, це стосується п.2 резолютивної частини, де лаконічно визначено неконституційність п.14 розд.ХІІ «Прикінцеві та перехідні положення» закону «Про судоустрій і статус суддів» від 2.06.2016 №1402-VIII.

Ідеться про право суддів ВСУ «брати участь у конкурсі на посади суддів ВС у відповідних касаційних судах у порядку, визначеному цим законом» та «перевагу серед інших кандидатів при рівних умовах». КС вирішив, що положення п.14 суперечать вимогам 5 статей Конституції: ст.6, чч.1, 2 ст.8, ч.2 ст.19, чч.1, 2 ст.55, ч.1 ст.125.

Цей висновок є логічним завершенням рішення №2-р/2020. Якщо ВСУ не ліквідувався, «а продовжує функціонувати в інтересах Українського народу (п.5 цього рішення)», то його судді мають перебувати у його складі та здійснювати правосуддя. Отже, у 6 суддів ВСУ, яких указами Президента призначено до «новоутвореного» ВС, із дня проголошення рішення №2-р/2020 виникає конституційний обов'язок подати заяву про повернення до складу ВСУ. Адже їхнє право

брати участь у конкурсі в інші суди під час перебування на посадах суддів ВСУ визнано неконституційним.

Таким чином, через визнання у рішенні №2-р/2020 неконституційним пп.7 і 14 розд.ХІІ закону №1402-VІІІ КС дав однозначну відповідь про неконституційність «новоутвореного» ВС (код ЄДРПОУ 41721784) як юридичної особи, його структури та складу.

Непослідовність мотивування

Утім, КС неповно відповів на доводи подання ВСУ. Зокрема, він вирішив, що положення пп.4, 8, 9, 11, 13 розд.ХІІ закону №1402-VІІІ «прийняті з метою юридичного регулювання функціонування найвищого суду в системі судоустрою України», а тому підстав для визнання їх неконституційними немає. У той же час у пп.2—7 рішення №2-р/2020, навіть без посилання на свої попередні рішення, КС підтверджує неконституційність цих пунктів.

Причини непослідовності можна знайти в окремій думці судді КС Олега Первомайського стосовно рішення №2-р/2020. Він зазначив: «Методологія КС щодо опрацювання фінального тексту у більшості справ має такий недолік, як

постійне скорочування тексту мотивувальної частини рішення у зв'язку з тим, що певні частини тексту не дістають підтримки необхідної кількості суддів КС. Унаслідок цього ухвалені рішення іноді мають своєрідні «прогалини» у мотивуванні юридичної позиції КС, що, звісно, не сприяє зовнішньому сприйняттю та якісному тлумаченню рішень Суду, їх подальшому виконанню».

Аналогічна позиція щодо мотивування рішень КС міститься в окремих думках інших суддів КС, і не тільки щодо рішення №2-р/2020. Так, суддя КС Ігор Сліденко – доповідач у справі – в інтерв'ю за наслідками постановленого рішення зауважив, що «до листопада 2017 року ще можна було казати в теорії про визнання неконституційною усієї реформи 2016 року, але потім – практично неможливо. Рішення, яке ухвалив КС щодо подання ВСУ, стовідсотково було компромісно-паліативним та обумовлено тими обставинами, які склалися на момент

винесення рішення. Проблему ВСУ породила сама ж реформа 2016 року».

Виникає запитання: що змінилось у Конституції з листопада 2017 року, аби перешкодити КС визнати неконституційною усю реформу-2016?

Переведення на свої ж посади

Чи вимагає перейменування переводу суддів ВСУ і куди? Ця нібито суперечність, а фактично маніпулювання Конституцією у п.13 рішення має пояснення в окремій думці О.Первомайського. Констатуючи відсутність відмінностей між юридичним статусом судді ВСУ та судді ВС, КС зауважує, що «перейменування закріпленого в Конституції органу – ВСУ – не може відбуватися без переведення суддів ВСУ на посади суддів ВС».

Перейменування державного органу означає тільки зміну його назви, а не реорганізацію, яка викликає потребу переведення. Адже судді, як і працівники апарату ВСУ, вже перебувають на посадах у найвищому судовому органі держави (однак ще не перейменованому через блокування в реєстрі). Така позиція підтримується і Європейським судом з прав людини (рішення від 23.06.2016 у справі «Baka v. Hungary»).

У цьому ж пункті КС також зазначає, що «вилучення слова «України»... не може бути підставою для звільнення всіх суддів ВСУ або їх переведення до іншого суду, тим більше суду нижчої інстанції». Тим самим спростовує твердження першої частини речення про переведення їх до іншого суду під час перейменування.

Таким чином, судді ВСУ мають здійснювати свої повноваження як судді ВС, для чого ВСУ має виконати вимоги ст.125 Конституції та змінити назву на «Верховний Суд». Це буде негайно зроблено після розблокування його діяльності органами виконавчої влади.

І саме рішення №2-р/2020 відкриває ключ до успіху всіх майбутніх реформ у державі, і не тільки судової (*Закон і Бізнес* (https://zib.com.ua/ua/142580-yak_dovgo_pravosuddya_v_kraini_zdiysnyuvatime_yurosoba_priva.html)). – 2020. – 9-15.05).

Поєдинок О., к.ю.н., адвокат, доцент кафедри міжнародного права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету ім. Т. Шевченка, голова Комітету з юридичної освітньої політики та Секції міжнародного сімейного права Комітету сімейного права Асоціації адвокатів України

Біпатриди в законі?

Іще в середині грудня 2019 року президент Володимир Зеленський подав до Верховної Ради проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо питань громадянства, визначивши його як невідкладний. Утім, лише зараз український парламент планує його розглянути в першому читанні, хоча й має труднощі із включенням цього питання до порядку денного.

Більше «легальних» біпатридів

Ще перш ніж законопроект було зареєстровано у Верховній Раді та всі змогли ознайомитися з його текстом, відповідний президентський крок анонсувався як спрямований на лібералізацію державної політики щодо множинного громадянства. Певні підстави для цього були, про що свідчить текст проекту Закону.

По-перше, добровільне набуття повнолітнім громадянином України громадянства іншої держави пропонується викреслити з переліку підстав для втрати українського громадянства. Імовірно, так ініціатор законопроекту прагне скасувати наявну в чинному законодавстві норму, яка на практиці є напівмертвою через небажання багатьох іноземних держав ділитися з Україною інформацією про набуття свого громадянства.

По-друге, зменшується кількість осіб, які, набуваючи громадянство України, повинні подати зобов'язання припинити іноземне громадянство та виконати це зобов'язання впродовж двох років з моменту набуття громадянства України. Натомість пропонується подавати декларації про відмову від іноземного громадянства (для іноземців, які боронили незалежність і територіальну цілісність України, та громадян держави-агресора чи держави-окупанта, які зазнали там переслідувань) або скласти присягу

громадянина України (для громадян держав із переліку, що буде затверджуватися Кабміном).

Значення цих декларацій і присяги не варто перебільшувати – це не більш ніж «заспокійливі ліки» для України. Для іноземних держав такі, зроблені відповідно до українського законодавства, заяви можуть не мати жодних юридичних наслідків і жодним чином не впливати на іноземне громадянство осіб, які фактично залишатимуться громадянами двох чи кількох держав.

Чиновникам – зась!

Законопроект також містить низку положень, спрямованих на врегулювання проблеми перебування «при владі» осіб із множинним громадянством. До низки законів («Про Раду національної безпеки і оборони України», «Про місцеві державні адміністрації», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про Національний банк України», «Про природні монополії», «Про Центральну виборчу комісію», «Про Кабінет Міністрів України», «Про запобігання корупції», «Про прокуратуру», «Про Національну поліцію» тощо) пропонується ввести обмеження щодо можливості обіймати посади у разі наявності іноземного громадянства.

Крім того, передбачається включення декларацій про відсутність громадянств іноземних держав до переліків документів, які подаються на конкурси чи під час призначення на відповідні посади.

Це очевидний крок назустріч побажанням українського суспільства, яке гостро реагує на випадки виявлення в українських чиновників іноземних паспортів і сумнівається, що такі особи діятимуть в інтересах українського народу. Підвищена вимога щодо лояльності публічних службовців, у принципі, є нормальним явищем.

Утім, залишається відкритим питання відповідності такого підходу конституційним принципам єдиного громадянства (згідно з яким український громадянин із іноземним паспортом повинен розглядатися Україною виключно як українець) та рівності громадян у праві на участь в управлінні державними справами, на доступ до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування.

На жаль, ці зміни не сприяють досягненню нагальної мети – узгодження законодавства про публічну службу із законодавством про громадянство. Так, передбачається встановлення обмежень для всіх біпатридів, незалежно від конкретних обставин набуття іноземного громадянства.

Водночас чинним українським законодавством у частині, до якої зміни не пропонуються, передбачено низку ситуацій, коли українець може мати множинне громадянство. Наприклад, коли йдеться про громадян України – жителів окупованого Криму, російське громадянство яких, відповідно до Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», вважається набутим примусово й автоматично, а тому не визнається Україною та не є підставою для втрати громадянства України.

Легалізація російської паспортизації?

Якщо з Кримом усе більш-менш зрозуміло, то щодо російського громадянства жителів Донбасу в багатьох виникають сумніви. Процедура російської паспортизації на Сході України відрізнялася від кримської тим, що жителі Донбасу для спрощеного набуття громадянства Російської Федерації мають самостійно звертатися до компетентних органів і подавати документи згідно з переліком.

Це створює ілюзію добровільності набуття російського громадянства. Однак ця видимість, ретельно створювана державою-агресором, не повинна вводити в оману. Важливим є контекст, у якому відбувається набуття громадянства Росії. І в Криму, і в Донбасі цей контекст один і той самий – збройний конфлікт, розпочатий

агресією Російської Федерації проти України на порушення загально визнаних норм і принципів міжнародного права, та необхідність виживати в умовах іноземної окупації.

Саме тому до обох названих частин України підхід має бути однаковий: не може йтися про жодну добровільність, у контексті відповідної підстави для втрати громадянства України, яка передбачена пунктом 1 частини першої статті 19 чинного Закону України «Про громадянство України» і яку президент пропонує прибрати.

Більше того, питання російської паспортизації в Донбасі вже врегульоване схожим чином, як це було зроблено щодо Криму. Правда, зроблено це не через Закон України, а шляхом видання 8 травня 2019 року постанови та розпорядження Уряду. Із самої назви розпорядження Кабінету міністрів України «Про невизнання Україною паспортних документів, виданих уповноваженими органами іноземної держави» від 08.05.2019 № 362-р бачимо, що Україна не визнає правових наслідків «роздачі» російських паспортів у Донбасі. Такий підхід – правильний не лише з юридичної та гуманістичної точок зору, а й із суто прагматичних міркувань майбутньої реінтеграції окупованих територій.

Back to the USSR?!

А ось чого, мабуть, ніхто не очікував від законопроекту, спрямованого на лібералізацію, – то це повернення до радянських практик. Йдеться про запровадження нової підстави для втрати громадянства України – «порушення присяги громадянина України, що виявилось у вчиненні злочину проти основ національної безпеки України, за який особа була засуджена в Україні».

Припинення громадянства, що, фактично, є санкцією за вчинене правопорушення, в теорії конституційного права називається позбавленням громадянства, яким би терміном законодавець не намагався замаскувати це заборонене Конституцією України явище. Встановлена Основним Законом України абсолютна заборона позбавляти громадянства історично була своєрідним символічним жестом, що став наслідком бажання уникнути

повторення радянської практики застосування припинення громадянства як карального заходу для тих, хто діяв усупереч офіційним інтересам СРСР.

Крім того, якщо йдеться про будь-яке припинення громадянства з ініціативи держави, необхідно дотримуватися передбачених міжнародним правом обмежень. Відповідні положення було детально проаналізовано у Висновку Венеціанської комісії 2016 року щодо проекту французького конституційного закону «Про захист нації».

Утім, імовірно, цей документ не враховувався під час підготовки законопроекту, інакше було б узято до уваги принцип недискримінації, в контексті регулювання питань громадянства, розкритий у пункті 47 Висновку. Так, норми щодо громадянства мають відповідати принципу заборони дискримінації своїх громадян, незалежно від того, чи вони є громадянами за народженням, чи набули свого громадянства пізніше. Схоже положення

бачимо й у вже згаданому конституційному принципі рівності, і в статті 5 Європейської конвенції про громадянство, і в статті 2 Закону України «Про громадянство України».

Ця теза – важлива, оскільки про присягу, за порушення якої можна втратити громадянство України, може йтися, як впливає з тексту законопроекту, лише у випадку осіб, які набуватимуть українське громадянство не за народженням.

Безумовно, прагнення збалансувати інтереси особи і держави в питаннях громадянства, з урахуванням сучасних непростих українських реалій, – дуже добрий намір. Утім, навіть найкорисніші ідеї потребують належного втілення, з урахуванням вимог Основного Закону та міжнародних зобов'язань України. Відповідно, ініціатор законопроекту, народні депутати та їхні консультанти мають попереду ще багато роботи (*Дзеркало тижня* (<https://dt.ua/internal/bipatridi-v-zakoni-348357.html>). – 2020. – 20.05).

Гартвіг Д., експерт Центру політико-правових реформ

Який референдум може отримати Україна: положення законопроекту «Про всеукраїнський референдум»

Більш як два роки в Україні немає чинного законодавства, яке б регулювало проведення всеукраїнського референдуму. Утім, нещодавно парламентська робоча група завершила роботу над проектом Закону України «Про всеукраїнський референдум». Яким чином у ньому виписано предмет і суб'єкти референдуму, референдум за народною ініціативою, фінансування, інформаційне забезпечення референдуму та агітацію – розповідаємо нижче.

26 квітня 2018 року Конституційний Суд України визнав неконституційним Закон України «Про всеукраїнський референдум» 2012 року, який, зокрема, дозволяв ухвалити нову Конституцію на маніпулятивному референдумі. Відтоді ось уже два роки українці не можуть реалізувати своє право волевиявлення шляхом

участі в загальнонаціональному референдумі, перебуваючи в дещо в радянських реаліях, за яких конституційні права лише декларуються на папері, а фактично не мають ніякого правового регулювання для реалізації.

Нещодавно, 22 квітня 2020 року, Комітет Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування надав відповідь Центральній виборчій комісії щодо питань законодавчого регулювання організації і порядку проведення всеукраїнського та місцевих референдумів в Україні.

У Відповіді добре узагальнено правову ситуацію в Україні щодо референдумного процесу, яка виникла у зв'язку з неконституційністю попереднього закону. Однак дещо дивно бачити твердження

Комітету, що Конституційним Судом України не покладено обов'язок на жоден орган державної влади вчинити дії, пов'язані з ухваленням рішення КСУ про неконституційність закону 2012 року. Очевидно, відповідальні є. І це – сама Верховна Рада України, яка ухвалила неконституційний закон.

ВРУ як орган законодавчої влади – саме та інституція, яка відповідальна за ухвалення тих чи інших політик, у тому числі і за забезпечення реалізації права українців на волевиявлення через референдуми. Саме Парламент має виправити свої помилки, на які вказав Конституційний Суд України, ухваливши належний закон, який би регулював референдумний процес відповідно до Конституції України та з урахуванням світового доробку належної практики загальнонаціональних референдумів.

І зовсім скоро Україна може вийти із ситуації формальної декларації права на національний референдум і перейти до його фактичної реалізації.

Парламентська робоча група розробила новий проект Закону України «Про всеукраїнський референдум», який є першим законопроектом у сфері народовладдя та прямої демократії. Наприкінці квітня відбулися перші регіональні обговорення цього документа.

Основна загроза закону 2012 року полягала в предметі референдуму: можливість ухвалювати нову Конституцію, скасувати конституційні зміни, ухвалити будь-який закон ставили під удар конституційну стабільність держави та могли стати чудовими механізми для маніпуляцій з боку влади.

Законопроект 2020 року пропонує обмежити предмет до чотирьох питань:

- зміна розділів I, III, XIII Конституції;
- зміна території через затвердження ратифікації міжнародного договору;
- втрата чинності закону або його окремих положень (скасувальний референдум);
- вирішення питань загальнодержавного значення (консультативний референдум).

А також містить перелік питань, які не можуть бути предметом референдуму:

НЕ МОЖУТЬ БУТИ ПРЕДМЕТОМ ВСЕУКРАЇНСЬКОГО РЕФЕРЕНДУМУ ПИТАННЯ:



що суперечать положенням Конституції України, Загальної декларації прав людини і можуть призвести до порушення зобов'язань України, визначених за Міжнародним пактом про громадянські і політичні права, Міжнародним пактом про економічні, соціальні і культурні права, Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод та протоколами до неї;



спрямовані на ліквідацію незалежності України, порушення суверенітету і територіальної цілісності України, створення загрози національній безпеці України, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі;



щодо податків, бюджету, амністії;



віднесені Конституцією України і законами України до відання органів правопорядку, прокуратури чи суду;



більше трьох будь-яких питань на одному всеукраїнському референдумі.

визнані КСУ такими, що не відповідають Конституції України



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



UKaid
from the British people



Інфографіку підготовлено Центром політико-правових реформ за підтримки Міжнародної фундації венісарських систем (IFES), Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) та британської делегації від уряду Великої Британії.

Ініціювати референдум можуть бути різні суб'єкти залежно від предмета. Референдуми щодо зміни розділів Конституції та ратифікації міжнародного договору щодо зміни території призначаються органами

державної влади відповідно до правової природи цих питань. Тоді як скасувальний та консультативний референдуми можуть бути проголошені Президентом за народною ініціативою.

ЯК НАРОДУ ІНІЦІЮВАТИ ВСЕУКРАЇНСЬКИЙ РЕФЕРЕНДУМ?



1 етап

Збори громадян України — не менш як 300 виборців.

Найголовніше на зборах:

- формулюється питання всеукраїнського референдуму
- формується персональний склад ініціативної групи (щонайменш 60 виборців, лише одна група)



2 етап

Збір 3 млн підписів виборців не менш як у 2/3 адміністративно-територіальних одиниць і не менш як по 100 тис. підписів у кожній одиниці в паперовій (організовує ініціативна група) або електронній (організовує ЦВК) формах протягом 60 днів з дня реєстрації ініціативної групи



3 етап

Президент України видає УКАЗ про проголошення всеукраїнського референдуму в останню неділю 60-денного строку з дня видання цього Указу



Референдумний процес зупиняється у разі відкриття конституційного провадження щодо конституційності питання всеукраїнського референдуму до ухвалення Конституційним Судом України відповідного рішення



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



Інфографіку підготовлено Центром політико-правових реформ за підтримки Міжнародної фундації виборчих систем (IFES), Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) та британської допомоги від уряду Великої Британії

Україні». До речі, більшість норм фінансового контролю, які визначені в законі про партії, застосовуються і до референдумного процесу. Це дозволяє імплементувати систему правових норм із запобігання і протидії політичній корупції на інститут референдуму, у якому ризики прояву такої корупції є досить високими.

Норми фінансового забезпечення референдумного процесу дозволяють слідкувати за всіма операціями, які відбуваються з коштами фондів суб'єктів. Реалізація такої можливості є вкрай важливою в умовах збройної агресії з боку Росії та загальнодержавного значення правових наслідків референдуму.

Варто відзначити, що в законопроекті розмежовується інформаційне забезпечення референдуму та агітація. При поширенні інформації про питання всеукраїнського референдуму та про перебіг процесу всеукраїнського референдуму потрібно дотримуватися об'єктивності, неупередженості, збалансованості, достовірності, повноти і точності інформації.

Інформаційне забезпечення може бути як загальне, яке стосується референдумного процесу в цілому (інформування про права громадян, інформація про дільниці, інформування про підстави, порядок та процедуру голосування на референдумі тощо), так і спеціальне, яке стосується конкретного референдуму щодо конкретного питання (початок процесу, зміст питання, рахунки фондів, офіційні адреси комісій, діяльність ініціативної групи тощо).

Важливо розрізняти дві форми агітації під час референдумного процесу:

Агітація всеукраїнського референдуму – це здійснення будь-якої діяльності, що спонукає виборців на всеукраїнському референдумі голосувати «за» чи «проти» питання всеукраїнського референдуму. Така агітація проводиться лише за рахунок коштів фондів ініціативної групи, політичної партії та громадської організації.

Агітація під час збору підписів – це здійснення будь-якої діяльності, що спонукає

виборців підтримати або не підтримати ініціативу проведення всеукраїнського референдуму. Таку агітацію мають право здійснювати політичні партії та громадські організації у разі створення ними фонду агітації щодо ініціативи та ініціативна група.

Наслідки всеукраїнського референдуму можуть бути різні залежно від його предмета. Закон про зміну розділів I, III, XIII Конституції України, закон про ратифікацію міжнародного договору про зміну території України, затверджений на всеукраїнському референдумі, набирає чинності з дня офіційного оголошення ЦВК результатів голосування.

У разі проведення скасувального референдуму положення закону або закон у цілому втрачають чинність з дня офіційного оголошення ЦВК результатів голосування. Якщо це питання не підтримане на референдумі, повторно його можна внести лише через рік з дня оголошення результатів

У разі проведення консультативного референдуму питання загальнодержавного значення, підтримані за результатами референдуму, є обов'язковими для розгляду й ухвалення рішення відповідними органами державної влади, їх посадовими особами.

Розробка законопроекту – лише перший крок до забезпечення реалізації права волевиявлення українців шляхом участі в загальнонаціональному референдумі. У травні та червні на нас ще чекають публічні обговорення законопроекту, організовані Центром політико-правових реформ у партнерстві з Національним демократичним інститутом міжнародних відносин (НДІ), Міжнародною фундацією виборчих систем (IFES) в Україні та ВГО «Інститут «Республіка». А незабаром чекаємо на висновок Венеційської комісії щодо законопроекту. Остаточними кроками до реалізації цього права стане внесення законопроекту до Верховної Ради України і його ухвалення (*ЦППР (<https://pravo.org.ua/news/20874417-yakiy-referendum-mogee-trimati-ukrayina-pologeennya-zakonoproektu-pro-vseukrayinskiy-referendum>?). – 2020. – 12.05.*

Чижик Г., експертка Центру Протидії Корупції

Граблі Порошенка: як Зеленський провалює судову реформу

У квітні 2020-го минув рік відтоді, як українці обрали В. Зеленського президентом України. Хоча Зеленський мав багато прихильників, чимало громадян голосували не стільки за нього, скільки проти П. Порошенка, проти, зокрема, його недолугого кума-генпрокурора і злиті кримінальні провадження, проти корупції в «Укроборонпромі» і проваленої судової реформи.

Порошенко, який прагнув побудувати ручний і лояльний суд, став його жертвою ще в останній місяць свого президентства. Тоді Окружний адмінсуд Києва заборонив йому призначати двох членів Вищої ради правосуддя (ВРП) за президентською квотою та «скасував» націоналізацію Приватбанку, один із найважливіших «проектів» Порошенка за часів його президентства.

Кандидат у президенти Зеленський у своїх передвиборних роликах радився з експертами, обурювався продажними судами і обіцяв судову реформу. Минув рік, а Зеленський досі обурюється продажними судами і відсутністю реформи. Тільки тепер питання вже не до Порошенка, а до нього самого.

Перша спроба Зеленського реформувати суди провалилася з тріском у січні цього року, її заблокувала Вища рада правосуддя. Зараз в офісі президента підготували новий законопроект. Ми отримали текст із власних джерел і проаналізували його. Якщо саме цей законопроект проголосують у парламенті, Зеленський ризикує повторити долю Порошенка, але цього разу в турборежимі.

Вища рада правосуддя – головна проблема судової системи

У вересні 2019 року Зеленський анонсував «щотижневе позбавлення суддівських мантий негідних високого звання судді». На практиці таких суддів не лише не звільняли, а й просували по кар'єрі і підвищували їхні зарплати.

Тоді ж президент обіцяв, що дуже швидко буде сформовано новий склад Вищої кваліфікаційної комісії суддів, яка проведе чесні конкурси і заповнить 2000 вакантних суддівських посад. ВККС досі не створили, 2000 суддів досі не обрали, вісім судів не працюють узагалі, – там немає жодного судді з повноваженнями на розгляд справ.

Майже всю владу в судовій системі зосереджено в руках одного органу – Вищої ради правосуддя. Саме ВРП вирішує, кого призначати на суддівські посади, карає суддів за дисциплінарні порушення чи звільняє їх, дає правоохоронцям дозвіл на затримання судді. Фактично роль ВРП зводиться до того, щоб відбирати на посади найкращих претендентів і карати суддів, які порушують закон чи правила етики.

Натомість останні кілька років Вища рада правосуддя систематично тисне на незалежних суддів, заплющує очі на корупційні статки і неетичну поведінку, толерує суддівські схеми і «відмазує» порушників.

Приміром, у квітні 2020-го ВРП відправила у відставку Олександра Струкова, багаторічного очільника Октябрського райсуду Полтави. Ім'я Струкова стало відоме на всю країну через переслідування, які він влаштував судді Ларисі Гольник. Вона відмовилася виконувати вказівки Струкова під час розгляду справи про корупцію міського голови Олександра Мамаєва, за що отримала системні утиски, погрози, навіть побиття. До Струкова у ВРП претензій не було – ні через переслідування Гольник, ні через неправдиві дані в майнових деклараціях, ні через водіння в нетверезому стані і лайку з поліцейськими. Замість звільнити члени ВРП відправили Струкова в почесну відставку, він отримав майже мільйон (!) гривень вихідного подарунка та кількадесят тисяч щомісячного утримання.

У почесну відставку в лютому 2020-го завдяки Вищій раді правосуддя пішов також суддя з Рівного Віктор Волощук. Він скоїв

смертельну ДТП – виїхав на зустрічну смугу та здійснив наїзд на 21-річного мотоцикліста, який помер на місці. ВРП не побачила жодних порушень у діях суддів Малиновського райсуду Одеси, які в турборежимі виправдовували мера міста Труханова, аби встигнути до запуску антикорупційного суду.

Вища рада правосуддя не звільнила Богдана Саніна, який узимку 2013 року заборонив Майдан, і Євгена Аблова, котрий згодом санкціонував силовий розгін протестувальників. Загалом ВРП залишила на посадах майже 85% суддів, які переслідували активістів під час Революції Гідності.

Цей перелік «славних» діянь Вищої ради правосуддя можна продовжити, однак і зараз очевидно, що з такою ВРП годі дивуватися продажним і несправедливим судам.

Зеленський підігрує ВРП

Вища рада правосуддя – дуже простий тест на щирість намірів Зеленського реформувати судову систему. Якщо він дійсно цього хоче, то мав би почати з реформи самої ВРП. Тим паче після того, як ця ВРП заблокувала його першу спробу реформи.

Восени минулого року Зеленський ініціював закон, який передбачав обрання нового складу Вищої кваліфікаційної комісії суддів на відкритому конкурсі та звільнення недобросовісних членів ВРП за участі міжнародних експертів (тоді міжнародники делегували Джованні Кесслера, Карлоса Кастресану і Роберта Корді). Однак закон не було імplementовано, бо ВРП просто відмовилася його виконувати.

В офісі президента зробили роботу над помилками, але навпаки, – тепер не лише не пропонують звільнити нечесних членів ВРП, але й готові дати їм ще більші повноваження. Або у президента не розуміють, де криються основні проблеми правосуддя, або банально не хочуть їх виправляти, імітуючи реформу, як попередники.

По-перше, законопроект, який підготували в офісі президента, взагалі не зачіпає найбільшої проблеми судової системи – Вищої ради правосуддя. Її члени залишаються на посадах.

Якщо за законом, виконання якого заблокувала ВРП, її повинна була перевірити Етична комісія з міжнародними експертами в складі, то тепер звільнення залежатиме від самих членів ВРП.

У разі, якщо 14 із 21 члена ВРП проголосують за звільнення, тоді питання передається на розгляд тим суб'єктам, які призначали конкретних осіб. Зважаючи на те, що голосування за майбутніх членів ВРП на суддівських, адвокатських чи прокурорських з'їздах відбувається за вказівками згори, було б дуже наївно сподіватися на хоч одне реальне звільнення.

По-друге, обрання членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів відбудеться під повним контролем нереформованої ВРП.

Хоча за законом кандидатів на конкурс оцінюватиме конкурсна комісія, робити це вона буде за правилами, написаними у ВРП. У грудні 2019 року Вища рада правосуддя вже затвердила подібні правила, якими повністю нівелювала роль міжнародних експертів у конкурсній комісії та закріпила перевагу суддівських кандидатів на конкурсі. Законопроект лише посилює позиції ВРП щодо обрання нового складу ВККС.

Так, якщо раніше до складу конкурсної комісії могли увійти лише 12 шанованих експертів зі світовим іменем, яких міжнародники запропонували для відбору суддів Вищого антикорупційного суду, то тепер будь-яка іноземна чи міжнародна організація, що займається питаннями правосуддя чи протидії корупції, зможе запропонувати будь-кого, а ВРП отримає право обирати. Зрозуміло, що симпатії членів Вищої ради правосуддя, які раніше злякалися Кесслера і Кастресани, будуть на боці ручних «експертів».

По-третє, відбором членів конкурсної комісії керуватиме Павло Вовк. У законопроекті є непримітна, але дуже цікава деталь: у разі, якщо міжнародні організації не номінують експертів, тоді їх пропонуватиме Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. Що з цим не так? А те, що прізвище Уповноваженої Людмили Денісової фігурує у кримінальній справі, відомій як «плівки Вовка». Згідно

із записами з кабінету голови ОАСК Павла Вовка, які оприлюднило НАБУ влітку 2019 року, особа з голосом, дуже схожим на голос Вовка, стверджувала, що контролює Денісову і забезпечить призначення потрібної людини до ВККС. Тож, цілком імовірно, обранням нового складу ВККС диригуватиме Павло Вовк.

Таким чином, замість того, аби розблокувати реформу, оновити Вищу раду правосуддя та обрати новий склад Вищої кваліфікаційної комісії суддів на чесному конкурсі, президент віддає все в руки нереформованої ВРП.

У нещодавно оприлюдненому фільмі про рік свого президентства Володимир Зеленський заявив, що судову систему в Україні треба повністю перезавантажити. Мовляв, у країні, де

є багато чесних і професійних суддів, система працює несправедливо.

Тільки от перезавантажити судову систему президент не може, бо його влада в цій сфері обмежується лише церемоніальним підписом під указом про призначення судді. Всі знакові для судової влади рішення приймає саме Вища рада правосуддя – вирішує, кого призначати, а кого звільнити, кого покарати, які недоброчесні практики припинити, а яку поведінку толерувати. Продажні суди – це результат роботи ВРП. Несправедливі суди – це результат роботи ВРП. А збереження такої Вищої ради правосуддя – це результат політичної короткозорості президента (*Дзеркало тижня* (<https://dt.ua/internal/grabli-poroshenka-yak-zelenskiy-provalyuye-sudovu-reformu-348404.html>), – 2020. – 21.05).

Внесення змін до конституції: процедура в Україні та світі (аналітична записка від експертів ЦППР)

Порядок внесення змін до Конституції України безпосередньо регулюється самою Конституцією України, а процедурні нюанси деталізовані в Регламенті Верховної Ради України. Також окремі рішення Конституційного Суду України містять важливі тлумачення розгляду та ухвалення Верховною Радою України законопроектів про внесення змін до Конституції України.

Також звернемо увагу на те, що зміни до різних розділів Конституції України вносяться по-різному. Так, зміни до I, III та XIII розділів потребують погодження на всеукраїнському референдумі.

Після ухвалення в 1996 році Верховна Рада України сім разів змінювала Конституцію України – у 2004, 2011, 2013, 2014, 2016, 2019 (двічі) роках. При цьому щонайменше у чотирьох випадках (у 2004, 2014, 2016, 2019 рр.) Парламент припускався різних процедурних порушень під час проведення конституційної реформи. Крім того, у 2010 р. Конституційний Суд України, перевищивши свої конституційні повноваження, теж фактично змінив редакцію Конституції України, що суттєво підірвало стабільність конституційного порядку в Україні.

У серпні 2019 року стартувала чергова конституційна реформа: Президент України Володимир Зеленський подав аж сім законопроектів про внесення змін до Конституції України. Станом на сьогодні три з них Парламент попередньо схвалив, і незабаром вони можуть стати юридичним тілом Конституції України (перші два на поточній сесії ВРУ, останній – на наступній сесії).

Вінших країнах світу ми можемо спостерігати дуже різні підходи до зміни конституції. Наприклад, в Азербайджані розрізняють зміну Конституції та доповнення Конституції, а всенародний референдум є обов'язковою стадією для будь-яких конституційних змін. У Росії існують чотири різні юридичні процедури внесення змін до Конституції, які залежать від конкретних норм Конституції РФ, які змінюються. У Вірменії Конституція ухвалюється та змінюється винятково на референдумі за ініціативою Президента, Парламенту або Уряду. В Естонії законопроект про зміну конституції обов'язково проходить три читання з часовими інтервалами 3 та 1 місяць між ними. Остаточний спосіб ухвалення закону визначається під час третього читання.

Процедуру зміни Конституції в Україні та світі, а також сучасний конституційний процес в Україні експерти ЦППР детально описали в аналітичній записці «Порівняльний аналіз процедури внесення змін до конституції: досвід України та пострадянських країн». *Режим доступу:* [https://pravo.org.ua/ua/news/20874421-vnesennya-zmin-do-konstitutsiyi-protsedura-v-ukrayini-ta-sviti?__cf_chl_jschl_tk__=9d3b66f735f3412d77aae46f4dae8841a61c747c-1589795124-0-AZG3mKmkfgZF-](https://pravo.org.ua/ua/news/20874421-vnesennya-zmin-do-konstitutsiyi-protsedura-v-ukrayini-ta-sviti?__cf_chl_jschl_tk__=9d3b66f735f3412d77aae46f4dae8841a61c747c-1589795124-0-AZG3mKmkfgZF-4uK70BH03l5vqlai9-zn_DjbG0dHn6GBdYB03l1kKt38ylhtjDDgfVazvd8W0PNjORhMqZLOpc8N4-RCJteAEpwakd6aKAfG53-3z9ISpQDiFhLqbWyTHaXeKn83HYxOxtvZWanc_fvZKJcT-1K47_k0mqAhrMwRpiEsFK7t6NhvX8gitmXFXzien dIms6UUpJMQAPRaEepv2HRFZ0WD1zYrZ8jngbyVpXJeCXihkaPqqH7n29Fgg-W-okIbq6S_a35JTOdKZHx9_TenQwZJ0vdY33OcGXEvZ459BXPxiPwhGUBx_b38cW0o8rPo3IFwaE020lu2s1ISJB9zL_Vu_RUuef4Mqd-4I-UjDwcAk2gacXCWkA)

[4uK70BH03l5vqlai9-zn_DjbG0dHn6GBdYB03l1kKt38ylhtjDDgfVazvd8W0PNjORhMqZLOpc8N4-RCJteAEpwakd6aKAfG53-3z9ISpQDiFhLqbWyTHaXeKn83HYxOxtvZWanc_fvZKJcT-1K47_k0mqAhrMwRpiEsFK7t6NhvX8gitmXFXzien dIms6UUpJMQAPRaEepv2HRFZ0WD1zYrZ8jngbyVpXJeCXihkaPqqH7n29Fgg-W-okIbq6S_a35JTOdKZHx9_TenQwZJ0vdY33OcGXEvZ459BXPxiPwhGUBx_b38cW0o8rPo3IFwaE020lu2s1ISJB9zL_Vu_RUuef4Mqd-4I-UjDwcAk2gacXCWkA](https://pravo.org.ua/ua/news/20874421-vnesennya-zmin-do-konstitutsiyi-protsedura-v-ukrayini-ta-sviti?__cf_chl_jschl_tk__=9d3b66f735f3412d77aae46f4dae8841a61c747c-1589795124-0-AZG3mKmkfgZF-4uK70BH03l5vqlai9-zn_DjbG0dHn6GBdYB03l1kKt38ylhtjDDgfVazvd8W0PNjORhMqZLOpc8N4-RCJteAEpwakd6aKAfG53-3z9ISpQDiFhLqbWyTHaXeKn83HYxOxtvZWanc_fvZKJcT-1K47_k0mqAhrMwRpiEsFK7t6NhvX8gitmXFXzien dIms6UUpJMQAPRaEepv2HRFZ0WD1zYrZ8jngbyVpXJeCXihkaPqqH7n29Fgg-W-okIbq6S_a35JTOdKZHx9_TenQwZJ0vdY33OcGXEvZ459BXPxiPwhGUBx_b38cW0o8rPo3IFwaE020lu2s1ISJB9zL_Vu_RUuef4Mqd-4I-UjDwcAk2gacXCWkA)

КОНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Пуерто-Рико

Губернатор Пуерто-Рико Ванда Васкес поставила свій підпис під законом про проведення референдуму, на якому громадяни вирішать питання приєднання до США в якості ще одного штату.

Референдум відбудеться одночасно з загальними виборами третього листопада 2020 року.

У бланку для голосування буде вказано питання про те, чи необхідно негайно

прийняти Пуерто-Рико до складу Сполучених Штатів.

Проте навіть позитивне голосування на референдумі ще не змінить статусу Пуерто-Рико, оскільки для визнання території США потрібне буде схвалення американського Конгресу (*Українська правда* (<https://www.pravda.com.ua/news/2020/05/17/7251974/>). – 2020. – 17.05).

Республіка Білорусь

У найближчі п'ять років в Білорусі, швидше за все, з'явиться нова конституція. Про це заявив президент країни О. Лукашенко, передає БЕЛТА.

«Тут однозначно можна відповісти, що ми в новій п'ятирічці, швидше за все, будемо мати нову конституцію», – сказав О. Лукашенко.

Свою заяву він зробив, відповідаючи на запитання журналістів під час республіканського суботника. За словами Лукашенка, якби послання президента країни відбулося вчасно, з цілої низки питань були б дані відповіді. У їх числі майбутні президентські вибори в Білорусії. «Тут можна однозначно сказати, що ми їх будемо проводити по конституції, як я і обіцяв», – підкреслив Лукашенко.

За словами білоруського лідера, послання президента відкладено на деякий час. Один з варіантів його проведення – поєднати з передвиборною програмою нинішнього глави держави. «Це одна з ідей. Я недавно буквально прийшов до такої ідеї. Може бути, ще щось з'явиться», – додав О. Лукашенко.

Раніше президент Білорусі відзначав, що майбутні в 2020 році вибори в Білорусі пройдуть чесно і порядно. О. Лукашенко, рік тому оголосив про плани йти на шостий термін, пообіцяв, що перед виборами ніхто не буде тяжіти над білорусами (*Главком* (<https://glavcom.ua/world/observe/lukashenko-anonsuvav-pojavu-novoji-konstitutsiji-bilorusi-675746.html>). – 2020. – 25.04).

**КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС
В УКРАЇНІ:**

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

№ 5 (73) 2020

(25 квітня - 25 травня)

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

Комп'ютерна верстка:
Н. Крапіва

Підп. до друку 25.05.2020.
Формат 60x90/8. Обл.-вид. арк. 6,52.
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.