



# КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ:

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

---

## У НОМЕРІ:

- **АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС**

- ∨ *Законопроект «Про всеукраїнський референдум»: фінішна пряма процесу підготовки*

- **СУСПІЛЬНА ДУМКА**

- ∨ *Нові райони. Експертна карта реформи*

- **ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР**

- ∨ *Інститут конституційної скарги*

- ∨ *Реформа децентралізації*

№ 6 червень 2020

**КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС  
В УКРАЇНІ:**

**ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ**

**№ 6 (74) 2020**

**(25 травня - 25 червня)**

Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів

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

**Редакційна колегія:**

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

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

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

Ю. Половинчак, заввідділу обслуговування інформаційними ресурсами НЮБ;

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

Заснований у 2014 році  
Видається один раз на місяць

Передрук – тільки з дозволу редакції

З повнотекстовою версією видання  
можна ознайомитись на сайті  
**Центру досліджень соціальних комунікацій**  
**[nbuviap.gov.ua](http://nbuviap.gov.ua)**



**Шановні колеги!**

**Щиро вітаємо з національним  
святом –  
Днем Конституції  
України!**

*Основний Закон нашої держави, гарантуючи громадянам загально визнані права та свободи, закріпив ідеали справедливості та рівності, які сповідають усі цивілізовані країни світу. Нехай це свято додасть наснаги і творчих здобутків в ім'я процвітання нашої незалежної Батьківщини. Бажаємо успіхів і плідної праці на благо українського народу!*

*З повагою, колектив Національної юридичної бібліотеки НБУВ*

# ЗМІСТ

## АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

*С. Закірова*

Законопроект «Про всеукраїнський референдум»: фінішна пряма процесу підготовки.....5

## НОВИНИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ.....15

## КОНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ УКРАЇНИ.....21

## СУСПІЛЬНА ДУМКА

*В. Хрипун*, Судебно-юридическая газета: Новая судебная реформа Владимира Зеленского: текст законопроекта.....34

*Л. Слива*, Українська правда: «Зелене світло» судовій реформі: законопроект 3711.....36

*Н. Мамченко*, Судебно-юридическая газета: Почему в Офисе Президента не в состоянии сформулировать ответы на запросы Конституционного Суда.....38

*А. Шершень*, Укрінформ: КС скасував відповідальність «нечесних суддів», що далі?.....39

*З. Правденко*, Закон і Бізнес: Потерпілі в мантиях і без.....41

*Р. Кравець*, Резонанс: Захистимо винагороду суддів, захистимо й свої права?!.....42

*В. Якуша*, Закон і Бізнес: Гурток бідних філателістів.....44

*Ю. Ганущак*, Дзеркало тижня: Чому не потрібні районні ради? Відповіді для уповноважених.....45

*Ю. Ганущак*, Дзеркало тижня: Нові райони. Експертна карта реформи.....49

*О. Солонтай*, Дніпроград: Централізація під виглядом децентралізації знову можлива, або про ініціативу утворення нових районних рад.....53

*А. Любка*, Главком: Створення «угорського» району на Закарпатті стане великою проблемою для України.....55

*Л. Заглада*, Ракурс: Закон про всеукраїнський референдум. Через охлократію – до диктатури.....56

*І. Штогрін*, Радіо Свобода: «За і проти» законопроекту про референдум. Інструмент народовладдя чи спосіб подарувати Росії Крим?.....59

*Д. Сінченко*, Українська правда: Зе-референдум. Чого нам чекати?.....61

*Н. Чорний*, Дніпроград: Закон про референдум: що в Україні вирішуватиме «народ»?.....62

## ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ, ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ, ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ.....65

## ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР

*Туницький О.*

Інститут конституційної скарги: мета, передумови виникнення, сучасний стан та перспективи.....77

*Разумков Д.*

Аби переписувати Конституцію потрібно зрозуміти, що ми хочемо в результаті.....85

*Шевчук С.*

Критичні ситуації – не привід для суттєвих порушень Основного Закону.....87

*Кулик В.*

Якщо не виставити запобіжників проти антидержавних дій, закон про референдум буде міною сповільненої дії.....88

*Безсмертний Р.*

Закон про референдум – це бомба, що може спричинити серйозні потрясіння.....90

*Марусяк О.*

Україна без Парламенту: які ризики закладено в законопроекті №1017.....93

*Савчин М.*

Реформа децентралізації: чи є ризики появи сепаратизму .....94

*Берко С. Жернаков М.*

Чергова «судова реформа» Зеленського: імітація і консервування проблем.....95

<i>Ткачук А.</i>	
Децентралізація. Стратегія змінюється?.....	99
<i>Пограничний С.</i>	
Как исполнительная власть выстраивает собственную «судебную систему».....	102
<i>Богатир В.</i>	
Мантії vs мундири. КСУ скасував один з механізмів тиску прокуратури на суд та суддів.....	103

## **КОНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН**

Латвія.....	106
Франція .....	106
Вірменія.....	106
Білорусь.....	107
Венесуела.....	107
Російська Федерація.....	108

# АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

С. Закірова, канд. іст. наук, доц., ст. наук. співроб. НЮБ НБУВ

## Законопроект «Про всеукраїнський референдум»: фінішна пряма процесу підготовки

**П**андемія коронавірусу COVID-19 суттєво вплинула на всі сфери життя нашого суспільства, утім попри вирішення поточних справ сьогодні українське суспільство очікує відповідей на стратегічні важливі питання, які вже не один рік залишаються вкрай актуальними. Серед них експерти і фахівці називають необхідність прийняття закону про референдум, який забезпечить українським громадянам використання конституційно гарантованого права вирішувати суспільно і політично важливі питання життя держави через використання цього інституту прямої демократії.

Про розуміння важливості законодавчого забезпечення механізмів проведення референдуму в Україні говорить і політичний істеблїшмент країни. Зокрема, Президент України В. Зеленський до числа найважливіших нормативно-правових актів, які мають бути прийняті, відносить блок законів про народовладдя, що буде формувати основні завдання для влади і засади політики, у тому числі і через референдуми. Одним із перших законопроектів, який зі статусом невідкладного В. Зеленський подав 29 серпня 2019 р. у перші ж дні роботи Верховної Ради ІХ скликання, став проект Закону про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу), який реалізує права громадян у частині участі в управлінні державою. Але попри позитивний висновок Конституційного Суду України щодо законопроекту парламент із січня 2020 р. так і не розглянув його у сесійній залі.

Законопроект «Про всеукраїнський референдум» було підготовлено спеціальною парламентською групою на чолі з першим заступником спікера Верховної Ради України, представником Президента України у парламенті Р. Стефанчуком і оприлюднено

на сайті Верховної Ради тільки у березні 2020 р. Розуміння того, що процес розгляду президентського пакету законів про народовладдя дещо затримується, висловив і голова Верховної Ради України Д. Разумков. За його словами, важливо, аби проект закону «Про всеукраїнський референдум» був збалансованим та якісним, для чого його представили на громадське обговорення і направили до міжнародних партнерів. Експертна оцінка, на думку спікера парламенту, буде корисною і для майбутньої імплементації та впровадження тих норм, які передбачає законопроект.

Суттєво актуалізує проблему відсутності законодавчого забезпечення інституту референдуму інформація, яку профільний парламентський комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування нещодавно отримав від Центральної виборчої комісії України. За даними ЦВК, у період 1998-2014 рр. ініціативними групами збиралися підписи для проведення 27 всеукраїнських референдумів, які так і не відбулися.

В цілому позитивно оцінили винесений на громадське обговорення проект закону «Про всеукраїнський референдум» в експертному середовищі. Директор програм Міжнародної фундації виборчих систем IFES Україна Р. Любченко назвав представлений законопроект помітним кроком уперед у напрямі врегулювання проведення референдумів в Україні у відповідність до міжнародних стандартів та кращих світових практик.

На важливості широкого діалогу народних депутатів із громадянським суспільством, з фахівцями, представниками Центральної виборчої комісії під час національного громадського онлайн-обговорення законопроекту про всеукраїнський референдум,

яке відбулося 22 квітня, наголосив очільника робочої групи, віце-спікер парламенту Р. Стефанчук.

Фахівці зазначають, що представлений у березні 2020 р. законопроект має багато спільного із зареєстрованим ще у 2015 р. законопроектом № 2145а «Про всеукраїнський референдум» і відкликаним 29 серпня 2019 р. Тоді ініціаторами нормативно-правового акту були представники Блоку Петра Порошенка, «Народного фронту», «Самопоміч» та «Батьківщини», що входили до парламентської коаліції. Як заявив народний депутат парламенту попереднього скликання О. Черненко, за основу пропонованого сьогодні для обговорення громадськості законопроекту був узятий документ, одним з авторів якого він був. На думку экс-парламентаря, це не найгірший варіант законопроекту, оскільки у ньому є інструменти, спрямовані на запобігання загрозам нацбезпеки, суверенітету і територіальної цілісності. Але, вважає О. Черненко, варто почекати, якою буде фінальна версія законопроекту перед голосуванням.

Наступність зазначених законопроектів аналітики вважають прогнозованою, оскільки до створення і документу 2015 р., і сьогоднішнього проекту закону активно долучалися представники громадських організацій. Зокрема, однією з учасників парламентської робочої групи з розробки проектів законів з питань народовладдя є експерт із конституційного права Центру політико-правових реформ (ЦППР) Ю. Кириченко. Вона зазначила, що законопроект уже пройшов два з восьми запланованих експертних обговорень, де документ загалом отримав позитивні відгуки.

Представлений на громадське обговорення законопроект «Про всеукраїнський референдум» складається із преамбули, 12 розділів, 131 статті і прикінцевих положень (XIII розділ). Як зазначено у вступній частині документу, проект закону визначає правові засади, організацію та порядок проведення всеукраїнського референдуму.

Голова правління ЦППР І. Коліушко вважає, що для утвердження справжньої демократії усе залежить не стільки від факту наявності закону

про референдум, скільки від того, як коректно у законодавстві визначено предмет референдуму, наскільки закон не допускає маніпулятивних референдумів.

На важливості постановки питань для проведення референдумів наголошувала і провідний український соціолог та голова Фонду «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва» І. Бекешкіна. Вона зазначала, що як соціологу, їй відомо, що все залежить від того, як поставити питання: цілком можливо вигадати маніпулятивне й дістати бажану відповідь. Тож не дивно, що аналіз питань, які можуть бути винесені на референдум, викликав загальну дискусію і неоднозначні відгуки в експертному середовищі. Саме предмету всеукраїнського референдуму стосуються найбільше пропозицій до законопроекту, отриманих робочою групою.

Стаття 3 проекту закону встановлює вичерпний перелік питань, які можуть стати предметом всеукраїнського референдуму:

- 1) затвердження змін до розділів I, III, XIII Конституції України;
- 2) вирішення питання загальнодержавного значення;
- 3) затвердження закону про ратифікацію міжнародного договору, що передбачає зміну території України;
- 4) втрату чинності закону України або окремих його положень.

Член Центральної виборчої комісії П. Любченко звернув увагу, що отримані пропозиції демонструють або занадто широке, або занадто вузьке розуміння предмету референдуму, тоді як законопроект покликаний знайти золоту середину між цими підходами.

Зокрема, фахівці дискутували щодо визначення суті того, що вважати «питаннями загальнодержавного значення». Під час обговорення, як наголосила керівниця проектів із конституційного права ЦППР Ю. Кириченко, фахівці дійшли висновку, якщо три мільйони громадян поставлять підписи за ініціювання референдуму (референдум за народною ініціативою) з того чи іншого питання, цього буде достатньо, аби вважати його питанням загальнодержавного значення.

За словами віце-спікера Верховної Ради Р. Стефанчука, українськими законами не можуть обмежуватися права людини, які гарантовані європейським законодавством. Тому до предмета національного референдуму було додано питання про скасування законів, які прийняті Верховною Радою, але суперечать Загальній декларації прав людини, двом пактам про соціальні та економічні права, а також

Європейській конвенції з прав людини та двом протоколам до неї.

Певні ризики вбачають експерти в питанні затвердження закону про ратифікацію міжнародного договору, що передбачає зміну території України. Зокрема, народний депутат VIII скликання О. Черненко вважає, що такі питання не можна віддавати на рішення суспільства.

Законопроект встановлює перелік питань, які не можна виносити на референдум.

## НЕ МОЖУТЬ БУТИ ПРЕДМЕТОМ ВСЕУКРАЇНСЬКОГО РЕФЕРЕНДУМУ ПИТАННЯ:



що суперечать положенням Конституції України, Загальній 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



Інфографію підготовлено Центром політико-правових реформ за підтримки Міжнародної фундації венчурних систем (IFES), Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) та британської дипломатії від уряду Великої Британії

Джерело: <https://i.lb.ua/029/21/5eb41a9c3749c.png>

Загалом більшість оглядачів погоджуються, що тематика всеукраїнських референдумів має відповідати основоположним питанням українських реалій. Заступник директора Українського інституту політики (УІП), політичний експерт К. Молчанов зазначає, що референдум можна використовувати як спосіб легітимізації або скасування неоднозначних рішень у країні. За його словами, влада,

наприклад, може захистити свою позицію громадською думкою перед тим же МВФ, що дасть можливість отримати своєрідний механізм зняття з себе зовнішнього тиску.

Окремо аналітики зазначають можливі ризики через формулювання питань референдуму. У статті 19 законопроекту зазначено, що питання, яке виноситься на всеукраїнський референдум, повинно мати чітке і зрозуміле формулювання,



що не допускає різних тлумачень, а його текст був у формі питального речення й передбачав чітку відповідь «так» або «ні».

Директор Одеського інституту соціальних технологій, експерт ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення» А. Крупник вважає, що при формулюванні питання, яке стосується скасування чинного закону чи його окремих норм, слід максимально врахувати процедуру реалізації рішення референдуму, яка може бути пов'язана з необхідністю внесення змін в інші акти законодавства. На його думку, доцільно у разі винесення на референдум такого питання вимагати від ініціаторів правового обґрунтування подальшої реалізації прийнятого на референдумі рішення. Експерт констатує, що попереднє опрацювання питання допоможе у разі успішного референдуму ефективніше імплементувати прийняте рішення або ще на початковій стадії доведе недоцільність проведення референдуму, а стимулюватиме розв'язання цього питання іншим шляхом, наприклад, через законодавчу ініціативу у Верховній Раді.

Статті 21 законопроекту встановлює норми про контроль питання всеукраїнського референдуму щодо його відповідності Конституції України. Передбачається, що у разі, якщо Конституційний Суд України перевіряє конституційність питань, винесених на референдум, процес підготовки до його проведення зупиняється. Якщо питання визнані конституційними – процес відновлюється, якщо ні – референдум має бути скасований.

У проекті закону зазначається, що на всеукраїнський референдум може виноситися одночасно не більше трьох питань. Утім не всі фахівці погоджуються з такою нормою. Так, експерт Міжнародної фундації виборчих

систем IFES з питань виборів та референдумів Д. Ковриженко вважає, що кількість питань, котрі одночасно можна буде виносити на референдум, варто зменшити до одного. На його думку, по кожному з трьох питань будуть різні прихильники, різні опоненти, і це ускладнить можливості контролювати й регулювати процес, пояснив фахівець.

Суб'єктами призначення (проголошення) всеукраїнського референдуму відповідно до статті 15 законопроекту можуть бути Президент України (про затвердження змін до розділів I, III і XIII Конституції України), Верховна Рада України (щодо зміни території України) та народ України.

Всеукраїнський референдум за народною ініціативою проголошується Президентом України відповідно до Конституції України. Законопроектом встановлено, що для цього необхідно зібрати не менше трьох мільйонів підписів громадян, які мають право голосу в не менше ніж у двох третинах областей України. Збором підписів (окремо по кожному з питань) має займатися ініціативна група, до складу якої входить не менше 60 осіб.

Натомість під час громадського обговорення учасники висловлювали різні пропозиції як до кількісних, так і до територіальних показників учасників ініціативних груп. Зокрема, представник громадської організації «Луганська правозахисна група» Ю. Калюжний зазначив, що проект не передбачає участь територіальних громад, а саме з цієї ланки, на його думку, потрібно починати створення ініціативних груп. Розділилися оцінки учасників громадського обговорення і щодо кількості виборців для зборів громадян та ініціативної групи в процесі ініціювання референдуму.

## ЯК НАРОДУ ІНІЦІЮВАТИ ВСЕУКРАЇНСЬКИЙ РЕФЕРЕНДУМ?



### 1 етап

Збори громадян України — не менш як 300 виборців.

Найголовніше на зборах:

- формується 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



**UKaid**  
FROM THE BRITISH PEOPLE



**IES**  
INTERNATIONAL ELECTION SYSTEMS



**ЦППР**  
Центр політико-правових реформ

Інформація підготовлена Центром політико-правових реформ за підтримки Міжнародної фундації виборчих систем (IFES), Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) та британської допомоги від уряду Великої Британії

Джерело: <https://i.lb.ua/060/52/5eb41abbb9a39.png>

Стаття 24 законопроекту встановлює суб'єктів процесу всеукраїнського референдуму: виборці, Центральна виборча комісія, комісії з всеукраїнського референдуму, ініціативна група, політичні партії, громадські організації та офіційні спостерігачі (українські та міжнародні).

На суттєве нововведення документу стосовно суб'єктів референдумного процесу звертає увагу експерт Центру політико-правових реформ Д. Гартвіг. Вперше, зазначає фахівець, громадські організації визнаються суб'єктами нарівні з політичними партіями чи ініціативною групою (окрім того, що мають право формувати комісії з референдуму). По-друге, для того, щоб брати участь у процесі, громадським організаціям та політичним партіям необхідно зареєструватися прихильником чи опонентом питання, винесеного на всеукраїнський референдум, належно обґрунтувавши свою позицію. Такий поділ на прихильників і

опонентів, підкреслює Д. Гартвіг, стане у пригоді, зокрема, під час формування комісії з референдуму для дотримання суспільного балансу.

Експерт із конституційного права ЦППР Ю. Кириченко також відзначила особливості участі громадських організацій як спостерігачів. За її словами, 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. Громадська організація, що зареєстрована як прихильник або опонент питання, винесеного на референдум, не може мати офіційних спостерігачів.

Право голосу під час проведення референдуму надається усім виборцям, тобто громадянам України, яким на день голосування виповнилося вісімнадцять років і які не визнані у встановленому законом порядку недієздатними.

Референдум вважатиметься таким, що відбувся у разі голосування щонайменше 50 % виборців України.

Документ передбачає заборонити проведення всеукраїнського референдуму одночасно з черговими та позачерговими загальнодержавними виборами. Стаття 20 законопроекту забороняє проголошувати та проводити референдум в умовах воєнного чи надзвичайного стану на всій території України або на її частині. Якщо всеукраїнське волевиявлення було призначено раніше введення воєнного стану, то не пізніше трьох днів видається відповідний акт про зупинення процесу всеукраїнського референдуму до закінчення дії режиму воєнного чи надзвичайного стану.

У законопроекті пропонується проводити всеукраїнський референдум за загальними правилами виборчого процесу в Україні,

принципами проведення президентських чи парламентських виборів з підготовкою відповідних списків виборців та виборчих дільниць.

Законопроектом передбачається створення системи комісій для проведення референдуму. Головною комісією з всеукраїнського референдуму визнається ЦВК, формуються окружні, дільничні комісії.

Кандидатури до окружних та дільничних комісій можуть подавати наступні суб'єкти: 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. Законопроект визначає перелік суб'єктів, які не можуть входити до складу окружних та дільничних комісій.

## ФОРМУВАННЯ КОМІСІЙ З ВСЕУКРАЇНСЬКОГО РЕФЕРЕНДУМУ

### Окружні комісії

Утворює ЦВК

Не пізніше ніж за **45 днів** до голосування

**12 осіб:**

Обов'язково включаються до комісії (за наявності подання):

- **1** представник ініціативної групи
- **1** представник політичної партії, яка утворила депутатську фракцію у Верховній Раді України поточного скликання

### Дільничні комісії

Утворює окружна комісія

Не пізніше ніж за **18 днів** до голосування

- \* **малі** дільниці – 10 - 18 осіб
- \* **середні** дільниці – 14 - 20 осіб
- \* **великі** дільниці – 18 - 24 особи

Обов'язково включаються до комісії (за наявності подання):

- **1** представник ініціативної групи
- **2** представники політичної партії, яка утворила депутатську фракцію у Верховній Раді України поточного скликання

### Дільнична комісія з електронного голосування

Утворює ЦВК

Не пізніше ніж за **18 днів** до голосування

**15 осіб** (**1/3** - вища освіта в галузі інформаційних технологій)

Обов'язково включаються до комісії (за наявності подання):

- **1** представник ініціативної групи
- **1** представник політичної партії, яка утворила депутатську фракцію у Верховній Раді України поточного скликання

Джерело: <https://www.slideshare.net/CentrePravo/ss-234343505>

Новацією законопроекту є можливість електронного голосування під час проведення всеукраїнського референдуму. Центральна виборча комісія повинна розробити спеціальну автоматизовану інформаційно-аналітичну систему для електронного голосування. Для цього має бути створена електронна дільниця і відповідна дільнична комісія з

електронного голосування. Skorистатися електронною системою голосування зможуть тільки ті, хто буде включений до списку виборців цієї спеціальної дільниці. Час електронного голосування має бути однаковим із голосуванням бюлетенями у паперовому вигляді. По завершенні голосування спеціальна дільнична комісія складає протокол, вимоги до

оформлення результатів голосування в якому не відрізняються від паперового голосування. Документом також пропонується встановити і можливість збирання підписів в електронній формі для призначення референдуму.

Натомість частина експертів не підтримують ідею електронного голосування. Зокрема, критичні зауваження висловив експерт Міжнародної фундації виборчих систем (IFES) з питань виборів та референдумів Д. Ковриженко. За його словами, навіть у країнах Європи через низку викликів, пов'язаних із безпекою, таємницею голосування, довірою до результатів, спостерігається тенденція до звуження сфери застосування електронного голосування. Її активно використовують лише в Естонії. Експерт зазначив, що у Міжнародній фундації виборчих систем вважають передчасним електронне голосування в Україні, хоча і підтримують застосування ІТ у роботі виборчих комісій, під час подання певних документів, як це передбачено Виборчим кодексом.

Рішення, прийняте на всеукраїнському референдумі, може бути змінено виключно шляхом всеукраїнського референдуму не раніше ніж через три роки з дня його прийняття.

Відповідно до винесених питань експерти поділяють референдуми на скасувальний (втрата чинності закону або його окремих положень), ратифікаційний (затвердження закону про ратифікацію міжнародного договору, що передбачає зміну території України) і консультативний (вирішення питань загальнодержавного значення). Предмет всеукраїнського референдуму суттєво впливає на його правові наслідки. 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 Центральною Виборчою комісією України 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.

Якщо під час проведення консультативного референдуму питання загальнодержавного значення підтримано виборцями, відповідний орган державної влади повинен обов'язково їх розглянути та ухвалити рішення.

Експерти відмічають необхідність певного корегування законопроекту відповідно до характеру референдуму, навіть серед членів робочої групи з підготовки законопроекту існують різні погляди. Зокрема, Ю. Кириченко зазначала, що, на думку ЦППР, консультативні референдуми (а якщо референдум стосується питання загальнодержавного значення, його, фактично, можна вважати консультацією) в Україні не на часі. Як підкреслила експерт, консультативні референдуми за сьогоденних умов розвитку технологій проводити недоцільно, адже великі соціологічні дослідження дають можливість зрозуміти позицію виборців.

А директор політико-правових програм Центру Разумкова Ю. Якименко вважає, що в представленому громадськості законопроекті спотворена конституційна логіка ратифікаційного референдуму. Згідно з Основним законом, питання зміни території приймаються на референдумі, а законопроект пропонує затверджувати на референдумі ухвалений Верховною Радою закон про ратифікацію договору, який раніше підписав президент. Експерт підкреслює, що два суб'єкта державної влади приймають рішення, а від народу чекають тільки схвалення на референдумі. Тобто, рішення приймають президент і парламент, а не народ, і тому ця норма, на думку фахівця, має бути змінена. Експерт вбачає загрозу в тому, що глава держави може підписати договір у невизначеному форматі, парламентська більшість швидко його ратифікує, а референдум, наприклад, не відбудеться. Тож, відповідні норми законопроекту потрібно доопрацювати, наголошує Ю. Якименко, і відстежити в якому вигляді профільний комітет внесе законопроект до сесійної зали.

Доволі ґрунтовними експерти називають положення законопроекту, які стосуються інформаційного забезпечення та агітації.

Розділ VIII законопроекту присвячений питанням інформаційного забезпечення референдуму, яке представляє собою поширення об'єктивної інформації про перебіг процесу. Інформаційне забезпечення може бути як загальне (стаття 87), 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 (стаття 88), яке стосується конкретного референдуму щодо конкретного питання (початок процесу, зміст питання, рахунки фондів, офіційні адреси комісій, діяльність ініціативної групи тощо).

Розділ IX законопроекту розглядає питання агітації. Агітація всеукраїнського референдуму – це здійснення будь-якої діяльності, що спонукає виборців на всеукраїнському референдумі голосувати «за» чи «проти» питання всеукраїнського референдуму. Законопроект відносить до агітації також повідомлення про заходи, що проводяться або підтримуються суб'єктами процесу всеукраїнського референдуму (стаття 93).

Автори документу відокремили агітацію під час збору підписів на підтримку проведення референдуму, від агітації «за» чи «проти» питань, винесених на референдум, коли його вже оголошено. Агітація під час всеукраїнського референдуму здійснюється лише за кошти фонду ініціативної групи, політичних партій або громадських організацій, зареєстрованих як прихильники або опоненти.

Стаття 94 законопроекту визначає, що ініціативна група має право починати агітацію з першого дня процесу всеукраїнського референдуму. Політичні партії та громадські організації – з наступного дня після дня прийняття рішення про їх реєстрацію як прихильника чи опонента питання всеукраїнського референдуму. Агітація закінчується о 24:00 останньої п'ятниці перед днем голосування.

Експерт Центру політико-правових реформ О. Марусяк звертає увагу, що за документом,

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 вважається агітацією. Фахівець підкреслює, що законопроект встановлює невичерпний перелік форм агітації – від зборів громадян до публічних закликів, головне, щоб вони не суперечили Конституції та законам України.

Загалом підтримуючи законопроект, експерти звертають увагу на окремих аспектах, які мають бути додатково розглянуті і виправлені до остаточного подання документу парламентарям. Так, Д. Ковриженко звертає увагу на відмінності у визначеннях передвиборної та референдумної агітації у Виборчому кодексі та законопроекті про референдум.

Необхідність гармонізувати норми законопроекту про всеукраїнський референдум із Виборчим кодексом підкреслила і голова правління та координатор політичних програм Громадянської мережі «ОПОРА» О. Айвазовська. Вона також зауважила, що під час напрацювання остаточної редакції законопроекту про всеукраїнський референдум потрібно брати до уваги зміни до Виборчого кодексу, які можуть бути ухвалені найближчим часом.

Представники експертного середовища наголошують на необхідності якісно випсаного у законопроекті механізму проведення референдуму. Демократична процедура проведення цього волевиявлення, наголосила співголова Ради Коаліції РПР Ю. Кириченко, повинна стати запобіжником для захисту від політичних маніпуляцій на референдумі.

Аналогічну думку висловлює і політичний аналітик Д. Купира. Він звернув увагу на побоювання з приводу того, що нерідко референдумами користуються диктатори. Проте експерт не виключив, що спроби нівелювати будь-який інструмент демократії можливі, але суспільство має розуміти, що референдум і вибори не є панацеєю. Тож громадськість, на думку аналітика, необхідно інформувати, що референдум – не гарантія від зловживань влади, а інструмент, який може допомогти суспільству вирішити важливі питання.

Експерти відмічають, що у законопроекті доволі чітко прописані фінансові аспекти підготовки і проведення всеукраїнського референдуму. Джерела залучених коштів поділяються на публічні (кошти Державного бюджету

України) та приватні (кошти фондів суб'єктів, які беруть участь у референдумі). Підготовка та проведення референдуму здійснюються за рахунок Державного бюджету України, а агітація суб'єктів фінансується з коштів фондів.

РОЗДІЛ VI

9

## ФІНАНСУВАННЯ ПРОВЕДЕННЯ РЕФЕРЕНДУМУ



**Витрати на підготовку і проведення всеукраїнського референдуму здійснюються виключно за рахунок коштів Державного бюджету України та коштів фондів суб'єктів процесу всеукраїнського референдуму**

**Ініціативна група** (у разі проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою), **політична партія, громадська організація** (прихильники / опоненти) для фінансування своєї агітації всеукраїнського референдуму **зобов'язані утворити власний фонд**



**Фонд всеукраїнського референдуму політичної партії, громадської організації, зареєстрованих як прихильник чи опонент питання всеукраїнського референдуму, може мати:**

- ▶ **лише один накопичувальний рахунок** в установі банку України
- ▶ **не більше одного поточного рахунку** в банку в межах територіального виборчого округу



**Добровільні внески особи до фонду ініціативної групи, політичної партії, громадської організації, обмежуються розміром максимального внеску на підтримку політичної партії** протягом року, встановленим Законом України "Про політичні партії в Україні"



**Розмір фонду всеукраїнського референдуму не може перевищувати 45 тисяч розмірів мінімальної заробітної плати** встановленої на 1 січня відповідного року

Джерело: <https://www.slideshare.net/CentrePravo/ss-234343505>

Учасниця робочої групи, голова правління громадянської мережі «ОПОРА» О. Айвазовська підкреслила, що у законодавстві передбачать створення фонду ініціативної групи, рух коштів у якому контролюватимуть Центральна виборча комісія й Національне агентство з питань запобігання корупції. За її словами, так само, як під час виборчих кампаній буде запроваджено проміжні й фінальні фінансові звіти.

Стаття 68 законопроекту встановлює, що розмір фонду всеукраїнського референдуму не може перевищувати 45 тисяч розмірів мінімальної заробітної плати, встановленої на 1 січня відповідного року

Експерт ЦППР Д. Гартвіг також акцентує на тому, що автори законопроекту передбачили механізм балансу фінансування агітації суб'єктами референдумного процесу. Задля протидії політичній корупції у сфері референдуму додали норму, яка обмежує добровільні внески до фонду ініціативної групи,

політичної партії, громадської організації розміром максимального внеску на підтримку політичної партії протягом року, встановленим законом «Про політичні партії в Україні». Експерт також підкреслює, що більшість норм фінансового контролю, які визначені в законі про партії, застосовуються і до референдуму. Це дозволяє імплементувати систему правових норм із запобігання і протидії політичній корупції на інститут референдуму, в якому ризики прояву такої корупції є досить високими. За словами фахівця, норми фінансового забезпечення процесу підготовки і проведення референдуму в Україні дозволяють слідкувати за всіма операціями, які відбуваються з коштами фондів суб'єктів.

Для підготовки якісного законопроекту про всеукраїнський референдум ініціатори звернулися за консультаціями і до міжнародних правових інституцій. Так, 19 травня на своєму офіційному сайті про отримання запиту голови Верховної Ради України Д. Разумкова щодо

законопроекту про всеукраїнський референдум повідомила Європейська комісія за демократію через право (Венеціанська комісія) Ради Європи.

Голова парламентської групи підготовки законопроекту, перший заступником спікера Верховної Ради України Р. Стефанчук заявив, що ініціатори законопроекту про всеукраїнський референдум також звернулися до посла Швейцарії з проханням отримати висновки від відповідних інституцій цієї держави, яку вважають найбільш успішною країною світу у використанні такого інструменту прямої демократії.

26 травня відбулося міжнародне експертне обговорення проекту закону «Про всеукраїнський референдум», в якому окрім українських фахівців взяли участь виконувач обов'язків Посла Швейцарії в Україні Сімон Піду, старший директор Міжнародної фундації виборчих систем (IFES) в Україні Пітер Ербен, швейцарський політичний експерт Бруно Кауфманн.

Утім українські фахівці радять зважено підходити до рекомендацій міжнародних інституцій щодо законопроекту про референдум, оскільки потрібно враховувати національну специфіку політичних систем та особливості взаємовідносин громадянського суспільства й держави в кожній країні. Зокрема, експерт Українського інституту прямої демократії Б. Малишев наголосив, що варто не копіювати приклади жодної країни, а намагатися шляхом певного аналізу, соціопитувань та, власне кажучи, спроб і помилок будувати в Україні власний шлях щодо референдуму. На його думку, отриманий досвід після проведення перших всеукраїнських референдумів свідчатиме, що навіть обґрунтовані ідеї на практиці можуть реалізовуватися інакше, як у добру сторону, так і в погану, з точки зору розвитку демократії.

Отже, новий законопроект «Про всеукраїнський референдум» під час проведення громадського обговорення отримав перші схвальні та негативні оцінки фахівців та експертів. Аналітики виокремлюють сильні та слабкі сторони документу, які мають врахувати автори до того моменту, коли законопроект

буде поставлений на голосування у сесійній залі парламенту. Бо процес законотворчості передбачає урахування висловлених пропозицій та зауважень і корегування тексту законопроекту для його відповідності нормам міжнародного законодавства, національного правового поля та суспільним потребам. Важливою частиною підготовчої роботи над законопроектом є консультації з міжнародними експертами і фахівцями, що мають позитивний досвід проведення референдумів. Тож законодавчий процес виходить на фінішну пряму, а оприлюднений документ в цілому вселяє експертам надію, що законопроект про референдум може стати запорукою подальшого розвитку демократії в Україні (*Статтю підготовлено з використанням інформації таких джерел: офіційний веб-портал Верховної Ради України ([https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=66254](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66254)), <https://iportal.rada.gov.ua/uploads/documents/62041.pdf>); веб-сайт газети Верховної Ради України «Голос України» (<http://www.golos.com.ua/article/330281>, <http://www.golos.com.ua/article/331333>); веб-сайт Венеціанської комісії Ради Європи (<https://www.venice.coe.int/webforms/events/?id=2932>); веб-портал медіакорпорації «Радіо Свобода» (<https://www.radiosvoboda.org/a/interview-razumkov/30615288.html>); веб-сайт LB.ua ([https://apostrophe.ua/ua/article/politics/2020-05-07/mina-zamedlennogo-deystviya-zachem-zekomande-nujen-zakon-o-referendume/32616](https://lb.ua/blog/denys_gartvig/457010_yakiy_referendum_mozhe_otrimati.html?fbclid=IwAR2lfclHwQUeP8KbLdN9QDEerSLaAaOfJAvQyke_YOmF4pYcADNOcyZs3E</a>); сайт Інтернет-видання «Апостроф» (<a href=)); веб-сайт Громадського руху «ЧЕСНО» (<https://www.chesno.org/post/3946/>); інформаційно-аналітичний портал «КомментаріїUA» (<https://comments.ua/ua/news/politics/domestic-policy/652971-pravo-narodu-yakim-povinen-but-i-zakon-pro-referendum.html>); веб-сайт Коаліції Реанімаційний Пакет Реформ (<https://rpr.org.ua/news/iryna-bekeshkina-pokuy-schonom-zahrozhuje-ne-revansh-a-nevuznachenista-upravlinskyj-haos/>, <https://rpr.org.ua/>*

*news/referendum-bez-manipuliatsiy-i-top-3-problemy-derzhsluzhby-dyskusii-ekspertiv-i-politykiv/); веб-сайт Інституту «Республіка» (<https://inrespublica.org.ua/aktyvna-hromada/vidbulosya-druga-publichne-obgovorennya-vseukrayinskyj-referendum-vidkrytyj-dialog-z-gromadyanamy.html>); веб-портал Громадської мережі публічного права та адміністрації UPLAN (<https://uplan.org.ua/analytics/novyi-zakon-pro-vseukrainskyi-referendum-iak-otynuty-pidvodni-kameni/>); веб-сайт Центру*

*політико-правових реформ (<https://www.pravo.org.ua/ua/news/20874401-vseukrayinskyj-referendum-gotuemosya-do-publichnogo-dialogu-z-gromadyanami>); аналітичний портал «Слово і Діло» (<https://www.slovoidilo.ua/2020/03/03/pogljad/polityka/chy-potribno-ixvalyuvaty-zakon-pro-referendum-yaki-ryzuky-ukrayiny>); веб-сайт Центру Разумкова (<http://razumkov.org.ua/komentari/mina-upovilnenoidii-navishcho-ze-komandi-potriben-zakon-pro-referendum>).*

## НОВИНИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ

Президент В. Зеленський 9 червня вніс у Верховну раду законопроект про народовладдя через всеукраїнський референдум, повідомляється на сайті парламенту.

На даний момент текст законопроекту відсутній на сайті Ради. Останній етап проходження документа – переданий на розгляд керівництву.

Зазначимо, що Зеленський анонсував закон про референдум ще в листопаді 2019 р. За його словами, цей документ повинен чітко встановити види та механізми референдуму і «нарешті дасть українцям можливість вирішувати долю того чи іншого важливого для них питання» (*Дзеркало тижня* ([https://dt.ua/POLITICS/u-radi-zareyestrovaniy-zakonoproekt-pro-referendum-350308\\_.html](https://dt.ua/POLITICS/u-radi-zareyestrovaniy-zakonoproekt-pro-referendum-350308_.html)). – 2020. – 9.06).

Законопроект про онлайн-референдум В. Зеленського знайшов підтримку у Верховній Раді. На ранковому пленарному засіданні 18 червня за проект закону №3612 «Про народовладдя через всеукраїнський референдум» у першому читанні проголосували 252 парламентаря.

Законопроектом передбачаються такі види всеукраїнського референдуму:

- затвердження закону про внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції;
- вирішення питання загальнодержавного значення;
- зміна території України;

- втрата чинності законом України або окремими його положеннями.

Суб'єктами процесу референдуму можуть бути як політичні партії, так і громадські організації, зареєстровані у Центральній виборчій комісії.

Ключовою новацією законопроекту є визначення можливості запровадження електронних процедур під час організації та проведення всеукраїнського референдуму, зокрема електронних голосувань, – йдеться у пояснювальній записці до документу.

Разом з тим законодавець визнає складність «технічно забезпечити захист персональних даних виборців й уберегти системи для електронних голосувань від несанкціонованих втручань».

Також законопроект передбачає створення автоматизованої інформаційно-аналітичної системи із забезпечення електронного голосування (*Ракурс* (<https://racurs.ua/ua/n139923-na-kirovogradschyni-z-richky-vytyagly-obezgolovlenyy-trup-cholovika-yakogorozshukuvaly-pivroku.html>). – 2020. – 18.06).

Парламентський комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування та містобудування рекомендував Верховній Раді прийняти за основу президентський законопроект №3612 «Про народовладдя через всеукраїнський референдум». За таке рішення проголосували 18 з 23 присутніх на засіданні комітету народних депутатів.



Також комітет рекомендував відхилити два альтернативних законопроекти. Зокрема, проект закону №2182 «Про всеукраїнський референдум» зареєстрували депутати «Батьківщини», а законопроект №3177 – депутати «Опозиційної платформи – За життя».

Відповідно до законопроекту, на всеукраїнський референдум можуть виноситися такі питання:

1) затвердження закону про внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України (це «загальні засади», «вибори і референдум» та «внесення змін до Конституції»);

2) загальнодержавного значення;

3) про зміну території України;

4) про втрату чинності законом України або окремими його положеннями.

Не можуть виноситися питання:

1) що суперечать положенням Конституції, загальновизнаним принципам і нормам міжнародного права, закріпленим насамперед Загальною декларацією прав людини, Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод, протоколами до неї;

2) спрямовані на ліквідацію незалежності України, порушення державного суверенітету і територіальної цілісності, створення загрози національній безпеці, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі;

3) щодо законопроектів з питань податків, бюджету, амністії;

4) віднесені Конституцією і законами України до відання органів правопорядку, прокуратури чи суду.

Крім того, одночасно на референдум може виноситися лише одне запитання. А сам референдум не може проводитися одночасно з черговими або позачерговими загальнодержавними виборами.

Також документ передбачає розширення кола суб'єктів процесу референдуму, яких Центрвиборчком реєструє як прихильників чи опонентів питання. Такими суб'єктами можуть бути політичні партії та громадські організації (*Дзеркало тижня* ([https://www.dt.ua/POLITICS/komitet-rekomenduvav-radi-priynyati-v-pershomu-chitanni-zakonoproekt-pro-referendum-351263\\_.html](https://www.dt.ua/POLITICS/komitet-rekomenduvav-radi-priynyati-v-pershomu-chitanni-zakonoproekt-pro-referendum-351263_.html))). – 2020. – 17.06).

Президент України В. Зеленський вніс до Верховної Ради України проект Закону №3711 про внесення змін до закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності Верховного суду та органів суддівського управління.

Як інформує Цензор.НЕТ із посиланням на сайт ВР, цей законопроект зареєстрований у парламенті 22 червня.

Він визначений президентом як невідкладний (*Цензор.НЕТ* (<https://censor.net.ua/ua/n3203454>)). – 2020. – 22.06).

### Новий Президентський законопроект щодо судової реформи: біг по колу

22 червня Президент України вніс до Верховної Ради України законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності Верховного Суду та органів суддівського врядування». Як зазначено в пояснювальній записці, метою законопроекту є вдосконалення діяльності органів суддівського врядування та приведення положень законодавства у відповідність із рішеннями Конституційного Суду від 18.02.2020 № 2-р/2020 (див. аналіз експертів ЦППР) та від 11.03.2020 № 4-р/2020 (див. аналіз експертів ЦППР), якими були визнані неконституційними ліквідація Верховного Суду України, а також окремі положення першого закону Президента Володимира Зеленського, який стосувався судової реформи.

### Запропоновані зміни можна поділити на три блоки:

#### 1. Підпорядкування Вищої кваліфікаційної комісії суддів Вищій раді правосуддя

Законопроект передбачає, що до складу Вищої кваліфікаційної комісії суддів (далі – ВККС) має входити 16 членів, які призначаються Вищою радою правосуддя (далі – ВРП) за результатами конкурсу строком на чотири роки. Положення про конкурс затверджує сама ВРП. На посади у ВККС не зможуть претендувати особи, які до ухвалення цього закону були членами Вищої ради юстиції, ВРП або ВККС.

Для проведення конкурсу створюється спеціальна конкурсна комісія з 4–6 членів: (до

трьох осіб з числа суддів або суддів у відставці, запропонованих Радою суддів України, та (до) трьох міжнародних експертів, визначених ВРП на підставі пропозицій міжнародних та іноземних організацій, які надають Україні міжнародну технічну допомогу чи провадять свою діяльність у сферах юстиції та/або судової влади та/або запобігання і протидії корупції. Остаточне рішення щодо персонального складу конкурсної комісії ухвалюватиме ВРП. У випадку, якщо міжнародні/іноземні організації не запропонують достатню кількість експертів для включення в комісію, то свої пропозиції може надати Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

Рішення конкурсної комісії вважається ухваленим, якщо за нього проголосувала більшість членів від її складу, за умови, що дві особи з числа тих, які проголосували за це рішення, призначені за квотою міжнародних експертів. Комісія має відібрати на кожну вакантну посаду члена ВККС одного кандидата, якого після спеціальної перевірки ВРП має призначити.

За законопроектом, новостворена ВККС буде фактично підпорядкована ВРП, оскільки рада погоджуватиме / затверджуватиме акти комісії щодо добору, підготовки та оцінювання суддів, а також звільнятиме її членів.

## *2. Розширення повноважень Вищої ради правосуддя*

Законопроект передбачає істотне розширення повноважень ВРП. При цьому жодних змін щодо організації роботи та добору самих членів ВРП не передбачено. Також запропоновано повернути положення, згідно з якими суб'єкт призначення може звільнити члена ради за допущені порушення лише за поданням самої ради, підтриманим щонайменше 14 її членами. Член ВРП може бути звільнений самою радою лише у випадку проблем із здоров'ям або при поданні ним заяви про звільнення. Понад те, запропоновано виключити із законодавства будь-які згадки про Комісію з питань доброчесності та етики, яка мала провести перевірку доброчесності чинних членів ВРП, а також брати участь у відборі нових.

Також запропоновано виключити із закону визнані неконституційними положення попереднього закону, ініційованого Президентом Зеленським, та повернути попередні положення закону про дисциплінарну процедуру.

## *3. Приєднання Верховного Суду України до Верховного Суду та переведення суддів*

Верховний Суд України, який перестав функціонувати у 2017 році, буде приєднано до Верховного Суду, а суддів Верховного Суду України буде зараховано у штат відповідних касаційних судів Верховного Суду з їх подальшим, протягом року, кваліфікаційним оцінюванням. При цьому за поданням ВККС ВРП має затвердити особливий порядок та методологію проведення оцінювання таких суддів. Непроходження такого оцінювання матиме наслідком звільнення судді із займаної посади.

Із закону про судоустрій запропоновано також виключити положення, яке встановлює максимальну штатну чисельність суддів Верховного Суду.

## **Оцінка ЦППР**

### **У разі ухвалення закону:**

ВРП зможе повністю контролювати процес відбору членів ВККС через затвердження положення про конкурс. Під час імплементації першого закону Президента Володимира Зеленського про судову реформу ВРП так і зробила, встановивши правила проведення конкурсу, які спотворили зміст конкурсної процедури (див. щотижневі аналізи 2-9 грудня, 9-16 грудня 2019 року, 13-20 січня, 20-27 січня, 4-10 лютого, 24 лютого-2 березня 2020 року). Запропонований порядок формування ВККС створює широкі межі для маніпулювання конкурсом ВРП. Також ВРП зможе сформувати повноважний склад конкурсної комісії з порушенням паритетного представництва українських суддів і міжнародних експертів, нівелювавши роль останніх;

розширення суб'єктів, які можуть вносити кандидатури міжнародних експертів до складу конкурсної комісії, може призвести до формування підконтрольної ВРП конкурсної комісії. Зокрема, законопроект передбачає

включення до цих суб'єктів будь-яких міжнародних чи іноземних організацій, які провадять діяльність у сфері юстиції, судової влади, протидії корупції. При цьому навіть не вимагається, щоб Україна співпрацювала з такими організаціями або вони надавали їй міжнародну технічну допомогу. Тобто будь-які організації з відповідною сферою діяльності та іноземною реєстрацією зможуть подати кандидатури експертів до складу конкурсної комісії. Натомість обрання міжнародних експертів з-поміж поданих пропозицій є цілковитою дискрецією ВРП, яка перебуває поза будь-яким контролем;

наділення ВРП додатковими функціями без проведення реформи самої ВРП може призвести до ще більшого падіння ефективності роботи ради.

Крім того, законопроект не відповідає взятим Україною зобов'язанням щодо судової реформи перед Міжнародним валютним фондом. Зокрема, у супереч наданим зобов'язанням (див. щотижневий аналіз 8-15 червня 2020 року), не запропоновані механізми перевірки доброчесності чинних членів ВРП та кандидатів до складу ради та не передбачено вдосконалення процедури притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності шляхом створення інспекційного підрозділу у складі ВРП.

**З огляду на це законопроект потрібно істотно інклюзивно доопрацювати в таких напрямках:**

забезпечення доброчесності в діяльності ВРП: незалежна комісія з міжнародними експертами у її складі має перевірити чинних членів ВРП на предмет відповідності їхньої поведінки вимогам доброчесності та професійної етики з можливістю подальшого припинення їх повноважень; таку перевірку мають проходити також кандидати до складу ВРП;

формування ВККС (принаймні до виконання попереднього завдання) має здійснюватися поза будь-яким контролем ВРП незалежною конкурсною комісією з вирішальною роллю міжнародних експертів. Спори щодо діяльності такої комісії, зважаючи на предмет її діяльності,

мають належати до виключної підсудності Верховного Суду. Повноваження ВРП у доборі членів ВККС мають бути обмежені церемоніальним призначенням відібраних комісією членів;

нова ВККС у своїй діяльності має мати необхідний рівень незалежності від ВРП, передусім в частині самостійного затвердження процедурних актів, які стосуються добору та оцінювання суддів. Зміцнення ролі ВРП можливе лише після успішного виконання першого завдання (*ЦППР (<https://www.pravo.org.ua/ua/news/20874526-noviy-prezidentskiy-zakonoproekt-schodo-sudovoyi-reformi-big-pokolu>). – 2020. – 23.06*).

**Відкрите звернення до президента України В. Зеленського щодо проведення конституційної реформи**

Сьогодні в Україні є проблема конституційності статусу Національного антикорупційного бюро України, Державного бюро розслідувань, також незалежних регуляторів — Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку. Ці органи фактично існують поза межами системи органів виконавчої влади та прямо чи опосередковано підпорядковані Президенту України, що не узгоджується з Конституцією України. Ігнорування проблеми неконституційності засадничих положень діяльності цих органів може в майбутньому поставити під сумнів їхню легітимність.

Одним із семи законопроектів Президента України, які були внесені до Парламенту в перший день роботи Верховної Ради України ІХ скликання 29 серпня 2019 року, був законопроект про внесення змін до статті 106 Конституції України (реєстр. № 1014), який закріплював повноваження Президента України утворювати незалежні регуляторні органи й НАБУ, а також призначати на посади та звільняти з посад Директора НАБУ й Директора ДБР. Ці законопроекти були напрацьовані в

закритому режимі, вони не мали системного зв'язку, але водночас вносили сильний дисбаланс у парламентсько-президентську форму державного правління через посилення Президента та послаблення Парламенту. Конституційний Суд України вперше в історії України надав негативні висновки щодо трьох із семи законопроектів, ініційованих Президентом України (в т.ч. і щодо законопроекту № 1014), чим унеможливив їхній подальший розгляд.

Оскільки Конституція є політико-правовим документом, основою всієї правової системи та правовим фундаментом життєдіяльності суспільства, будь-які ініціативи щодо конституційної реформи мають бути результатом широкої громадянської дискусії.

Сьогодні ЗМІ інформують про підготовку нових конституційних ініціатив Президента України щодо врегулювання проблеми правового статусу НАБУ, ДБР та незалежних регуляторів. Ми вітаємо бажання Президента України вирішити цю проблему. Проте складається враження, що процес підготовки цього законопроекту знову нагадує минулорічну практику підготовки документів у закритому режимі.

Лише відкритий конституційний процес із залученням представників депутатських фракцій і груп, українських та іноземних експертів, які готові надати пропозиції щодо удосконалення відповідних положень Конституції сприятиме легітимізації конституційної реформи, ініційованої Президентом України, та подальшому розвитку України як правової держави.

З огляду на все вищесказане, закликаємо Президента України:

Відмовитися від практики підготовки точкових, безсистемних конституційних змін у закритому режимі без попередньої концепції (бачення) конституційної реформи та її результатів.

Внести законопроект про внесення змін до Конституції України щодо правового статусу ДБР, НАБУ та незалежних регуляторів на відкриті громадські та наукові обговорення до його офіційного внесення у Верховну Раду України.

Центр політико-правових реформ  
Коаліція Реанімаційний Паке́т Реформ  
ВГО «Інститут «Республіка» (ЦППР  
(<https://www.pravo.org.ua/ua/news/20874516-vidkrite-zvernennya-do-prezidenta-ukrayini-volodimira-zelenskogo-schodo-provedennya-konstitutsiynoyi-reformi>). – 2020. – 16.06).

19 червня, у рамках «Конституційного тижня» на базі Конституційного Суду України відкрито Тренінговий центр конституційного права. Це стало можливим завдяки довготривалому партнерству між Конституційним Судом України та Координатором проектів ОБСЄ в Україні, а також фінансової підтримки Уряду Федеративної Республіки Німеччина.

Тренінговий центр став одним із компонентів реалізації трирічного проекту: «Підтримка захисту прав людини через покращення доступу до конституційної юстиції». Зазначимо, що у рамках його імплементації вже проведено низку актуальних для Конституційного Суду заходів.

У межах виконання цього проекту Тренінговому центру для використання передано матеріали двох тренінгів «Конституційна скарга та проблеми недискримінації» та з практичних аспектів інституту конституційної скарги, а також семінару «Проблеми прийнятності конституційної скарги: досвід трьох років запровадження інституту», які розроблені експертами Координатора проектів ОБСЄ в Україні.

Як зазначив Голова Конституційного Суду Олександр Тупицький: «Робота цього центру дозволить організувати та проводити різні заходи із використанням моторизованого та мультимедійного обладнання. Для нас важливою є можливість проводити навчання з будь-яких питань, в тому числі – функціонування інституту конституційної скарги. До того ж, завдяки роботі цього центру ми маємо можливість організувати експертні обговорення щодо актуальних питань за участі суддів, правників, вчених та правозахисників за допомогою відеоконференцзв'язку. Крім того, це дозволить залучати до дискусій експертів як на національному, так і міжнародному рівнях не витрачаючи кошти з державного бюджету».

Тренінговий центр конституційного права урочисто відкрили Голова Конституційного Суду України О. Тупицький та Координатор проектів ОБСЄ в Україні, Посол Генрік Вілладсен. Також в офіційній церемонії відкриття взяли участь від Конституційного Суду України: керівник Секретаріату Суду Віктор Бесчастний, керівники структурних підрозділів секретаріату та від Офісу Координатора проектів ОБСЄ в Україні: національний радник з юридичних питань Координатора проектів ОБСЄ в Україні Олександр Водяніков, національний менеджер програм з питань правової реформи Координатора проектів ОБСЄ в Україні Віталій Гацелюк, та працівники відділу програм з питань правової реформи Координатора проектів ОБСЄ в Україні (**Офіційний веб-сайт Конституційного суду України** (<http://www.ccu.gov.ua/novyna/u-konstytuciynomu-sudiv-vidkryto-treningovyy-centr-konstytuciynogo-prava>)). – 2020. – 19.06).

15 червня в Міністерстві розвитку громад та територій України відбулася онлайн-прес-конференція Міністра О. Чернишова на тему «100 днів роботи Уряду – звіт Мінрегіону». Одне із надважливих питань, яке сьогодні турбує та цікавить суспільство, – це децентралізація, мета якої – передача повноважень та фінансів на рівень територіальних громад.

Під час прес-конференції представники ЗМІ поставили Олексію Чернишову низку запитань у частині децентралізації.

- *Зокрема, скільки спроможних територіальних громад буде створено в Україні і коли цей процес буде завершено?*

- Наразі Уряд визначив адміністративні центри та затвердив території понад 1470 територіальних громад (міських, селищних, сільських) замість 11250 існуючих, в основному малоспроможних громад, які були станом на 01 січня 2015 року. Говорити про їх юридичне створення можна буде після проведення чергових місцевих виборів у жовтні 2020 року.

- *Коли запрацює інститут префектів?*

- Інститут префектів може бути створений лише після відповідних змін до Конституції України. Префекти почнуть працювати після

прийняття відповідного пакета законів, зокрема «Про префекта». Буде певний перехідний період необхідний для навчання префектів і створення префектур. У цей час функції префектів виконуватимуть голови ОДА і РДА. До основних повноважень префектів буде віднесено: адміністративний нагляд за законністю актів ОМС відповідних рівнів; здійснення координаційних повноважень щодо територіальних органів ЦОВВ на відповідних рівнях; забезпечення виконання державних програм.

- *Коли буде завершено створення нових районів і скільки їх буде?*

- Утворення/ліквідація районів – це виключна компетенція Верховної Ради України. 12 червня Уряд підтримав проект постанови Парламенту про ліквідацію 490 та утворення 129 районів в усіх областях України. Остаточне рішення щодо кількості та формату районів буде визначатися рішенням ВРУ. Але це рішення необхідно прийняти на поточній сесії, щоб вибори до райрад пройшли на новій територіальній основі.

- *Як і коли будуть внесені зміни до Конституції України, щоб завершити процес децентралізації?*

- Відсутність змін до Конституції в частині децентралізації суттєво ускладнює реалізацію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Для приведення законодавства до положень Європейської хартії, нам необхідно внести зміни щодо: системи адмінтерустрою, системи органів місцевого самоврядування на обласному і районному рівнях, зміни статусу місцевих державних адміністрацій.

Наразі тривають публічні обговорення проекту змін до Конституції. Після цього проект має бути прийнятий на двох сесіях Парламенту. На цій сесії, яка закінчується 17 липня, розгляд проекту малоімовірний. Отже, можна прогнозувати, що Парламент прийме зміни остаточно не раніше початку 2021 р. (**Урядовий нормал** (<https://www.kmu.gov.ua/news/oleksij-chernishov-provprovadzheniya-decentralizaciyi-v-ramkakh-zvitu-100-dniv-uryadu>)). – 2020. – 16.06).

# КОНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ УКРАЇНИ

Головне юридичне управління Верховної Ради вважає, що законопроект про регулювання ринку азартних ігор №2285-д не відповідає Конституції. Як повідомляє РБК-Україна, за рамки Конституції виходить норма про створення Комісії з регулювання азартних ігор.

Законопроект наділяє Комітет ВР з фінансів, податкової та митної політики правом визначати членів конкурсної комісії, яка, в свою чергу, буде обирати голову і членів Комісії з регулювання азартних ігор. Тобто мова йде про те, що Комітет буде створювати Комісію одноосібно.

Законопроект передбачає, що голова і члени Уповноваженого органу призначаються на посаду Кабінетом Міністрів з числа кандидатів, представлених Конкурсною комісією, яка створюється при Кабінеті Міністрів. Але до складу Конкурсної комісії входять п'ять осіб за поданням комітету Верховної Ради України.

А комітети парламенту, згідно з Конституцією і законом «Про комітети Верховної Ради України», не є самостійними суб'єктами парламентського контролю. Тобто комітет Верховної Ради України не може представляти кандидатури до Конкурсної комісії з обрання Голови та членів Уповноваженого органу, вважають в Головному юридичному управлінні.

Крім цього, законопроектом передбачається створення Комісії як центрального органу виконавчої влади зі спецстатусом. Ця норма також антиконституційна, оскільки створення нових органів відноситься до компетенції уряду.

«Вважаємо, що законодавче визначення особливостей правового статусу цієї Національної комісії не впливає з конституційної моделі організації влади в Україні, по якій державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу і судову. Як відомо, Конституція України не містить підстав для розширення законом повноважень Верховної Ради за освітою законом центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом», –

відзначають експерти Головного юридичного управління ВР.

Як відомо, законопроект про регулювання азартного бізнесу розроблявся за участю бізнесмена Бориса Баума, при цьому він сам претендує на пост голови нової Комісії.

У зв'язку з цим Національне агентство з питань запобігання корупції проведе експертизу законопроекту, що тягне за собою припинення розгляду законопроекту до 10 днів (*Дзеркало тижня* ([https://www.dt.ua/ECONOMICS/yuristi-radi-viznali-zakonoproekt-pro-gralnyi-biznes-nekonstituciynim-351270\\_.html](https://www.dt.ua/ECONOMICS/yuristi-radi-viznali-zakonoproekt-pro-gralnyi-biznes-nekonstituciynim-351270_.html)). – 2020. – 17.06).

Верховний суд просить Конституційний суд терміново перевірити на конституційність окремі рішення Кабміну і Верховної Ради про карантинні обмеження на час епідемії коронавіруса.

Пленум Верховного суду зазначив, що з розумінням ставиться до ситуації в державі, що склалася у зв'язку епідемією, та «в цілому підтримує заходи, спрямовані на подолання зовнішніх і внутрішніх загроз безпеки та захист здоров'я громадян», які не суперечать Конституції.

Водночас він просить перевірити конституційність окремих положень постанови Кабміну від 20 травня про карантинні обмеження, розпорядження Кабміну від 14 березня щодо обмеження перетинання державного кордону і окремі норми закону від 13 квітня № 553-IX, яким вносяться зміни до держбюджету в умовах карантину.

Верховний суд звертає увагу, що передбачені Кабміном протиепідемічні заходи, пов'язані з самоізоляцією, обмежують право особи на свободу пересування, право вільно залишати територію України, права на мирні зібрання (останні два можуть бути обмежені лише законом, а не актами уряду).

У ВС також є питання щодо дозволу одним суб'єктам господарювання працювати, а іншим – ні, оскільки згідно із Конституцією громадяни мають рівні конституційні права і свободи.

Крім того, ВС вказав, що Кабмін здійснив обмеження певних конституційних прав, що можливо лише в умовах надзвичайного або воєнного стану.

Законом про зміни до бюджету, яким «обмежено зарплату працівників, службових і посадових осіб бюджетних установ, а також народних депутатів, суддів, прокурорів та інших осіб, оплата праці яких регулюється спеціальними законами», на думку ВС, було здійснено непропорційне втручання в майнові права цих осіб.

Водночас, судді ВС наголосили, що «законом здійснено непропорційне зменшення суддівської винагороди щодо матеріального забезпечення інших працівників бюджетних установ, а це, у свою чергу, порушує засади незалежності суддів» (*Українська правда* (<https://www.pravda.com.ua/news/2020/05/29/7253736/>). – 2020. – 29.05).

Конституційний суд України отримав подання народних депутатів щодо відповідності Основному закону змін до регламенту Верховної Ради щодо протидії зловживань парламентаріями своїми правами, повідомляє пресслужба КСУ. За вказані зміни в регламент депутати проголосували для того, щоб прискорити розгляд «антиколомойського» закону у другому читанні.

«До Конституційного Суду України 27 травня надійшло конституційне подання 53 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України Закону України «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо протидії зловживанням правами народних депутатів України в ході законодавчої процедури» від 16 квітня 2020 № 561-IX», – йдеться в повідомленні суду.

Так, народні депутати вважають, що закон про зміни до регламенту Верховної Ради не відповідає низці статей Конституції України. Парламентарії просять суд невідкладно розглянути подання, адже, на їхню думку, мова йде про порушення прав народних депутатів.

У поданні йдеться про те, що при внесенні змін до чинних законів зміст та обсяг існуючих прав і свобод не можуть бути обмежені.

Проте, відповідний закон, як зазначили автори подання, передбачає позбавлення народного депутата права належним чином відстоювати законодавчу ініціативу, яка виражається також і внесенням правок і пропозицій до проектів законів (*Дзеркало тижня* ([https://www.dt.ua/POLITICS/ksu-rozglyane-zakonnist-popravok-do-reglamentu-radi-yaki-vnesli-cherez-antikolomoyskiy-zakon-349088\\_.html](https://www.dt.ua/POLITICS/ksu-rozglyane-zakonnist-popravok-do-reglamentu-radi-yaki-vnesli-cherez-antikolomoyskiy-zakon-349088_.html)). – 2020. – 27.05).

До Конституційного суду України надійшло подання 50 народних депутатів щодо конституційності закону про амністію активістів Майдану. Про це інформує пресслужба суду.

Йдеться про закон «Про недопущення переслідування та покарання осіб з приводу подій, які мали місце під час проведення мирних зібрань...», який парламентарі ухвалили 21 лютого 2014 року.

Цим законом всіх затриманих активістів Майдану позбавили як кримінальної, так і адміністративної відповідальності.

У своєму зверненні до КСУ депутати вважають, що цей закон є неконституційним, бо його положення суперечать приписам Конституції України, а його ухвалення Верховною Радою відбулося з порушенням процедури розгляду.

«Закон звільняє від кримінальної відповідальності певну категорію осіб, підозрюваних та обвинувачених у вчиненні злочинів, без проведення слідчих дій та без встановлення вини у судовому порядку», – додають у поданні.

КСУ просять відкрити конституційне провадження і залучити до нього депутатів від «Опозиційної платформи – За життя» В. Німченка, О. Качного і Г. Мамку.

Подання підписали депутати від згаданої вище фракції, а також, зокрема, виключені зі «Слуги Народу» А. Поляков, А. Скороход та парламентар з монобільшості О. Дубінський (*Главром* (<https://glavcom.ua/country/politics/opzzh-i-dubinskiy-prosyat-konstituciyniy-sud-skasuvati-amnistiyu-uchasnikam-maydanu-684473.html>). – 2020. – 2.06).

Конституційний суд об'єднав у одне провадження два подання народних депутатів щодо конституційності проведення земельної реформи. Відповідне рішення ухвалила Велика палата КСУ, інформує пресслужба суду.

Зазначається, що Велика палата Конституційного суду на пленарному засіданні напередодні розглядала питання про об'єднання конституційних проваджень у справі за конституційним поданням 48 народних депутатів щодо конституційності закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення» та окремих положень Земельного кодексу України та у справі за конституційним поданням 53 народних депутатів щодо конституційності закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення» в одне конституційне провадження.

«Постановлено ухвалу Конституційного суду України про об'єднання конституційних проваджень», – йдеться у повідомленні на сайті суду (*Укрінформ* (<https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3042477-konstitucijnij-sud-obednav-dva-zemelni-podanna-v-odnu-spravu.html>). – 2020. – 10.06).

До Конституційного Суду України надійшло подання 64 народних депутатів щодо конституційності закону про банки. Про це повідомляється на сайті КСУ.

«11 червня 2020 року до Конституційного Суду України надійшло конституційне подання 64 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін у деякі законодавчі акти України щодо вдосконалення механізмів регулювання банківської діяльності», його окремих положень, а також положень інших законодавчих актів у редакції цього закону», – йдеться в повідомленні (*Дзеркало тижня* (<https://dt.ua/ECONOMICS/zbilshilosyachislo-deputativ-scho-bazhayut-oskarzhiti-antikolomoyskiy-zakon-v-ksu-350726.html>). – 2020. – 12.06).

До Конституційного Суду України 15 червня 2020 року надійшло конституційне подання 48 народних депутатів України. Суб'єкт права на конституційне подання оспорує окремі положення Господарського кодексу України, Закону України „Про управління об'єктами державної власності“, Порядку визначення та затвердження кандидатур представників держави, які призначаються до наглядових рад державних унітарних підприємств, і тих, які беруть участь у загальних зборах та обираються до наглядових рад господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 10 березня 2017 року № 143, та Вимог до незалежного члена наглядової ради державного унітарного підприємства та господарського товариства, у статутному капіталі якого більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 10 березня 2017 року № 142.

На думку авторів клопотання, вказані положення не відповідають низці статей Основного Закону України (*Офіційний веб-сайт Конституційного суду України* (<http://www.ccu.gov.ua/novyna/na-rozglyad-sudu-nadiyshlo-konstytuciynne-podannya-48-narodnyh-deputativ-ukrayiny>). – 2020. – 15.06).

Велика палата Конституційного Суду України 23 червня на пленарному засіданні у формі усного провадження розглядала справу за конституційними поданнями Верховного Суду України та 47 народних депутатів України щодо конституційності окремих положень Закону України „Про очищення влади“ від 16 вересня 2014 року № 1682–VII.

Суддя-доповідач у справі О. Литвинов зазначив, що розглядаючи цю справу в закритій частині пленарного засідання, Велика палата Конституційного Суду України визнала за необхідне з'ясувати окремі питання, які мають істотне значення для її вирішення. Зокрема, це стосується позицій учасників конституційного провадження щодо висновків Європейського суду з прав людини, викладених у його рішенні



у справі «Полях та інші проти України», у тому числі стосовно застосування положень опоруваного Закону до надто широкого кола осіб, а також стану вирішення питання щодо виконання цього рішення в частині вжиття заходів загального характеру, спрямованих на усунення системної проблеми та її першопричини.

Під час пленарного засідання Суд заслухав представників Верховного Суду, Президента України, Верховної Ради України щодо предмету конституційного контролю, а також відповіді на запитання суддів Конституційного Суду України, учасників конституційного провадження та залучених учасників.

У пленарному засіданні взяли участь представники суб'єкта права на конституційне подання Василь Німченко, Юрій Мірошніченко, представник Верховного Суду України Олександр Волков та представник Верховного Суду Расім Бабанли, постійний представник Верховної Ради України у Конституційному Суді України Ольга Совгіря, представник Президента України у Конституційному Суді України Федір Веніславський, а також залучені учасники конституційного провадження – міністр юстиції України Денис Малюська, заступник Міністра юстиції України – Уповноважений у справах Європейського суду з прав людини Іван Ліщина та Уповноважений Верховної Ради України з прав людини Л. Денисова.

Велика палата Конституційного Суду України з'ясувала окремі питання на відкритій частині пленарного засідання та перейшла до закритої частини пленарного засідання для ухвалення Рішення.

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

На пленарному засіданні Великої палати Конституційного Суду України також були присутні представники засобів масової інформації та інші громадяни України (*Офіційний веб-сайт Конституційного суду України* (<http://www.ccu.gov.ua/novyna/sud-rozglyanuv-spravu-u-vidkrytychastyni-plenarnogo-zasidannya-shchodo-konstytucijnosti>). – 2020. – 23.06).

Кабінет Міністрів України не чекатиме на рішення Конституційного Суду щодо конституційності закону про люстрацію, заявив міністр юстиції України Д. Малюська.

Ні у Верховній Раді, ні в Офісі президента немає законопроектів, які відкорегували б закон про очищення влади з урахуванням рішення Європейського суду із прав людини, Кабінет Міністрів подасть новий законопроект про люстрацію у парламент, не чекаючи на рішення Конституційного Суду з цього питання. Про це заявив міністр юстиції України Денис Малюська, повідомляє «Інтерфакс-Україна» 23 червня.

За його інформацією, Міністерство юстиції розробило законопроект, що регулює люстраційні питання, який подадуть на розгляд Кабміну найближчим часом.

Кабмін не чекатиме на рішення Конституційного Суду щодо конституційності закону про люстрацію.

«Чекати – найбільш зручна позиція, але в нас є рішення ЄСПЛ і рішення судів про стягнення мільйонних сум чи не щомісяця. Завдавати збитків державі й чекати, тому що краще дочекатися Конституційного Суду, – це не опція для нас. Безумовно, нам цікава позиція Конституційного Суду. Але наскільки в мене склалося враження, їм також цікава наша думка, і вони чекають, що ми приберемо левову частку проблем своїм законопроектом», – сказав Малюська (*Гордон* (<https://gordonua.com/ukr/news/politics/-kabmin-vnese-svij-zakonoproekt-pro-ljustratsiju-u-parlament-maljuska-1505798.html>). – 2020. – 23.06).

Другий сенат Конституційного Суду України 17 червня 2020 року ухвалив Рішення у справі за конституційною скаргою Плескача В. Ю., яким визнав неконституційними положення частини третьої статті 307 Кримінального процесуального кодексу України (далі – Кодекс).

Автор клопотання стверджував, що передбачена окремими положеннями частини третьої статті 307 Кодексу заборона оскарження ухвали слідчого судді за результатами розгляду скарги на рішення, дію чи бездіяльність слідчого чи прокурора, яка полягає у невнесенні

відомостей про кримінальне правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань, порушує його конституційне право щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, яке закріплене положеннями частини другої статті 55 Основного Закону України.

Конституційний Суд, ухвалюючи рішення, вказував на закріплені в Основному Законі України принципи верховенства права та захисту прав людини. До того ж, у нормах Конституції України визначено право особи на судовий захист, який передбачає не тільки можливість звернення особи до суду, а й, зокрема, право на обґрунтоване судове рішення, у тому числі можливість виправлення судової помилки судом другої інстанції. Апеляційний перегляд рішення, ухваленого судом першої інстанції, є важливим для утвердження та забезпечення прав і свобод людини, що, відповідно до частини першої статті 3 Конституції України, є головним обов'язком держави.

Конституційний Суд України дійшов висновку, що реалізація конституційного права на судовий захист передбачає можливе оскарження в суді рішень і дій (бездіяльності) державних органів. Тому законодавець при встановленні системи судоустрою, процедури оскарження, підстав для скасування або зміни судових рішень судами вищих інстанцій має виходити з конституційних принципів і цінностей та відповідних міжнародних зобов'язань України, зокрема щодо ефективного судового захисту прав і свобод людини і громадянина.

На переконання Конституційного Суду, право на судовий захист як гарантія захисту та поновлення системи прав і свобод знаходить вияв, коли через бездіяльність державних органів особа позбавлена доступу до суду. Звертаючись до уповноважених державних органів із заявою, повідомленням про вчинення кримінального правопорушення, особа очікує на захист своїх охоронюваних прав, свобод та законних інтересів. Відтак, брак судових гарантій у питанні початку кримінального провадження перешкоджає захисту її

порушених прав, що закріплені у статті 55 Конституції України.

Отже, це означає, що встановлений законодавцем обсяг судового захисту стосовно оцінки бездіяльності уповноважених державних органів має забезпечити ефективність судового контролю під час розгляду відповідних питань хоча б у двох судових інстанціях. Крім того, обсяг судового контролю за бездіяльністю слідчого чи прокурора у зв'язку з невнесенням відомостей про кримінальне правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань після отримання відповідної заяви має забезпечити особі можливість ініціювати початок кримінального провадження, а отже, надати їй реальний доступ до судового захисту.

З огляду на викладене, Конституційний Суд України постановив, що положення частини третьої статті 307 Кримінального процесуального кодексу України є обмеженням конституційного права на судовий захист стосовно гарантій на апеляційний перегляд справи, а отже, суперечать положенням частин першої, другої статті 3, частини першої статті 8, частин першої, другої статті 55, пункту 8 частини другої статті 129 Конституції України.

Визнані неконституційними положення втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

Плескач В.Ю. у своїй конституційній скарзі також порушував питання щодо конституційності положень частини третьої статті 309 Кримінального процесуального кодексу України. Однак, у цій частині Конституційний Суд заклав провадження на підставі пункту 4 статті 62 Закону України „Про Конституційний Суд України“ – неприйнятність конституційної скарги.

Рішення Конституційного Суду України є обов'язковим, остаточним і таким, що не може бути оскаржене (*Офіційний веб-сайт Конституційного суду України (<http://www.ccu.gov.ua/novyna/konstytuciyuu-sud-ukrayiny-vyznav-nekonstytuciyunymu-polozhennya-chastyny-tretoy-statti-307>). – 2020. – 18.06*).

Конституційний Суд України у четвер, 11 червня, прийняв рішення у справі за

конституційним поданням 55 народних депутатів щодо відповідності Конституції України ст. 375 Кримінального кодексу України і визнав оспорювану статтю неконституційною. Про 12 червня поінформували в пресслужбі КСУ.

Статтею 375 ККУ встановлено кримінальну відповідальність суддів за постановлення “завідомо неправосудного” вироку, рішення, ухвали або постанови.

“Автори клопотання зазначали, що поєднання слів “завідомо неправосудного” є оціночним, його зміст законодавчо не визначено, що не забезпечує передбаченість застосування оспорюваної норми Кодексу. На думку народних депутатів України, стаття 375 Кодексу суперечить принципу верховенства права, порушує вимоги низки статей Основного Закону України”, – йдеться в повідомленні.

КСУ дійшов висновку, що в ст. 375 ККУ не вказано критеріїв, за якими можна встановити, який вирок, рішення або постанова є “неправосудним”, а також не розкритий сенс словосполучення “завідомо неправосудний”, що може призвести до неоднозначного розуміння складу злочину, кваліфікація якого здійснюється за цією нормою.

Судді також наголосили, що кримінальний закон повинен відповідати вимогам юридичної визначеності, ясності, недвозначності і прогнозованості. Юридична невизначеність ст. 375 нівелює конституційні приписи щодо незалежності суддів.

“Конституційний Суд України установив, що стаття 375 Кодексу суперечить принципу верховенства права, а саме такого його елемента, як юридична визначеність, і не узгоджується з принципами незалежності суддів, обов’язковості судового рішення, а отже, суперечить [...] Конституції України”, – наголошується в повідомленні.

Згідно з рішенням КСУ, втрата чинності статті відкладається на шість місяців з дня прийняття рішення.

Своєю чергою, Верховна Рада повинна привести нормативне регулювання, встановлене цією статтею, у відповідність з Конституцією України та цим рішенням.

Рішення КСУ є обов’язковим, остаточним і не підлягає оскарженню (*Новинарня* (<https://novynarnia.com/2020/06/12/zavidomo-nepravosudni-rishennya/>). – 2020. – 12.06).

Другий сенат Конституційного Суду України 18 червня 2020 року ухвалив Рішення у справі за конституційною скаргою громадянки України Левченко Ольги Миколаївни щодо відповідності Конституції України (конституційності) припису пункту 5 розділу III „Прикінцеві положення“ Закону України „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення“ від 2 березня 2015 року № 213–VIII (далі – Закон 213–VIII).

Цим Рішенням Конституційний Суд визнав оскаржуваний припис таким, що не відповідає Конституції України.

Левченко О.М. звернулася до Конституційного Суду з проханням перевірити на конституційність припис пункту 5 розділу III „Прикінцеві положення“ Закону № 213–VIII у частині скасування з 1 червня 2015 року норм щодо пенсійного забезпечення осіб, яким призначення пенсії здійснюється відповідно до Закону України „Про прокуратуру“ від 14 жовтня 2014 року № 1697–VII зі змінами.

Конструкція припису пункту 5 розділу III „Прикінцеві положення“ Закону № 213–VIII, що є предметом перевірки, є такою: «У разі неприйняття до 1 червня 2015 року закону щодо призначення всіх пенсій, у тому числі спеціальних, на загальних підставах з 1 червня 2015 року скасовуються норми щодо пенсійного забезпечення осіб, яким пенсії призначаються відповідно до законів України „Про державну службу“, „Про прокуратуру“, „Про статус народного депутата України“, „Про Кабінет Міністрів України“, „Про судову експертизу“, „Про Національний банк України“, „Про службу в органах місцевого самоврядування“, „Про дипломатичну службу“, Податкового та Митного кодексів України, Положення про помічника-консультанта народного депутата України».

Конституційний Суд України, вирішуючи порушені в конституційній скарзі питання, виходить, зокрема з того, що предметом

конституційної скарги Левченко О.М. є питання не винагороди прокурора, як посадової особи, а соціального захисту громадянина України в разі втрати працездатності (у випадку Левченко О.М. – часткової) з особливостями регулювання цього питання стосовно прокурорів.

На думку Конституційного Суду, застосована законодавцем юридична конструкція „у разі неприйняття до 1 червня 2015 року закону щодо призначення всіх пенсій, у тому числі спеціальних, на загальних підставах з 1 червня 2015 року скасовуються норми щодо пенсійного забезпечення осіб, яким пенсії призначаються відповідно до законів України <...>“ є дуже суперечливою та неоднозначною.

З огляду на викладене, Конституційний Суд України встановив, що припис пункту 5 розділу III „Прикінцеві положення“ Закону № 213–VIII не відповідає вимогам юридичної визначеності та передбачності як складових елементів принципу верховенства права (правовладдя), установленого приписом частини першої статті 8 Конституції України.

Суд також констатує, що недотримання законодавцем принципу юридичної визначеності як складового елемента принципу верховенства права (правовладдя) спричинило неоднакове застосування оспорюваного припису судами адміністративної юрисдикції.

Визнаний неконституційним припис пункту 5 розділу III „Прикінцеві положення“ Закону № 213–VIII втрачає чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

Рішення Конституційного Суду України є обов’язковим, остаточним і таким, що не може бути оскаржене (*Офіційний веб-сайт Конституційного суду України (<http://www.ccu.gov.ua/novyna/na-pidstavi-nevidpovidnosti-pryncypovi-verhovenstva-prava-pravovladdya-prypys-shchodo>). – 2020. – 19.06*).

#### ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду

України Саса С.В. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 55 народних депутатів України щодо відповідності

#### Конституції України (конституційності) статті 375 Кримінального кодексу України

Конституційний Суд України (далі – Суд) 11 червня 2020 року ухвалив Рішення № 7-р/2020 у справі за конституційним поданням 55 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 375 Кримінального кодексу України (далі-Рішення).

Суд визнав такою, що не відповідає Конституції України (є неконституційною), статтю 375 Кримінального кодексу України (далі -Кодекс), згідно з якою:

«Стаття 375. Постановлення суддею (суддями) завідомо неправосудного вироку, рішення, ухвали або постанови

1. Постановлення суддею (суддями) завідомо неправосудного вироку, рішення, ухвали або постанови – карається обмеженням волі на строк до п'яти років або позбавленням волі на строк від двох до п'яти років.

2. Ті самі дії, що спричинили тяжкі наслідки або вчинені з корисливих мотивів, в інших особистих інтересах чи з метою перешкодження законній професійній діяльності журналіста, – караються позбавленням волі на строк від п'яти до восьми років».

На підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» викладаю окрему думку стосовно Рішення.

На моє переконання, Суд формально підійшов до вирішення питання, яке було предметом конституційного контролю у цій справі, визнавши неконституційною статтю 375 Кодексу, а обґрунтування неконституційності не є юридично переконливим і базується на припущеннях та хибних судженнях.

1. У Рішенні зазначено, що сполучення слів «завідомо неправосудне», яке міститься у статті 375 Кодексу, „запозичене зі статті 176 Кримінального кодексу У країнської РСР 1960 року», а саму статтю 375 Кодексу є підстави вважати «невдалим наслідуванням юридичної практики радянської держави»; «радянська юридична та поштитна системи уможлилювали використання такої норми для контролю над суддями і впливу на них», а «характерні для радянської держави та

її конституції запозичення відображають систему принципів і цінностей, які суперечать Конституції У країни, її принципам, зокрема верховенства права» (підпункт 2.2 пункту 2 мотивувальної частини).

Водночас у Рішенні не наведено жодного аргумента, який підтверджував би використання радянською юридичною та політичною системами цієї норми для контролю над суддями та впливу на них і свідчив би про невідале наслідування юридичної практики радянської держави.

Крім того, юридично беззмістовною є спроба Суду обґрунтувати Рішення вказівкою на запозичення словосполучення «завідомо неправосудне» з радянського кримінального закону – Кримінального кодексу Української РСР 1960 року.

По-перше, таке словосполучення закріплено у статті 375 Кодексу, який Верховна Рада України прийняла у 2001 році, тобто через п'ять років після ухвалення Конституції України. Кодекс готували українські вчені та практики, було здійснено багато наукових та інших експертиз.

По-друге, у Кодексі використано переважно більшість термінів, понять, словосполучень, які містились у Кримінальному кодексі Української РСР 1960 року. Отже, сам факт того, що якесь слово чи словосполучення (у цьому випадку – словосполучення «завідомо неправосудне») використовувалось у радянських законах, не означає автоматично його неконституційність.

2. Основною підставою для визнання неконституційною статті 375 Кодексу, на думку Суду, є те, що ця норма суперечить частині першій статті 8 Конституції України, тобто не відповідає такому елементу принципу верховенства права, як юридична визначеність закону.

У Рішенні зазначено, що «формулювання диспозиції статті 375 Кодексу допускає можливість зловживання нею при вчиненні органами досудового розслідування дій, що мають наслідком притягнення до кримінальної відповідальності судді лише за факт постановлення ним судового рішення, яке, за суб'єктивним розумінням слідчого, прокурора

або будь-якої іншої особи, є «неправосудним» (зокрема, у разі незгоди з цим рішенням)» (абзац сьомий підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини).

Однак такий аргумент можна застосувати до всіх оціночних положень Кодексу, у тому числі тих, у яких ідеться про «завідомість», «умисність» тощо, і поставити під сумнів конституційність більшості положень Кодексу.

Крім того, можливе зловживання будь-якою нормою права, навіть тією, яка сформульована максимально чітко, однозначно і не містить оціночних категорій. Якщо брати цей аргумент за критерій неконституційності закону, то неконституційними слід визнавати усі законодавчі норми, якими зловживають слідчі, прокурори чи інші особи.

Абсолютно неправдивим є твердження Суду про те, що стаття 375 Кодексу уможливує «притягнення до кримінальної відповідальності судді лише за факт постановлення ним судового рішення». За вказаною статтею Кодексу суддя може бути притягнутий до кримінальної відповідальності не за факт постановлення ним будь-якого судового рішення, а за постановлення «завідомо неправосудного» рішення.

Ще однією ознакою неконституційності статті 375 Кодексу Суд визнав те, що неправосудність судового рішення визначається за суб'єктивним розумінням слідчого, прокурора або будь-якої іншої особи. Проте будь-яка норма закону, у тому числі кримінального, застосовується за суб'єктивним розумінням суб'єкта правозастосування.

Вказуючи на можливість зловживання застосуванням статті 375 Кодексу як на головний аргумент для визнання її неконституційною, Суд неодноразово звернув увагу на таких суб'єктів застосування, як слідчий, прокурор або будь-яка інша особа, однак, не зважив на те, що ключовим суб'єктом застосування цієї статті Кодексу є суд.

Відповідно до статті 62 Конституції України особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду (частина перша);

обвинувачення не може ґрунтуватися, зокрема, на припущеннях; усі сумні ви щодо доведеності вини особи тлумачаться на її користь (частина третя).

Вказані засадничі положення щодо кримінальної відповідальності повністю поширюються на застосування статті 375 Кодексу. Отже, за Конституцією України суд є гарантією запобігання зловживанню слідчими і прокурорами при застосуванні статті 375 Кодексу.

Таким чином, суддя, щодо якого здійснюється кримінальне провадження за статтею 375 Кодексу, має конституційне право на судовий захист. Реалізація цього права покликана убезпечити суддю (як і будь-якого іншого громадянина) від необґрунтованого кримінального переслідування, а отже, і від незаконного впливу під час здійснення ним правосуддя.

3. Суд, ухвалюючи Рішення, виходив із того, що в статті 375 Кодексу не встановлено критеріїв, за якими можна визначити, який вирок, рішення, ухвала або постанова судді (суддів) є «неправосудними», а також не розкрито змісту сполучення слів «завідомо неправосудний», що уможливорює неоднозначне розуміння складу злочину, кваліфікацію якого здійснено за цією нормою (абзац шостий підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини).

Зазначені твердження не можуть бути покладені в основу визнання неконституційною статті 375 Кодексу з огляду на таке.

У Кодексі десятки разів вжито термін «завідомо» як ознаку відповідного складу злочину і жодного разу не розкрито його змісту, оскільки він є зрозумілим і однозначним для всіх. У контексті диспозиції статті 375 Кодексу названий термін означає, що неправомірність судового рішення є очевидною, явною, у тому числі і для самого судді, і що кримінальній відповідальності підлягає суддя, який усвідомлював, що постановляє неправосудне судове рішення, і робив це умисно.

Поняття «неправосудне судове рішення» дійсно є оціночним, але його зміст достатньо легко може бути встановлений на підставі

положень Конституції та законів України, які регулюють засади і процедуру здійснення судочинства, вимоги до змісту та форми судового рішення тощо.

Згідно з частинами першою, другою статті 129 Конституції України суддя, здійснюючи правосуддя, є незалежним та керується верховенством права; основними засадами судочинства є, зокрема, рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом; забезпечення доведеності вини; змагальність сторін та свобода в наданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості; забезпечення обвинуваченому права на захист; гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами; розумні строки розгляду справи судом; забезпечення права на апеляційний перегляд справи та у визначених законом випадках - на касаційне оскарження судового рішення; законом можуть бути визначені також інші засади судочинства.

Наприклад, статтею 7 Кримінального процесуального кодексу України, крім передбачених Конституцією України, встановлено такі загальні засади кримінального провадження, як, зокрема, верховенство права, законність, повага до людської гідності, забезпечення права на свободу та особисту недоторканність, презумпція невинуватості та забезпечення доведеності вини, свобода від самовикриття та право не свідчити проти близьких родичів та членів сім'ї, заборона двічі притягувати до кримінальної відповідальності за одне і те саме правопорушення, безпосередність дослідження показань, речей і документів.

Відповідно до статті 370 Кримінального процесуального кодексу України судове рішення повинно бути законним, обґрунтованим і вмотивованим; законним є рішення, ухвалене компетентним судом згідно з нормами матеріального права з дотриманням вимог щодо кримінального провадження, передбачених цим кодексом; обґрунтованим є рішення, ухвалене судом на підставі об'єктивно з'ясованих обставин, які підтверджені доказами, дослідженими під час судового розгляду та

оціненими судом відповідно до статті 94 цього кодексу; вмотивованим є рішення, в якому наведені належні і достатні мотиви та підстави його ухвалення.

Отже, якщо судові рішення постановлені з ігноруванням засад судочинства та/або вимог, які пред'являються до судового рішення, то можна говорити про неправосудність судового рішення. При цьому кримінальна відповідальність за статтею 375 Кодексу може настати лише у випадку, якщо суддя (суд) діяв умисно.

Таким чином, відсутність у кримінальному законі визначення поняття «неправосудне судові рішення» не призводить до неконституційності статті 375 Кодексу. Неправосудність судового рішення встановлюється у кожному конкретному випадку з урахуванням порушень засад здійснення судочинства та інших норм матеріального і процесуального закону, допущених суддею при розгляді справи та постановленню судового рішення.

Слід також зазначити, що Конституція України (частина четверта статті 62) містить таке поняття, як «неправосудний вирок», яке Суд мав змогу проаналізувати під час розгляду цієї справи, адже це поняття має безпосереднє значення для досліджуваного питання. Проте Суд у Рішенні не розкрив змісту вказаного поняття, що могло б стати правовою основою для розуміння поняття «неправосудне судові рішення».

4. Доводячи неконституційність статті 375 Кодексу, Суд вказав, що «суддю може бути притягнуто до кримінальної відповідальності лише у випадку, коли правопорушення вчинено умисно, має місце свавільне зловживання повноваженнями судді, що перешкоджає здійсненню правосуддя чи переслідує нелегітимні цілі (заподіяння шкоди іншим особам або суспільним інтересам тощо), прикриваючись виконанням вимог закону» (абзац третій підпункту 2.4 пункту 2 мотивувальної частини Рішення).

Таким твердженням Суд довів конституційність статті 375 Кодексу, а не її неконституційність, оскільки вказана стаття Кодексу сформульована так, що за її змістом

кримінальна відповідальність за постановлення завідомо неправосудного судового рішення можлива лише у випадку, коли суддя допускає порушення закону умисно або свавільно зловживає своїми повноваженнями, перешкоджаючи здійсненню правосуддя чи переслідуючи нелегітимні цілі, прикриваючись виконанням вимог закону.

5. Жоден із викладених у Рішенні аргументів не доводить неконституційності статті 375 Кодексу, окремі з них, навпаки, підтверджують її конституційність, а деякі прямо суперечать положенням Конституції України.

Суд, зокрема, вважає, що остаточне судові рішення не може бути переглянуто, крім встановлених процесуальними законами випадків його перегляду відповідним судом, що виключає можливість оцінювати таке рішення слідчим, прокурором при вчиненні ними дій, які мають наслідком притягнення судді до кримінальної відповідальності (абзац четвертий підпункту 2.5 пункту 2 мотивувальної частини Рішення).

У цій позиції Суду сплутано два різних юридичних інститути – перегляд судового рішення та його правова оцінка компетентним органом, та зроблено неправильний висновок про неможливість оцінки дій судді, який постановив судові рішення, через призму положень Кодексу.

Річ у тім, що вказана правова оцінка не є переглядом судового рішення, а тому абсолютно безпідставним у контексті Рішення є посилення Суду на те, що «остаточне судові рішення не може бути переглянуто, крім встановлених процесуальними законами випадків його перегляду відповідним судом». Слідчий, прокурор, а потім суд в рамках кримінальної справи не переглядають судові рішення, а здійснюють правову оцінку дій судді, який його постановив.

У статті 375 Кодексу йдеться про «постановлення суддею (суддями) завідомо неправосудного вироку, рішення, ухвали або постанови». Об'єктивна сторона цього складу злочину полягає у постановленню судового рішення, а саме судові рішення виступає предметом цього злочину.

Зробивши висновок про те, що «остаточне судове рішення не може бути переглянуто, крім встановлених процесуальними законами випадків його перегляду відповідним судом, що виключає можливість оцінювати таке рішення слідчим, прокурором при вчиненні ними дій, які мають наслідком притягнення судді до кримінальної відповідальності», Суд, по суті, сформулював юридичну позицію, згідно з якою суддя не несе кримінальної відповідальності за постановлене ним рішення навіть якщо вони є очевидно незаконними. Така юридична позиція може призвести до суддівського свавілля. Крім того, вона прямо суперечить конституційному припису, згідно з яким суддю може бути притягнуто до відповідальності за ухвалене ним рішення у разі вчинення ним злочину або дисциплінарного проступку (частина четверта статті 126 Конституції України).

Положення статті 375 Кодексу стосуються ситуації, коли постановлене суддею (судом) рішення містить склад відповідного злочину проти правосуддя, а тому відповідальність за таке діяння не лише можлива, а й необхідна задля забезпечення правосуддя.

Про це йдеться у Доповіді Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеційської Комісії) стосовно незалежності судової влади, схваленої на 82-му пленарному засіданні, яке відбулось 12-13 березня 2010 року. У Рішенні Суд цитує вказану доповідь на підтвердження неконституційності статті 375 Кодексу, однак її зміст свідчить про зворотнє.

Венеційська Комісія, встановлюючи межі «функційного імунітету суддів», визначила його як імунітет від кримінального переслідування за діяння, вчинені під час виконання своїх функційних обов'язків судді, за винятком умисних злочинів, зокрема отримання хабаря (пункт 61). Тобто, Венеційська Комісія зазначила, що функційний імунітет суддів не поширюється на випадки вчинення ними умисних злочинів. А на те, що злочин, передбачений статтею 375 Кодексу, є виключно умисним вказує формулювання його суб'єктивної сторони, яка характеризується «завідомістю» вчиненого

діяння (постановлення неправосудного судового рішення).

6. Визнавши неконституційною статтю 375 Кодексу, Суд відтермінував втрату чинності цією статтею Кодексу на шість місяців з дня ухвалення Судом Рішення. Проте Суд не обґрунтував необхідності у такому відтермінуванні, адже з конституційно-правової точки зору відтермінування втрати чинності нормою, яка передбачає найбільш суворий вид юридичної відповідальності (кримінальну) і найбільш істотні обмеження конституційних прав і свобод, є недопустимим.

Відтермінування втрати чинності статтею 375 Кодексу, яку Суд визнав неконституційною, означає, що Суд дозволив органам досудового розслідування та судам застосовувати неконституційну норму ще упродовж шести місяців. У цей час відбуватиметься обмеження та позбавлення конституційних прав і свобод осіб (суддів чи колишніх суддів), які у цих справах є підозрюваними, обвинуваченими чи підсудними, можуть бути засуджені за вчинення злочину, передбаченого статтею 375 Кодексу, і реально відбувати покарання (*Офіційний веб-сайт Конституційного суду України ([http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/7\\_p\\_2020\\_1.pdf](http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/7_p_2020_1.pdf)). – 2020. – 11.06*).

#### ОКРЕМА ДУМКА

**судді Конституційного Суду України  
Касмініна О.В. стосовно Рішення  
Конституційного Суду України у справі  
за конституційним поданням 55 народних  
депутатів України щодо відповідності  
Конституції України (конституційності)  
статті 375 Кримінального кодексу України**  
Конституційний Суд України в Рішенні від 11 червня 2020 № 7-р/2020 у справі за конституційним поданням 55 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 375 Кримінального кодексу України (далі – Рішення) визнав такою, що не відповідає Конституції України (є неконституційною), статтю 375 Кримінального кодексу України (далі – Кодекс) та зазначив, що визнана неконституційною стаття 375 Кодексу втрачає



чинність через шість місяців з дня ухвалення Конституційним Судом України (далі – Суд) Рішення.

Згідно зі статтею 375 Кодексу:

1. Постановленням суддею (суддями) завідомо неправосудного вироку, рішення, ухвали або постанови – карається обмеженням волі на строк до п'яти років або позбавленням волі на строк від двох до п'яти років.

2. Ті самі дії, що спричинили тяжкі наслідки або вчинені з корисливих мотивів, в інших особистих інтересах чи з метою перешкоджання законній професійній діяльності журналіста, – караються позбавленням волі на строк від п'яти до восьми років».

У Рішенні Суд дійшов висновку, що виходячи з гарантованого Конституцією України принципу незалежності суддів оспорювані положення Кодексу, якими визначено діяння, що є злочинами, суб'єктом яких є суддя, має бути сформульовано законодавцем так, щоб державний орган, будь-яка посадова особа були не в змозі використати їх як спосіб впливу на суддю та втручання у здійснення ним правосуддя.

Конституційні приписи щодо незалежності суддів нівелюються внаслідок юридичної невизначеності статті 375 Кодексу.

З огляду на наведене Конституційний Суд України вважає, що стаття 375 Кодексу суперечить принципам верховенства права, а саме такому його елементу, як юридична визначеність, та не узгоджується з принципами незалежності суддів, обов'язковості судового рішення, а отже, суперечить частині першій статті 8, частинам першій, другій статті 126, частині першій, пункту 9 частини другої статті 129 Конституції України (абзаци шостий, сьомий, восьмий підпункту 2.6 пункту 2 мотивувальної частини).

Рішення, у якому статтю 375 Кодексу визнано такою, що не відповідає Конституції України (є неконституційною), підтримую в цілому, проте не згоден з відтермінуванням втрати чинності статтею 375 Кодексу на шість місяців, тому на підставі статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» висловлюю окрему думку.

У пункті 3 мотивувальної частини Рішення зазначено, що «встановивши невідповідність Конституції України (неконституційність) статті 375 Кодексу, Конституційний Суд України вважає за доцільне відтермінувати втрату чинності цією статтею на шість місяців з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про її неконституційність. У зв'язку з наведеним Верховна Рада України має привести нормативне регулювання, встановлене статтею 375 Кодексу, що визнана неконституційною, у відповідність із Конституцією України та цим Рішенням» (абзаци другий, третій).

Відповідно до частин першої, другої статті 152 Конституції України закони та інші акти за рішенням Суду визнаються неконституційними повністю чи в окремій частині, якщо вони не відповідають Конституції України або якщо була порушена встановлена Конституцією України процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності; закони, інші акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Судом рішення про їх неконституційність, якщо інше не встановлено самим рішенням, але не раніше дня його ухвалення. Момент втрати чинності законом або іншим актом також закріплено у статті 91 Закону України «Про Конституційний Суд України». Так, Суд у разі визнання норми такою, що не відповідає Конституції України (є неконституційною), може відтермінувати втрату чинності цією нормою, що дозволить уникнути хаосу після такого визнання.

Європейський суд з прав людини в рішенні у справі «Слоєв проти України» від 6 листопада 2008 року звернув увагу на те, що існування законодавчих прогалин може зумовлювати недотримання принципу юридичної визначеності як одного з основних елементів верховенства права (§ 53).

Проте, на моє переконання, закріплені статтею 152 Конституції України, статтею 91 Закону України «Про Конституційний Суд України» повноваження Суд повинен здійснювати з урахуванням всіх обставин справи задля ефективного конституційного контролю. Суд у Рішенні дійшов висновку, що «встановлення кримінальної відповідальності за постановлення

«завідомо неправосудного» судового рішення створює ризики та можливості для впливу на суддів внаслідок нечіткості та неоднозначності диспозиції статті 375 Кодексу» (абзац п'ятий підпункту 2.6 пункту 2 мотивувальної частини). Однак Суд, відтерміновуючи втрату чинності оспорюваним положенням Кодексу, продовжив термін такого свавілля ще на шість місяців, що призвело до нівелювання ефективності конституційного контролю упродовж відтермінованого терміну.

На практиці це може призвести до того, що суди не зможуть розглядати справи із таким обвинуваченням, оскільки положення де-факто визнано неконституційним, проте це не заважатиме відповідному органу державної влади (прокуратурі) вносити відомості до Єдиного реєстру досудових розслідувань за цією статтею ще впродовж шести місяців. Вказане породжує юридичну невизначеність, тому позиція Суду щодо цього питання, на мою думку, є хибною.

Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеційська Комісія) у Доповіді «Верховенство права», схваленій на її 86-му пленарному засіданні, яке відбулося 25-26 березня 2011 року, вже зазначала, що одним із неодмінних елементів верховенства права є юридична визначеність (пункт 41); юридична визначеність вимагає, щоб юридично норми були чіткими і точними та спрямованими на забезпечення того, щоб ситуації та правовідносини залишались передбачуваними (пункт 46).

Однак, відтермінувавши втрату чинності оспорюваним положенням Кодексу на шість місяців, Суд уможливив виникнення непередбачуваних ситуацій стосовно притягнення судді до кримінальної відповідальності за статтею 375 Кодексу.

Крім того, Суд фактично уможливив на шість місяців вплив на незалежність суддів та їх діяльність. У Рішенні Суд стверджував, що «будь-яке кримінальне обвинувачення щодо судді має ґрунтуватися на приписах кримінального закону, що є достатньо чіткими, зрозумілими, однозначними та передбачними, за умови встановлення гарантій, які забезпечують

незалежність судді при здійсненні правосуддя» (абзац четвертий підпункту 2.6 пункту 2 мотивувальної частини) та дійшов висновку, що «конституційні приписи щодо незалежності суддів нівелюються внаслідок юридичної невизначеності статті 375 Кодексу» (абзац сьомий підпункту 2.6 пункту 2 мотивувальної частини).

Комітет Міністрів Ради Європи у рішенні від 23-25 вересня 2019 року стосовно процедури нагляду за виконанням Україною рішень Європейського суду з прав людини у низці справ «Олександр Волков проти України» висловив стурбованість щодо можливої загрози судовій незалежності через зловживання прокурорами кримінальними розслідуваннями відповідно до статті 375 Кодексу.

Суд у Рішенні від 1 грудня 2004 року № 19-рп/2004 зазначив, що «положення частини другої статті 126 Конституції України «вплив на суддів у будь-який спосіб забороняється» треба розуміти як забезпечення незалежності суддів у зв'язку із здійсненням ними правосуддя, а також як заборону щодо суддів будь-яких дій незалежно від форми їх прояву з боку державних органів, установ та організацій, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, фізичних та юридичних осіб з метою перешкодити виконанню суддями професійних обов'язків» (пункт 2 резолютивної частини).

Запобігання та протидія кримінальним правопорушенням, які вчиняються суддею у сфері правосуддя, є одним із основних завдань кримінально-правової політики держави, яка реалізується з метою сприяння здійсненню правосуддя Україні на засадах законності, справедливості та забезпечення постановлення суддями законних та обґрунтованих судових рішень. Механізм реалізації такої політики повинен будуватися на принципі верховенства права та приписах Конституції України. Суддя в системі забезпечення прав і свобод людини і громадянина відіграє вкрай важливу роль, і потрібно вжити усіх необхідних заходів задля уникнення впливу на суддю.

Тому, на мою думку, положення, визнані Судом неконституційними, вже не можуть

діяти після того, як були визнані такими, що порушують гарантії незалежності судді. Адже Суд повинен стояти на захисті та відновленні порушених прав усіх категорій громадян, і в разі виявлення такого порушення вживати

усіх необхідних заходів для його уникнення (*Офіційний веб-сайт Конституційного суду України (<http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/odkasminin000.pdf>). – 2020. – 11.06*).

## СУСПІЛЬНА ДУМКА

### **В. Хрипун, Судебно-юридическая газета: Новая судебная реформа Владимира Зеленского: текст законопроекта**

22 июня Президент В. Зеленский зарегистрировал в Верховной Раде законопроект №3711, которым намерен вернуться к попытке проведения судебной реформы. Новый законопроект предусматривает ряд изменений в законы «О судоустройстве и статусе судей» и «О Высшем совете правосудия».

Предыдущая попытка реформы, напомним, потерпела крах, после того как 11 марта 2020 Конституционный суд Украины признал неконституционными часть положений закона 193-ІХ.

В целом, новый законопроект Президента совпадает с проектом, ранее уже опубликованным «Судебно-юридической газетой».

Заметно, что новая законодательная инициатива В. Зеленского уже не выглядит столь радикально, как выглядел законопроект 193-ІХ, а ряд положений уточнены с учетом решения КСУ от 11 марта 2020 года.

Как и следовало ожидать, в законопроекте уже не идет речи об органах вроде Комиссии по вопросам этики и добропорядочности, которая, согласно закону 193-ІХ, должна была проверять добропорядочность членов Высшего совета правосудия и судей Верховного Суда.

Таким образом, не совсем понятно, каким образом Украина намерена выполнить взятое на себя перед МВФ обязательство по проверке членов ВСП на добропорядочность и пересмотр принципов комплектования Совета правосудия.

#### **Новые полномочия Высшего совета правосудия**

Как следует из законопроекта №3711, Высший совет правосудия получит целый ряд новых функций, ранее несвойственных этому органу.

Так, количество судей в судах будет определять Высший совет правосудия по представлению Государственной судебной администрации. В настоящее время количество судей в судах определяет ГСА, хотя и по согласованию с Высшим советом правосудия.

Высший совет правосудия будет определять количество судей в апелляционных палатах высших специализированных судов по представлению Государственной судебной администрации. В настоящее время соответствующее количество судей определяет ГСА, а ВСП только согласовывает их количество.

Именно Высший совет правосудия будет утверждать (по представлению ВККС) порядок сдачи отборочного экзамена кандидатами на должность судьи и методику оценивания его результатов. В настоящее время соответствующие документы утверждает ВККС.

Положение о проведении конкурса на занятие вакантной должности судьи будет утверждаться также только Высшим советом правосудия, хотя и по представлению ВККС.

Полностью к полномочиям Совета правосудия отходит утверждение порядка и методологии квалификационного оценивания судей (соответствующее представление будет вносить ВККС).

Именно ВСП будет осуществлять назначение членов Высшей квалификационной комиссии судей по результатам соответствующего конкурса.

Высший совет правосудия сможет увольнять членов ВККС (по представлению не менее 11 членов самой ВККС после соответствующей проверки).

Высший совет правосудия также сможет увольнять и своих членов, но по сложной процедуре. Вначале увольнение члена ВСП должны поддержать не менее 14 членов самой ВСП (из 21), а потом решение об увольнении должен поддержать еще и субъект выдвижения (съезд судей, съезд адвокатов, парламент и т.д.).

### **Верховный Суд**

От попыток тем или иным способом повлиять на численность судей Верховного Суда власти, похоже, все же не отказались. Так, предлагается исключить из Закона «О судоустройстве и статусе судей» ст. 7, которой предусматривается, что максимальное количество судей Верховного Суда устанавливается именно этим Законом.

Интересно, что законопроект Президента предусматривает возвращение судьям Верховного Суда судейского вознаграждения в прежнем размере – 75 прожиточных минимумов для трудоспособных лиц, размер которого установлен на 1 января календарного года. Напомним, что закон 193-IX ограничивал размер судейского вознаграждения для судей ВС 55 прожиточными минимумами.

### **Высшая квалификационная комиссия судей**

В вопросах деятельности Высшей квалификационной комиссии судей (ВККС), Высший совет правосудия получает большую роль, чем ранее.

Например, Комиссия должна будет согласовывать с Советом правосудия даже форму и содержание заявления об участии кандидата в отборе на должность судьи и анкету кандидата на должность судьи.

Также, порядок прохождения кандидатами на должность судьи специальной подготовки хотя и будет утверждать ВККС, но сделать это

Комиссия сможет только после согласования с Советом правосудия.

Порядок сдачи квалификационного экзамена и методика оценивания кандидатов в судьи, будут утверждаться Высшим советом правосудия после соответствующего представления ВККС.

В вопросах квалификационного оценивания судей роль ВСП также заметно возрастет. Именно Совет правосудия будет утверждать порядок проведения экзамена в рамках квалификационного оценивания и установления его результатов, хотя и по представлению ВККС.

Даже порядок формирования и ведения судейского досье (кандидата на должность судьи) предлагается передавать на утверждение в ВСП.

Что касается непосредственно деятельности и формирования ВККС, то обращают на себя внимание следующие предложения:

ВККС будет состоять все-таки из 16 членов (а не 12), которые будут назначаться Высшим советом правосудия по результатам конкурса сроком на четыре года.

Членом новой ВККС можно будет стать дважды, чего не было ранее.

Положение о конкурсе на должность члена ВККС также будет утверждаться Высшим советом правосудия.

Полномочной ВККС будет при наличии в ее составе 11 членов.

В случае окончания полномочий члена ВККС и при наличии рисков, что Комиссия может остаться в результате этого неполномочной, такой член Комиссии сможет продолжать выполнять свои полномочия (но не более трех месяцев), пока на его место не будет назначен другой член.

Лица, ранее занимавшие должности членов ВСЮ, ВСП, ВККС, не смогут стать членами новой ВККС.

Высший совет правосудия назначает членов ВККС на основании протокола заседания конкурсной комиссии не позднее пяти дней после получения такого протокола. Таким образом, влияние на конкурс в ВККС для ВСП в этой части будет сведено к минимуму.

В состав конкурсной комиссии по отбору членов ВККС будут входить 1) три судьи или судьи в отставке, предложенные Радой судей Украины 2) три представителя из числа международных экспертов, определенных Высшим советом правосудия на основании предложений международных и иностранных организаций, которые предоставляют Украине международную техническую помощь или осуществляют деятельность в сфере юстиции, судебной власти или в сфере предотвращения коррупции. Каждая такая организация может предложить не менее трех кандидатов в конкурсную комиссию. Если каких-либо предложений от международных организаций не последует, то данную квоту сможет заполнить Уполномоченный ВРУ по правам человека.

Персональный состав конкурсной комиссии утверждает Высший совет правосудия. Срок полномочий комиссии – четыре года. Заседания комиссии проводятся открыто, также обязательна трансляция ее заседаний.

Решения конкурсной комиссии принимаются большинством голосов при условии, что не менее двух проголосовавших за то или иное решение являются международными экспертами.

### Верховный Суд Украины

Отдельное внимание законопроект Президента уделяет судьбе Верховного Суда Украины. В законопроекте говорится, что ВСУ прекращает свое существование как юридическое лицо в результате реорганизации путем присоединения к Верховному Суду.

Судьи Верховного Суда Украины (сейчас их 9) зачисляются в штат Верховного Суда – в кассационный суд той юрисдикции, которая соответствовала соответствующей судебной палате ВСУ, в которой судья ранее осуществлял правосудие.

При этом судьи ВСУ, после зачисления в штат ВС, в течение года должны будут пройти квалификационное оценивание судей. Порядок и методологию такого оценивания должна будет разработать ВККС, а утвердить – Совет правосудия.

При этом в законопроекте прямо говорится, что неудача во время такого квалификационного оценивания или отказ его проходить, будут являться основанием для увольнения судьи с должности (*Судебно-юридическая газета* (<https://sud.ua/ru/news/publication/171991-novaya-sudebnaya-reforma-vladimira-zelenskogo-tekst-zakonoproekta>). – 2020. – 22.06).

## Л. Слива, Українська правда: «Зелене світло» судовій реформі: законопроект 3711

22 червня на офіційному порталі Верховної Ради України з'явився текст президентського законопроекту, що має «розблокувати» судову реформу України.

Що ж пропонує президент та його команда у законопроекті, який був визначений як невідкладний? Давайте коротко про головні аспекти та особливості.

### 1. Зосередження максимальних повноважень у руках Вищої ради правосуддя.

Якщо раніше ми могли чітко розмежувати компетенції Вищої кваліфікаційної комісії (далі – Комісія) і Вищої ради правосуддя в контексті процесу добору на посаду судді, то нині виглядає, що Комісія перетворюється на

підконтрольний орган Вищої ради правосуддя (далі – ВРП). Фігурально. Адже новим законопроектом пропонується, що порядок складення відбіркового та кваліфікаційного іспитів, методика оцінювання їхніх результатів для кандидатів на посаду судді, порядок та методика проведення кваліфікаційного оцінювання суддів – все затверджуватиметься Вищою радою правосуддя. Навіть форма та зміст заяви кандидата на посаду судді має бути затверджена за погодженням з ВРП.

За текстом проекту виглядає, що Вищій кваліфікаційній комісії відвели роль статиста та виконавця у процесі добору та оцінювання суддів.

Про реформування складу самої ВРП мови не йде. А тому виглядає, що і про якісні зміни у судовій системі – також. Детальніше з цього приводу можна прочитати тут.

## 2. Запропоновано оновлений механізм формування Конкурсної комісії для добору членів Комісії.

Незмінним залишається формування складу Комісії на конкурсній основі. І знову ми бачимо невидиму (чи то дуже навіть видиму) руку Вищої ради правосуддя, адже саме вони затверджуватимуть склад Конкурсної комісії, що складатиметься з трьох міжнародних експертів і трьох осіб з числа суддів або суддів у відставці, запропонованих Радою суддів України.

Схоже ми вже бачили в попередніх пропозиціях Офісу президента. Нагадаємо, що тоді ця схема не спрацювала через те, що Вища рада правосуддя всіляко блокувала процес формування Конкурсної комісії, встановлюючи штучні обмеження для міжнародних експертів. Про це ми писали раніше.

Проте нинішній законопроект «працює на випередження» і зазначає, що «у разі якщо суб'єкти формування конкурсної комісії у визначений цим Законом строк не запропонували осіб до складу конкурсної комісії чи запропонували недостатню кількість осіб для формування повноважного складу конкурсної комісії, таких осіб протягом п'ятнадцяти днів пропонує Уповноважений Верховної Ради України з прав людини».

Безвідносно до особи Омбудсмана та цього інституту як такого лише акцентуємо увагу на тому, що нинішня Уповноважена «засвітилась» у 2019 році у так званих «плівках Вовка» сумнозвісного Окружного адміністративного суду міста Києва. І саме у скандалі щодо призначення члена Комісії за квотою Уповноваженого, адже Вовк ймовірно намагався домовитись щодо «своєї» кандидатури. І не безуспішно. Відому цитату щодо цього наводити не будемо, але впевнені ви її пам'ятаєте.

## 3. Верховний Суд України vs Верховний Суд.

Чотири роки українці жили в умовах існування «двох Верховних судів», коли Верховний Суд вже запрацював, а Верховний

суд України (далі – ВСУ) досі мав у своєму штаті суддів.

Після рішення КСУ відкритим залишалось питання: що буде із суддями «недореформованого» ВСУ? Варіантів звучало багато, та Офіс Президента зупинився на тому, що вони просто зараховуються до штату суддів Верховного Суду у відповідні касаційні суди. Але вони мають протягом року пройти кваліфікаційне оцінювання. Особливості порядку та методології кваліфікаційного оцінювання таких суддів, затверджуються Вищою радою правосуддя. І одразу виникає кілька застережень:

Перше для цих суддів буде якась особлива методика та процедура кваліфікаційного оцінювання, відмінна від інших суддів? Яким чином це відбуватиметься?

Друге, але власне вже озвучене – це вплив ВРП. Неререформованої, скандальної ВРП.

До речі, таке «зарахування» також сприятиме і поповненню лав недоброчесних суддів Верховного Суду. Суддею Верховного Суду стане, наприклад, Віктор Школярів, що вже має негативний висновок Громадської ради доброчесності. Основні причини висновку – зазначення недостовірних відомостей у декларації доброчесності.

### Висновки

Якщо законопроект буде прийнято в тому вигляді, в якому він є зараз, то ми отримаємо ситуацію, коли Вища рада правосуддя, що лише продемонструвала підтримку кругової поруки в судовій системі та небажання до якісних змін, отримає ще більше повноважень. Навряд це сприятиме підвищенню довіри до судової системи в Україні. Можливо слід починати реформу саме з ВРП?

Зазначений законопроект ще не пройшов навіть перше читання, проте він був визначений Президентом як невідкладний. Існує ймовірність, що окремі його положення ще зазнаватимуть змін у процесі обговорення у Парламенті (але це не точно). Кампанія ЧЕСНО. Фільтруй суд! і надалі стежитиме за рухом законопроекту в парламенті й інформуватиме про найважливіше (*Українська правда* (<https://www.pravda.com.ua/columns/2020/06/24/7256961/>). – 2020. – 24.06).

## Н. Мамченко, Судебно-юридическая газета: Почему в Офисе Президента не в состоянии сформулировать ответы на запросы Конституционного Суда

**К**ак следует из открытых слушаний в Конституционном Суде 23 июня, в Офисе Президента не считают необходимым формулировать позицию по принципиальным для прав и свобод граждан вопросам, которые рассматривает Конституционный Суд Украины. В частности, в ОП отказываются давать позицию в делах по конституционным жалобам, где граждане требуют защиты своих прав в связи с неконституционностью положений законов или их отдельных норм. Так, представитель Президента Зеленского в Конституционном Суде Украины, народный депутат Федор Вениславский, известный своей позицией о том, что нужно ограничить право граждан обращаться в Верховный Суд, а также заявлением о том, что судьи Конституционного Суда «думают о будущих президентах, а не о сегодняшнем», в ходе заседания КСУ 23 июня по рассмотрению закона о люстрации заявил, что КСУ «сам себе расширил возможности обращения с запросами и выходит за рамки закона».

Дело в том, что во время заседания Вениславский так и не смог обозначить позицию Офиса Президента относительно конституционности норм закона о люстрации, критериев, по которым лица могут подпадать под автоматическую люстрацию, и остальных поступивших от судей вопросов, которые пытались узнать мнение ОП по поводу закона об очищении власти. Ушла от прямых ответов и представитель Верховной Рады в КСУ Ольга Совгиря. По сути, ответ перед КСУ, в основном, держало Министерство юстиции, от которого зависит разработка, а не принятие соответствующего документа.

«Если поступит запрос от Конституционного Суда получить официальную позицию Президента, будет предоставлен соответствующий ответ», – ответил Вениславский (относительно критериев для люстрации).

«А кем должен быть подписан запрос, чтобы получить на него мотивированный ответ: судьей-докладчиком или всем составом Суда?»

Я задаю этот вопрос, потому что в Офисе Президента неоднократно игнорировали мои запросы как судьи-докладчика по конституционным жалобам», – задал вопрос судья КСУ А. Литвинов.

«В данном случае в соответствии с регламентом КСУ, который утвержден КСУ, по моему убеждению, как представителя Президента, КСУ сам себе расширил возможности обращения с запросами и выходит за рамки закона. Поэтому когда у Президента нет информации по запросу КСУ, мы не можем ее предоставить», – опять подчеркнул Вениславский.

«Так, а кто должен подписать такой запрос, чтобы он действительно дошел до Президента, вы подготовили ответ, а Президент его согласовал или отклонил?» – опять уточнил судья КСУ.

«Если такой запрос будет направлен Конституционным Судом Украины, и у Офиса Президента будет соответствующая информация, которую он может предоставить, он ее предоставит», – вновь повторил Вениславский.

Судья Конституционного Суда Василий Лемак решил уточнить, что же это за информация, которая, по мнению представителя Зеленского, не может быть сформулирована и подана Конституционному Суду.

«Я сказал, что если информация будет в наличии, то такая информация будет предоставлена. Если информации в распоряжении Президента нет, то она не будет предоставлена априори.

Дело в том, что судьи хотят в противоречие требованиям закона не получить информацию, а чтобы субъект (Офис Президента – прим. ред.) отобразил свою позицию и отношение,

а это законом не предусмотрено», – наконец пояснил Вениславский.

Отметим, что хотя для субъектов, в том числе и ОП, предусмотрено право высказать свою позицию, а не обязанность, возникает вопрос о том, что мешает Офису Президента проводить соответствующий анализ и

формулировать свою позицию по конкретным делам с целью повышения эффективности защиты прав и свобод граждан (*Судебно-юридическая газета* (<https://sud.ua/ru/news/publication/172080-pochemu-v-ofise-prezidentane-v-sostoyanii-sformulirovat-otvety-na-zaprosy-konstitutsionnogo-suda-video>). – 2020. – 23.06).

## А. Шершень, Укрінформ: КС скасував відповідальність «нечесних суддів», що далі?

**В**ерховна Рада ще може поновити, точніше, відредагувати статтю 375 ККУ. На це парламентаріям відведено шість місяців.

Днями КС визнав неконституційною статтю 375 Кримінального кодексу, яка передбачає позбавлення волі суддів за постановлення неправосудного вироку. Тепер усі порушені за цією статтею справи відносно служителів Феміди, – а їх сотні – мають бути закриті через півроку. На такий час КС відтермінував втрату чинності статті і надав парламенту можливість її поліпшити.

**Аргументи суду: це «радянська» норма – засіб тиску на суддів**

КС вирішив, що ця стаття наслідує аналогічну норму ще радянського Кримінального кодексу. А в ті часи її використовували для впливу на суддів. До того ж, вважають у КС, ст. 375 ККУ не встановлює чітких критеріїв, які визначають неправосудне рішення, і дає можливість правоохоронцям зловживати цією нормою і знову ж таки впливати на суддів. У разі незгоди з рішенням судді першої інстанції, нагадують у КС, завжди є можливість подати апеляційну скаргу. Відповідно до Конституції, суддя не може бути притягнений до відповідальності за своє рішення за винятком вчинення злочину або дисциплінарного проступку. Так аргументував КС своє рішення. За інформацією автора, за нього переважно віддали голоси судді КС – вихідці з судової системи, що можна вважати проявом такого собі суддівського лоббі.

**Наслідки: сотні справ проти нечесних суддів можуть закрити**

За інформацією колишнього керівника Управління спецрозслідувань Генпрокуратури Сергія Горбатюка, втрата чинності ст. 375 ККУ тягне за собою закриття близько 300 кримінальних справ по всій Україні, у яких фігурували судді, що арештовували учасників Майдану, позбавляли їх водійських прав за участь в «Автомайдані». На даний момент 26-м з них уже висунуті офіційні звинувачення – тобто, повідомлено про підозру.

Горбатюк вважає, що судді КС, ухвалюючи своє рішення, мали конфлікт інтересів, оскільки самі підпадають під дію цієї статті. «Вони самі себе звільняють від відповідальності», – говорить він.

Дійсно, судді КС, які у вересні 2010 року ухвалили рішення про відміну Конституції 2004 року, у 2014-му стали фігурантами справи про узурпацію влади експрезидентом Віктором Януковичем. Десятьом з них, говорить Горбатюк, у вересні минулого року були підготовані проекти підозр.

«Ми доповіли генпрокурору Рябошапці про те, що є проекти підозр десятьом суддям Конституційного суду, але він сказав, що ці справи будуть передаватися в НАБУ і не треба ними займатися. Потім ця справа була передана в ДБР», – розповідає він.

Варто зауважити, що серед суддів, котрі ухвалили рішення стосовно неконституційності ст. 375 ККУ немає фігурантів цієї справи (у них усіх спливили дев'ятирічні повноваження судді КС). Але тим не менше, якщо зважати на тлумачення Горбатюка, це рішення дає можливість нинішнім суддям КС закрити «підвішені» справи відносно їхніх попередників



й уникнути розголосу подробиць неприглядної внутрішньої «кухні» КС під час слухань у суді.

Поняття “неправосудне рішення” досить розмите. У розмовах з автором правоохоронці говорять, що у ході слідства непросто буває довести злочинний умисел служителя Феміди. Але вистачає й більш ніж промовистих прикладів ухвалення суддею неправосудного рішення. От лише один з них: справа відносно судді Шевченківського райсуду столиці, яка своєю ухвалою у листопаді минулого року звільнила від десятиох років ув’язнення чоловіка, засудженого за нанесення смертельних травм 2-річній дитині. Хоча за декілька місяців – у лютому 2020 року – Апеляційний суд скасував цю незаконну ухвалу, злочинець, тим часом, втік. І його тепер розшукують...

Таких проваджень може бути багато. І доведення у них вини судді є питанням справедливості.

Втім, тезу про однозначне уникнення відповідальності суддів внаслідок рішення КС не поділяє голова правоохоронного комітету парламенту Денис Монастирський. У коментарі Укрінформу він сказав, що говорити про закриття усіх справ відносно суддів буде сенс лише коли ВР протягом півроку з дня ухвалення цього рішення, тобто до 11 грудня, не врегулює ст. 375 ККУ. Якщо ж цього не станеться, то слідчі зможуть перекваліфікувати справи відносно служителів Феміди уже на нову редакцію цієї статті. При цьому пан Монастирський визнає, що це непростий процес, і все залежить від того, на якій стадії знаходиться конкретне провадження, – досудового розслідування чи судового розгляду. Якщо справа уже слухалася в суді, то має бути призначений її новий розгляд.

### Що говорять судді

В особистих розмовах судді нарікають, що правоохоронці порушують справи за фактом нібито ухвалення ними неправосудних рішень як помсту після виникнення робочих конфліктних ситуацій. Приміром, прокурор

подав до суду те чи інше клопотання, а суддя його не задовольнив, або прокурору з якоїсь причини не сподобалося ухвалене рішення по суті справи.

Цю версію своїх колег підтверджує і голова Ради суддів Богдан Моніч. У коментарі Укрінформу він наводить статистику Офісу генпрокурора, згідно якою за 2,5 роки – з січня 2017-го по вересень 2019-го – за цією статтею було зареєстровано 1 тис. 415 кримінальних проваджень. 503 справи були закриті в короткі строки. А суди ухвалили лише 9 обвинувальних вироків. “Решта справ роками не знаходять свого вирішення, що дає можливість тримати суддю “на гачку”, – говорить Моніч.

Він вважає, норму потрібно виписати так, що вона не застосовувалася в якості інструменту тиску на суд. “Хоча на мою особисту думку, на практиці це навряд чи вдасться зробити, особливо якщо проаналізувати останні законопроекти, подані до парламенту щодо внесення змін до вказаної норми”, – ділиться думками голова Ради суддів.

З цього приводу голова «правоохоронного» Комітету ВР Денис Монастирський зазначає, що парламенту потрібно визначитися стосовно одного з наявних чотирьох законопроектів, покликаних врегулювати застосування ст. 375 ККУ.

“Нам потрібно визначитися з правильною редакцією, яка була б менш проблемна і обмежувала ймовірні зловживання, які можуть здійснювати правоохоронці, користуючись цією статтею. Суд дав шість місяців, щоб вирішити це питання. Це буде не на цій сесії, а розгляд почнеться восени”, – переконаний він. На думку пана Монастирського, ця норма Кримінального кодексу є фактором, який мотивує суддів утримуватися від неправосудних рішень, а тому має бути присутня в українському законодавстві (*Укрінформ (https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3047141-ks-skasuvav-vidpovidalnist-necesnih-suddiv-sodal.html)*. – 2020. – 17.06).

### 3. Правденко, Закон і Бізнес: Потерпілі в мантиях і без

**П**опри постійні запевнення інших гілок влади про важливість незалежності судової, ці заяви фактично залишаються гаслами на папері. А самі володарі мантий найбільше постраждали через обмеження винагороди 10 мінімальними заробітними платами, введені через карантин.

#### Довгоочікуване подання

Одне з найбільш очікуваних питань порядку денного Пленуму Верховного Суду – внесення конституційного подання щодо окремих положень постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів, а також закону «Про Державний бюджет України на 2020 рік» від 13.04.2020 №553-ІХ, якими введено карантинні обмеження.

Відзначимо, що раніше на необхідності такого звернення наполягав майже весь суддівський корпус. Як повідомляв «ЗіБ», ще місяць тому Рада суддів затвердила звернення до Пленуму ВС з пропозицією внести подання щодо конституційності положень закону №553-ІХ у частині обмеження максимального розміру суддівської винагороди. Підтримали таку ініціативу й очільники апеляційних судів під час наради з керівництвом ВС за участі керівників РСУ та ДСАУ.

Зокрема, зверталася увага, що у зв'язку з карантинном зросло навантаження на суддів. Ситуація в судовій системі погіршується і тому, що багато служителів Феміди йдуть або планують піти у відставку. Це серед іншого спричинено прийняттям закону №553-ІХ, на підставі якого Уряд вирішив зекономити на виплаті суддівських винагород.

Голова ВС Валентина Данішевська зазначила: «Спроби посягань на незалежність судової влади тривають знову і знову. Питання про обмеження суддівської винагороди вкотре було вирішене без урахування думки судової влади. Є вже 8 рішень КС, якими обмеження у виплаті суддівської винагороди визнані неконституційними. Тепер ми знову змушені звертатися до Суду».

Також вона зауважила, що основні потерпілі від введених обмежень у виплаті винагороди

– судді. «Обмеження у виплаті винагороди торкнулися тільки 1% державних службовців, у той час як суддів всіх інстанцій та спеціалізацій обмеження торкнулися на 100%», – підкреслила В.Данішевська.

Окрім цього, судді не оминули увагою і проект «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо обмеження максимального розміру місячної суддівської винагороди під час дії надзвичайного стану в Україні» (№3495). Так, секретар Пленуму ВС Дмитро Луспеник зазначив, що цей проект не відповідає основоположним засадам забезпечення незалежності суддів і суперечить Конституції. Як зазначав «ЗіБ», ним пропонується обмежити виплати суддям не тільки під час надзвичайної ситуації в країні, а й упродовж 9 місяців після неї. Хіба що межа піднята до 12 мінімальних зарплат. «Проект за умови його прийняття призведе до зниження рівня матеріального забезпечення суддів», – наголосив Д.Луспеник.

Пленум ВС дійшов думки, що положення проекту №3495 є фактичним порушенням гарантій, які надані суддям і передбачені спеціальним законом. А тому ці обмеження матимуть надзвичайно негативний вплив на фінансове забезпечення, що є невід'ємною складовою незалежності судової влади. Тож Пленум ВС прийняв постанову щодо звернення до парламенту з приводу того, що цей проект не відповідає основоположним засадам забезпечення незалежності суддів та суперечить Основному Закону.

#### Лави рідшають...

Під час свого виступу голова РСУ Богдан Моніч зазначив, що судова влада добре розуміє складність ситуації, в якій опинилася Україна під час епідемії. Однак ситуація з фінансуванням і забезпеченням судової влади вже давно залишається складною і загрожує здатності судів здійснювати правосуддя. А кадрове наповнення судів, особливо загальних апеляційних, голова РСУ охарактеризував як «катастрофічне».

«Упродовж останніх років, ми всі знаємо, суттєво погіршилася ситуація з кадровим забезпеченням судів. У судах у середньому не вистачає близько 40% суддів. За останній місяць ситуація з кадрами погіршилася. Наприклад, якщо станом на 1 березня цього року в Україні працював 5001 суддя і вакантними залишалися 2063 посади суддів, то станом на 1 травня залишився 4951 суддя», – повідомив Б.Моніч.

Також він сказав, що загострюється ситуація з кадровим забезпеченням в апеляційних судах.

Так, у Харківському, Сумському, Черкаському, Запорізькому та Закарпатському апеляційних судах кількість вакансій станом на 1 травня перевищила 50%.

Зокрема, напередодні Пленуму Вища рада правосуддя розглянула 7 заяв суддів про відставку. З них 4 – від суддів Харківського апеляційного суду. Також Б.Моніч зауважив, що в цьому суді залишилося працювати 16 суддів зі 60 штатних посад. Все це, на його думку, ставить під загрозу можливість здійснення правосуддя судами першої та другої ланок.

#### Обмеження не за законом

Проте не тільки доходами переймалися судді ВС. В.Данішевська повідомила, що є сумніви щодо дотримання прав громадян із запровадженням карантину. «ВС із розумінням ставиться до ситуації в державі, що склалася у зв'язку з поширенням на території України COVID-19, та в цілому підтримує заходи, спрямовані на подолання зовнішніх і внутрішніх загроз безпеці та захисту здоров'я громадян, які не суперечать Основному Закону. Водночас результати аналізу окремих положень постанови КМ дають змогу зробити висновок,

що їхня сутність і практична реалізація, на переконання Пленуму ВС, не відповідають Конституції», – зазначила Голова ВС.

Зокрема, на думку Пленуму, запроваджені Урядом протиепідемічні заходи, пов'язані із самоізоляцією, обмежують право особи на свободу пересування. Також прямо суперечать конституційним гарантіям обмеження діяльності авіаперевізників та закриття пунктів пропуску через кордон. Адже тим самим порушується право осіб вільно залишати територію України, що може вводитися лише законом, а не актами Уряду.

Крім того, у ВС пояснили, що конституційним гарантіям суперечать установлені Урядом положення щодо самоізоляції осіб, які досягли 60 років, а також дозвіл одним суб'єктам господарювання працювати, а іншим – ні. Згідно з поданням Пленуму акти Кабміну обмежують й інші конституційні права, що можливо лише в умовах надзвичайного або воєнного стану.

Пленум ВС попросив КС визнати провадження за цим поданням невідкладним і розглянути його в строк, який не перевищує календарний місяць.

Доречі, карантинні обмеження оскаржуються також і в Окружному адміністративному суді м.Києва. І хоча на Пленумі про це не говорили, але, на думку експертів, якщо КС пристане на позицію ВС, суб'єкти господарювання можуть претендувати на відшкодування з боку держави збитків, завданих дією неконституційних актів. Принаймні це гарантовано ч.3 ст.152 Конституції (*Закон і Бізнес* ([https://zib.com.ua/ua/142971-plenum\\_vs\\_virishiv\\_zahistiti\\_sebe\\_ta\\_vsih\\_inshih\\_vid\\_karanti.html](https://zib.com.ua/ua/142971-plenum_vs_virishiv_zahistiti_sebe_ta_vsih_inshih_vid_karanti.html))). – 2020. – 6-12.06).

## Р. Кравець, Резонанс:

### Захистимо винагороду суддів, захистимо й свої права?!

**У**важно ознайомився з поданням Верховного суду (без України) до Конституційного суду України стосовно так званих карантинних обмежень. Не перестаю дивуватись, з яким цинізмом добродесні судді

«підключуються» про права пересічних українців.

Пленум Верховного суду (без України), який після судової реформи збирається виключно по організаційним питанням та вирішенню власних побутових проблем вирішив що

обмеження встановлені постановами КМУ є неконституційними.

Звичайно їм відомо, що, по-перше, на час подання не говорячи вже про розгляд цього Конституційного подання більшість обмежень, які встановлені цими постановами скасовані, чи вже припинять свою дію.

Жоден з суддів ніколи офіційно не говорив та не роз'яснював, що адміністративні протоколи складені на підставі таких неконституційних обмежень повинні судами скасовуватись. Хоча, коли мова йде, наприклад про повноваження членів ВККСУ, суддівську винагороду суддів, що не пройшли кваліфікаційного, повторного звільнення суддів, яких так і не поновили на посаді, то тут, до розгляду справи, вони про це не соромлячись говорили й навіть не брали самовідводів при розгляді таких справ.

По-друге, судячи з «позиції» Пленуму, судді не мають підстав притягати українців за порушення карантинних обмежень вже зараз. Це стосується права на свободу пересування, обмеження права на мирні зібрання, обмеження рівності прав і свобод (стосовно осіб які досягли 60 річного віку та відокремлення підприємців яким дозволили працювати), обмеження інших конституційних прав, які можуть бути здійснені в умовах надзвичайного та воєнного стану, права на підприємницьку діяльність, права на доступ до медичної допомоги.

По-третє, рішення Конституційного суду України набирає чинності з моменту оприлюднення і фактично не буде мати принципового значення на обмеження прав громадян які існують сьогодні, а продовження притягнення громадян до відповідальності за нормами, які пленум вважає неконституційними, демонструє виключну профанацію захисту конституційних прав.

Четверте, Пленум також вважає неконституційним обмеження безспірного списання коштів державного бюджету та

місцевих бюджетів на підставі рішення суду до 01.01.2021. Всі розуміють, що до цього часу КСУ не розгляне це подання, тому цей пункт виглядає як чергова гра в піддавки з владою.

Ну й головне заради чого вся ця «турбота» про громадян. Це обмеження суддівської винагороди з сум, що сягають 400 000 грн на місяць, до якихось 47 000 грн. До речі, тут вони пригадали про неможливість втручання в суддівську винагороду, хоча у своїх рішеннях стосовно суддів першої та апеляційної інстанції, коли це не торкається працюючих суддів Верховного суду (без України) вони такі обмеження неодноразово визнавали легітимними.

Також трошки пригадали про працівників бюджетних установ.

От і все. Боротьба суддів незаконно існуючого Верховного суду (без України) за власну грошову винагороду, примусила їх трохи пригадати й про права громадян. Тому всі інші порушення прав громадян надалі, я б радив починати з обмеження винагороди суддям Верховного суду (без України).

Й до речі, я не здивуюсь, якщо Конституційний суд України поверне це подання без розгляду у зв'язку з тим, що він нещодавно визнав це юридичне формування незаконно створеним. Єдиним легітимним найвищим судом у системі судоустрою України є Верховний суд України про що зазначено в рішенні КСУ від 18.02.2020 №2-р/2020, а Пленум Верховного суду України не збирався і жодних подань не робив.

От така у нас судова система створена після так званої революції гідності. Потрібно з цим балаганом вже закінчувати й відновлювати легітимні судові органи й легітимний Верховний суд України, який хоч і не був взірцем справедливості, однак там її як і законності було значно більше (*Резонанс (<https://resonance.ua/zakhistimo-vinagorodu-suddiv-zakhisti/>). – 2020. – 5.06).*

## В. Якуша, Закон і Бізнес: Гурток бідних філателістів

**Н**езалежність судової влади як фантом, який ми нібито бачимо, але якого насправді не існує. Цілий ряд законів, гарантії, що закріплені у Конституції – все це нівелюється поруч із тим фактом, що суди як школярі, мають клянчити у держави «кишенькові гроші».

### Листи дрібним почерком

Під час засідання голова Ради суддів Богдан Моніч озвучив позицію що доцільним буде відкласти питання щодо рішення, яке стосувалося ситуації, що склалась довкола ліквідації Верховного Суду України. Адже воно виявилось доволі дискусійним. Натомість представник ВСУ вважає, що РСУ не мали права приймати таке рішення до винесення вердикту з цього приводу Конституційним Судом, і нагадав, що судді ВСУ вже два роки не отримують суддівської винагороди. Не дивлячись на перехід на особистості і звинувачення конкретних членів РСУ в упередженому ставленні до суддів ВСУ, яких полишено напризволяще, колегіальний орган проголосував за зняття даного питання з розгляду.

Однак не всі питання вдалося так легко відкласти «на потім». Найбільш болісне – брак фінансування – залишається актуальним попри його неодноразове обговорення. Адже будь-яких реакцій з боку Уряду на це немає. Упродовж цього поточного року судова гілка влади, а особливо суди першої та апеляційної інстанції перебувають у надзвичайно критичному стані через недофінансування. В РСУ на це вже неодноразово звертали увагу, але з кожним днем ситуація лише погіршується.

«До нас щоденно приходять повідомлення від суддів практично всіх регіонів різних інстанцій з приводу того, що у судах сьогодні не вистачає коштів на закупівлю марок, прибирання приміщень, на здійснення будь-яких видатків, які пов'язані із належним відправленням правосуддя», – доповів Б.Моніч.

Якщо порівняти касові видатки, які були здійснені у минулому році на ці потреби для

всіх судів (тобто кошти, які реально були витрачені судами на ці потреби) у розмірі більше 1150,9 млн грн. У той же час на всі суди у цьому році передбачено у державному бюджеті 444,7 млн грн. Якщо в цілому проаналізувати дефіцит, який є сьогодні у першій та апеляційній інстанціях, то, до прикладу, у господарських судах дефіцит видатків на зазначені потреби складає 69,7 млн.грн, а от дефіцит по місцевих загальних судах є найбільш яскраво вираженим і становить 432,2 млн.грн. До РСУ вже надійшли звернення столичних судів, серед них і Київський апеляційний суд, який зазначає, що у них наразі немає коштів взагалі ні на що. Суд фактично на грані припинення правосуддя, тому що неможливо здійснювати належні виклики та повідомлення сторін.

Б.Моніч також зазначив: якщо раніше Міністерство фінансів за зверненням Державної судової адміністрації погоджувало певний перерозподіл коштів для того, щоб якось вирівняти ситуацію, то наприклад за наслідками розгляду листа ДСАУ від 28.04.2020 відповідний лист повернено без погодження. Цікаво, що б це означало? Мовчки закликають до економії гаслом «пишіть листи дрібним почерком»?

### Голуб чи месенджер?

У законі «Про Державний бюджет України на 2020 рік» у перехідних та прикінцевих положеннях було передбачено, що за підсумками I кварталу Кабінет Міністрів мав би переглянути показники бюджету і надати кошти, необхідні для фінансування органів суддівської влади. Однак недавно прийнятим законом ці положення були виключені. В результаті суди опинились у такому стані, що вже багато із них готові припинити відправлення правосуддя.

За словами голови РСУ, нещодавно один із народних депутатів запропонував, щоб «Укрпошта» запровадила спеціальні знижки для ДСАУ на відправлення кореспонденції. На це Б.Моніч о задав риторичне питання: «Це що, суди мають із протягнутою рукою стояти перед «Укрпоштою» і просити собі знижки, якісь преференції?»

Чому б тоді Кабміну не затвердити граничні ціни на відправку кореспонденції для всіх органів державної влади? Але ж цього теж поки що очікувати не варто. Б.Моніч також зазначив: якщо у нас взагалі стоїть питання про відправлення поштової кореспонденції у XXI столітті, то вочевидь тоді необхідно внести зміни до процесуальних кодексів і передбачити, що можна надсилати документи і повідомлення про час та місце розгляду справи сучасними засобами зв'язку. Наприклад, в системі «Електронний суд» дійсно передбачено отримання всіх документів в електронному вигляді, але є і недолік – не всі хочуть реєструватись у цій системі. Наразі одиниці судів зареєстровані в цій системі і отримують кореспонденцію в електронному вигляді.

Б.Моніч зазначив також, що сьогодні більшість громадян користуються різноманітними месенджерами, у яких серед функціоналу є можливість не просто надсилати повідомлення і прикріпляти до них документи, але і бачити, чи отримала людина це повідомлення і чи прочитала вона його. Але поки що окрім ідей, ніяких змін щодо цієї частини роботи судів не передбачено.

Чи є взагалі ідеї щодо термінового подолання цієї кризи в судах у представників Уряду, наразі невідомо. Можливо вони збираються оптимізувати витрати якимось інакше, ніж перейти на електронний формат? А тим часом поштові голуби на чорному ринку коштують

100 грн. за пташку і голуби, на відміну від марок, «багаторазові».

В РСУ вчоргове вирішили направити звернення до Кабінету Міністрів, Міністерства фінансів, Верховної Ради, комітетів ВР з питань правової політики та з питань бюджету, народних депутатів з приводу недофінансування судової гілки щодо збільшення видатків на забезпечення здійснення правосуддя.

На фоні цих фінансових проблем погіршення ситуації із кадрами в судах – не дивина. Більше 2000 вакантних посад залишились не закритими станом на травень поточного року.

Сьогодні ця вся ситуація довкола судів, що не мають грошей на те, аби надсилати листи, виглядає схожою на такий собі гурток бідних філателістів. Захоплені у своє «хоббі» просять у всіх потенційних «благодійників» кошти для того, аби придбати хоч трохи марок. Все було б навіть смішно і романтично, якби це була Дікенсівська історія, але ні – це реалії українського правосуддя, яке просто змушене у когось просити про гроші на елементарні потреби для функціонування судової системи. Але ж разом із відмиранням судової гілки влади може пересохнути все дерево державності, яка сьогодні не дивлячись на «кліматичні негаразди» поки що тримається (*Закон і Бізнес* ([https://zib.com.ua/ua/143000-yak\\_skoro\\_v\\_ukraini\\_mozhut\\_pripiniti\\_vidpravlyati\\_pravosuddy.html](https://zib.com.ua/ua/143000-yak_skoro_v_ukraini_mozhut_pripiniti_vidpravlyati_pravosuddy.html)). – 2020. – 13-19.06).

## Ю. Ганущак, Дзеркало тижня: Чому не потрібні районні ради? Відповіді для уповноважених

**Н**айближчим часом уряд і профільний комітет ВРУ повинні підготувати і подати в парламент проект постанови про нове формування районів, фактично про адміністративно-територіальний устрій.

Влада також повинна визначитися і з системою управління на субрегіональному (районному) рівні. Адже там, по суті, стикаються інтереси місцевого самоврядування і виконавчої влади.

Критично важливо, щоб субрегіональний рівень під час реформи став опорою центральної влади в районі, а не інструментом маніпуляції місцевих еліт. Що зараз відбувається, коли і уряд, і парламентський комітет стали заручниками слабкості президентської вертикалі і в регіонах, і в районах при фінальному затвердженні перспективних планів областей.

Перший етап децентралізації та об'єднання громад прогнозовано залишив районні ради

без повноважень. Крім одного – можливості місцевих і регіональних еліт шантажувати центральну владу з допомогою тиску на голову районної державної адміністрації (РДА) через норму Конституції та закону, яка дозволяє рішенням райради порушити питання про зняття голови райадміністрації.

Вимкнення ж на субрегіональному рівні опції районної ради вже на найближчих місцевих виборах дасть змогу збалансувати владу, виключивши прояви феодалізму і диктату місцевих князків у майбутньому. Ключовим стане державний інтерес.

Як це працює? І чи можливо це в умовах чинної Конституції? Пояснюю.

### **Район як осередок концентрації адміністративної еліти**

Формування адміністративно-територіального устрою – необхідна умова створення ефективної публічної влади. І він має відповідати завданням, які покладаються на органи місцевого самоврядування та територіальні органи виконавчої влади на рівнях адміністративно-територіального устрою.

З базовим рівнем, громадами, нібито все зрозуміло. Тут зосереджено більшість повноважень: і таких, що забезпечують безпечно та комфортно проживання жителів, їх ще називають власними, і з надання соціальних послуг, де є державний інтерес, – делегованих повноважень.

На цьому рівні не формуються територіальні органи виконавчої влади, – для цього немає ні інституційної спроможності, ні потреби. Хоча підрозділи таких органів можуть бути, якщо вони обслуговують безпосередньо громадян – поліції, служби з надзвичайних ситуацій, соціального захисту.

Більш-менш зрозуміло і з регіональним рівнем. Для місцевого самоврядування це перевірений практикою європейських країн рівень, де здійснюється регіональний розвиток, тобто концентрація ресурсів для подолання диспропорцій в розвитку території. Щодо виконавчої влади на цьому рівні теж є логічне застосування – специфічні та складні

завдання, які не можуть бути вирішені на субрегіональному рівні.

Саме на рівні нових великих районів закінчується управлінська вертикаль виконавчої влади і вирішується найбільше питань, які стосуються повноважень уряду, – всі ті, які не передаються на обласний за принципом субсидіарності. Фактично нові райони повинні розвантажити області, як громади розвантажили райони, перебравши на себе їхні повноваження. Це диктує вимоги щодо центрів нових районів, що, як правило, мають бути досить великими містами, де концентруватиметься адміністративна еліта. Докладніше про принципи формування районів ми вже писали.

### **Фактор медичної реформи**

А от із місцевим самоврядуванням на субрегіональному рівні далеко не все однозначно. Надання вторинної медичної допомоги як найбільш природне повноваження цього рівня після централізації охорони здоров'я на рівні Національної служби здоров'я України (НСЗУ) вже не може бути основним, виправдовуючи створення районних рад. Створення повітових шкіл не на часі – потрібно спочатку закінчити оптимізацію шкіл, що можливо лише після формування громад.

Можна говорити про утримання спортивних закладів, шкіл мистецтв з районного рівня, однак видатки на ці потреби порівняно невисокі, тому створювати окремо політичний орган на цьому рівні не є виправданим. Ці програми цілком можуть реалізовуватися в рамках міжмуніципального співробітництва. Формування трудових резервів через профтехосвіту найкраще здійснювати на регіональному рівні. Утримання та капітальний ремонт доріг, що з'єднують громади, як показує практика, потребують концентрації фінансових, інституційних і виробничих ресурсів, що, знову ж таки, доцільно реалізовувати на рівні області.

Залишається достатньо серйозна проблема з утриманням самих лікарень. Адже тарифи на медичні послуги покриватимуть тільки медичний компонент, як освітня субвенція розраховується лише на забезпечення освітнього

процесу. Решта – комунальні послуги, ремонт приміщень, утримання господарського персоналу – за рахунок місцевих податків і зборів і закріпленого загальнодержавного податку на доходи фізичних осіб.

Причому зараз ці лікарні утримуються за рахунок бюджетів міст обласного значення, районних бюджетів, обласних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад, які взяли на себе цю ношу. І в цьому сенсі обласні лікарні нічим не відрізняються від районних і міських, – утримання приміщень мало залежить від складності медичних послуг.

Тому маємо три варіанти. Перший – передати утримання лікарень на обласний рівень. Це найпростіше рішення, яке, однак, містить той недолік, що в цьому разі обласна рада матиме справу із сотнями лікарень, і її пріоритети будуть далеко не однозначними. Зрештою, за тим же принципом субсидіарності, якщо послуга може надаватися на нижчому рівні, то варто її передавати саме туди.

Другий варіант – районний рівень, для чого створюється представницький орган місцевого самоврядування – районна рада, яка і приймає рішення щодо перерозподілу коштів районного бюджету.

І, нарешті, третій – утримання з бюджетів базового рівня. Цей варіант нібито найбільш природний, адже апіорі такі лікарні перебувають у власності саме територіальних громад. А районні та обласні ради відповідно до Конституції тільки управляють цією власністю. Проблема полягає в тому, що лікарні обслуговують жителів кількох громад, тому логічно, щоб кошти на їх утримання формувалися за рахунок бюджетів таких громад.

Технічно це полягає в передачі коштів до бюджету тієї громади, на території якої розташовується лікарня. В рамках міжмуніципального співробітництва це не зовсім виходить, оскільки воно передбачає добровільність, яка не завжди і не всюди спостерігається навіть щодо сфери власних повноважень, наприклад водозабезпечення чи утилізації сміття. Тому питання можна вирішити через обов'язкові міжбюджетні

трансфери в рамках статті 93 Бюджетного кодексу, яка передбачає, що такі трансфери здійснюються, якщо на території громади немає або недостатньо інфраструктури, необхідної для надання необхідних соціальних послуг.

Розрахунок таких трансфертів потрібно здійснювати відповідно до єдиного порядку, затвердженого Кабміном. І відмова включення таких трансфертів до складу бюджету громади має розцінюватись як бюджетне правопорушення, санкції за яке передбачають навіть зупинку казначейського обслуговування місцевого бюджету.

Усі три варіанти передбачають перерозподіл фінансових ресурсів, закріплених за місцевими бюджетами. Нині відповідно до Бюджетного кодексу за районними бюджетами, бюджетами міст обласного значення та об'єднаними територіальними громадами передбачено закріплення частки ПДФО, яку під час фіскальної реформи 2014 року було визначено, виходячи із загального обсягу делегованих повноважень. Після формування громад, яке передбачається до проведення місцевих виборів, усі вони отримають однакові повноваження та однаковий набір джерел доходу.

Тобто в районних бюджетах не залишається доходів. І якщо формувати районний рівень самоврядування хоча б для фінансування утримання лікарень, то гроші потрібно забирати насамперед від громад. І частину – з обласного рівня, яка зараз спрямовується на утримання обласних лікарень. Це не дуже сподобається мерам міст та ОТГ, а також обласним лідерам. Альтернативою може бути перерозподіл ПДФО на користь обласного чи базового рівня залежно від того, який варіант буде прийнято. Можна залишити статус-кво для обласних лікарень, які продовжуватимуть утримувати поки що з обласного бюджету, що зніме потребу в прийнятті політично чутливого рішення щодо перерозподілу частки ПДФО між рівнями.

Та, знову ж таки, жертвою стає субрегіональний рівень, – на ньому не залишається ні повноважень, ні, відповідно коштів. Тобто потреби у формуванні районних рад об'єктивно немає. Принаймні доти, доки практика застосування міжбюджетних



трансфертів між громадами, реформування освітньої сфери, дорожнього господарства не актуалізують питання доцільності формування повноцінного самоврядування на субрегіональному рівні.

### Точка, де починаються політичні ігри

З одного боку, асоціації місцевого самоврядування базового рівня вимагають виключити районні ради з Конституції у змінах до неї. З іншого – замовчують питання доцільності формування районних рад уже на чергових місцевих виборах, які, очевидно, відбудуться за чинного конституційного поля. Можливо, розрахунок на те, що Мінфін виділить окремо джерела для районних бюджетів, не забираючи при цьому в інших рівнів.

Однак цього не буде – державний бюджет і так потерпає від непомірного дефіциту, а додаткового навантаження місцевого самоврядування повноваженнями, які виправдовували б виділення такого ресурсу, немає. Більш того, програми соціального захисту і, відповідно, апарат для їх обслуговування будуть переведені на державний бюджет, що може порушити питання про зменшення частки ПДФО для місцевих бюджетів на користь державного.

Доцільність збереження районних рад деякі політики виправдовують нормами Конституції, яка передбачає існування районних рад. Так, але тільки у тому разі, якщо відповідно до статті 140 є «спільні інтереси територіальних громад», які представляють районні та обласні ради. Щодо обласних рад такі інтереси, очевидно, існують, а от щодо районних – ні. Тому і об'єктивної потреби в існуванні районних рад навіть за чинної Конституції немає.

Такі інтереси не можуть бути визначені в рамках міжмуніципальних відносин, бо останні передбачені статтею 141 Основного Закону України. А от «спільні інтереси територіальних громад» мають бути визначені саме законом і забезпечені ресурсами. А їх наразі якраз і немає. Загалом районний рівень згадується в Конституції тричі: вперше в статті 133, де чітко визначається, що райони є складовою адміністративно-територіального устрою.

Вдруге – в статті 118, де існує імператив у створенні районних державних адміністрацій для здійснення насамперед виконавчої влади, і додатково – як виконавчого органу районних рад. І втретє – у тій же статті 140, де районні ради розглядаються лише як опція, а не обов'язок.

Можна було б обмежитися створенням районних рад без повноважень. Ну вибрали депутатів, дали їм значки, збираються раз на місяць у політичному клубі під назвою «районна рада». Однак небезпека таїться в нормі статті 119 Конституції, яка передбачає можливість вотуму недовіри голові районної державної адміністрації з боку районної ради.

Тобто державний орган, який має бути основою виконавчої влади на території, буде постійно під загрозою політично вмотивованого рішення з боку місцевих бізнес-груп. Навіть якщо в новій редакції закону про місцеві державні адміністрації закріпити норму, що вотум недовіри голові РДА може оголошуватися лише з питань здійснення цією райдержадміністрацією функцій виконавчого органу районної ради, це не усуне проблеми політичних маніпуляцій, що послаблюватимуть виконавчу владу.

Знову ж таки, звідкись потрібно брати кошти для фінансування апарату районної ради. Суми порівняно невеликі, але маніфестаційні, адже сам факт виділення таких коштів з бюджетів громад чи обласних бюджетів свідчатиме про політичну зацікавленість тримати центральний уряд в постійній напрузі. А якщо з державного бюджету – ще й про суїцидальні схильності центральної влади.

Зрештою, не пізніше липня парламент відповідно до Конституції прийматиме постанову про оголошення чергових місцевих виборів 25 жовтня 2020 року. І йому не уникнути прийняття рішення, чи будуть обиратися депутати до районних рад. По суті, про те, чи консервується неофеодалізм, або ж триває реформа територіальної організації влади (*Дзеркало тижня* ([https://dt.ua/internal/chomu-ne-potribni-rayonni-radi-vidpovid-dlya-upovnovazhenih-348880\\_.html](https://dt.ua/internal/chomu-ne-potribni-rayonni-radi-vidpovid-dlya-upovnovazhenih-348880_.html)). – 2020. – 26.05).

## Ю. Ганущак, Дзеркало тижня: Нові райони. Експертна карта реформи

**Н**изка політиків намагається вписати процес у політичне русло за аналогією з формуванням громад. Але мапа від експертів давно є.

Якщо до лобювання громад може бути явно виражений політичний і бізнесовий інтерес, то субрегіональний рівень має залишати байдужими політичні та бізнесові кола. Районних рад там не передбачається в ідеалі вже з 2021 року, але навіть якщо апологети нефеодалізму зможуть законсервувати їх на певний період, то без повноважень, а відповідно, і коштів у бюджеті.

Лобювання створення додаткових, понад розумну кількість, органів виконавчої влади, в тому числі районних державних адміністрацій, може зіграти поганий жарт з політиками, які це лобювали, оскільки бюрократію не люблять ні бізнес, ні виборці. Що, до речі, засвідчують результати підтримки пропозиції зменшити кількість народних депутатів до кількості партій, які пройшли виборчий бар'єр, попри безглуздість і катастрофічність такого рішення для розвитку парламентаризму.

От тільки що означає «розумна кількість»? Очевидно, що формування нових районів має спиратися на певну філософію, виходячи з місії органів влади на цьому рівні. Таку методологію розроблено та опубліковано на сайті Мінрегіону, але не затверджено урядом.

Тобто фактично чіткої позиції з боку виконавчої влади немає, що з огляду на те, як легко в нас змінюються уряди і міністри, можна зрозуміти, – важко в таких обставинах урядовцям брати на себе відповідальність. Її хочуть розділити з народними депутатами, які інколи просто діють за принципом «хай воно буде, може, знадобиться». Тому ручний режим і ризики.

Між тим великих дискрецій, як у випадку з громадами, немає – методологія формування районів ґрунтується на чіткій місії – забезпечення ефективної виконавчої влади. Певна аналогія з громадами тут усе-таки є: якщо громади розвантажують райони, перебираючи

на себе їх самоврядні повноваження, то нові райони повинні розвантажити обласний рівень, забравши на себе лівову частку повноважень територіальних органів центральних органів виконавчої влади (далі – ТО ЦОВВ).

Необхідність ефективності диктує особливі вимоги до адміністративних центрів, які мають стати привабливими для життя кваліфікованої адміністративної та секторальної еліти.

І об'єктивно у формуванні хоч і меншої кількості, але спроможних органів управління зацікавлені саме обласні керівники облдержадміністрацій та обласних галузевих управлінь, – нікому не хочеться виконувати роботу за недолугих працівників на місцях.

Краще зосередитися на специфічних чи складних завданнях, до яких, як правило, руки не доходять. ОДА зможе повністю розкрити свій інтелектуальний потенціал у проєктах регіонального розвитку з огляду на досить пристойні обсяги коштів, закріплених за обласними бюджетами. І якщо районні державні адміністрації, особливо за відсутності районних рад, більше будуть схожі на префектури, передбачені проєктами змін до Конституції, то обласні – на виконавчі органи обласних рад. Така практика прискорить політичне сприйняття владних конструкцій і полегшить їх закріплення в Основному Законі.

Однак повернімося до субрегіонального рівня. Нижче подається результат моделювання відповідно до згаданої Методики адміністративних центрів нових районів і деякі зауваження щодо альтернативних пропозицій. Межі таких районів встановити досить просто по зовнішній межі громад, які входять до таких районів і перелік яких, швидше за все, буде в законі про формування таких районів. Можливо, за винятком Криму, де Перспективний план формування громад наразі важко розробити через технічні, політичні та часові обмеження.

Вінницька область. Однозначно визначаються Вінниця та Могилів-Подільський. Поза 60-кілометровою зоною безумовної відповідальності ТО ЦОВВ і РДА проживають

понад 150 тисяч жителів, що дає підстави для створення ще одного району. Адміністративними центрами можуть бути Ладижин як найближчий до адміністративного центру, Тульчин і Гайсин, які в історичному плані мають досвід перебування там органів управління субрегіонального рівня.

Це той випадок, коли, швидше за все, буде прийняте політичне рішення щодо вибору центру району в південно-східній частині області.

Волинська область. Луцьк, Ковель, Володимир-Волинський. Лобіюється також район на північному сході області, однак поза зоною 60 км від Ковеля проживають менш як 150 тисяч жителів, тому такий додатковий район буде априорі слабким.

Дніпропетровська область. Дніпро, Кам'янське, Павлоград, Нікополь, Кривий Ріг. Усі райони збалансовані по території та потенціалу.

Донецька область. Маріуполь, Краматорськ, Покровськ, Бахмут – на контрольованій Україною території.

Донецьк, Горлівка, Шахтарськ – на неконтрольованій. З огляду на державну безпеку як тимчасове рішення може розглядатися питання створення Волноваського району, однак після відновлення контролю Україною над тимчасово окупованою Росією територією це рішення буде, швидше за все, переглянute.

Житомирська область. Житомир, Бердичів, Коростень, Новоград-Волинський. Лобіюється також Малинський, але таке рішення буде дуже негативно сприйняте елітою більшості інших районів, які мають не менші претензії. Не кажучи вже про те, що це буде явне порушення методології.

Запорізька область. Однозначні центри Запоріжжя, Бердянськ, Мелітополь. Також вимальовується район на південному заході, адміністративним центром якого можуть бути Енергодар чи Василівка. На північно-східному напрямку найкраще географічне положення за Пологами.

Закарпатська область. Ужгород, Мукачеве, Хуст.

Лобіювання інших центрів розсварить регіональні еліти і становитиме загрозу

державній безпеці з огляду на роздмухування деякими політичними силами як в Україні, так і за її межами національних факторів. Йдеться про Берегівський район.

Івано-Франківська область. Івано-Франківськ, Коломия, Калуш. Лобіюється абсолютно штучний центр у Надвірній, який розташований за 30 км від обласного центру, тобто навіть не тільки в зоні відповідальності ТО ЦОВВ, а в зоні агломерації міста. Якщо ж за такої моделі віднести до Івано-Франківська громади нинішнього Богородчанського району, а до Коломийського – громади навіть нинішнього Коломийського району, то в запропонованому Надвірнянському районі залишиться менше за необхідні 150 тисяч жителів.

Знову ж таки, Яремче має набагато більше переваг як місто обласного значення, яке при цьому є ближчим до центру такого району. Також штучним виглядає Косівський район. Фактор гірської місцевості для цілей субрегіонального рівня є несуттєвим, на відміну від громад, де соціальні послуги доцільно наближати до їх споживачів. Тим більше що Косів є невеликим містечком, яке розташоване в 30 км від Коломиї.

Київська область. На правовому боці Дніпра практично безальтернативно виокремлюються Біла Церква, Ірпінь, Васильків.

А от на лівому географічне розташування диктує визначення центру в Борисполі, а не в дещо більшому сателіті Києва Броварах. Пропозиція додати Переяслів, який розташований у 40 км від Борисполя, виглядає непереконливо, тим більше з огляду на те, що для отримання необхідної кількості населення в нього намагаються втиснути громади Яготинського та Згурівського району, які стоять на Харківській трасі в півгодинній їзді від Борисполя.

Кіровоградська область. Однозначні центри Кропивницький та Олександрія. На заході області території розташовані достатньо далеко від центру, тому як виняток можна розглядати питання про створення ще одного району з центром у Голованівську чи Благовіщенську, однак такий район буде нечисленним і дуже слабким. У перспективі ці території мають бути

віднесені до Уманського району Черкаської області та Первомайського Миколаївської.

Крим. Сімферополь, Джанкой, Керч, Феодосія, Ялта, Євпаторія, Севастополь.

Особливістю Севастопольського району є те, що він займатиме територію, яка зараз перебуває в юрисдикції Севастопольської міської ради. Фактично тієї, яка не належить до Автономної Республіки Крим на Кримському півострові. Але з огляду на загальні правила формування громад на цій території доцільно буде утворити щонайменше п'ять громад. Може пропонуватись ідея створення Бахчисарайського району, але тоді потрібно Севастопольський анклав включити до меж самого міста. Пікантності ситуації додає факт, що на картах 1856 року центром уїзду була Балаклава, тоді як Севастополь мав статус заштатного міста.

Луганська область. На неокупованій території виділяються Северодонецьк і Старобільськ. Достатньо велика і слабо заселена північна частина області не дозволяє виокремити інші центри, навколо яких могли б бути сформовані інші райони. На тимчасово неконтрольованій Україною території області виділяються Луганськ, Кадіївка, Антрацит.

Львівська область. Однозначно Львів, Дрогобич, Червоноград, Стрий.

На сході області має бути сформований ще один район з адміністративним центром у Золочеві чи Бродах. Знову ж таки, політичний вибір. Є пропозиції щодо створення Самбірського району, однак 35-тисячний Самбір розташований у 35 км від Дрогобича, і є дорожнє сполучення між Дрогобичем і громадами гірського Турківського району, де зараз здійснюється капітальний ремонт. Тому потреби створювати ще один район немає.

Миколаївська область. Безальтернативно Миколаїв, Вознесенськ, Первомайськ, Баштанка.

Одеська область. Однозначні центри Одеса, Подільськ, Білгород-Дністровський, Ізмаїл. Попри на досить велику відстань від Подольська до Одеси, жодного містечка, яке має понад 10 тисяч жителів і могло б стати опорою виконавчої влади на цій території,

немає. Хороша швидкісна траса суттєво подовжує зону відповідальності ТО ЦОВВ, тому необхідності у створенні ще одного району немає. Демонстрацією слабкості України як держави може бути створення окремого району за етнічним принципом на угоду Болгарії.

Полтавська область. Полтава, Кременчук, Лубни, Миргород. Райони збалансовані по території, мають хорошу дорожню інфраструктуру та кадровий потенціал.

Рівненська область. Рівне, Дубно, Сарни. Аргументи щодо створення ще одного району в «бурштиновому краї» на півночі області є слабкими – там немає міст із чисельністю понад 10 тисяч жителів, а місто атомників Вараш фактично ізольоване – дороги від нього пролягають через Сарни. Контроль та управління цією територією краще організовувати через інфраструктурно та кадрово спроможні ТО ЦОВВ, розміщені в Сарнах.

Сумська область. Однозначно виокремлюються Суми, Конотоп, Шостка. Ромни мають лише 40 тисяч жителів і розташовані в 40 км від Конотопа. Пропонований на основі Ромен район матиме менш як 150 тисяч жителів. Не набагато кращі шанси й у Охтирки, яка має 45 тисяч жителів і розташована за 50 км від центру області. Можна було б зробити виняток для Охтирки, однак з огляду на те, що велика за площею Лебединська громада однозначно відходить до Сумського району, в прогнозованому Охтирському районі буде менш як 150 тисяч жителів. Хіба що буде прийнято достатньо обґрунтоване, однак політично сміливе рішення віднести деякі громади на заході Харківської області до такого Охтирського району.

Тернопільська область. Тернопіль, Чортків, Кременець.

Хоча останній має менше за необхідні 50 тисяч жителів і розташований у зоні відповідальності обласного центру, однак така тріада в історичному, політичному, географічному та ментальному плані є збалансованою. Включення ще одного центру розіб'є цей баланс без надання політичних дивідендів ініціаторам такої пропозиції.

Харківська область. Півторамільйонний Харків домінує на мапі області, позбавляючи кадрових перспектив містечка-сателіти в 60-кілометровій зоні. Виринають з його впливу тільки Ізюм, Лозова і Куп'янськ. Створений на основі останнього адміністративного центру район буде малочисленним, і тому логічним було б додавання до нього деяких громад на заході Луганської області. Звичайно, створення великого за чисельністю Харківського району виглядає незвично, але якщо порівняти кількість населення такого району без самого Харкова, то вона співмірна з кількістю населення центральних районів в інших областях, знову ж таки, без урахування жителів міста-центру області. Слід визнати, що рішення по Харківській області політично буде важким.

Херсонська область. Виокремлюються Херсон і Нова Каховка.

На південному сході ближче до географічного центру є Новотроїцьк, однак з міркувань державної безпеки перевагу доцільно надати більшому за розміром Генічеську.

Хмельницька область. Хмельницький, Кам'янець-Подільський, Шепетівка в ментальному, історичному та географічному аспектах завжди розглядалися як безумовні доміанти. Як і у випадку із сусідньою Тернопільською областю, спроба зламати триадний баланс матиме важкі політичні наслідки.

Черкаська область. Однозначно виділяються Черкаси та Умань. На східному березі Канівського водосховища безальтернативним центром є Золотоноша. Сміла є в зоні агломерації Черкас і тому відповідно до методики не може розглядатись як центр окремого району. Між зонами безумовної відповідальності Сумського та Уманського району проживають менш як 150 тисяч жителів, тому пропозиції створення додаткового Звенигородського району на базі 20-тисячного містечка не мають достатнього обґрунтування.

Чернівецька область. За великим рахунком, область може розглядатись як один район, однак це суперечитиме ідеї розділення функцій РДА та ОДА, а також ТО ЦОВВ на регіональному та субрегіональному рівнях. На захід від Чернівців поза зоною безумовної відповідальності проживають менш як 150 тисяч жителів, і немає жодного міста з чисельністю понад 10 тисяч жителів. Пропонований Сторожинець розташовується занадто близько до центру області. Більш густо населеною є територія на сході області, і там можна сформувати окремий район. Найбільше місто енергетиків Новодністровськ знаходиться на самому краю області і має небагато шансів стати районним центром. Більше їх з огляду на географію у Кельменця. Однак адміністративний родовід у Хотина є вагомішим, тому останній, мабуть, має найбільше переваг перед своїми конкурентами.

Чернігівська область. Не викликають сумніву Чернігів, Прилуки, Ніжин. А от на півночі області вибір центру не такий однозначний. Географічна перевага є у Корюківки, однак в історії залишив слід Новгород-Сіверський. З міркувань державної безпеки перевага може бути надана саме цьому місту. Останній штрих до мапи – місто Славутич нарешті має бути включено до Чернігівського району. Досить обдурювати географію.

Звичайно, політичне рішення не завжди буває раціональним. Однак з огляду на місію субрегіонального рівня помилки чи амбіції політиків можуть дорого коштувати державі. І повернення системи до рівноважного стану може тривати досить довго. Краще одразу приймати зважені логічні рішення – потрібно якнайшвидше зшивати країну.

Нових районів за методикою повинно бути до сотні. Створення додаткових районів означатиме, що політикум не усвідомлює своєї відповідальності (*Дзеркало тижня* ([https://dt.ua/economics\\_of\\_regions/novi-rayoni-ekspertna-karta-reformi-349741\\_.html](https://dt.ua/economics_of_regions/novi-rayoni-ekspertna-karta-reformi-349741_.html)). – 2020. – 3.06).

## О. Солонтай, Дніпроград: Централізація під виглядом децентралізації знову можлива, або про ініціативу утворення нових районних рад

**З**наєте, який найгірший варіант розвитку подій в реформі децентралізації зараз – ухвалення розробленої урядом постанови про ліквідацію районів на території України з подальшим утворенням нових районних рад. Проект відповідної постанови дивіться нижче. Це означає, що замість децентралізації цілком реальний план централізації влади в Україні.

### Проект складається з трьох кроків.

#### *Крок 1.*

Кабмін вносить, а ВРУ затверджує новий поділ України, відповідно до якого всі мешканці опиняться у складі районів. Народною мовою – усі будуть під районними державними адміністраціями (РДА). Це стосується понад 50% усіх, адже більшість українців живуть зараз у містах обласного значення, тобто ні до яких районів не належать.

За таких змін, під РДА потраплять Дніпро, Львів, Одеса, Харків, Бориспіль, Вінниця тощо, тобто всі, всі, всі, окрім Києва.

Такого ніколи не було, навпаки – у останні 20 років був процес послаблення влади районів, особливо з утворення ОТГ.

Замість ліквідації губернаторської сітки, представники Президента стануть такими сильними, що навіть уявити важко.

#### *Крок 2.*

Офіс Президента вирішить, а ВРУ та ЦВК забезпечать вибори до районних рад на новій основі.

Уявляю шок мешканців міст, які придуть на вибори, а їм вручать бюлетені до райради. Що воно таке? Навіщо? Які повноваження? Питань буде мільйон, нормальних відповідей не буде.

А ще уявляю, як із мешканців міст будуть посміюватись мешканці сіл та селищ, які давно вже звикли жити у двовладді, де формально є громада, а реально все вирішує губернаторська вертикаль ОДА/РДА.

#### *Крок 3.*

Під час ухвалення держбюджету-2021 буде внесено зміни до Податкового та Бюджетного кодексів.

Районні ради (тобто РДА) отримають фінансування та реальні повноваження. Проблеми залишать далі у громадах, натомість адміністративно-фінансове управління забере держава. Усе, приїхали. Запитаєте, навіщо надавати районам кошти? А навіщо обирати райради, якщо вони нічим не керуватимуть? Ніхто не обиратиме райради просто так, щоб вони збиралися та ухвалювати декларації, звернення та відозви. Вони потрібні, щоб їхніми руками направити місцеві кошти та віддати майно до рук РДА/ОДА.

Область	Кількість та назви районів в проекті	
Луганська	6	Алчевський, Луганський, Сватівський, Северодонецький, Старобільський, Щастинський
Миколаївська	4	Баштанський, Вознесенський, Миколаївський, Первомайський
Одеська	6	Березівський, Білгород-Дністровський, Болградський, Ізмаїльський, Одеський, Подільський
Полтавська	4	Кременчуцький, Лубенський, Миргородський, Полтавський
Рівненська	4	Вараський, Дубенський, Рівненський, Сарненський
Сумська	4	Конотопський, Охтирський, Сумський, Шосткинський,
Тернопільська	4	Бережанський, Кременецький, Тернопільський, Чортківський
Харківська	6	Богодухівський, Ізюмський, Куп'янський, Лозівський, Харківський, Чугуївський
Херсонська	3	Генічеський, Каховський, Херсонський
Хмельницька	5	Дунаєвецький, Кам'янець-Подільський, Старокостянтинівський, Хмельницький, Шепетівський
Черкаська	4	Звенигородський, Золотоніський, Уманський, Черкаський,
Чернівецька	3	Сторожинецький, Хотинський, Чернівецький,
Чернігівська	4	Ніжинський, Новгород-Сіверський, Прилуцький, Чернігівський
Область	Кількість та назви районів в проекті	
Вінницька	5	Вінницький, Гайсинський, Могилів-Подільський, Тульчинський, Хмільницький
Волинська	4	Володимир-Волинський, Камінь-Каширський, Ковельський, Луцький
Дніпропетровська	6	Дніпровський, Кам'янський, Криворізький, Нікопольський, Новомосковський, Павлоградський
Донецька	7	Бахмутський, Горлівський, Донецький, Кальміуський, Краматорський, Маріупольський, Покровський
Житомирська	4	Бердичівський, Житомирський, Коростенський, Новоград-Волинський
Закарпатська	5	Берегівський, Мукачівський, Тячівський, Ужгородський, Хустський
Запорізька	5	Бердянський, Василівський, Запорізький, Мелітопольський, Пологівський
Івано-Франківська	4	Івано-Франківський, Калуський, Коломийський, Косівський
Київська	6	Білоцерківський, Бориспільський, Бучанський, Обухівський, Переяславський, Фастівський
Кіровоградська	4	Голованівський, Кропивницький, Новоукраїнський, Олександрійський
Львівська	7	Дрогобицький, Золочівський, Львівський, Самбірський, Стрийський, Тернопільський, Яворівський

### Думаєте такого фіналу децентралізації не може бути?

Багато хто так думав і розслабився, особливо після того, як політики кінцево відкликали зміни до Конституції, які все це передбачали. Тільки райони там називалися округами, а РДА префектами.

Але, минуло кілька місяців, і у кулуарах владних кабінетів почав гуляти перший

документ, направлений на описаний сценарій. Пропонується затвердити новий перелік районів, скасувати більшість старих районів та провести вибори нових райрад:

Звісно, зараз здаватися та погоджуватися на цей сценарій ті, хто вболіває за реальне самоврядування, не будуть. Впевнений, що в суспільстві знайдеться багато здорових сил, і в самоврядуванні, і у владі, і в опозиції, щоб це

зупиняти. У будь-якому випадку, на цьому етапі виношу у публічну площину ці недолугі наміри окремих урядовців!

Отже, підсумуємо. Все, що зараз робиться, дуже взаємопов'язано між собою. І зміни до Виборчого кодексу, і до законодавства про добровільне об'єднання громад, і адміністративно-територіального устрою.

Розрубати цей вузол загроз може тільки чіткий курс держави на утворення районів без районних рад, тобто без грошей та повноважень,

але з наглядом та контролем. Тільки так громади матимуть реальне самоврядування. Все інше – це укрупнення та вибудова нової вертикалі, а це вже пряма загроза згортання демократичних, європейських процесів та встановлення авторитарного режиму!

Це ще не рубікон, але вже близько! *(Дніпроград (https://dniprograd.org/2020/06/05/tsentralizatsiya-pid-viglyadom-detsentralizatsii-znovu-mozhliva-abo-pro-initsiativu-utvorennya-novikh-rayonnikh-rad\_84443). – 2020. – 5.06).*

## А. Любка, Главком: Створення «угорського» району на Закарпатті стане великою проблемою для України

**П**оява окремих «етнічних» районів може запустити процес створення таких адміністративних одиниць по всій Україні.

Міністерство розвитку громад та територій України оприлюднило нові проекти районування українських областей. Наприклад, на Закарпатті таких укрупнених районів буде 5 (раніше було 13). Несподіванкою і для громадськості, і для експертного середовища стала поява Берегівського району, про створення якого раніше не йшлося. Виглядає на те, що створенням такої адміністративної одиниці українська влада йде на перші поступки Угорщині.

### Українську децентралізацію вирішують у Будапешті?

Пам'ятаєте, тиждень тому міністр закордонних справ України Дмитро Кулеба здійснив робочий візит в Угорщину? Ця поїздка була доволі дивною, навіть пресслужба МЗС наголошувала на її винятковому форматі: «Оскільки авіасполучення в умовах пандемії обмежене, Дмитро Кулеба здійснить візит автомобілем, подолавши понад тисячу кілометрів із Києва до Будапешта». Що такого важливого було в порядку денному, що міністр терміново поїхав у Будапешт на авто?

Дозволю собі припустити, що Кулеба й Сійярто готували майбутню зустріч Орбана й Зеленського, тож для надання цьому процесу

динаміки погоджували перші компромісні кроки. Геополітичний конфлікт України з Угорщиною триває вже кілька років, він став контрпродуктивним для обох країн. Схоже на те, що київська влада вирішила піти на поступки Угорщині, щоб продемонструвати бодай якусь «перемогу» на зовнішньополітичному фронті.

На це вказує проєкт Мінрегіону з укрупнення регіонів на Закарпатті – тепер у ньому з'явився величезний Берегівський район. Більшість населення в цьому районі буде угорською, а пролягає він фактично над кордоном з Угорщиною.

Угорці десятиліттями просили, торгувалися й вимагали створення окремої угорської адміністративної одиниці на Закарпатті, пропагували визнання культурної автономії, виступали за появу особливого «угорського виборчого округу» на виборах до Верховної Ради. Жодна українська влада (навіть Януковича!) на такі поступки не йшла, усвідомлюючи всі потенційні загрози для стабільності регіону й національної безпеки.

У проєктах децентралізації експерти наголошували на тому, що укрупнювати райони за етнічною ознакою – велика помилка. І, наприклад, Берегівський район пропонували об'єднати з Іршавським чи Мукачівським, тобто долучити населені пункти з українським населенням. На жаль, позицію експертів було відхилено на угоду геополітичним торгам Зеленського.



### Не трагедія, але прелюдія до проблем

Створення Берегівського району не є трагедією, але, на думку автора цих рядків, є неприпустимою помилкою. Закарпатські угорці – не сепаратисти, і проводити прямий ланцюжок від створення району до його майбутньої анексії Угорщиною – безглуздя. Але обставини й ситуації змінюються, тож виключати, що в майбутньому, особливо в разі геополітичних катаклізмів, така адміністративна одиниця стане причиною проблем – теж не можна. І про таке варто думати заздалегідь, а не аналізувати опісля.

Ще важливіше усвідомити той факт, що створення Берегівського району є проблемою не тільки для Закарпаття. Поява окремих «етнічних» районів може запустити процес створення таких адміністративних одиниць по всій Україні.

Нещодавно болгарський парламент вже ухвалив звернення з критикою децентралізації в Одеській області. Українська влада гордо відповіла, що не дозволить втручатися у свої внутрішні справи. А вже через кілька днів оприлюднила проект, в якому йде на поступки угорцям. Виникає логічне запитання: чим

болгари чи румуни гірші за угорців? Якщо вони побачать, що Україні можна створювати штучні проблеми й перешкоди, щоб потім торгуватися за вигідні рішення й поступки, то чому б їм не повторити угорський алгоритм? Не кажучи вже про Росію, яка в кожную міжетнічну сварку охоче піділлє бензину.

Не знаю, якою логікою керувалася українська влада, вирішивши піти на поступки Віктору Орбану. Конфлікт розпочався з Закону про освіту й мовних питань, а вирішувати його починають втручанням іноземної столиці в українську децентралізацію. Забуваючи, що на торгівлі національними інтересами ніколи нічого путнього не заробиш.

Це не тільки неправильно, а й принизливо для України. Якщо одні нас можуть шантажувати і в підсумку добиватися свого, то невдовзі й інші сусіди спробують витерти об нас ноги. Невже цього не розуміють у Києві? (*Главком (<https://glavcom.ua/columns/lubka/stvorenniya-ugorskogo-rayonu-na-zakarpatti-stane-velkiouy-problemoyu-dlya-ukrajini-685739.html>). – 2020. – 9.06).*

## Л. Заглада, Ракурс: Закон про всеукраїнський референдум. Через охлократію – до диктатури

**П**редставник президента в парламенті Р. Стефанчук, який представляв документ, раніше в інтерв'ю називав законопроект №3612 «Про народовладдя через всеукраїнський референдум» унікальним.

Насправді в документі, переданому у ВР 9 червня і визначеному президентом як невідкладний, нічого особливо унікального немає: референдуми проводяться в багатьох країнах, та й в Україні поняття референдуму закріплено в Конституції. А ось закону про всеукраїнський референдум у нас дійсно немає з 2018 року. Втім, і референдум в історії незалежної України фактично відбувся один, результати другого всенародного волевиявлення були просто проігноровані. Однак про все по черзі.

**Всеукраїнський референдум – велика перемога і гучний шик**

24 серпня 1991 року була проголошена незалежність України, і тоді ж було прийнято рішення провести у грудні всеукраїнський референдум, на який було винесено єдине питання: чи хочуть громадяни колишньої радянської республіки жити в незалежній державі? На той момент діяв радянський же закон УРСР «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» – цілком дієвий механізм для проведення акту прямого народного волевиявлення.

Явка на референдум 1 грудня 1991 року була виключно високою, в ньому взяли участь 84% громадян, що мали право голосу. А на запитання про незалежність ствердно відповіло понад 90% виборців.

Вдруге всеукраїнський референдум був оголошений у 2000 році. Виборці мали відповісти на чотири запитання, які сьогодні читаються дуже свіжо: обмеження депутатської недоторканності, скорочення парламенту до 300 депутатів, створення двопалатного парламенту і можливість розпуску парламенту президентом у разі, якщо ВР протягом місяця не змогла сформувати більшість або за три місяці не затвердила поданий Кабміном державний бюджет.

На всі чотири запитання народ відповів ствердно: вони набрали від 80% з гаком до понад 90% голосів. Але... Верховна Рада просто проігнорувала підсумки референдуму, поправки до Конституції внесені не були. Другий і поки останній всеукраїнський референдум виявився великим пшиком. Хоча будемо щирі: результати референдуму саботувала Верховна Рада, і об'єктивно парламентарі зробили добру справу, тому що придумано голосування було виключно в цілях зміцнення президентської позиції в парламентсько-президентській республіці. У той час чинний президент Кучма почувався в цьому кріслі вельми незатишно, і, як показали подальші події, хвилювався він не дарма.

Перший радянський закон про референдум проіснував понад 20 років, а потім у листопаді 2012 року під час президентства Януковича пропрезидентська більшість ухвалила новий закон про всеукраїнський референдум. Венеційська комісія документ не схвалила, а навесні 2018 року (оперативно, чи не так?) Конституційний суд визнав законодавчий акт неконституційним.

Таким чином, хоч у Конституції і прописана можливість народного волевиявлення шляхом всеукраїнського референдуму, вже два роки закону про референдум у країні немає.

### **Дійшов до голосування першим**

Відсутність закону про всеукраїнський референдум – м'яко кажучи, не найбільша проблема нашої країни на сьогодні. Однак правляча політсила, яка прийшла до влади на хвилі популістських гасел, не могла не використати таку прекрасну діру в

законодавстві. Коли Верховна Рада ІХ скликання тільки-но розпочала роботу, там негайно було зареєстровано відразу кілька тріскухих законопроектів. Наприклад, проект закону «Про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу)», який пройшов попередні стадії обговорення, отримав відгук з ВС і благополучно завис. Ще один – «Про електронні комунікації» – проіснував шість днів і був відкликаний з Ради.

І ось на підході – закон про всеукраїнський референдум. Вперше про нього заговорили предметно на початку весни. 4 березня ймовірний текст з'явився на сайті ВР, тоді ж було оголошено, що громадське обговорення документа триватиме до 18 березня. 30 квітня перший заступник голови Верховної Ради Руслан Стефанчук заявив про те, що робота над першим законопроектом з блоку «законів про народовладдя» готовий (про попередні спроби пан Стефанчук, мабуть, вирішив не згадувати).

9 червня свіженький законопроект переданий у Раду. Остаточний текст мало чим відрізняється від початкового, викладеного на обговорення на початку весни. Більшість правок у ньому косметичні. Скажімо, спочатку він називався «Про всеукраїнський референдум», в остаточному варіанті – «Про народовладдя через всеукраїнський референдум».

Але є і окремі суттєві зміни. Наприклад, зі ст. 24 «Суб'єкти процесу всеукраїнського референдуму» зник пункт 8 про міжнародних та іноземних спостерігачів. Можливо, це просто технічна помилка.

### **Гарна спроба**

Об'ємний документ на півтора сторінок докладно описує процедуру проведення всеукраїнського референдуму, нормально корелює з новим виборчим законодавством і загалом є непоганим. В середині травня текст був переданий до Венеційської комісії, і в «Слузі народу» стверджують, що зауважень до законопроекту не повинно бути.

У пояснювальній записці стисло описується суть законопроекту №3612. Отже, передбачається чотири види всеукраїнського референдуму:

Затвердження закону про внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України (Розділ I – «Загальні засади», Розділ III – «Вибори. Референдум», Розділ XIII – «Внесення змін до Конституції України». – Ред.).

Вирішення питання загальнодержавного значення.

Зміна території України (питання вирішується виключно на референдумі. – Ред.).

Втрата чинності законом України або окремими його положеннями.

На всеукраїнський референдум не можуть вноситися питання, котрі:

- суперечать положенням Конституції України, загальновизнаним принципам і нормам міжнародного права, закріпленим насамперед Загальною декларацією прав людини, Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод, протоколами до неї;

- спрямовані на ліквідацію незалежності України, порушення державного суверенітету і територіальної цілісності України, створення загрози національній безпеці України, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі;

- щодо законопроектів з питань податків, бюджету, амністії;

- віднесені Конституцією України і законами України до відання органів правопорядку, прокуратури чи суду.

### **Змагання в популізмі**

Всеукраїнський референдум призначається Верховною Радою або президентом відповідно до їхніх повноважень або проголошується президентом за народною ініціативою. У ст. 16 законопроекту пояснюється, що «народна ініціатива» – це підписи не менш як 3 млн громадян, зібрані не менш як у двох третинах адміністративно-територіальних одиниць, кожна з яких забезпечує щонайменше 100 тис. підписів. До цих цифр, до речі, сильно чіпляється проросійська опозиція, яка сьогодні активно змагається в популізмі зі «слугами народу»: мовляв, вимога зібрати 3 млн підписів є нездійсненною.

Але тут слуги дістають свій улюблений популістський козир – діджиталізацію.

«Ключовою новацією законопроекту, що вирізняє його серед інших законопроектів, які реєструвалися у Верховній Раді України, є визначення можливості запровадження електронних процедур під час організації та проведення всеукраїнського референдуму, в тому числі електронних голосувань», – сказано в пояснювальній записці до законопроекту. І далі йдуть пояснення: «Для забезпечення організації і проведення всеукраїнського референдуму законопроектом передбачено створення автоматизованої інформаційно-аналітичної системи із забезпечення електронного голосування». Втім, у ст. 23 законопроекту електронному голосуванню відведені два рядки, і механізм проведення такого голосування поки ніде не прописаний. На щастя, – додамо від себе.

### **Від демократії до охлократії**

Народовладдя прекрасне. Але і небезпечне також. Референдуми мають зворотний бік. Хочете приклад? У грудні 1991 року українці дружно проголосували за незалежність нашої країни. Але того ж року, тільки в березні, в СРСР, що потихеньку віддавав кінці, провели перший всесоюзний референдум, головним питанням якого було збереження СРСР як оновленої федерації союзних республік. І на запитання, «чи згодні ви з тим, що Україна повинна бути у складі СРСР», позитивно відповіли понад 70% виборців.

Державна машина, прийнята і обкатана в демократичних державах, багатьом здається неповороткою, але ця удавана неповороткість обумовлена наявністю запобіжних механізмів, які не дають можливості скотитися від демократії до охлократії, а звідти – прямий шлях до диктатури. У нас парламентсько-президентська республіка, а всеукраїнський референдум дає реальну можливість обійти парламент і скасувати ухвалені ним рішення.

А отримати потрібні рішення через референдум можна у два способи. Перший – підтасовування результатів. У законопроекті доволі добре прописана процедура стандартного голосування, що практично повністю виключає можливість фальсифікації результатів. А ось

смутно позначене «електронне голосування» якраз може надати для цього найширші можливості.

Втім, для того, щоб отримати підтримку охлосу, потенційному диктаторові сьогодні не потрібні ніякі підтасовування голосів і виборчі каруселі. Достатньо лише гарненько обробити мізки виборців за допомогою телевізора.

Після голосування в першому читанні законопроект «Про народовладдя через всеукраїнський референдум» остаточно буде ухвалений, імовірно, цієї осені (*Ракурс* (<https://racurs.ua/ua/2655-zakon-pro-vseukrayinskyy-referendum-cherez-ohlokratiu-do-dyktatury.html>). – 2020. – 16.06).

## І. Штогрін, Радіо Свобода: «За і проти» законопроекту про референдум. Інструмент народовладдя чи спосіб подарувати Росії Крим?

**В**ід «інструменту реалізації домовленостей із Путіним для виведення Росії з-під санкцій за окупацію Криму» – до «досконало виписаного механізму процедури реалізації народовладдя» в Україні. Такими полярними оцінками рясніє дискусія навколо зареєстрованого у парламенті президентського законопроекту про референдум. Радіо Свобода коротко подає зміст законодавчих пропозицій і думки експертів щодо них.

10 червня народні депутати отримали для ознайомлення зареєстрований напередодні у Верховній Раді України проєкт закону «Про народовладдя через всеукраїнський референдум» №3612, поданий президентом як невідкладний. Це одна із передвиборчих обіцянок В. Зеленського.

Законопроект має 131 статтю і 13 розділів. Текст документу сягає 157 сторінок

### Що пропонує законопроект про референдум?

Законопроектом передбачаються «такі види всеукраїнського референдуму за предметом:

1) затвердження закону про внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України (розділи стосуються проведення референдуму);

2) вирішення питання загальнодержавного значення;

3) зміна території України;

4) втрата чинності законом України або окремими його положеннями.

Суб'єктами процесу референдуму, які реєструються у Центральній виборчій комісії як

прихильники чи опоненти питання, винесеного на Всеукраїнський референдум, можуть бути:

- політичні партії;
- громадські організації;

Уперше пропонується запровадження електронних процедур:

- організації референдуму
- проведення референдуму
- голосування на референдумі

- передбачено створення автоматизованої інформаційно-аналітичної системи із забезпечення електронного голосування, що потребуватиме окремих видатків із державного бюджету

- питання електронних процедур у процесі всеукраїнського референдуму визначається законом.

Всеукраїнський референдум призначається: - президентом щодо затвердження змін до розділу I, III, XIII «Внесення змін до Конституції України;

Верховною Радою щодо зміни території України;

- за народною ініціативою проголошується указом президента (на вимогу не менш як 3 мільйонів громадян України, які мають право голосу, за умови, що підписи щодо призначення всеукраїнського референдуму зібрано не менш як у двох третинах адміністративно-територіальних одиниць, зазначених в частині другій статті 133 Конституції України, і не менш як по сто тисяч підписів у кожній з них).

Формулювання питань референдуму:

- чітке і зрозуміле;

- таке, що не допускає різних тлумачень;
- відповідь на питання має бути «так» або «ні».

Обмеження щодо призначення всеукраїнського референдуму

Не можуть виноситися на референдум питання податків, бюджету та амністії;

Всеукраїнський референдум не може проводитися у разі введення в Україні або в окремих її місцевостях воєнного чи надзвичайного стану.

Контроль щодо відповідності Конституції питання всеукраїнського референдуму здійснює Конституційний суд України.

### **Критика законопроекту про референдум**

Критичні відгуки на внесення президентом Зеленським у Верховну Раду законопроекту про референдум здебільшого зводяться до того, що Україна не може проводити референдуми, оскільки:

- територіальна цілісність країни порушена;
- незалежність країни під загрозою через триваючу гібридну агресію Росії;
- на території країни сьомий рік тривають бойові дії;
- обмеження законодавчої функції парламенту;
- існування парламентської «президентської монобільшості» нівелює стримуючий фактор Верховної Ради;
- інформаційна сфера країни незбалансована і заангажована;
- телеканали розділені між олігархами та агентами російського впливу;
- в країні високий рівень бідності, що робить вразливою для маніпуляцій переважну частину потенційних учасників голосування на референдумі;
- електронне голосування в умовах кібервійни може стати істотним фактором спотворення результатів волевиявлення;
- усі ці небезпеки можуть призвести до того, що через всеукраїнський референдум можуть провести ухвалення рішення, наприклад, щодо відмови України від Криму на угоду Росії;
- референдум у дезорієнтованому і поляризованому українському суспільстві може призвести до встановлення диктатури;

«Референдум далеко не завжди є інструментом демократії. Навпаки, нерідко «воля народу» використовується для руйнування демократії, а іноді і державності. Саме референдумами схвалювалася диктатура Гітлера і його закони про чистоту раси. Тому в таких демократичних країнах, як, наприклад, США, Німеччина чи Канада загальнодержавні референдуми не дозволяються, лише місцеві», – зазначає народний депутат із фракції «Європейська солідарність» В. В'ятрович.

Співкоординатор руху «Простір свободи» Т. Шамайда (Taras Shamayda): «Якраз зміна території і зміна Конституції – це прямі вимоги Конституції. А от пункти 2 і 4 – справді небезпечні. Пункт 4 – відверто антипарламентський, оскільки стає механізмом скасування законів чи «окремих положень» без парламенту. Тобто не хоче парламент виконувати забаганку Банкової – організували збирання підписів, олігархічні телеканали промили виборцям мізки і ура-ура (ясно, що самого закону, який скасовуватимуть, 99% виборців не прочитають, і вже тому це відверто маніпулятивна технологія). Це по суті підміна законодавчої функції парламенту».

«Небезпечною «он-лайн» грою з вогнем та бензином із закритими очима», назвав законопроект про референдум колишній керівник партії «Голос», народний депутат С. Вакарчук.

### **Підтримка законопроекту про референдум**

І. Коліушко, член Робочої групи, яка працювала над законопроектом про референдум, голова правління Центру політико-правових реформ:

- Референдум – це інструмент демократії, це інструмент народовладдя. Все залежить від того, як цим інструментом користуватися. Ми забрали усі ризики, які були у попередньому варіанті закону про референдум, і зараз маємо законопроект, який цілком відповідає Конституції України і нарешті прибирає ту каверну, яка була в українському законодавстві.

Якщо законопроект ухвалить, то українці отримають можливість реалізувати своє конституційне право на участь у референдумі.

Я не бачу тих небезпек, які озвучують критики законопроекту, оскільки є Конституційний суд, який не дозволить виносити на референдум антиконституційні питання.

Щодо електронного голосування, то все це має пройти через ЦВК і має бути окремий закон.

О. Москалюк, експерт із конституційного права:

- Я вважаю, що ухвалення цього законопроекту на часі. Та прогалина у законодавстві, яка виникла після рішення Конституційного суду про неконституційність попереднього закону про референдум, давала простір для маніпуляцій різним політичним силам.

Це дуже ґрунтовно підготований, великий за обсягом законопроект, який містить чітко і детально прописаний механізм організації і проведення референдуму.

Усе цілком відповідає Конституції України.

Коли я чую побоювання щодо прописаного Конституцією пункту про зміну території, то нагадаю, що зміна означає також і приєднання. Такі можливості визначила Конституція, але все залежить від того, як ними користуватися.

Референдум – це як ліки, можуть допомогти, а можуть і зашкодити.

У Швейцарії із усіляких приводів проводять референдуми – по 2 чи 3 на рік, і це нікому не шкодить, а дає людям інструмент впливу на життя країни.

Щодо електронного голосування, то я думаю, що його запровадження потребує тривалого часу і буде запроваджуватися поступово, із збільшенням частки тих, хто голосуватиме он-лайн під час референдуму.

С. Биков, керівник Інституту публічної політики і консалтингу:

- Нарешті у людей з'явиться інструмент, щоб безпосередньо керувати країною. Закон про референдум реалізує 69-74 статті Конституції, які гарантують людям право на референдум. Це тільки перший із законопроектів президента в так званому «пакеті народовладдя». Далі – законопроект про місцеві референдуми, про електронні петиції і про відкликання депутатів (*Радіо Свобода* (<https://www.radiosvoboda.org/a/referendum-za-proty/30663809.html>)). – 2020. – 11.06).

## Д. Сінченко, Українська правда: Зе-референдум. Чого нам чекати?

**Ш**остий президент В. Зеленський вніс на розгляд Верховної Ради законопроект про Всеукраїнський референдум. Попри те, що українська незалежність була підтверджена саме результатами такого референдуму, попри те, що референдум – це вища форма демократії, прийняття внесеного законопроекту відкриває перед нашою державою нові виклики.

Чому? Згадаймо, що тема референдумів активно використовувалась проросійськими силами, а саме кумом Путіна Медведчуком та комуністами Симоненка для просування проросійського порядку денного в Україні.

Загалом інструмент референдумів активно і успішно використовується російською агентурою по всьому світу. Так, саме через референдум у Нідерландах було заблоковано

на тривалий час підписання з Україною угоди про Асоціацію з ЄС.

Саме через референдум про Брекзит було підірвано стабільність усього Євросоюзу. І щоразу за активними інформаційними кампаніями знаходився російський слід.

Загалом законопроект з'явився для реалізації однієї із передвиборчих обіцянок Зеленського, яку Зе-команда збирається використати для підняття рейтингу президента і його політичної сили, особливо напередодні місцевих виборів. Ба більше, законопроект про референдум зручний тим, що завдяки йому можна постійно створювати нові інформаційні приводи, оголошуючи референдуми з популістичними гаслами.

Але цей законопроект не відповідає, а якщо точніше, суперечить Конституції України,

адже у ньому прописане положення про те, що «Результати народного волевиявлення на всеукраїнському референдумі не потребують затвердження будь-яким державним органом», а це ні що інше, як надання законодавчої функції, яку в Україні виконує виключно Верховна Рада України, іншому органу. Звісно, Конституційний суд матиме всі підстави для того, щоб скасувати цей закон, у разі його прийняття.

Якщо ж цього не відбудеться або якщо розгляд питання про конституційність цього закону триватиме занадто довго, існують інші небезпеки. Саме всенародний референдум – чи не найзручніший інструмент для демонтажу державності. Зеленський вже давно анонсував винесення на референдум питання про продаж землі іноземцям, але загроза полягатиме аж ніяк не в цьому.

Головні загрози – це можливі спроби прийняття рішення про капітуляцію у війні з Росією через голосування на референдумі. Звісно, цю капітуляцію загорнуть для нас у обгортку «миру». Лише через референдум можливі зміни території України, тому цілком можливо, що для досягнення миру нам запропонують на референдумі відмовитись від Криму, надати особливий статус для окупованого Донбасу, ввести двомовність чи відмовитись від вступу до НАТО.

Тому я переконаний, що прийняття цього закону буде шкідливим і небезпечним для нашої державності як мінімум доти, доки Україна не переможе у війні і не звільнить всі окуповані території (*Українська правда* (<https://www.pravda.com.ua/columns/2020/06/11/7255346/>). – 2020. – 11.06).

## Н. Чорний, Дніпроград: Закон про референдум: що в Україні вирішуватиме «народ»?

**М**инулого тижня Верховна Рада ухвалила в першому читанні ініційований президентом України законопроект №3612, «Про народовладдя через всеукраїнський референдум». Проаналізуємо, які питання планують вирішувати шляхом референдуму і які підводні камені можуть ховатись за рядками президентського законопроекту.

Історія референдумів, як і законодавства про них в Україні досить бурхлива – Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», прийнятий ще у 1991 році, змінив закон «Про всеукраїнський референдум» 2012 року, який було визнано неконституційним у 2018 році. Всеукраїнських референдумів, як і законів, теж було два – у 1991 році, на який виносилося питання підтвердження Акту проголошення незалежності України, та у 2000 році, який викликав звинувачення на адресу тодішнього президента Леоніда Кучми в спробі закріпити владу олігархів і результати якого так і не були втілені в життя.

Що ж пропонує нам третя спроба, імені Володимира Зеленського?

Коло питань, щодо яких може бути проведений всеукраїнський референдум визначене в частині першій статті 3 законопроекту №3612. До них відносяться:

- затвердження закону про внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України;
- загальнодержавного значення;
- про зміну території України;
- про втрату чинності законом України або окремими його положеннями.

Перший пункт не несе в собі жодних новацій. Вимога затвердження закону, який вносить зміни до розділів I (Загальні засади), III (Вибори. Референдум), XIII (Внесення змін до Конституції України) Основного закону – наявна в тексті XIII розділу Конституції і передбачає, що такий законопроект подається до Верховної Ради України Президентом України або не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України (300 депутатів) і, за умови його прийняття не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України, затверджується всеукраїнським референдумом, який

призначається Президентом України. Тобто в президентському законопроекті фактично продовжили конституційну норму.

Щодо пункту номер два важко сказати щось конкретне, з огляду на його максимальну невизначеність. До питань загальнодержавного значення можна віднести практично що завгодно – від продажу сільськогосподарських земель (про що згадується в профільному законі) до потреби введення/скасування карантину та встановлення «стелі цін» на продукти харчування чи бензин.

Звісно, є конституційне обмеження кола питань, які можуть виноситись на референдум – це питання податків, бюджету та амністії. Але навіть так залишається чималий простір для легалізації через референдум тих ініціатив, які не змогли б витримати голосування в Раді. Минулого року Конституційний Суд погодився з рішенням президента розпустити попереднє скликання Верховної Ради, мотивувавши це тим, що «так хоче народ». Схоже, такий підхід президенту сподобався, тому що у випадку набрання чинності його законопроектом, «народ» зможе реалізувати «свої бажання» на повну.

Третій пункт з очевидних причин викликає найбільш радикальні оцінки законопроекту.

З одного боку, цей пункт є прямим продовженням норм статті 73 Конституції України. З іншого – стаття 73 була написана за 18 років до окупації Росією Криму. А на фоні шостого року війни, окупації Криму Росією, заяв та ініціатив з боку влади щодо проведення виборів на окупованих територіях «як є», без встановлення повного контролю Україною, цей пункт трактують однозначно – як лазівку для відмови від окупованого Криму та легалізації ОРДЛО у вигідному Росії статусі.

Ніяк не допомагають ситуації, швидше підмочують репутацію авторів, заяви про те, що «зміна території», це не лише втрата територій, але й приєднання нових. Не чув, щоб нам хтось пропонував якісь території, а отже автори таких заяв, вочевидь, мають на увазі, що Україна вестиме в майбутньому агресивні загарбницькі війни...подальші коментарі мабуть зайві, правда? Тут можна заперечити, мовляв, пункт

2 частини другої статті 3 президентського законопроекту забороняє виносити на референдум питання спрямовані на порушення територіальної цілісності України.

Однак користуючись такою логікою, пункт 3 частини першої статті 3 суперечить сам собі, в існуючому формулюванні, яке передбачає, в тому числі, і зменшення території України. Крім того, надання певним територіям чи адміністративним одиницям статусу автономій, інша зміна їх правового статусу – формально не є порушенням територіальної цілісності, але несе в собі ряд очевидних загроз і співпадає з тією повісткою, яку просуває Росія. Ці ж побоювання підсилюються з урахуванням норм статті 18 президентського законопроекту, згідно якої всеукраїнський референдум про зміну території проводиться як форма прийняття громадянами рішення щодо затвердження прийнятого Верховною Радою України закону про ратифікацію міжнародного договору про зміну території України.

Оскільки ратифікація міжнародного договору – це не конституційна процедура, відповідно, не вимагає подвійного голосування ВР і підтримки двома третинами депутатів, є очевидним, чому поданий президентом законопроект викликає наведені вище побоювання – нових територій нам ніхто не пропонує, а от забрати старі – хоче Росія. В той же час, норми поданого президентом законопроекту про контроль Конституційним судом відповідності Конституції питань, які виносяться на всеукраїнський референдум, не можуть слугувати достатнім запобіжником від наведених вище ризиків, оскільки, як уже згадувалось – минулого року КСУ уже умив руки від прийняття рішення по суті звернення, перекинувши рішення на «бажання народу». Де гарантії, що подібного не відбудеться знову, особливо з огляду на те, що референдум формально і є виразником «бажання народу».

Щодо четвертого пункту, то тут очевидним є посягання на функції та повноваження Верховної Ради та Конституційного Суду України. Особливо гостро такий замах відчувається на фоні пункту 4 частини другої статті 3, який забороняє виносити на



референдум питання «віднесені Конституцією України і законами України до відання органів правопорядку, прокуратури чи суду» – іншими словами, президентський законопроект допускає вищість референдуму за законодавчу гілку влади, але не допускає того ж стосовно правоохоронців та силовиків.

Формулювання «про втрату чинності законом України або окремими його положеннями» дозволить обійти суперечність щодо «питання, що перебуває у віданні Конституційного Суду», оскільки останній вирішує питання відповідності Конституції (конституційності) законів України та інших актів. Проте, оскільки неконституційність в кінцевому результаті означає втрату чинності, то співпадіння результатів між визнанням нормативно-правового акту неконституційним та втратою чинності в результаті референдуму є очевидним. Більш того, «функціонал» референдуму буде значно ширшим, оскільки КСУ обмежений відповідністю нормам Конституції, а референдум таких обмежень не має і може визнавати таким, що втратив чинні будь-який закон.

Те ж саме стосується і сфери ВР – можливість скасовувати закон повністю або частково через референдум означає, що ВР втрачає частку монополії на законодавчу діяльність. В даному контексті заслуговує на увагу стаття 30 пропонованого законопроекту, в частині сьомій якої зазначено «Обґрунтування позиції щодо питання всеукраїнського референдуму за народною ініціативою має містити: визначення та аналіз проблеми, яку пропонується розв'язати рішенням Українського народу...

про затвердження (прийняття, підтримку) чи відмову у затвердженні (прийнятті, підтримці) відповідного законопроекту (закону, питання), що винесені на референдум». Фактично законопроектом вказується, що шляхом референдуму за народною ініціативою можливе прийняття законів. Тут уже має місце пряма суперечність статті 75 Конституції України, яка встановлює, що єдиним органом законодавчої влади є Верховна Рада України.

На завершення хочеться зазначити, що починати реалізацію прямого народовладдя з всеукраїнських референдумів є очевидно передчасною ідеєю. Не апелюючи до питань інформаційної війни, окупації частини українських територій, низької інформаційної культури населення і відсутності інформаційної політики держави (хоча в контексті заяв про повернення в український ефір російського медіапродукту, слід говорити скоріше про деградацію інформаційної політики) – вирішення питань загальнодержавного значення у спосіб що не передбачає механізмів захисту від «голосування по приколу» є вкрай сумнівною ідеєю.

Доцільніше було б запровадити механізм прямого волевиявлення громадян на рівні ОТГ, з поступовим розширенням такої практики. Це дало б змогу в реальному часі і на конкретних прикладах проспостерігати напрями, результати та наслідки прямої демократії в сучасних українських реаліях, і зробити необхідні поправки при масштабуванні цієї практики на всю країну (*Дніпроград (https://dniprograd.org/2020/06/24/zakon-pro-referendum-shcho-v-ukraini-virishuvatime-narod\_84683). – 2020. – 24.06).*

## ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ, ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ, ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Глава Виконавчої ради реформ Міхеїл Саакашвілі запропонував «скасувати» або реформувати Конституційний суд України, зробивши його окремою палатою іншого. Він також назвав український суд «страшним шкідником». Такою заявою політик відзначився в ефірі телеканалу «Україна 24».

«Я вільна людина, навіть не держслужбовець, і можу сказати те, що думаю. Мені здається, що має бути референдум за скасування Конституційного суду в Україні. Тому що це група абсолютних ледарів, шкідників», – заявив він.

За словами Саакашвілі, судді КСУ «блокують все позитивне», водночас українці навіть не знають їхніх імен. Крім цього, вважає експрезидент Грузії і колишній губернатор Одеси, у суддів є і більш далекосяжні плани, а також «господарі», які ними керують.

«Кожного разу ми сидимо на бомбі: як тільки у Верховній Раді збираються щось ухвалити, вони все блокують... Потрібно зробити КСУ окремою палатою у Верховному суді і набрати нових людей. Але це повинні вирішити через референдум», – пояснив своє «просте рішення» Саакашвілі.

Значимо, що на таку заяву політика щодо Конституційного суду критично відреагував депутат ВРУ 8 скликання Борислав Береза.

«Він пропонує його скасувати. До бісової матері. Розформувати і зробити окремою палатою якогось суду. Баришівського, наприклад. Або Печерського. Зробити його таким, щоб президент або в. о. Єрмак могли дзвонити туди, як у будь-який інший суд і говорити, яке рішення той повинен ухвалити. Просте рішення? Дуже просте. Я б навіть сказав примітивне. Але для України зійде. Так вважає Саакашвілі», – написав він у своєму Facebook (***Високий замок*** (<https://wz.lviv.ua/news/414290-strashnyi-shkidnyk-saakashvili-zaproponuvav-skasuvaty-konstytutsiinyi-sud-ukrainy>)). – 2020. – 10.06).

У зв'язку з ухваленням Конституційним судом рішення щодо неконституційності статті

375 Кримінального кодексу про завідомо неправосудні вироки кілька суддів можуть уникнути відповідальності. Про це сказав міністр юстиції Д. Малюська на брифінгу, повідомляє кореспондент Укрінформу.

“Конституційний суд і відповідальність за завідомо неправосудні вироки... Насправді ... проблема вкрай складна, тому що, дійсно, в нас є особи, засуджені за цією статтею Кримінального кодексу, і її декриміналізація, по ідеї, автоматично має призвести якраз до того, що особи, визнані винуватими, будуть звільнені від кримінальної відповідальності, незважаючи на те що вони вчиняли і результатом чого стали, власне, обвинувальні вироки судді. Їх не так багато, але вони є”, – сказав Малюська.

За його словами, головна проблема в тому, що якби навіть не було цієї статті про завідомо неправосудний вирок, такі судді все одно понесли б покарання, але за іншою статтею Кримінального кодексу.

“Як вийти з цієї ситуації, щоб особи не отримали звільнення від покарання просто з огляду на те, що спеціальна норма скасована, а загальна залишається – це, як і раніше, є злочином, – тут потрібно буде, напевно, попрацювати гарно Верховній Раді, і, знову ж таки, і нам так само спільно з ними розробити законопроект, який би дозволив перекваліфікацію”, – сказав міністр.

Він наголосив, що Міністерство юстиції розуміє: проблема є.

“Власне, це напевно що розуміє і Конституційний суд України, який надав строк Верховній Раді на виправлення цієї помилки. Крім того, теж звернув увагу, що Конституційний суд сказав не просто про те, що цієї норми не може бути взагалі чи санкції чи злочину, а він звернув увагу на розмитість формулювання, на неконкретність і, власне, на можливість неоднозначного тлумачення того, що ж є завідомо неправосудним”, – додав Малюська.

Окрім того, зауважив він, КСУ також звернув увагу на те, що це може використовуватися

як інструмент тиску на «суддів, які виносять справедливі рішення, однак іноді помилкові».

«Відповідно, щоб усе це врегулювати потрібно попрацювати ще кілька місяців», – сказав міністр (*Укрінформ* (<https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3047278-nepravosudni-viroki-maluska-prokomentuvav-risenna-ksu.html>)). – 2020. 17.06).

Міністерство юстиції України працює над створенням суду присяжних, третейського суду і арбітражу в рамках судової реформи, повідомив глава відомства Д. Малюська в ході прес-брифінгу в Києві.

«Судова реформа – сфера Офісу президента. Вона реалізується там, в даний час шляхом створення комісії з питань правової реформи. Колегіально приймаються рішення, розробляються законопроекти. Зокрема, законопроект, спрямований на імплементацію двох рішень Конституційного суду, який визнав неконституційними дві судові реформи, пов'язані з реформуванням Верховного суду. Буде ряд інших етапів, які імплементує Мін'юст: ми працюємо над створенням суду присяжних, третейські суди є у Верховній Раді, а арбітражі – на фінальній стадії розробки. Плюс окремі елементи цифровізації судового процесу», – сказав чиновник (*Дзеркало тижня* ([https://dt.ua/POLITICS/u-min-yusti-pracyuyut-nad-stvorenniam-sudu-prisyazhnih-351285\\_.html](https://dt.ua/POLITICS/u-min-yusti-pracyuyut-nad-stvorenniam-sudu-prisyazhnih-351285_.html))). – 2020. – 17.06).

Всеукраїнський референдум може коштувати держбюджету приблизно 12 млрд грн, а отримання висновку Венеційської комісії щодо законопроекту про референдум може затягнутися. Про це заявив на брифінгу 18 червня у Раді перший заступник голови парламенту Р. Стефанчук.

Після результативного голосування упершому читанні за законопроект «Про народовладдя через всеукраїнський референдум» він припустив, що ціна проведення референдуму співставна із витратами на проведення виборів.

Р. Стефанчук вважає, що організатори повинні відповідно серйозно відноситися до формування питань на референдумі і визначати

їх важливість. Перший віце-спікер вважає, що перегляд держбюджету у разі ухвалення закону про референдум можливий з подачі Міністерства фінансів.

Після ухвалення закону Мінфін прорахує вартість одного референдуму і внесе законопроект про закладення в бюджет коштів на орієнтовну кількість. Ми будемо знати, скільки приблизно референдумів буде проводитись на рік, – пояснив політик.

Р. Стефанчук нарікає також, що висновок Європейської комісії за демократію через право (Венеційської комісії) щодо законопроекту про референдум може затягнутися, оскільки вона «не знає, що таке турборежим».

Законопроект вже направлений у комісію, однак Р. Стефанчук припускає, що висновок у найкращому варіанті буде наданий в липні (*Ракурс* (<https://racurs.ua/ua/n139943-uchernigovi-avtomobil-nardepa-rabinovycha-zakydaly-yaucyamy-foto-video.html>)). – 2020. – 18.06).

26 травня під час експертного обговорення законопроекту про всеукраїнський референдум свої висновки представили експерти Посольства Швейцарії в Україні та Міжнародної фундації виборчих систем (IFES).

Розпочався захід з вітальних слів Р. Стефанчука, першого заступника Голови Верховної Ради України, керівника робочої групи з розробки проектів законів з питань народовладдя; Сімона Піду, виконуючого обов'язки Посла Швейцарії в Україні, та Пітера Ербена, директора Міжнародної фундації виборчих систем в Україні (IFES).

Ю. Кириченко, членкиня правління Центру політико-правових реформ, одна з розробниць законопроекту про всеукраїнський референдум, коротко презентувала його основні положення. Особливу увагу експертка звернула на новації документа. Так, уперше громадські організації можуть виступати суб'єктами референдумного процесу, зареєструвавшись прихильниками чи опонентами винесеного питання. Окрім того, передбачено, що народні депутати або Президент України можуть звернутися до Конституційного Суду України, щоб

перевірити питання, винесені на референдум за народною ініціативою, на відповідність Конституції України. Проте залишаються й спірні моменти. Зокрема, кількість питань, яка може бути винесена на один референдум. Хоча в законопроекті зафіксовано не більше трьох питань, не всі погоджуються з таким підходом, зокрема експерти ЦППР вважають, що повинно йтися про одне питання на одному референдумі.

Бруно Кауфманн, швейцарський політичний експерт, у своєму виступі звернув увагу як на позитивні риси законопроекту, так і його недоліки. Серед позитиву, безумовно, серйозний підхід до розробки документа, адже його напрацьовувала робоча група, до складу якої ввійшли парламентарі, представники дотичних державних органів, фахівці тощо. Окрім того, сам документ винесений на обговорення з громадянами, міжнародними експертами, а також очікується висновок Венеційської комісії.

Серед недоліків експерт відзначив завеликий обсяг документа – близько 60 тис. слів. Для порівняння: у Швейцарії подібний законодавчий акт має усього 2 тис. слів. Також експерт звернув увагу на велику кількість обмежень, правил, контролю, передбачених у законопроекті. Він побоюється, що на практиці це підірватиме можливість його реалізації.

Занепокоє і передбачене в законопроекті електронне голосування. Фахівець порадив запроваджувати електронні інструменти поступово і почати з електронного збору підписів на підтримку проведення референдуму.

Підбиваючи підсумок, пан Кауфманн наголосив, що всеукраїнський референдум розширює права й можливості українців, проте обов'язково потрібно встановити чітку процедуру його проведення.

Денис Ковриженко, представляючи висновок Міжнародної фундації виборчих систем, усі зауваження об'єднав у дві групи – концептуальні та процедурні. Серед концептуальних: у документі немає чіткого визначення, що таке питання загальнодержавного значення; винесення на референдум більш як одного питання може спричинити проблеми

з визначенням суб'єкта референдуму, формуванням комісій, забезпеченням балансу між прихильниками та опонентами. Серед процедурних зауважень, зокрема, незгодженість окремих положень цього законопроекту про агітацію, строки і процедуру оскарження з Виборчим кодексом України, різні підходи до обмеження фінансування агітації громадськими організаціями та політичними партіями тощо.

Коментуючи виступи експертів, Ольга Айвазовська, голова правління Громадянської мережі ОПОРА, наголосила, що члени робочої групи, які працювали над законопроектом, намагалися максимально гармонізувати цей документ з чинним Виборчим кодексом України, забезпечити рівність умов для всіх сторін, зробити фінансування максимально прозорим, забезпечити невідворотність покарання, а також врахувати реалії українського політичного життя.

Окрім того, своєю думкою з приводу законопроекту поділилися д. ю. н. Владислав Федоренко, представниця Інституту законодавства при Верховній Раді України Оксана Клименко, експерт Українського інституту прямої демократії Борис Малишев (*ЦППР (<https://www.pravo.org.ua/ua/news/20874484-zakonoproekt-pro-vseukrayinskiy-referendum-visnovki-migenarodnih-ekspertiv>). – 2020. – 28.05*).

9 червня Президент України вніс до Парламенту проект Закону України «Про народовладдя через всеукраїнський референдум», який має законодавчо врегулювати передбачене Конституцією право українців на референдум. На що спиралися експерти під час розробки законопроекту, його основні положення, новації та висновки щодо нього міжнародних експертів 11 червня обговорили під час пресконференції «Референдум від Президента: чого очікувати від законопроекту».

Голова правління Центру політико-правових реформ І. Коліушко коротко ознайомив з історією референдумного законодавства в Україні. У квітні 2018 р. Конституційний Суд України

визнав неконституційним попередній закон про всеукраїнський референдум 2012 р. Цей закон був виписаний таким чином, що влада могла маніпулювати національним референдумом, ухвалюючи не просто вигідні для неї рішення, а ще й прикриваючи їх «волею народу». Рішення КСУ скасувало цей закон, натомість держава отримала серйозну законодавчу прогалину – адже без відповідного закону неможливо провести референдум із жодного питання, зокрема і з передбачених Конституцією України. Ще у 2015 р. громадські експерти підготували проєкт закону про всеукраїнський референдум, який передбачав належну процедуру проведення національних референдумів і відповідав вимогам Конституції та європейським стандартам належної практики проведення референдумів. Він був зареєстрований, але народні депутати так і не розглянули його до кінця VIII каденції Парламенту.

Проте саме цей проєкт ліг в основу законопроєкту «Про народовладдя через всеукраїнський референдум», який напрацювала парламентська робоча група та вніс до Верховної Ради України Президент України.

«Насамперед позитивно слід відзначити порядок підготовки законопроєкту «Про народовладдя через всеукраїнський референдум». До парламентської робочої групи ввійшли не лише народні депутати України, а й представники експертного громадянського суспільства, профільних міністерств, члени ЦВК, науковці Інституту законодавства ВРУ. Законопроєкт пройшов громадське обговорення, міжнародні експертизи, зокрема Міжнародної фундації виборчих систем (IFES в Україні), а також Посольства Швейцарії в Україні, його направили до Венеційської комісії», – коментує роботу над документом Юлія Кириченко, співголова Ради Коаліції РПР, членкиня правління ЦППР, членкиня робочої групи з підготовки проєктів законів у сфері народовладдя. Окрім того, вона переконана, що дуже важливо, щоб такий підхід не став винятком, а навпаки – загальним правилом при підготовці й інших законопроєктів у сфері народовладдя.

Які положення законопроєкту заслуговують уваги?

По-перше, відповідно до законопроєкту на всеукраїнський референдум можна виносити питання, які прямо передбачені Конституцією України: затвердження закону про внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України (такий референдум призначає Президент України) та зміна території України (такий референдум призначає ВРУ). Також Президент України проголошує всеукраїнський референдум за народною ініціативою з питань загальнодержавного значення або щодо скасування законів чи їх окремих положень. Для цього потрібно зібрати 3 млн підписів громадян – щонайменше по 100 тис. у 2/3 областей України. Звернімо увагу також на те, що на референдумі не можна ухвалювати новий закон, а тільки скасовувати чинний закон або окремі його положення. Крім того, закон передбачає низку питань, із яких референдум проводиться не може. На всеукраїнський референдум може виноситися лише одне питання, яке пропонує виборцю чіткі відповіді «так» або «ні».

По-друге, законопроєкт передбачає, що для агітації за або проти питань, винесених на референдум, громадські організації або політичні партії повинні зареєструватися прихильниками або опонентами, створити відповідні фонди, із яких фінансуватиметься вся їхня діяльність у цьому напрямку, а фінансовий контроль здійснюватимуть НБУ, ЦВК та НАЗК. Крім того, у законопроєкті передбачена агітація за або проти проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою на етапі збору підписів виборців.

По-третє, важливо, що законопроєкт намагається гармонізувати референдумні процедури з відповідними виборчими процедурами, передбаченими Виборчим кодексом України, який нещодавно набрав чинності.

Звичайно ж, у законопроєкті врегульовані питання, пов'язані з проведенням референдуму за народною ініціативою, формуванням та діяльністю комісій з проведення всеукраїнського референдуму, фінансуванням, агітацією тощо, а також з реалізацією наслідків

референдуму. Законопроект присвячений винятково всеукраїнському референдуму і не зачіпає питання місцевого референдуму.

Чи не найбільше питань спричинили положення законопроекту, які передбачають можливість електронного голосування. Під час й експертних і публічних обговорень не один раз дискутували з приводу його технічного забезпечення та безпеки.

Увагу електронному голосуванню приділено і у висновку Міжнародної фундації виборчих систем (IFES) на цей законопроект.

«Процедура електронного голосування у законопроекті визначена вкрай рамково і може породжувати низку ризиків. Спробам впровадження електронного голосування має передувати змістовна публічна дискусія за участі всіх зацікавлених сторін, у межах якої мають оцінюватись не лише переваги такого способу голосування, але і його потенційні недоліки і загрози. Для мінімізації можливостей для зловживань та маніпуляцій, Закон має максимально чітко регламентувати відповідну процедуру, а сама вона має базуватись на міжнародних стандартах та найкращих практиках», – наголошує експерт IFES Д. Ковриженко.

Законопроект зареєстрований як невідкладний, тож уже незабаром слід очікувати його розгляд Верховною Радою України. А його ухвалення створить законодавчу основу для реалізації громадянами свого конституційного права на референдум.

«Національний референдум – інструмент участі громадян у державному управлінні, передбачений Конституцією України. Відсутність відповідного закону знижує вагу Основного закону, тому ця ініціатива є вкрай актуальною. Не можна також забувати, що будь-яким правом можна зловживати, тому законопроект створює належні процедури, щоб референдум не був використаний проти територіальної цілісності і незалежності України, унеможливив порушення прав людини, а процедури були гармонізовані з виборчим законодавством. До другого читання є ще над чим працювати, але в цілому він є результатом консенсусу між експертним,

політичним, академічним середовищем», – підсумовує голова правління Громадянської мережі ОПОРА О. Айвазовська (*ЦППР (https://www.pravo.org.ua/ua/news/20874509-bez-griz-vognem-zakonoproekt-pro-vseukrayinskiy-referendum-vstanovlyue-chitki-protseduri-ta-zapobigeniki-vid-manipulyatsiy)*). – 2020. – 11.06).

Перший заступник голови Верховної Ради Р. Стефанчук очікує висновків Венеціанської комісії щодо законопроекту про референдум в липні. Про це він заявив на брифінгу у Києві.

«Ми дуже сподіваємося...я направив від себе листа, щоб прискорити, щоб це питання розглядалося в червні, але я думаю, в червні вони не встигнуть. Але я дуже сподіваюся, що в липні вони зберуть ad hoc на засідання саме на нашу законопроекту», – сказав Р. Стефанчук.

Зайого словами, Верховна Рада обґрунтувала, у чому важливість документа і описала як законопроект проходить у парламенті.

Р. Стефанчук нагадав, що Рада направила до Венеціанської комісії законопроект відразу ж після того, як він був розроблений (*Європейська правда (https://www.pravda.com.ua/news/2020/06/18/7256227/)*). – 2020. – 18.06).

Немає глобальних питань, які могли б стати предметом всеукраїнського референдуму. Про це заявив голова Верховної Ради Дмитро Разумков в інтерв'ю «UA: Українське радіо».

На думку спікера, питання доступу іноземців до ринку землі доцільно порушувати на референдумі, коли будуть зрозумілі всі плюси й мінуси ринку землі.

«Якщо ми говоримо з вами про землю, я думаю, що це точно не перше питання, яке має розглядатися на всеукраїнському референдумі, тому що воно дискусійне сьогодні. У нас буде час до 2024 року подивитися, як працюватиме, якщо будуть знайдені якісь помилки, їх треба буде виправити для того, щоб, коли ми підійдемо до відкритого ринку, ми розуміли всі можливості. Й тільки ближче до того часу варто проводити референдум з питань доступу іноземців (до продажу землі)», – зазначив Разумков.

Голова парламенту наголосив, що йому як голові Верховної Ради на референдумі цікаво було б дізнатися позицію людей про відповідальність народних депутатів за виконання своїх обов'язків.

«Мені була б цікава позиція громадян, про невідвідування роботи та про кнопкодавство, щоб це каралося втратою мандата», – сказав Разумков (*Еспесо* ([https://espreso.tv/news/2020/06/24/na\\_sogodni\\_nemaye\\_pytan\\_yaki\\_treba\\_vynosyty\\_na\\_vseukrayinskyu\\_referendum\\_razumkov](https://espreso.tv/news/2020/06/24/na_sogodni_nemaye_pytan_yaki_treba_vynosyty_na_vseukrayinskyu_referendum_razumkov))). – 2020. – 24.06).

У коментарі «Слово і діло» виконавчий директор Центру прикладних політичних досліджень «Пента», політолог О. Леонов зауважив, що існує ризик, що референдуми можуть застосовуватися для маніпуляції суспільною думкою.

«Тут є достатньо питань щодо застосування референдумів у транзитних суспільствах, де людей завжди використовують не стільки для того, щоб запитати думку, скільки для того, щоб легалізувати вже ухвалені рішення. Достатньо подивитися на пострадянський простір, де легітимізувалися авторитарні режими», – сказав Леонов.

Він уточнив, що в такий спосіб деякі лідери використовують механізм референдуму, щоб залишитися при владі.

«Наприклад, ми бачимо зараз і в Російській Федерації референдум, який дозволить В. Путіну залишатися при владі. Тому закон про народовладдя відкриває можливості для маніпуляцій», – наголосив політолог.

За його словами, існує практика, коли демократичні країни саме через такі ризики відмовляються від практики застосування референдумів взагалі.

Крім того, за час незалежності України вже була спроба еліт закріпитися при владі, коли ініціювали референдум щодо створення двопалатного парламенту, додав експерт.

«Весь час парламент мав свою суб'єктність і фактично протистояв президенту. Це драгувало. За часів Кучми вже була ідея провести референдум, щоб створити двопалатний парламент. Тоді це не вийшло,

і зараз також можуть з'явитися ідеї», – прокоментував виконавчий директор Центру прикладних політичних досліджень «Пента» О. Леонов (*Слово і Діло* (<https://www.slovoidilo.ua/2020/06/17/pogljad/polityka/zakon-pro-narodovladdya-chy-zmozhe-vlada-manipulyuvaty-susplynoyu-dumkoyu>)). – 2020. – 17.06).

У коментарі «Слово і діло» експерт Інтернет асоціації України М. Тульєв зазначив, що електронне голосування не може застосовуватися для ухвалення важливих рішень як з політичної точки зору, так і з технічної.

«З приводу електронного голосування, зараз тільки паперове голосування може задовольняти трьома критеріями водночас. Перший – анонімність, другий – можливість перевірити систему, щоб нікого не обманули і третє – це тиск на людину під час голосування. На жаль, тільки папір може забезпечити всі три пункти і, на жаль, жодна система, яка розробляється, не кажучи вже про нинішні, не може це забезпечити», – сказав експерт.

Законопроект про народовладдя створить додаткові механізми впливу на політику для активних громадян, вважає експерт.

На думку Тульєва, застосовувати електронне голосування можна для ухвалення незначних рішень. Водночас використовувати електронні механізми не надійно через те, що це розкриє анонімність виборців при перевірці результатів голосування.

«Анонімність голосу означає, що ніхто не дізнається, за кого людина віддала голос. Незважаючи на те, що в розвинених демократіях іноді кажуть, що людина повинна віддавати свій голос відкрито й нести відповідальність за свій вибір, у нас пів країни – це люди, які залякані або залежні від когось. І такі люди проголосують за кого завгодно. І виходить, що технічно ми повинні або просто довіряти системі, або передбачити перевіряльний механізм, який розкриє анонімність», – прокоментував М. Тульєв (*Слово і Діло* (<https://www.slovoidilo.ua/2020/06/16/pogljad/polityka/zakon-pro-narodovladdya-chy-bezpechne-elektronne-holosuvannya>)). – 2020. – 16.06).

18 червня Верховна Рада України ухвалила декілька важливих законів, які стосуються судочинства, зокрема:

“Про внесення змін до Закону України “Про Вищий антикорупційний суд” щодо забезпечення приміщенням та інших питань діяльності Вищого антикорупційного суду” (№ 3348), який передбачає надання Вищому антикорупційному суду (далі – ВАКС) повноваження здійснювати управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління (зараз таке повноваження відсутнє), а також обрання слідчих суддів на строк до двох років з можливістю їх повторного обрання (зараз слідчі судді у ВАКС обираються зборами суддів на один рік без права переобрання два строки поспіль);

“Про внесення зміни до Закону України “Про реструктуризацію заборгованості державного підприємства “Антонов” щодо уточнення деяких питань реструктуризації заборгованості з метою створення передумов для забезпечення приміщенням Вищого антикорупційного суду” (№ 3350), який передбачає передання підприємством “Антонов” нежитлової будівлі по проспекту Перемоги, 41 у м. Києві до сфери управління державного органу. Саме в цій будівлі здійснює судочинство частина суддів ВАКС;

“Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо перебігу процесуальних строків під час дії карантину, встановленого Кабінетом Міністрів України з метою запобігання поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)” (№ 3383), який передбачає, що на час карантину процесуальні строки поновлюються / продовжуються судом не автоматично, а лише за заявою учасника справи.

### Оцінка ЦППР

1. Закони, які стосуються діяльності ВАКС, можуть позитивно вплинути на його роботу. Вони розблоковують розв'язання проблеми незабезпечення суду власним приміщенням. Як повідомляли експерти ЦППР, закріплення за судом права управління об'єктами державної власності дасть йому змогу провести капітальні

ремонти у відповідних приміщеннях, тобто адаптувати їх під потреби судочинства.

Можливість обирати слідчих суддів на два роки з правом повторного переобрання розв'язує проблему, яка може виникнути у вересні 2020 року, коли річний строк повноважень слідчих суддів завершиться, і за чинним поки законом слідчими суддями мають бути обрані інші судді, що може негативно позначитися на ефективності слухання справ трьома колегіями ВАКС, оскільки судді з таких колегій фактично змушені будуть здійснювати лише функції слідчого судді, натомість колишні слідчі судді не зможуть розглядати справи, де вони брали участь як слідчі судді.

Щоправда, первісна редакція законопроекту передбачала, що слідчі судді обираються строком на три роки (як у місцевих загальних судах), проте під час другого читання законодавець зменшив цей строк. Крім того, порівняно з первісною редакцією із закону були вилучені положення, які передбачали встановлення різних вимог для кандидатів на посаду судді першої інстанції (у т. ч. виключення вимоги про наявність “спеціального” стажу) та Апеляційної палати ВАКС, а також часткове зняття обмежень для них (наприклад, надання права стати суддею ВАКС колишнім працівникам правоохоронних органів, прокуратури, Національного антикорупційного бюро України).

2. Закон щодо перебігу процесуальних строків на час карантину має розв'язати проблему із “заморожуванням” правосуддя, яка виникла з 2 квітня, після того як були автоматично продовжені на час карантину практично всі процесуальні строки. Ухвалений закон передбачає, що під час карантину процесуальні строки поновлюються / продовжуються судом за заявою особи, якщо суд визнає, що неможливість їх дотримання зумовлена карантинними обмеженнями.

Порівняно з первісною редакцією в ухваленому законі усунуті окремі недоліки, на які звертали увагу експерти ЦППР. За первісною редакцією законопроекту, суд поновлював / продовжував процесуальні строки на весь період карантину, без врахування



дійсного часу, який треба учаснику справи для вчинення відповідної процесуальної дії. Важливим також є внесення уточнення про те, що причини недотримання процесуальних строків мають бути пов'язані саме з карантинними обмеженнями, що дозволить запобігти зловживанню цим інститутом на практиці (ЦППР (<https://www.pravo.org.ua/ua/news/20874522-parlament-nadav-mogelivist-rozvyazati-okremi-problemi-sudochinstva>). – 2020. – 19.06).

Верховна рада відклала на невизначений термін розгляд президентського законопроекту про подвійне громадянство. Більшість голів фракцій парламенту на погоджувальній раді висловили пропозицію зняти з розгляду дане питання. Голова МЗС Д. Кулеба сказав, що в разі схвалення закону про подвійне громадянство повинні враховуватися спеціальні критерії. Зокрема, єдине громадянство для державних службовців та заборона одночасного громадянства із країною-агресором. Експерт з конституційного права Б. Бондаренко в коментарі «Слово і діло» зауважив, що такі зміни неможливі без попереднього трактування Конституційним судом положень щодо громадянства України, які зараз діють. На думку політолога І. Петренка, у цьому питанні потрібна широка дискусія, але в українському законодавстві насамперед повинна бути зафіксована норма, яка б визначала, що Росія є країною-агресором.

«По-перше, сам факт можливості існування навіть не подвійного, а множинного громадянства. Він не те, що сумнівний з точки зору Конституції, але треба почути позицію Конституційного суду з цього приводу. Чи допускається множинне громадянство в нашій ситуації чи ні. Формулювання, яке передбачено Основним законом, створює абсолютно різні позиції, тому без рішення КСУ не обійтись. По-друге, якщо ми говоримо про множинне громадянство, то ми маємо розуміти, що громадянство – це правовий зв'язок між державою та людиною. Якщо ми почнемо визнавати множинне громадянство, це означає, що ми визнаємо можливість для особи мати

зв'язок з Україною та іншою державою. Чи можна в цьому разі виключити окрему країну – Російську Федерацію як країну-агресора? Чисто теоретично, мабуть, можна прописати цей механізм на рівні закону. Але чи буде це правильно з точки зору логіки, не знаю. Це дискусійне питання», – прокоментував Б. Бондаренко.

У Верховній раді вирішили відкласти розгляд законопроекту про подвійне громадянство. Чому влада не поспішає з ухваленням цього документу, аналізував політолог О. Радчук.

Він додав, що таку ініціативу буде складно реалізувати і на технічному рівні через те, що Україна не має доступу до такої інформації в інших країнах, зокрема в Росії.

«Ми не матимемо повного доступу, вірогідно, до баз російського громадянства, і не зможемо розробити механізм, як встановлювати факт існування одночасного громадянства. Інше питання в тому, що тут не виникає наслідків», – уточнив експерт.

На думку Бондаренка, окремі рішення повинні також врахувати і ситуацію на окупованих територіях, включно з Кримом. Адже від інституту громадянства буде залежати і процес реінтеграції територій.

Політолог І. Петренко додав, що законопроект про подвійне громадянство був розкритикований за те, що він ніс загрози національній безпеці.

«Треба подивитися, як цей закон буде змінений. Якщо говорити про практику подвійного громадянства, то це достатньо поширено у світі, але тут немає єдиного підходу. Ми повинні дивитися на українські реалії. У нас дуже багато громадян, які мають більше одного громадянства попри відсутність законного дозволу», – сказав Петренко.

Він підкреслив, що додаткові механізми повинні бути передбачені для осіб, які перебувають на державній службі.

«Справді, тут дуже багато нюансів, які треба врахувати. Зрозуміло, що в ситуації конфлікту буде виникати багато делікатних моментів. Таку дискусію може зняти норма в українському законодавстві, яка фіксує, що Росія – країна-агресор», – підсумував

політолог (*Слово і Діло* (<https://www.slovoidilo.ua/2020/06/12/pogljad/pravo/podvijne-hromadyanstvo-chy-mozhlyvo-ce-ukrayini>). – 2020. – 12.06).

Тимчасово окуповані території Донбасу потрапляють до перспективних планів формування громад. Про це заявив президент В. Зеленський, пише пресслужба ОПУ. При цьому в анексованому Криму децентралізацію не планують. На думку політолога, директора «Агентства моделювання ситуацій» В. Бали, це може підірвати статус Донбасу всупереч Конституції. Про це експерт заявив у коментарі «Слово і діло». Водночас П. Олещук зауважив, що статус тимчасово окупованих територій Донбасу може бути вирішений тільки в рамках реформи децентралізації, яка проходить у всій Україні.

«Тут є певна гра. Можливо, це спроби Зеленського ввести в оману не тільки росіян, але й українців: щоб не вносити зміни до Конституції (щодо статусу тимчасово окупованих територій – ред.), умовно кажучи, назвати це децентралізацією. Але це дуже небезпечний шлях», – наголосив В. Бала.

За його словами, сама реформа децентралізації в контексті вирішення питання надання особливих повноважень Донбасу відкриє шлях до федералізації.

Водночас політолог П. Олещук додав, що виконання Мінських угод може бути лише в рамках децентралізації.

«У будь-якому разі на практиці це реалізувати неможливо. Це, найімовірніше, покликано реалізувати позицію України в рамках Мінських угод. Ми говоримо про те, що ми готові реалізувати Мінські угоди. За Зеленського неодноразово йшлося про те, що реалізація цих домовленостей можлива не на основі якогось особливого статусу, а на основі надання повноважень відповідним громадам через децентралізацію. Тому це єдиний шлях реалізації Мінських угод. Вірогідно, саме так потрібно трактувати слова президента», – сказав експерт.

Він додав, що такий шлях не буде суперечити Конституції, оскільки дія закону про особливий

статус окремих регіонів Донецької та Луганської областей не була продовжена.

«Треба розуміти, що нічого антиконституційного тут немає, якщо ми говоримо про запровадження децентралізації на всій території України, без виокремлення особливих статусів для особливих регіонів. Про Крим зараз не згадали, але він теж не повинен бути виокремлений. Зараз ідеться про заяви, але в результаті, я впевнений, Крим буде згаданий», – резюмував П. Олещук (*Слово і Діло* (<https://www.slovoidilo.ua/2020/05/29/pogljad/polityka/decentralizacziya-ordlo-chy-porushyt-konstytucziyu-nadannya-povnovazhen-rehionam-ramkax-reformy>). – 2020. – 29.05).

Міністерство розвитку громад та територій України опублікувало проекти районування українських областей у рамках реформи децентралізації. Зокрема, на Закарпатті буде 5 районів, раніше планувалося 4. Один із них – Берегівський район, про створення якого не йшлося. Там проживають українські угорці. У коментарі «Слово і діло» політолог, історик Олександр Палій зауважив, що це не створить сепаристських настроїв, проте може бути використано в політичних цілях Будапештом у майбутньому.

«Насправді, ніякого угорського регіону не буде. При визначенні децентралізації буде просто, без формального визначення. Лише угорський осередок у рамках однієї об'єднаної територіальної громади. Окремого виділення там не буде. Рішення ухвалено, щоб заспокоїти угорців, що нацменшину не будуть розділяти по різних ОТГ, щоб вони заспокоїлися», – прокоментував Палій.

Команді Зеленського буде складно поліпшити відносини з Угорщиною, оскільки запропоновані альтернативи Будапешт не влаштовують, вважає експерт.

Експерт уточнив, що при цьому є ризики на політичному рівні.

«Ризики в тому, що українські угорці в рамках однієї ОТГ будуть становити більшість, і Будапешт у майбутньому може ними маніпулювати. Наразі там ситуація така, що

населення зменшується, дуже багато угорців виїжджає до Угорщини», – пояснив О. Палій.

«Зараз ідеться просто про те, щоб цих людей зберегти», – додав історик.

Він зазначив, що наразі українські угорці масово від'їжджають до Угорщини й кількість населення в регіоні завищена.

Водночас побоювання щодо сепаратистських настроїв, що можуть з'явитися в інших регіонах, де проживають представники національних меншин, перебільшено через те, що громади не проживають локалізовано.

«Румуни та болгари розселені дисперсно, у різних ОТГ і, найімовірніше, потраплять до різних ОТГ. Як би це не вимагалось, це неможливо», – підкреслив Олександр Палій (*Слово і Діло* (<https://www.slovoidilo.ua/2020/06/10/pogljad/polityka/nacjonalni-oth-yaki-ryzuku-maye-decentralizacziya-zakarpati>). – 2020. – 10.06).

Районні ради передбачені чинною Конституцією України, отже вони діятимуть і на рівні нових районів. Інший варіант можливий лише після внесення відповідних змін до Основного Закону. Про це у коментарі порталу «Децентралізація» повідомив заступник міністра розвитку громад та територій В. Негода, коментуючи питання схвалення урядом постанови ВРУ «Про утворення та ліквідацію районів».

За його словами, 12 червня уряд також схвалив законопроект щодо впорядкування окремих питань діяльності та організації органів державної влади, органів місцевого самоврядування у зв'язку із утворенням (ліквідацією) районів, де прописано чітку регламентацію подальших кроків.

Серед іншого, проектом документу визначено, що повноваження районних рад, які представляли спільні інтереси територіальних громад районів, ліквідованих Верховною Радою України, припиняються в день набуття повноважень райрадами, обраними на відповідних перших місцевих виборах у новостворених районах.

Також у законопроекті зазначається, що обрані райради нових районів з дня набуття

ними повноважень є правонаступниками всього майна, прав та обов'язків районних рад, території яких було включено до складу відповідного нового району.

Проектні норми регламентують і питання утворення та реорганізація районних рад як юридичних осіб.

Питання формування обсягу повноважень районних рад, як повідомив заступник міністра, ще узгоджується з профільними міністерствами. Попередньо, до власних повноважень райрад належатиме управління майном спільної власності територіальних громад району і розмежування майна між територіальними громадами.

Щодо делегованих повноважень, які будуть визначені секторальними законами, ще тривають консультації. Розглядаються наступні пропозиції:

підтримка освіти (спеціальна загальна середня освіта);

підтримка охорони здоров'я (підтримка та розвиток закладів охорони здоров'я вторинного рівня);

соціальний захист населення (соціальні територіальні центри, окремі заходи із соціального захисту дітей та ветеранів війни та праці на районному рівні);

фізична культура та спорт на районному рівні;

культура та мистецтво на районному рівні; реалізація районних програм і заходів у молодіжній сфері;

вирішення окремих питань у сфері землеустрою, містобудування та архітектури на районному рівні.

Принциповою є позиція, що жодне повноваження райрад не повинно дублюватися чи пересікатися з повноваженнями органів місцевого самоврядування територіальних громад. Вони мають стосуватися лише об'єктів спільної власності територіальних громад на період до повної чи часткової передачі їх громадам. Не буде ніякого підпорядкування органів місцевого самоврядування територіальних громад районним радам ані адміністративно, ані фінансово», – зазначив В. Негода (*Agropolit* (<https://agropolit.com/>)).

*news/16830-detsentralizatsiya-v-ukrayini-ekspert-rozповiv-scho-bude-z-rayonnimi-radami).* – 2020. – 15.06).

Нинішня влада ставить під загрозу реалізацію реформи децентралізації. Про це сказав народний депутат фракції «Європейська Солідарність» О. Синютка під час виступу з трибуни парламенту.

«Хочу сказати щодо звернення, яке надійшло до народних депутатів від Львівщини, від сільських і міських голів нашого регіону. В цьому зверненні говориться про регіональну проблему, але ця проблема стала уже загальноукраїнською. Це проблема реалізації курсу на децентралізацію в нашій країні», – сказав Синютка.

Він нагадав, що децентралізація – це одна з найуспішніших реформ.

«Децентралізація – це та реформа, про яку говорили всі кандидати в депутати і тепер сьогоднішні депутати, незалежно від фракцій і груп. Але у виконання чинної влади процес децентралізації перетворюється просто на згвалтування громад. Цей процес відбувається на Львівщині, але вся ця процедура розпочалася тут, у сесійній залі, коли депутати від монобільшості своїми законотворчими ініціативами проігнорували можливість місцевих громад впливати на створення громад в регіонах», – зауважив депутат.

Синютка зазначив, що сьогодні процес, який відбувається на Львівщині, поставив під реальну загрозу можливості місцевого самоврядування, можливості громад і їх фінансове забезпечення.

«Мова іде в першу чергу про створення великого Львова. Здавалося, хто з українців проти того, щоб Львів мав можливості для розростання, для розвитку. Це підтримують всі – як мешканці Львова, так і навколишніх громад. Але велике занепокоєння викликає процес, який відбувається. У зверненні чітко вказано на відсутність будь-яких громадських слухань, будь-якого громадського обговорення цього процесу. Тому що будівельна мафія, яка сьогодні керується жадобою наживи, яка забудувала вже все, що тільки можливо

у Львові, вимагає нових земельних ділянок. А чому протестують мешканці найближчих регіонів? Тому що вони бояться, що 6 млрд боргу Львова буде просто покладено на їхні плечі. Вони бояться, що і в їхніх громадах будуть ремонтувати 1 км за 260 млн», – додав Синютка.

«Ми вимагаємо від президента і уряду, щоб за участю народних депутатів України було проведено належні громадські слухання, була дотримана процедура створення громад, щоб Львів і Львівщина не творилися без тих людей, які сьогодні живуть і працюють в нашому регіоні», – сказав депутат (*Прямий* (<https://prm.ua/u-zelenskogo-ruynuyut-detsentralizatsiyu-diktuyuchi-gromadam-yake-roni-mayut-ob-yednuvatis-sinyutka/>)). – 2020. – 3.06).

Голова Фонду гарантування вкладів фізичних осіб (ФГВФО) Світлана Рекрут просить Президента України Володимира Зеленського скликати Раду національної безпеки України, через виниклу загрозу державного масштабу в економічній сфері. Про це йдеться в листі ФГВФО, адресованому очільнику країни, який є в розпорядженні НВ Бізнес.

Справа, яка пролежала чотири роки на полиці в Конституційному суді України (КСУ), 16 червня 2020 року була відновлена.

Так, КСУ з 25 квітня 2016 року за поданням Верховного суду України (ВСУ) розглядається питання відповідності норм закону про ФГВФО Конституції України. «Мета цього подання – визнання неконституційним Закону України „Про систему гарантування вкладів фізичних осіб“», – йдеться у листі.

У листі стверджується, що «задоволення КСУ конституційного подання в повному обсязі миттєво виведе за межі правового поля весь інститут системи гарантування вкладів, виведення неплатоспроможних банків з ринку і ліквідації банків», – наголошується в листі.

«Наслідки використання такого прецеденту в конституційному поданні матиме катастрофічний характер як окремо для діяльності Фонду, Кабінету міністрів, Національного банку України та інших органів,

так і для стабільності всієї фінансової системи України в цілому», – наголошується в листі.

Зокрема:

– унеможливить вивід неплатоспроможних банків з ринку і задоволення вимог вкладників та інших кредиторів таких банків;

– скасує вимоги до пов'язаних з неплатоспроможними банками осіб щодо відшкодування шкоди (збитку) банку і його кредиторам;

– унеможливить виконання Україною взятих на себе зобов'язань у рамках діючих міжнародних програм і меморандумів.

«Крім цього, важливим питанням також є питання легітимності прийнятих Фондом рішень з дня прийняття закону, в тому числі по АТ КБ Приватбанк», – наголошується у листі (*НВ (<https://nv.ua/ukr/biz/finance/konstituciyniy-sud-mozhe-skasuvati-rishennya-pov-yazani-z-nacionalizaciyeyu-privatbanku-novini-ukrajini-50095571.html>)*. – 2020. – 22.06).

Центр протидії корупції каже, що законопроект президента В. Зеленського про судову реформу повністю суперечить вимогам Міжнародного валютного фонду.

У нещодавньому підписаному меморандумі з МВФ українська влада взяла на себе зобов'язання оновити Вищу раду правосуддя – ключовий орган, відповідальний за добір і звільнення суддів. Меморандум передбачає створення незалежної комісії з міжнародними експертами в складі, яка має провести перевірку членів ВРП на відповідність закону і критеріям доброчесності та ініціювати їхнє звільнення.

Натомість, зауважує ЦПК, президент в своєму законопроекті пропонує, щоб рішення, чи звільняти членів ВРП, приймала сама ВРП – за таке рішення має проголосувати щонайменше 14 членів ради.

Пряма мова експертки Центру протидії корупції Галини Чижик: «Зеленський знову встає на ті самі граблі і навіть не вчиться на власних уроках. Адже його перша спроба реформувати суди провалилася з тріском у січні цього року саме через Вищу раду правосуддя. І зараз президент знову дає нереформованому органу всі повноваження на реформування

судової системи, що навіть звучить абсурдно. Лише з аналізу законопроекту зрозуміло, що в Офісі президента не хочуть ніякої судової реформи, яку обіцяли виборцям».

Аналітики зазначають, що президентський законопроект повністю віддає формування нової кваліфікаційної комісії суддів в руки нереформованої ВРП. Саме ВРП визначатиме правила проведення конкурсу.

Крім того, якщо раніше до складу конкурсної комісії могли увійти лише ті міжнародні експерти, які допомагали відбирати суддів Вищого антикорупційного суду, то зараз фактично будь-яка міжнародна чи іноземна організація, яка працює в сфері правосуддя чи боротьби з корупцією, зможе запропонувати будь-яку особу, а ВРП отримає право обирати. Зрозуміло, симпатії ВРП будуть на боці «ручних» експертів, зазначають у ЦПК.

Більше того, можна припустити, що відбором членів конкурсної комісії взагалі керуватиме скандальний голова Окружного адмінсуду Києва Павло Вовк. Згідно з текстом проекту, якщо Рада суддів чи міжнародники не запропонують осіб, тоді це повноваження переходить до Уповноваженого ВРУ з прав людини.

У ЦПК нагадують, що рік тому НАБУ оприлюднило записи з кабінету голови ОАСК Павла Вовка, який ймовірно стверджував, що контролює Уповноважену Людмилу Денісову, і може забезпечити призначення нею потрібних людей.

За словами аналітиків, законопроект утворює статус ВККС як «сировинного» додатка ВРП – самостійно ВККС не зможе провести жоден процес в межах добору чи оцінювання суддів, адже більшість рішень має погоджувати з ВРП. Такі важливі документи як порядок проведення оцінювання суддів/кандидатів і методику оцінювання результатів взагалі має затверджувати ВРП.

Також законопроект містить норми, які стосуються Верховного суду і Верховного суду України. Скандальна норма про кількість суддів Верховного суду вилучається з закону, тепер таку кількість визначатиме своїм рішенням ВРП.

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

На думку ЦПК, через цей законопроект Україна може втратити кілька мільярдів доларів допомоги МВФ (*Українська правда* (<https://www.pravda.com.ua/news/2020/06/22/7256694/>). – 2020. – 22.06).

Президент України В. Зеленський вніс до Ради проєкт закону про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності Верховного суду та органів суддівського врядування. У коментарі «Слово і діло» заступник голови правління Центру політико-правових реформ, член Громадської ради доброчесності Р. Куйбіда зауважив, що законопроект повинен був пройти публічні консультації.

«Наразі в команди Зеленського ставлення є непередбачуваним тому, що цей законопроект не проходив публічні консультації. Були витоки травневої редакції цього законопроекту в ЗМІ, але загалом багато речей могли змінитися», – сказав Р. Куйбіда.

Наразі, на думку експерта, необхідно забезпечити доброчесність у Вищій раді правосуддя, впровадити відповідні вимоги, а також створити в належний спосіб Вищу кваліфікаційну комісію України.

«Венеціанська комісія висловилася щодо цього, реагуючи на попередній закон, який був ініційований президентом Зеленським: передусім реформа повинна продовжуватися на рівні апеляційних та місцевих судів. У принципі, Верховний суд створений. Так, він створений з певними проблемами, але це єдина інституція, яка функціонує в нормальному режимі. Ймовірно, цей закон може бути спрямований на вирішення проблем, які почалися після рішень Конституційного суду України: було ухвалено два рішення, які стосувалися закону й президента Порошенка і президента Зеленського стосовно реорганізації Верховного суду України у Верховний суд без слова «Україна» у назві та щодо скорочення складу Верховного суду. Тому, можливо, це закон буде спрямований на виправлення помилок, яких раніше припустилися», – пояснив Р. Куйбіда (*Слово і Діло* (<https://www.slovoidilo.ua/2020/06/22/pogljad/pravo/sudova-reforma-choho-ochikuvaty-zakonoproekta-zelenskoho>). – 2020. – 22.06).

## ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР

Тупицький О., Голова Конституційного Суду України

### Інститут конституційної скарги: мета, передумови виникнення, сучасний стан та перспективи

(Інтерв'ю)

25 квітня виповнився рік з дня застосування Конституційним Судом нового інституту, а саме з ухвалення першого рішення КСУ за конституційною скаргою у справі про пенсійне забезпечення військовослужбовців, що постраждали під час ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС.

Нагадаємо, що в 2016 р. набули чинності відповідні зміни до Конституції України в частині правосуддя, а влітку 2017 року

Верховна Рада ухвалила нову редакцію Закону «Про Конституційний Суд України».

Про ефективність інституту конституційної скарги, роль та перспективи, проблеми з забезпеченням виконання рішень КСУ Верховною Радою та ідею законодавця з позбавленням прямого доступу до КСУ юридичних осіб «Судово-юридична газета» спілкувалася з головою Конституційного Суду України О. Тупицьким.

– На початку нашої з Вами розмови в межах заявленої теми хотілося б дізнатися, які загалом передумови сприяли виникненню інституту конституційної скарги, яким є його призначення та мета?

– Нагадаю, що конституція держави – це публічний договір, створений суспільством, тоді як політичною формою його організації на певній території є держава. У процесі діяльності, виконуючи свої конституційні обов'язки, держава видає правила, які повинні дати їй змогу ефективніше здійснювати свої функції та упорядкувати суспільні відносини. Водночас держава забезпечує виконання таких правил, примушуючи суспільство їх дотримуватись. Якщо нові правила суперечать основному суспільному договору, зокрема обмежують конституційні права і свободи людей, виникає суспільний конфлікт, який потенційно пов'язаний із великими соціальними ризиками. У таких випадках суспільство змушене шукати спосіб відновити свої права й забезпечити виконання державою конституції. Історія Європи, і України зокрема, свідчить про те, що за відсутності юридичних засобів для вирішення таких конфліктів можуть відбуватися революції, що призводить до значних соціальних потрясінь й економічного спаду.

Вирішення публічних конфліктів, а отже, як наслідок, запобігання їх негативним наслідкам є, на мою думку, головною метою існування конституційних судів. Власне, одна з основних ідей конституціоналізму полягає у забезпеченні правових способів вирішення суперечностей між суспільством і державою, обмеженні дискреції останньої й контролі над дотриманням нею суспільного публічного договору (конституції). І такі публічні конфлікти є перманентними у будь-якій державі та різняться лише за колом учасників: суспільна більшість, окрема соціальна група чи певний індивід.

Особливістю правової держави є примат прав людини як найвищої соціальної цінності та уважне ставлення до потреб кожного індивіда. Україна не є винятком, тому в Основному Законі встановлено, що права і свободи людини

та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Цей конституційний принцип не означає, що держава беззастережно задовольнятиме кожен індивідуальну потребу, але гарантує людині можливість заявити свою вимогу та отримати щодо неї обґрунтовану юридичну оцінку, засновану на законі.

Однак, як відомо, закони не є ідеальними: їм часто бракує чіткості та зрозумілості у формулюваннях, узгодженості між собою та всеосяжності. Іноді закони суперечать вимогам Конституції України, хоча за частиною другою її статті 8 мають виключно відповідати їй. У такому разі людина потребує захисту своїх основоположних прав уже від неконституційного закону.

У загальній системі права (common law) традиція судової перевірки закону існує понад чотири століття. Ще на початку XVII століття суддя Е. Кук, розглянувши справу Т. Бонхема, визнав недійсним закон, прийнятий англійським парламентом. Суддя зазначив, що коли акт парламенту суперечить «суб'єктивному праву та розуму чи несумісний з ними, або його неможливо виконати, Загальне право превалює над ним і такий акт має бути визнаний недійсним». У континентальній правовій традиції нормоконтроль усталено асоціюється з ім'ям видатного австрійського вченого Г. Кельзена, існує близько 100 років та переважно є функцією спеціальних незалежних органів – конституційних судів.

– У цьому контексті скажіть, будь ласка, які існують в Україні засоби захисту людини від неконституційних законів, умови реалізації такого захисту та його загальні наслідки?

– У нашій державі інститут індивідуального доступу до конституційного судочинства існує протягом усієї історії діяльності Конституційного Суду України. Такий доступ реалізується у формах опосередкованого та безпосереднього доступу. Опосередкований доступ відбувається тоді, коли суб'єкт конституційних прав і свобод звертається до осіб, які повноважні порушити перед Конституційним Судом України питання щодо конституційності закону (Президент України, щонайменше 45 народних депутатів України, Верховний Суд, Уповноважений

Верховної Ради України з прав людини, Верховна Рада Автономної Республіки Крим – частина друга статті 150 Конституції України).

Безпосередній індивідуальний доступ протягом перших 20 років існування Конституційного Суду України реалізовувався через інститут конституційного звернення. Проте підставою для такого звернення був факт неоднозначного застосування положень Конституції або законів України судами України, іншими органами державної влади, якщо це могло призвести або призвело до порушення конституційних прав і свобод суб'єкта звернення. Лише за таких обставин Конституційний Суд України міг дати офіційне тлумачення відповідної правової норми. Якщо під час розгляду такої справи Конституційний Суд України виявляв неконституційність застосованої загальними судами норми закону, то визнавав таку норму неконституційною.

Конституційне звернення не давало можливості оспорити закон безпосередньо та було певним паліативом конституційної скарги. Інститут конституційної скарги був введений до правової системи України 30 вересня 2016 року, коли Основний Закон України був доповнений відповідними нормами (частина четверта статті 55, стаття 151-1). Ще майже рік знадобився законодавцю, щоб привести у відповідність до таких норм і Закон України «Про Конституційний Суд України» (далі – Закон) та надати Конституційному Суду України можливість почати опрацьовувати конституційні скарги. За понад три з половиною роки зазначеним інститутом скористалися близько двох тисяч осіб, але понад 60% їх клопотань не були належно оформлені, а тому повернуті Секретаріатом Конституційного Суду України їх авторам. Враховуючи таку практику та недосконалість формулювань Закону, які встановлюють вимоги до конституційної скарги, на моє переконання, було б доцільно розробити формуляр скарги на зразок того, що існує в Європейському суді з прав людини. Такий формуляр дасть управненим особам змогу представляти свої скарги до Конституційного Суду України відповідно до вимог Закону, уникаючи типових недоліків.

Конституційна скарга, насамперед, є засобом захисту конституційних прав і свобод особи, для вирішення справи якої суд загальної юрисдикції в остаточному судовому рішенні застосував закон України, що не відповідає Конституції України. Така невідповідність виявляється у разі, коли застосований закон обмежує конкретне конституційне право чи свободу або унеможлиблює їх реалізацію. Отже, Конституційний Суд України є органом нормоконтролю, а не екстракасаційною інстанцією щодо рішень судів загальної юрисдикції. Тому положення пункту 6 частини другої статті 55 Закону чітко вимагає від скаржника, крім наведення аргументації щодо неконституційності, вказувати, яке з його конституційних прав зазнало порушень внаслідок застосування оспорюваного закону (його положень). Проте більшість авторів клопотань не дотримується зазначених вимог, що має наслідком повернення їхніх конституційних скарг як неприйнятних відповідно до статті 62 Закону.

Опосередковано автор конституційної скарги захищає й ті самі права інших осіб, які є адресатами оспорюваного ним закону України. За статтею 151-2 та частиною другою статті 152 Конституції України рішення та висновки, ухвалені Конституційним Судом України, є обов'язковими, остаточними і не можуть бути оскаржені; закони та їх окремі положення, визнані неконституційними, втрачають чинність. Юридична позиція Конституційного Суду України утворює нормативну єдність із відповідною нормою Основного Закону України, перебираючи на себе функцію регулятора конституційних правовідносин. Визнаний неконституційним, закон не може більше застосовуватись, а Верховна Рада України повинна утримуватися від повторного прийняття цього закону. Такими є загальні юридичні наслідки нормоконтрольних актів конституційного судочинства та їх вплив на подальший розвиток суспільних правовідносин шляхом прямої дії.

Конституційний Суд України не має повноважень перевіряти конституційність законів із власної ініціативи. Тому особа,



яка реалізує своє право на звернення до Конституційного Суду України з конституційною скаргою, сприяючи виявленню та видаленню з правової системи України неконституційних законів, приносить користь державі та суспільству.

Отже, інститут конституційної скарги надає право прямого індивідуального доступу до Конституційного Суду України кожному учаснику внутрішніх суспільних правовідносин та потенційно дає змогу не лише захищати особисті права, а й забезпечувати конституційність правової системи України. Головним є те, що людина отримала ще одну реальну можливість, відчуваючи власну гідність і значущість, визначати зміст та спрямованість діяльності держави.

– *Які індивідуальні юридичні наслідки реалізації права на конституційну скаргу?*

– Що стосується індивідуальних правових наслідків ухвалення актів нормоконтролю у конкретній справі, то за частиною третьою статті 152 Конституції України матеріальна чи моральна шкода, завдана фізичним або юридичним особам актами і діями, що визнані неконституційними, відшкодовується державою у встановленому законом порядку. Проте «встановленого законом порядку» для такого відшкодування до сьогодні не існує. Водночас зміст формулювання припису частини третьої статті 152 Конституції України допускає принаймні кілька варіантів його розуміння: відшкодування можливе, якщо шкода була завдана застосуванням акта, який раніше був визнаний неконституційним, або таке застосування передувало встановленню неконституційності.

Також гарантії прав і свобод людини і громадянина та судочинство визначаються виключно законами України (пункти 1, 14 частини першої статті 92 Конституції України). Зокрема, порядок розгляду справ загальними судами встановлений кодифікованими актами процесуального законодавства – кодексами.

Положеннями чотирьох із п'яти кодексів передбачено, що судові рішення, яким закінчено розгляд справи і яке набрало законної

сили, може бути переглянуте за виключними обставинами у разі встановлення/визначення/визнання Конституційним Судом України неконституційності (конституційності) закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, застосованого (не застосованого) судом загальної юрисдикції. При цьому три з цих чотирьох кодексів містять певне застереження щодо такого перегляду – «якщо рішення суду ще не виконане».

Отже, процесуальне законодавство фактично надає рішенням Конституційного Суду України зворотню дію в часі, при цьому три кодекси – лише за умови, якщо рішення суду не виконане. В останньому випадку судові рішення взагалі не переглядається, а отже, порушені конституційні права сторони у справі відновлені не будуть.

Законодавча заборона зворотної дії актів нормоконтролю викликає сумніви насамперед щодо її відповідності принципу верховенства права та закріпленому на конституційному рівні примату прав і свобод людини (стаття 3, частина перша статті 8 Основного Закону України). Зазначений підхід є не зовсім послідовним, оскільки в тих самих кодексах припис про перегляд судового рішення у разі встановлення Європейським судом з прав людини порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні цієї справи судом такого застереження не містить. Не зрозуміло, чому у разі встановлення порушення одного і того самого основоположного права (адже Конституція України гарантує здебільшого ті самі права і свободи людини, що й Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод 1950 року) його суб'єкти отримують реституцію лише за рішенням міжнародної судової установи, хоча національний конституційний орган за своїм статусом є вищим. Більше того, судові рішення у кримінальному провадженні у разі визнання Конституційним Судом України неконституційності застосованої норми також переглядаються без жодних застережень, незважаючи на те, що такими рішеннями водночас вирішуються й цивільні позови потерпілих (статті 127–129, пункт 2, частини третьої статті 459 Кримінального процесуального кодексу України).

Важливо, що принцип юридичної визначеності в аспекті остаточності судового рішення забезпечує легітимні очікування виключно суб'єкта конституційних прав – сторони у справі, на користь якого ухвалене остаточне судове рішення. Натомість у публічному правовому спорі судове рішення, ухвалене судом на користь суб'єкта владних повноважень, легітимізує рішення, дії чи бездіяльність останнього або надає йому юридичну можливість втручатися у конституційні права і свободи тощо. Якщо таке судове рішення ухвалене на підставі закону, який у подальшому визнаний неконституційним, то акт нормоконтролю фактично виявляє добросовісну помилку у праві, якої припустився суд загальної юрисдикції. Водночас за усталеною практикою Європейського суду з прав людини всі негативні наслідки від помилок держави мають покладатися саме на державу, адже вона не має отримувати вигоди від своїх незаконних дій (наприклад, рішення у справі «Рисовський проти України»). Отже, беззастережне застосування до цих правовідносин зазначеної заборони може видаватися сумнівним щодо правильності. Принаймні з цього питання серед правників тривають дискусії у зв'язку з нормоконтрольними рішеннями, прийнятими за конституційними скаргами.

Судові рішення у публічних спорах, вирішених на користь держави (її органу), які не потребують виконання, за практикою Верховного Суду вважаються виконаними у день набрання ними законної сили. Наприклад, відповідний спір був матеріально-правовим (позбавлення ліцензії або іншого майна, визначення порядку користування майном, нарахування податкових зобов'язань, зменшення або припинення соціальних виплат, звільнення з посад у державних органах тощо) та був вирішений на підставі неконституційної норми закону. У такому разі неможливість перегляду судового рішення оцінюється багатьма відомими правниками, зокрема й судьями Верховного Суду, як відмова у правосудді, яка нівелює сутність права на судовий захист, не відповідає конституційним

гарантіям права власності, тобто вимогам частин першої, четвертої статті 41, частин першої, другої статті 55 Конституції України.

З огляду на це слід нагадати, що в Україні вже стало певною юридичною традицією, коли уряд та парламент вирішують питання секвестру Державного бюджету України за рахунок найменш соціально захищених верств населення (пенсіонерів, інвалідів, осіб, які постраждали від аварії на ЧАЕС, тощо). Допоки людина пройде хоча б дві інстанції в адміністративних судах, підготує та подасть скаргу до Конституційного Суду України та отримає її позитивне вирішення, сплине щонайменше півроку. Такі нормоконтрольні рішення за практикою Верховного Суду не мають зворотної дії в часі, а право людини (наприклад, на соціальну виплату) відновлюється лише з моменту ухвалення рішення Конституційним Судом України. Отже, існуючі юридичні реалії щодо виконання рішень Конституційного Суду України не лише не створюють запобіжники від порушення державними органами прав людини, а й імпліцитно заохочують державу до таких порушень.

Законодавець не поспішає належним чином забезпечити виконання рішень Конституційного Суду України. Навпаки, на розгляді Верховної Ради України перебуває законопроект щодо посилення незалежності та підвищення ефективності функціонування Конституційного Суду України №3300, відповідно до якого парламент може отримати повноваження самостійно визначати порядок виконання рішень Конституційного Суду України. Зазначена законодавча ініціатива також полягає у позбавленні прямого доступу до Конституційного Суду України юридичних осіб. Стосовно останнього навіть складно щось коментувати.

На моє переконання, Конституційний Суд України за таких обставин мав би встановити загальний порядок виконання своїх нормоконтрольних актів, сформулювавши відповідні юридичні позиції в одному зі своїх рішень. До речі, відповідне повноваження Конституційного Суду України передбачене частиною першою статті 97 Закону, за якою

Конституційний Суд України у рішенні, висновку може встановити порядок і строки їх виконання, а також зобов'язати відповідні державні органи забезпечити контроль за виконанням рішення, додержанням висновку. Такий спосіб обрала більшість конституційних судів у світі, адже законодавець традиційно не бажає підтримувати свого «контролера». Запровадження інституту конституційної скарги додатково спонукає Конституційний Суд України визначити дію актів нормоконтролю у часі та за колом осіб, давши тлумачення частини четвертої статті 55 Основного Закону України.

Зважаючи на зазначені недоліки юридичного забезпечення виконання актів Конституційного Суду України, суб'єкти права на конституційну скаргу передбачувано надають перевагу зверненням до Європейського суду з прав людини.

– *Чи враховує Конституційний Суд України при здійсненні нормоконтролю інтерпретацію оспорюваного закону, надану в рішеннях судів загальної юрисдикції?*

– Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність Конституції України (конституційність) закону України за конституційною скаргою особи, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України суперечить Конституції України (перше речення статті 151-1 Конституції України).

Конституційний Суд України в одному зі своїх рішень, а саме у Рішенні від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016, зазначив, що враховує приписи чинних міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, та практику тлумачення і застосування цих договорів міжнародними органами, юрисдикцію яких визнала Україна, зокрема Європейським судом з прав людини (далі – ЄСПЛ).

Відповідно до практики ЄСПЛ поняття «закон» у статтях Конвенції охоплює не лише законодавчий акт чи його припис, а й судову практику, тобто конкретні судові прецеденти, створені передусім найвищими судами.

Отже, і зміст поняття «закон України» у статті 151-1 Конституції України не обмежується лише

певним «велінням», виданим парламентом, а включає практику його судового застосування, тим паче найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції – Верховним Судом.

Частинами п'ятою, шостою статті 13 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» встановлено, що висновки щодо застосування норм права, викладені у постановах Верховного Суду, є обов'язковими для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права. Висновки щодо застосування норм права, викладені у постановах Верховного Суду, враховуються іншими судами у разі застосування таких норм права.

Оскільки наведені приписи корелюють із тими, що містяться в актах процесуального законодавства, казуальні висновки Верховного Суду щодо змісту оспорюваного закону є обов'язковими для всіх правозастосувачів, зокрема судів та суддів, у разі застосування цього закону, тобто є його нормативною складовою.

Конституційний Суд України під час здійснення конституційного провадження у порядку конкретного нормоконтролю має визначити зміст оспорюваного положення. З цією метою Конституційний Суд України може послуговуватися тлумаченням судів загальної юрисдикції або дати власне. Наприклад, органи нормоконтролю Австрії, Бельгії, Іспанії, Німеччини використовують інтерпретацію загальних судів, за винятком випадків, коли конституції відповідає інше тлумачення. Конституційний Суд України, розглядаючи справу за конституційною скаргою, може визнати закон України (його положення) таким, що відповідає Конституції України, але водночас виявити, що загальний суд застосував такий закон, витлумачивши його у спосіб, що не відповідає Конституції України; у такому разі Конституційний Суд України має вказувати на таку невідповідність у резолютивній частині свого рішення (частина третя статті 89 Закону). Отже, Конституційний Суд України, вирішуючи справи за конституційними скаргами, оцінює не лише скарги, а й тлумачення законів, яке дали

загальні суди, фактично стаючи наглядовою інстанцією, що здійснює конституційний контроль за рішеннями судів загальної юрисдикції, який за своїм характером є екстракасаційним.

Для здійснення такої функції Конституційному Суду України важливо надалі обрати правильну юридичну техніку, що максимально ефективно забезпечить належну реалізацію його рішень у конкретних правових та фактичних умовах.

Наприклад, використовуючи техніку *reserve d'interpretation* або *verfassungskonforme Auslegung* (повноваження забезпечувати конституційність через особливу інтерпретацію), конституційний суд може безпосередньо критично оцінити інтерпретацію, надану закону судом загальної юрисдикції. Такий підхід застосовують органи нормоконтролю США, Канади, Німеччини, що дає змогу зберегти нормативні акти, навіть якщо були можливі неконституційні казуальні інтерпретації.

Особливої уваги заслуговує досвід Конституційного Суду Італійської Республіки, який застосовує та розвиває протилежну концепцію – *diritto vivente* («живе право»). Суддя Конституційного Суду Італійської Республіки інтерпретує оспорюване законодавче положення так, як його зазвичай тлумачать загальні суди, навіть якщо це положення можна інтерпретувати у конституційний спосіб. Отже, закон, який усталено інтерпретувався всупереч конституції, скасовується, а парламент закликається до прийняття нового закону, який (треба сподіватися) не може бути більше інтерпретовано у неконституційний спосіб або ж імовірність цього буде меншою. Конституційний Суд Республіки Вірменія також проголошує оспорювану норму неконституційною на підставі інтерпретації, яка зазвичай дається закону під час його застосування.

На моє переконання, незважаючи на певну радикальність, така техніка забезпечення конституційного змісту законів та правозастосовної практики є на сьогодні для України найбільш прийнятною. Вона

забезпечить ефективне відновлення порушених конституційних прав і свобод. Натомість застосування частини третьої статті 89 Закону для критики рішень загальних судів не у найкращій спосіб впливало б на рівень суспільної довіри до судової гілки влади, який в Україні нині є і так наднизьким.

*– Які найбільш важливі рішення були прийняті Конституційним Судом України за конституційними скаргами та які перспективи цього інституту?*

– Навряд чи можна поділити відповідні рішення на більш та менш важливі. Для кожного, хто отримав рішення Конституційного Суду України за своєю скаргою, воно є важливим, адже це інструмент найвищої юридичної сили для подальшого відновлення конституційних прав і свобод. Також за кожним таким рішенням – долі конкретних людей, коло яких іноді навіть складно уявити, навіть у разі, якщо суб'єктом звернення є юридична особа.

Своє перше рішення за конституційною скаргою Конституційний Суд України прийняв напередодні чергової річниці Чорнобильської трагедії, визнавши неконституційним положення частини третьої статті 59 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» щодо визначення підвищеного розміру відшкодування заподіяної внаслідок ліквідації аварії на Чорнобильській АЕС шкоди при обчисленні пенсії лише тим військовослужбовцям, які брали участь у ліквідації наслідків аварії під час проходження «дійсної строкової» служби і внаслідок цього стали особами з інвалідністю. У рішенні Конституційний Суд України наголосив на неприпустимості виокремлення військовослужбовців дійсної строкової служби, оскільки всі військовослужбовці, які виконували військовий обов'язок під час ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС, мали однакові статус, обов'язки та функції, в результаті виконання яких їх здоров'ю заподіяна шкода.

Крім цього, Конституційний Суд України визнав неконституційними норми Кримінального процесуального кодексу

України, які унеможливлювали апеляційний перегляд судового рішення про продовження строку тримання під вартою, а також виключали обрання щодо осіб, які підозрюються або обвинувачуються у певних особливо тяжких правопорушеннях, інших заходів забезпечення кримінального провадження, крім тримання під вартою.

Також Конституційний Суд України прийняв два рішення щодо трудових прав працівників державних та комунальних підприємств у зв'язку зі зміною форми трудового договору з безстроковою на контрактну.

За конституційною скаргою В.В.Хліпальської 15 травня 2019 року Конституційний Суд України визнав неконституційними положення частини другої статті 26 Закону України «Про виконавче провадження», відповідно до яких сплата авансового внеску у розмірі двох мінімальних розмірів заробітної плати була необхідною умовою початку примусового виконання державою судового рішення.

Навряд чи є сенс перелічувати усі рішення, прийняті за конституційними скаргами, проте важливо наголосити, що інститут конституційної скарги працює та має перспективу. Чи стане у майбутньому конституційна скарга ще більш ефективним засобом захисту основоположних прав і свобод людини і громадянина? Відповідь на це запитання залежить від кожного члена нашого суспільства: суддів Конституційного та Верховного судів, парламентарів, Президента, урядовців, журналістів та правників, інших громадян України.

Нехай кожен, від кого залежить вчинення дій та ухвалення рішень, що впливатимуть на ефективність цього інституту, уявить себе на місці того, хто подає конституційну скаргу:

зрозуміє його проблему, можливу зневіру у загальних судах, які не захистили його права через дефектність закону або звичайну судову помилку, що трапляються, на жаль, навіть у практиці Верховного Суду. Розуміння потреб людини у зверненнях до суду, для якої подання конституційної скарги є останньою надією, дасть змогу забезпечити належну дієвість та ефективність надважливого інституту безпосереднього індивідуального доступу до конституційного судочинства як засобу захисту основоположних прав і свобод.

*- Що би Ви хотіли побажати колегам та всім громадянам до Дня Конституції України?*

- Напередодні Дня Конституції України щиро вітаю усіх співгромадян з цим святом!

Державотворення, розвиток і зміцнення демократичної, соціальної, правової держави, якою проголошена Україна, а також побудова її політичної та правової системи неможливі без надійного фундаменту, яким є Конституція України. Саме Основний Закон України, як акт найвищої юридичної сили, як акт установчої влади, закріплює, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

У цей знаменний день бажаю всім злагоди і миру, родинного щастя, міцного здоров'я, невичерпної енергії та творчої наснаги.

Пам'ятаймо, що у кожного з нас є відповідальна місія – розбудова України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної і правової держави (*Судебно-юридическая газета (https://sud.ua/ru/news/blog/172083-institut-konstitutsiynoyi-skargi-meta-peredumovi-viniknennya-suchasniy-stanta-perspektivi). – 2020. – 23.06).*

Разумков Д., голова Верховної Ради

## Аби переписувати Конституцію потрібно зрозуміти, що ми хочемо в результаті

Редакція Mukachevo.net отримала можливість поспілкуватись з головою Верховної Ради Дмитром Разумковим, який висловив свою думку щодо доцільності внесення змін у Конституцію, вертикалі влади та інших питань.

– Як Вам вдається дотримуватися Конституції, законів, регламенту під час так званого «турбо режиму»? Адже інколи, заради прийняття важливих законопроектів, можна було би і порушити регламент, як робили раніше минулі скликання.

– Дивне питання, коли ти приймаєш закони, з порушенням закону, то які це будуть закони? Як що ти сам вважаєш, що можеш порушувати закон, то вимагати, щоб інші його не порушували якось не нормально.

– Але в попередньому скликанні парламенту деякі закони голосували по кілька разів...

– Дивіться... робили по різному. Але не варто робити ті помилки, які робили до тебе. Ти будеш таким самим. Коли ми йшли, то декларували інше – говорили, що потрібно дотримуватись закону, говорили, що не будемо порушувати... Я казав, що ставити двічі закон на голосування не буду.

– Ви праві, депутати 9 скликання не голосували один законопроект по декілька раз. Але що робити, якщо деякі депутати не встигли натиснути «зелену кнопку» і для ухвалення важливого законопроект не вистачає кілька голосів? Чи можливо не зважати на регламент за певних умов?

– Я вважаю, що це не правильно! Формулювання, що хтось не встиг, хтось не добіг... у нас було таке, що не вистачало двох голосів, але правила мають бути одні для всіх: для всіх народних депутатів, для всіх людей. Якщо ти не знаєш як поступати, поступай по закону! Інше питання яке Ви задавали про Конституцію. Це взагалі головний закон за яким живе держава. І якщо голова Верховної Ради, або народний депутат, та і будь хто в принципі,

буде порушувати головний Закон держави, ну то «грош йому ціна».

– Тоді, може краще змінити регламент, скасувати спам-правики... можливо вже час подивитися на зміну Конституції?

– Якщо використовувати таку логіку, можна ж зовсім її відмінити і зробити так, як буде зручно тобі. Але «зручно тобі» не факт, що це правильно...

– Можливо Конституція вже застаріла? Візьмемо, наприклад, медичну сферу...

– Ми змінювали Конституцію набагато більше разів, ніж її змінюють інші країни світу. У тому числі старі та нові демократії.

– У нас молода держава, може тому законодавство не зовсім досконале?

– Вона має розвиватися за нормальними рейками, а не за методом «не подобається – треба змінити». Мені також не подобаються якійсь речі, навіть у тому самому регламенті, але змінити можна лише з законом. І треба змінювати лише за необхідності.

Ви привели приклад із законом про «правочний спам». Адже цей закон у першому читанні був проголосований, ще у вересні минулого року. Його ми не використовували, тому що він був достатньо спірним.

– Ви вважаєте закон про «законодавчий спам» антиконституційним?

– Це дискусійне питання і рішення, чи відповідає він Конституції чи ні, в Україні може приймати лише єдина інстанція – це Конституційний суд України. Мені буде не коректно це коментувати. Але, ми його застосували тільки тоді, коли не було іншого варіанту. Він був прийнятий тоді коли з'явилася проблема, з можливістю використання «правочного спаму»...

– Тобто закон про «законодавчий спам» був політично доцільним, чи все ж таки це був крок для розвитку держави?

– Це не була політична доцільність, тому що нам потрібно було або приймати, або

не приймати закон «Про банки». Для того, щоб прийняти це рішення, потрібно було пройти правки. Їх було 16 000! Навіть більше 16 500...Якщо б ми зайшли в цей законопроект у другому читанні, і пішли по правкам, так як це передбачено регламентом, то ми б закінчили десь в листопаді місяці і весь цей час ми не змогли б розглядати інші закони. А для держави важливо, щоб приймалися закони.

Ось для прикладу: вихід з коронавірусної кризи, вихід з непростой економічної ситуації, вихід з багатьох інших аспектів і викликів, які сьогодні постають перед державою. Тому це не була позиція, пов'язана з якоюсь політичною точкою. Це була абсолютна необхідність і той шлях, який обрав Парламент.

– *Все ж таки, як Ви вважаєте, нам потрібно написати нову Конституцію з новими викликами, з новими реаліями? Тому що, ми пам'ятаємо в яких реаліях 1996 року жила Україна, можливо тоді були закладені не досконали інструменти?*

– Можливо, але треба зрозуміти, що ми з Вами хочемо змінити? Просто змінити конституцію, щоб її змінити – це одне з того, що не потрібно робити! Треба зрозуміти кінцеву мету, куди ми йдемо і навіщо змінюємо Конституцію. Робити це для того, щоб комусь стало краще, щоб в когось забрати повноваження, а комусь додати – це не варіант.

Треба мати стратегічне розуміння, що ми хочемо змінити. Наприклад, якщо ми говоримо про зміну кількісного складу і зняття депутатської недоторканності, яке було прийнято... ми розуміли навіщо це робимо, тому що депутат повинен бути рівним з тими, хто його туди делегував.

Його повноваження на рівні Верховної Ради України, можливості як депутата, вони залишаються. Але перед Законом всі повинні бути рівні. Так само ми починали з Вами з цього нашу дискусію.

Інше питання, наприклад, 300 народних депутатів більш дискусійне – я вважаю, що зменшення кількості народних депутатів не вплине негативно на результат роботи Верховної Ради, деякі нардепи вважають по іншому.

Якщо ми говорили про зміни до Конституції, людина за «кнопкодавство» втрачає мандат і така ініціативна була направлена до Конституційного Суду. На жаль, вона не була підтримана останнім і свою позицію він зазначив – дав негативний висновок на цю пропозицію.

Я думаю що ми і надалі будемо звертатись до Конституційного Суду в іншій можливо формі. Вважаю, що якщо людина не виконує свою функцію на будь якій посаді, то йому, можливо, і не варто там залишатися.

– *Звідки починаються зміни з місцевого самоврядування чи все ж таки з центральної влади? З голови чи знизу?*

– Ні! Немає «з голови чи з низу». Тут нема «голова-ноги». Тут все повинно бути взаємопов'язано і діяти. Без рішень Верховної Ради не будуть з'являтися, змінюватись або функціонувати закони. Без місцевої влади, яка знає проблематику і, в рамках децентралізації має додаткові повноваження, не буде відбуватися багато речей, які ми не бачимо. Іноді вони рутинні, але дуже важливі для існування будь-якого міста, селища, громади і тому подібне.

– *Україна входить до списку корумпованих держав. Звідки, на Вашу думку, потрібно починати боротьбу з корупцією – зверху чи знизу?*

– Корупцію потрібно бороти по всіх ешелонах влади – але легше починати зверху, об'єктивно. Тому що коли вона зникає там, то спускати цей досвід на низ трошки легше.

Дякуємо Вам за розмову! (*Mukachevo* (<http://www.mukachevo.net/ua/news/view/1624322>). – 2020. – 13.06).

Шевчук С., д.ю.н., 10-ий Голова Конституційного Суду (2018—2019 рр.)

## Критичні ситуації – не привід для суттєвих порушень Основного Закону

**Н**а жаль, дотепер змішана форма правління в Україні лише імітується, а сама Конституція сприймається як регламент, а не акт установчої влади народу. Її щоразу намагаються змінити під політичну кон'юнктуру. А ще дуже часто ігнорують і порушують.

### Не обмежуючи прав

Під час онлайн-зустрічі, організованої Асоціацією правників України, яку модерував голова комітету з конституційного права, адміністративного права та прав людини Микита Жуков, 10-ий Голова Конституційного Суду (2018—2019 рр.), д.ю.н. Станіслав Шевчук зауважив, що запроваджені Кабміном заходи в частині обмежень, пов'язаних з пандемією, викликають багато питань щодо їх конституційності. І небезпідставно. Цьому передують кілька факторів.

Перш за все це пов'язано зі ст. 64 Основного Закону, в якій зазначається, що «конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією».

Інший фактор – рішення КС від 1.06.2016, в якому Суд чітко сформулював критерії щодо можливості обмеження прав людини законом. Один із таких критеріїв – «конституційні права обмежуються лише Конституцією та законом». «Так, держава може регулювати порядок, але не втручатись у зміст мирних зібрань», – пояснив колишній суддя КС.

Він наголосив, що навіть критичні ситуації, зокрема пандемія, не привід для суттєвих порушень Конституції. І зауважив, що конституційні суди країн Європи вже починають визнавати такі заходи неконституційними.

### Добре – погано

Часто-густо можна почути заклики чи побачити законопроекти щодо зміни Основного Закону. С. Шевчук переконаний: «У

Конституції немає чогось такого, що потрібно було б кардинально змінювати». Крім цього, акт найвищої юридичної сили не містить ані зайвих положень, ані суперечностей між нормами, ані прогалин. У більшості випадків твердження про існування суперечностей чи прогалин зумовлені вадами тлумачення, ніж справжніми проблемами Конституції.

«Конституція містить усі необхідні механізми, які повинні забезпечити нас від свавілля влади. Як це здійснюється на практиці – залежить від політичної культури, якості нашого політикуму, розвитку конституційної інституції та розвитку судів загальної юрисдикції», – відзначив С.Шевчук.

### Вирішуємо, делегуючи...

Відповідаючи на запитання про те, чи можуть законодавчі повноваження бути делеговані органам виконавчої влади або Президенту, С.Шевчук нагадав, що делеговані повноваження – це не перерозподіл компетенції, а тимчасова передача певних функцій. До того ж делегуватися можуть тільки окремі повноваження, що становлять частину компетенції відповідного органу публічної влади.

Що стосується делегування повноважень на рівні країни, то С. Шевчук зауважив, що в нас напівпрезидентська республіка і Президент бере участь у виконанні повноважень, визначених у Конституції.

Натомість досить цікава модель делегування повноважень склалася на рівні місцевого самоврядування. Фактично обласні ради не мають своїх виконавчих комітетів для здійснення делегованих повноважень. Замість них владу на місцях мають обласні державні адміністрації. І така модель закріплена в Конституції. «Ця практика є дуже своєрідною, і, думаю, у процесі децентралізації це обов'язково треба врахувати. Оскільки необхідно, щоб діяли виконкоми виконавчих органів місцевих рад», – зазначив суддя.



Що стосується інших країн, то загальна практика демонструє, що там інколи частина законодавчих повноважень делегується виконавцю. Наприклад, коли парламент формує основи державної політики, а певні деталі передаються на реалізацію виконавчій владі. Проте такі повноваження передаються з чіткими термінами та контролем.

### Непохитність практики

Часто експерти чи правники прогнозують, яке рішення прийме КС, виходячи з його попередньої практики. «Це пояснюється тим, що існують певні положення, – сказав С.Шевчук. – Адже, приймаючи рішення, Суд повинен покладатися на практику і свої висновки з попередніх рішень».

Звичайно, іноді виникають такі ситуації, коли треба відступити від попереднього рішення, оскільки формується нове бачення старих предметів. Утім, і в цьому випадку дуже важливо, щоб Суд зазначав, яке рішення він дав раніше, й обґрунтував нове.

«Судді Конституційного, Верховного судів чи Європейського суду з прав людини повинні приймати рішення згідно зі своєю усталеною практикою. Тому, якщо взяти, наприклад, рішення ЄСПЛ чи ВС країн Європи, можна відзначити, що в них міститься багато посилань на попередні рішення», – зауважив С.Шевчук.

Крім того, він підкреслив, що з 2018 р. КС є незалежним органом. Мабуть, вперше в історії України. А незалежність, як відомо, насамперед передбачає відповідальність.

«Ідея незалежного, аполітичного КС полягає в тому, що в ньому мають засідати не політики, а рішення мають прийматися саме на підставі юридичної мотивації. Тільки тоді можна вважати, що суспільство має арбітра, якому можна довіряти», – підсумував С. Шевчук (*Закон і Бізнес* ([https://zib.com.ua/ua/142775-kritichni\\_situacii\\_ne\\_privid\\_dlya\\_porushen\\_osnovnogo\\_zakonu.html](https://zib.com.ua/ua/142775-kritichni_situacii_ne_privid_dlya_porushen_osnovnogo_zakonu.html)). – 2020. – 23-29.05).

**Кулик В., директор Центру дослідження проблем громадянського суспільства**

## **Якщо не виставити запобіжників проти антидержавних дій, закон про референдум буде міною сповільненої дії**

(Інтерв'ю)

**Ч**и не стане цей інструмент волевиявлення зброєю у руках популістів і ворогів України?

За скороченою процедурою 18 червня народні депутати розглядатимуть законопроект «Про народовладдя через всеукраїнський референдум», який президент вніс як невідкладний. Приваблива назва документа. Однак фахівці досить обережно оцінюють його положення, застерігають парламентаріїв від небезпек, які таять у собі окремі норми. На деякі з них вказує директор Центру дослідження проблем громадянського суспільства Віталій Кулик.

– Чи відкриє цей законопроект дорогу до того народовладдя, яке давно обіцяють політики і про яке мріють виборці?

– Зеленський ішов на вибори з гаслом необхідності ухвалення Кодексу народовладдя. Закон про референдум є начебто одним з його елементів. У тексті законопроекту я знайшов чимало інноваційних ідей, які мають слухність і які може бути підтримано. Йдеться про електронне голосування, питання, пов'язані з ініціюванням референдуму, – зокрема про можливість громадян ініціювати референдум про відміну певних законів (чи їх частину), які ухвалила Верховна Рада. До плюсів відніс би право партій і громадських організацій ініціювати референдум. А також розділення референдумів на консультативний та прямої дії. Значну частину виписаних норм витримано в інноваційних категоріях, їх можна вітати. Однак референдум – не єдина форма і

спосіб народовладдя. Автори законопроекту розпочали із всеукраїнського референдуму, але чомусь я нічого не почув про ухвалення законодавчих актів на місцевих референдумах, про нові редакції законів про самоорганізацію населення, про конференції і збори громадян за місцем проживання, громадські ініціативи тощо. Тобто про інші форми народовладдя на місцях, які забезпечують демократію участі. Це достатньо сильний інструмент впливу громад на вироблення політик на територіях. Однак про ці ініціативи поки що не чути. Ними переймаються громадські активісти – політики зосередилися на всеукраїнському референдумі.

– *Які недоліки запропонованого законопроекту?*

– Я бачу ризики у тому, що після дискусій остаточна версія закону може суттєво відрізнятись від первинного імпульсу, який заклали у цей документ його розробники. Зокрема, вони прописали величезний перелік тем, які можуть бути предметом всеукраїнського референдуму. Не хотів би, щоб ці теми розширювалися за будь-яких умов. Зокрема питаннями мови, віри, інших важливих, але неоднозначних в оцінках тем, які розколюють суспільство і можуть бути легко маніпульовані. Треба визначити чіткий перелік тем, які можна виносити на референдум і не виходити за рамки цього списку. Більше того, слід передбачити санкції проти тих, хто намагатиметься провести референдум з питань, які не обумовлено у законі. Наприклад, з питань бюджетної політики. Цих застережень немає у згаданому законопроекті. Тому я очікую гостру дискусію у сесійній залі.

– *В Україні були певні побоювання щодо організації референдумів, боялися, що вони можуть викликати деструктивні процеси у державі, зокрема прояви сепаратизму. Чи немає для політичних спекулянтів, антидержавних сил таких лазівок у цьому законопроекті, якими вони могли б скористатися на шкоду інтересам Української держави?*

– Усі ці ризики можна нейтралізувати вичерпним переліком тем, з яких дозволено проводити референдум. Якщо у цьому списку виставлено запобіжники від маніпуляцій, плебісцити антидержавного спрямування нам не загрожуватимуть. Якщо ж про запобіжники забути, такий закон стане міною сповільненої дії.

Не бачу нічого негативного у тому, щоб на референдум було винесено питання продажу землі сільськогосподарського призначення. Згідно з міжнародними стандартами, питаннями референдуму можуть бути і питання цілісності держави – відділення або приєднання якоїсь території. Але таке питання має вирішувати вся країна. Це нормально, коли всі громадяни голосують із цього питання. Але ненормально, коли якась територія ініціює референдум і каже: ми відокремлюємося!

– *Чи не буде у нас «параду референдумів», коли на голосування з будь-якого приводу кликатимуть ледь не кожного місяця?*

– А це визначатиметься ще й організаційним бюджетом. У деяких країнах усі витрати на проведення консультативних референдумів бере на себе той, хто їх ініціював. На жаль, цього положення немає у президентському законопроекті, хоча воно було б вельми доречним. Усі витрати на референдум планується покласти на плечі держави. Західний досвід самофінансування плебісцитів звільнив би від перевантажень наш бюджет і підвищив би відповідальність тих суб'єктів, які надумали проводити референдум. Водночас у законопроекті є інші запобіжники від ймовірного «параду референдумів» – необхідна кількість підписів для їх оголошення. Це відсіватиме частину «спамів», які, можливо, з'являться. Повторюся, я не боюся референдумів – цей інструмент може бути дієвим. Я боюся маніпуляцій довкола референдумів (*Високий Замок* (<https://wz.lviv.ua/interview/414731-yakshcho-ne-vystavyty-zapobizhnykiv-proty-antyderzhavnykh-dii-zakon-pro-referendum-bude-minoiu-spovilnenoi-dii>). – 2020. – 18.06).

Безсмертний Р., український політик, дипломат, один із авторів Конституції України, кандидат політичних наук

## Закон про референдум – це бомба, що може спричинити серйозні потрясіння

(Інтерв'ю)

- *Отже, живемо, як у приказці: жили вони бідно й напружено, потім запалала стодола, а потім на фоні загального дисбалансу терміново вирішили провести закон про референдум і народовладдя.*

- Всі прекрасно розуміють: в умовах, коли йде війна, коли ворог загарбав Автономну Республіку Крим, коли кожен день гинуть українські солдати і цивільні люди, борючись за українську територію, відстоюючи український суверенітет, подання закону про референдум, де в одній частині йдеться про те, що питання територіальної цілісності, суверенітету заборонені на розгляді на референдумі, а тут вже цілі розділи розписують, як подібні референдуми мають відбуватися, – ну, як мінімум, це буде викликати словесну емоцію. Хтось каже, що у цьому випадку йде мова про внутрішній адміністративний поділ. Нічого подібного. Ця позиція свідчить про те, що Україна на референдумі може визначати питання щодо передачі іншим державам територій чи набуття суверенітету над певними територіями. І зверніть увагу: там є навіть посилання на міжнародні угоди, у відповідності до яких Верховна Рада має давати згоду. А всі забувають про те, що міжнародні угоди не можна укладати, якщо вони суперечать українській Конституції. А українська Конституція забороняє будь-які маніпуляції з територією чи з суверенітетом. Більше того, українська Конституція взагалі не дає можливості передавати якісь повноваження України, суверена іншим державам чи об'єднанням держав. В українській Конституції – залізобетонна стіна, яка не дозволяє це робити. Всі це знають. Не дивлячись на те, на розгляд Верховної Ради вносять подібний законопроект. Левова частка цього документу віднесена темі референдуму за народною ініціативою. Ну, по-перше, референдум за народною ініціативою в Конституції визначено

як окремий вид референдуму. Всі знають прекрасно, що є таке поняття як предмет будь-якого законопроекту. Так от, з моєї точки зору, навряд чи референдум за народною ініціативою може бути предметом закону про всеукраїнський референдум, і насправді це – ота річ, яка схована в цьому законопроекті.

- *Ми впроваджуємо в законодавче поле України, ну чи намагаємось впровадити таку річ, котра в разі результативного референдуму може переключувати напрацьовані законодавчі ініціативи Верховної Ради, і тоді ми можемо опинитися в ситуації держави, заблокованої із середини. А прикриватись при цьому будуть так званою народною волею і народною ініціативою.*

- Як на мене, за цим стоїть винятково політична мета, і суть цієї мети – або повернутися до відомого процесу збору підписів за референдум за народною ініціативою, яку проводив Віктор Медведчук, або нинішньої дискусії «тож як вчинити з Донбасом і Кримом?», яка активною була рік назад, в період виборчої кампанії. Пам'ятаєте фразу нинішнього президента «ми звернемося до людей»? Ну, по-перше, цьому явно підігрують недосвідчені люди, які весь час говорять про результати опитування на окупованій території, суміжній території, бо тут з'являється ще одна проблема: тема територіальної цілісності – це тема і повноваження всього суверена, тобто того, що ми називаємо українським народом. А в цьому випадку ніби дражнять тих, хто живе на окупованих територіях Донбасу і Криму. Це все розігрує карту російської теми, згадайте ще навіть прихильники України, навіть ліберал-демократи російські говорили про необхідність проведення на території окупованого Криму і Донбасу референдуму про позицію людей і так далі. Все це упаковується у відповідний законопроект і подається як певна передвиборча обіцянка.

- Я, нехотячи, згадую ситуацію з референдумом у 1938 році, коли австрійський народ проголосував на референдумі, будучи одуреним нацистською пропагандою, за приєднання до Рейху, і в тому ж пакеті йшло і «за список Гітлера». А ми розуміємо, наскільки потужно в нас, зокрема, в українських мас-медіа представлена Росія, і розуміємо, в який спосіб вони будуть формувати наративи для того, щоби досягнути потрібного їм результату на народному референдумі. На превеликий жаль, проукраїнські сили матимуть обмаль сил і ресурсів для того, щоби провести ту саму якусь контрпропагандистську роботу.

- Ну, власне, поява самого президента Зеленського, як президента, вона пов'язана з цими технологіями, відповідаючи технології, про яку ми говоримо, адже жодна із обіцянок, які звучали, принципово не може бути реалізована. А одне із них, це, власне, – тема народовладдя. Чому це відбувається, власне, сьогодні? Ну, згадайте вибори політичної сили “Слуга народу” і саму “Слугу народу”, хоч що-небудь із того, що говорилося. Я не вірю, що цей закон пройде парламент, тому що в нього дуже багато проблем ще й на технологічному рівні. Перед опозицією стоїть дуже серйозне завдання – зупинити рух цього законопроекту, тому що він насправді – це така бомба, яка може вибухнути будь-коли при виникненні усередині країни, чи на лінії фронту, чи в Криму чергового загострення.

- Президент Зеленський опинився у стратегічному оточенні, якщо не сказати у стратегічному мішку. І отут з'являється подібна ініціатива, завдяки якій він зможе в певний момент X вмити руки і сказати: “це – не я, це не моє рішення, це вирішив український народ шляхом референдуму”. І от тоді ми можемо побачити абсолютно жахливу комбінацію, коли той чи інший кремлівський політик в Україні, але, звісно, з українським громадянством, з українським паспортом і з необмеженими фінансовими і медійними ресурсами зможе формувати українську думку, аби ухвалити якесь стратегічно абсурдне чи пекельне рішення для України. А Зеленський скаже: “Ну, бачте, це народ, це не я такий”.

- Очевидно, що мова йде про подібний спосіб зловживання, це, по-перше. По-друге, явно йде гра на одну сторону, згадайте скільки разів російський загарбник ставив питання щодо різного роду референдумних процедур. Вочевидь йдеться і про наближення виборів і загравання з місцевими елітами. Хоча, чесно кажучи, у такому випадку слід було би чітко говорити про законопроект про місцеві референдуми, аби чітко обмежити предмет і не дозволяти заходити на поле. А, до речі, зверніть увагу: в законопроекті, якщо є норми, які говорять про заборону, то немає санкцій за порушення чи норм, що відсилають на кодекси, про відповідальність – кримінальну, адміністративну і так далі – щодо порушення певних норм. Тобто, це ще й закон такий яловий, з точки зору дисципліни і порядку, навіть меж, які встановлені в самому законопроекті. Є ще одне питання дуже важливе: технологічно цей закон майже неможливо стикувати із законами про вибори. Звідси виникне ще одна паралельна структура. І в мене склалось таке враження, коли я почав накладати часові рамки закону про референдум і часові рамки законів про вибори, – заборона поєднувати, треба ще й тратити гроші на такі речі, як проведення референдуму. Хоча я ще раз кажу: в усіх демократіях це носить плебісцитний характер. І хіба що питання, пов'язані з Конституцією, носить остаточне рішення.

- А Брексіт?

- Оцьому вітру, яким було запущено руйнування Європейського Союзу, назустріч було пущено кремлівський вітер. Законопроект, про який йде мова, це зустрічний вітер Брексіту. Брексіт носив руйнівний характер і ні до чого доброго не привів ні Великобританію, ні Європу, і тут він матиме руйнівний характер, тому що його технологія, зокрема у нинішніх політичних умовах війни, фактично може зруйнувати і привести до серйозних потрясінь в українській державі.

- Ну, ми маємо вже певний казус, який називається так званий берегівський прецедент. Ми розуміємо, що відбулося в ручному режимі реформатування адміністративної одиниці, й розуміємо, що

вона сталася після зустрічі з представниками Угорщини. Угорський очільник є союзником Путіна. І ми розуміємо, що Угорщина усіляко блокувала євроатлантичні аспірації України не через мовний закон, а тому, що їй надійшла рекомендація з Кремля, тож відповідно знаходили мільйони відмазок. Але тепер вони отримали прикордонний район, так би мовити, з етнічними угорцями. І це може потягнути парад подібних ініціатив.

- В адміністративному поділі принцип номер один – це принцип рівності прав. Немає значення, людина народилася в місті, в районному центрі, в селі – вона повинна мати мінімум необхідних послуг для того, щоби реалізовувати свої потреби як громадянин, врешті-решт, як людина. Неприпустимо створення в адміністративний спосіб національних територіальних одиниць, такі як райони, об'єднані територіальні громади і так далі. Бо сам по собі цей підхід підважує принцип рівності, тому що на цій же території живуть представники інших народів, націй, народностей. Завдання держави – забезпечити принцип рівності. Скоріше за все, мова йде про певну гру, яка продиктована з Москви. І в цьому випадку не стільки були розмови по лінії Київ-Будапешт, як розмови велися між Києвом і Москвою. І в мене таке відчуття, що українську сторону агітувала Москва за прийняття такого рішення. Як ви розумієте прекрасно, це потягне за собою не тільки угорський, потягне румунський, польський і так далі...

- ...болгарський.

- ...болгарський. Так, абсолютно правильно. Але я ще раз кажу: є принцип рівності. Як вирішується ця проблема? Ця проблема вирішується шляхом гарантованого квотного представництва у представницьких органах представників певних національностей. Для цього створюються національні виборчі округи. Умовно кажучи, румуни складають 15 відсотків населення – будь ласка, маєте 15 відсотків в районній раді своїх місць. Угорці мають 30 відсотків – ви повинні мати в районній раді 30 відсотків своїх місць. Але коли переговори на таку тему починають вести люди, які не

знають предмету, суті проблематики і як вона вирішується, отоді з'являються такі рішення. Частина європейських фахівців, заперечує існування таких територіальних утворень, за подібною ознакою. Тим більше, зверніть, будь ласка, увагу на інший момент, з точки зору принципу рівності, є депресивні населені пункти, є населені пункти, які швидко розвиваються. Держава має за цим слідкувати і через бюджет вирівнювати ці речі. У цій ситуації, відділивши певний регіон, можна або занапастити його, або навпаки – вивести його в космічний політ, а сусідній український район і населені пункти звести нанівець.

- Але, певно, йдеться про так звані адміністративні райони, населені росіянами. І Росія буде намагатися тиснути на Київ, аби розіграти саме таку карту. Тобто, це, можливо, – якраз шлях до федералізації. Наразі прихованої, але, можливо, це – початок.

- Ви знаєте, я в цьому випадку навіть слово “федералізація” б не використовував. Чому? Тому що мова йде про створення контрагентів у вигляді от таких територіальних одиниць для того, щоб з ними легше було проводити різного роду речі. Згадайте півторарічної давнини випадок, коли в угорському консульстві в Україні видавалися паспорти з прийняттям присяги і так далі. Вже тоді дія української сторони виглядала імпотентною. Для фахівців існує абсолютно чітка градація – скільки населення має бути, за яким принципом мають створювати територіальні одиниці. В мене складається таке враження, що територіальну реформу і затягують для того, щоб виникали подібного роду покручі.

- Просто, якщо угорські паспорти в консульстві роздавали, то російські паспорти вантажівками ввозять. І ми взагалі не знаємо, яка кількість “українських громадян Росії” проживає в Україні.

- Ну, згадайте, ми роками проходили це по Севастополю, по Сімферополу, по Криму. І тепер то саме маємо на заході країни. І замість того, щоб це кардинально і жорстко присікати, ми починаємо цьому підігрувати. Тобто, насправді проявляється кволість, фахова непридатність – і чиновників, і

кваліть державних інститутів. Я не очікував подібної поведінки від нинішнього міністра закордонних справ. Слухаючи його у питаннях війни, він правильно розставляє пріоритети, і мені здається, наголошу – я припускаю, що помиляюся – навряд це була його ідея зі створенням такого району, – ну вона неправильна, вона помилкова. І поки це помилка, а не злочин, її треба виправляти. І треба в цьому рухові зупинитись.

- *Можливо, міністр просто не хотів повторити долю Пристайка і поїхати в якусь прогресивну бананову республіку.*

- Ми сьогодні маємо біду. Насправді зовнішню політику України сьогодні проводить не міністерство зовнішніх справ, і не міністр, її проводить глава Офісу президента, який на це не має ні повноважень, ні досвіду. І радше всього звідти вітер і дме щодо пропозиції, яку ми зараз обговорюємо.

- *Але ж, пане Романе, подібні речі чи його, наприклад, амбіції, вони ж не прописані в теперішньому законодавчому полі. Це по суті, якась така неформальна узурпація влади, базована на доброму ставленні до себе з боку президента України.*

- В цих діях є не тільки порушення законодавства, в цих діях є ознаки державної зради, тому що Конституція, законодавство категорично забороняє передачу президентом своїх повноважень. Він може лише уповноважити особу на певні дії – підписання документу, обмеживши його компетенцію.

З моєї точки зору, причина того, про що ви говорите, це в інституційних проблемах. От наприклад, запровадження нової безпекової моделі для України, створення ряду органів, змістило пріоритети. Зверніть увагу: ці всі органи, вони діють, є закони, але їх нема в Конституції. Натомість Конституція чітко забороняє такі кроки, особливо в царині, що стосується прав людини. Не може існувати державних структур, які є поза Конституцією, а в той же час вони стосуються прав людини. І на речі, про які ми зараз говоримо, має зреагувати – ДБР, і так далі, тому що це їхня компетенція, Служба безпеки, бо це їхня компетенція. Натомість вони мовчать. Взагалі реакції немає. А між іншим, не дай Бог хтось з опозиції скаже щось про кримських татар, то зразу розповідають про державну зраду. Хоча всі чудово розуміють: угорці, румуни, поляки мають свої держави, татари ніякої держави не мають. І їм треба дати можливість реалізувати їхні етнічні права. Це свідчить про політичне підґрунтя і забарвлення у діяльності державних органів. Це, по-перше. А, по-друге, це свідчить про слабкість опозиції в українському парламенті, яка могла б атакувати на цих серйозних підставах посадових осіб і цілі інституції, які не виконують свої функції (*Еспресо* ([https://espreso.tv/article/2020/06/16/roman\\_bezsmertnyy\\_zakon\\_pro\\_referendum\\_ce\\_bomba\\_scho\\_mozhe\\_sprychynyty\\_do\\_seryoznykh\\_potryasin](https://espreso.tv/article/2020/06/16/roman_bezsmertnyy_zakon_pro_referendum_ce_bomba_scho_mozhe_sprychynyty_do_seryoznykh_potryasin)). – 2020. – 16.06).

**Марусяк О., експерт Центру політико-правових реформ**

## **Україна без Парламенту: які ризики закладено в законопроекті №1017**

**4** лютого 2020 року Верховна Рада України попередньо схвалила законопроект №1017 про внесення змін до статей 76 та 77 Конституції України (щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради України та закріплення пропорційної виборчої системи), поданий Президентом України 29 серпня 2019 р. Уже на наступній сесії Парламенту

(з вересня 2020 р.) депутати можуть ухвалити закон у цілому, і тоді пропоновані ним зміни стануть невід'ємною складовою частиною Конституції України.

Експерти ЦППР неодноразово звертали увагу на необґрунтованість скорочення кількісного складу Парламенту аж на третину, оскільки просте зменшення кількості депутатів України

жодних чином не вплине на ефективність роботи Верховної Ради України. Крім того, якщо порівнювати рівень представництва громадян України в Парламенті з відповідними числовими показниками у державах-членах ЄС (кількість членів парламенту на 100 тисяч населення), то побачимо, що навіть поточна кількість (450) народних депутатів України є вкрай низькою. А пропонуване радикальне зменшення кількості народних депутатів до 300 осіб суттєво зменшить і без того низький рівень представництва громадян України у власному Парламенті.

Однак, якщо Верховна Рада України ІХ скликання все ж таки вважає за необхідне зменшити кількість народних депутатів України, то спочатку їй необхідно усунути ті положення законопроекту №1017, які закладають ризик відсутності в Україні Парламенту протягом певного часу.

Законопроект № 1017 пропонує додати до Розділу XV «Перехідні положення» Конституції України пункт 17 такого змісту:

«Після набрання чинності Законом України «Про внесення змін до статей 76 та 77 Конституції України (щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради України та закріплення пропорційної виборчої системи)» Верховна Рада України, обрана до набрання чинності зазначеним Законом, продовжує виконувати свої повноваження до наступних виборів народних депутатів України».

Оскільки між днем чергових чи позачергових виборів народних депутатів і днем відкриття

першого засідання новообраної ВРУ існує значний проміжок часу (щонайменше місяць), то таке формулювання є вкрай небезпечним для стабільності конституційного порядку, забезпечення національної безпеки України, захисту прав і свобод людини та громадянина.

Тому, щоб унеможливити появу подібних політичних ризиків у майбутньому, ЦППР рекомендує Верховній Раді України скорегувати це положення законопроекту, оскільки відповідно до ч. 1 ст. 90 Конституції України Парламент є постійно діючим органом: повноваження ВРУ припиняються у день відкриття першого засідання Верховної Ради України нового скликання.

Важливо наголосити, що Конституційний Суд України у висновку від 16.12.2019 р. № 7-в/2019 щодо цього законопроекту також звертав увагу на згадану проблему. Однак, розглядаючи та попереднього схвалюючи законопроект №1017, Парламент, на жаль, не врахував зауваження.

ЦППР закликає народних депутатів України утриматися від ухвалення законопроекту №1017 в поточній редакції, оскільки такий шлях проведення конституційної реформи неодмінно призведе до колізій у тексті Конституції, спричинить загрозу існування держави без Парламенту, створить ризики для національної безпеки України, а також призведе до кризи легітимності ВРУ як єдиного органу законодавчої влади в Україні (*Lb.Ua* ([https://ukr.lb.ua/blog/olexandr\\_marusiak/458712\\_ukraina\\_bez\\_parlamentu\\_yaki\\_riziki.html](https://ukr.lb.ua/blog/olexandr_marusiak/458712_ukraina_bez_parlamentu_yaki_riziki.html)). – 2020. – 29.05).

**Савчин М., доктор юридичних наук**

## **Реформа децентралізації: чи є ризики появи сепаратизму**

**К**абінет міністрів затвердив останні плани створення об'єднаних територіальних громад. Міністерство розвитку громад та територій України опублікувало проекти районування українських областей у рамках реформи децентралізації. Зокрема, на Закарпатті буде 5 районів, раніше планувало-

ся – 4. Один із них – Берегівський район, про створення якого не йшлося. Там проживають українські угорці. Другий етап децентралізації забезпечить самодостатність громад, проте повинні враховуватися національні інтереси та історична перспектива. Таку думку в коментарі «Слово і діло» висловив доктор юридичних

наук, експерт із конституційного права Михайло Савчин.

«Побоювання щодо сепаратизму в рамках реформи децентралізації пов'язані з тим, що ми роками жили в Російській Імперії, де було самодержавство, а місцеве самоврядування – це самодостатня, незалежна влада, яка діє на основі Конституції та законів, які визначають повноваження цих рад. Але, коли Верховна рада щось вирішує замість місцевих рад, це неправильно з точки зору конституційного принципу поділу влади. Інше питання, коли місцева рада ухвалює рішення, яке не стосується їхньої компетенції. Тоді – так, можна розпустити місцеву раду, звільнити з посади. Це вже інше питання. Але коли центральна влада втручається в прерогативи місцевої влади, то це «радянщина», – зауважив Савчин.

Створення угорської ОТГ не стане умовою сепаратистських настроїв, проте може бути використано Будапештом у політичних цілях, вважає експерт.

Експерт пояснив, що процес децентралізації скасував «владну ієрархію» та запроваджує механізми ухвалення рішень на місцях усупереч «радянським стереотипам».

При цьому юрист уточнив, що при формуванні рад повинні бути враховані питання національної безпеки й історична перспектива.

«Це питання з Угорщиною, дипломатичне, щодо поділу на територіальні громади, вірогідно, стався після зустрічі Кулеби та Сійярто. Раніше, за часів Австро-Угорщини,

тут було 5 районів, а зараз у Берегівський район об'єднують три. Застороги з боку істориків можуть бути, оскільки питання в тому, що далі буде з Європейським союзом, що з Росією буде. Угорці сприймають питання Трансильванії, як елемент збереження власної ідентичності, і для румунів це також проблема. Але з точки зору конституційного права – конституційна ідентичність», – пояснив Михайло Савчин.

Він додав, що процес децентралізації відбувається навколо перерозподілу владних повноважень, зокрема між місцевими адміністраціями з метою, щоб податки залишалися на місцях і використовувалися громадами на їхній розсуд.

«Це означає запровадження певних моделей розподілу влади, місцеве самоврядування. У нас унітарна держава з деякими винятками: автономія була в Криму, але це було недобре реалізовано. Тепер питання в тому, щоб провести децентралізацію влади. Об'єднання територіальних громад – на другій стадії», – підкреслив експерт.

«Запускається дискусія, що держава на це дає багато грошей. Це ж не держава дає гроші, це ж гроші людей, які там працюють, це їхні податки, й вони мають залишатися на місцях і фінансувати деякі функції держави», – підсумував доктор юридичних наук Михайло Савчин (*Слово і Діло* (<https://www.slovoidilo.ua/2020/06/12/pogljad/polityka/reforma-decentralizacziyi-chy-ye-ryzuku-pouavy-separatyizmu>)). – 2020. – 12.06).

**Берко С.,** адвокатський менеджер Фондації DEJURE,  
**Жернаков М.,** голова правління Фондації DEJURE

## Чергова «судова реформа» Зеленського: імітація і консервування проблем

22 червня В. Зеленський вніс до парламенту законопроект №3711 про судову реформу.

Минуло більше 7 місяців відколи набрав чинності ініційований президентом закон «Про діяльність суддівського врядування», що мав дати старт черговому етапу судової реформи. Свого часу ми вже робили його детальний

аналіз та передбачали можливі ризики його впровадження.

Сьогодні можна констатувати: чергова спроба дати нове дихання судовій реформі провалена, але уроки, очевидно, ніхто не засвоїв.

Закон був із самого початку приречений на такий результат, адже ключову роль у



його виконанні віддали тим, проти кого він спрямований – недоброчесним судовим функціонерам.

І якщо попередній провал можна назвати невдалою першою спробою, то щойно внесений другий законопроект доводить: у Зеленського не збираються серйозно змінювати ситуацію в судах. У цій статті пояснюємо це на прикладі трьох ключових інституцій.

### **Вища рада правосуддя – ще більше повноважень відповідальним за саботаж**

ВРП є «вінцем» судової системи. Саме вона може рекомендувати призначити суддю, притягнути або не притягнути суддю до відповідальності та навіть звільнити.

Тому той, хто контролює ВРП, контролює кожного суддю. Роками рада обслуговувала лише інтереси політиків і олігархів: систематично переслідувала незалежних суддів і навпаки залишала недоброчесних на посадах (більше про це в Реєстрі провалів ВРП).

### **Що обіцяли і що зробили?**

Володимир Зеленський підтримав перезавантаження ВРП ще під час виборів. Те саме згодом пообіцяла президентська партія «Слуга народу».

Планували перезавантажити склад ВРП, залучити міжнародних експертів до добору її членів і надати у раді більшість місць представникам громадськості.

Втім, реальні ініціативи президента та «Слуги народу» сильно відрізняються від обіцянок.

По-перше, перезавантаження ВРП не було запропоновано ні в законі «про суддівське врядування», ні в інших законодавчих ініціативах.

Натомість закон передбачав створення Етичної комісії, яка наполовину має складатися з міжнародних експертів і теоретично могла б звільнити недоброчесних членів ВРП. Втім, на другу половину комісія мала складатися з самих членів ВРП, які відмовилися брати в ній участь, тим самим саботувавши виконання закону.

По-друге, декларуючи бажання очистити ВРП, президент на ділі призначав до її складу

дуже сумнівних осіб: Оксану Блажівську, у доброчесності якої є серйозні сумніви, та Тетяну Розваляєву, яка на посаді судді легалізувала незаконні рішення колишнього президента Януковича.

По-третє, впровадити новий етап реформи за законом довірили тій самій ВРП, яка провалила реформу в попередні роки. Саме цей склад ВРП мав створити Конкурсну комісію для добору нових членів ВККС і Етичну комісію для очищення самої ж ВРП.

Ще перед прийняттям закону громадські експерти попереджали, що нинішній склад ВРП не рубатиме гілки, на якій сидить, та не запустить реальної реформи. Це попередження залишилось непочутим.

Як результат, ВРП успішно провалила формування комісій і звинувачує в цьому всіх, крім себе. На думку її членів, закон був недосконалий, а комісії сформувати не дали міжнародні партнери.

Проте, аргументи ВРП базуються здебільшого на маніпуляціях та дуже «своєрідному» розумінні законодавства. Наприклад, ВРП стверджує, що міжнародних експертів до комісій можуть делегувати тільки певні організації, список яких затверджений МЗС, але у законі про це ні слова.

Ще у листопаді Агентство США з міжнародного розвитку (USAID) і посольство Великобританії в Україні делегували до складу Етичної комісії трьох експертів, що позитивно сприйняли в Офісі президента – автора закону.

До початку лютого ВРП жодним чином не коментувала це рішення, вочевидь, очікуючи, що їм вдасться переконати міжнародників делегувати експертів і до Конкурсної комісії до ВККС.

Лише коли остаточно з'ясувалось, що партнери не готові легітимізувати незаконний конкурс до ВККС, члени ВРП, посилаючись на наданий від Міністерства закордонних справ список, заявили, що «експерти-то не справжні!».

Так ВРП поховала створення Етичної комісії та довела, що заради збереження свого впливу готова на все, навіть на провал реформи.

### **Які зміни пропонує законопроект?**

Якщо коротко, замість оновлення ВРП, відповідальної за провал судової реформи, законопроект Зеленського її... посилює.

Зараз членів ВРП обирають судді, адвокати, прокурори, науковці-правники на своїх з'їздах, а також парламент і президент. Єдиної процедури призначення не існує і нерідко на посади призначаються узгоджені наперед кандидати.

Щоб наповнити ВРП агентами змін, необхідно змінити порядок формування цього органу. На думку експертів, конкурс до ВРП, незалежно від суб'єкта обрання, має бути відкритим. Більше того, перевіряти добросовісність кандидатів потрібно перед тим, як їх обиратимуть – Етичній комісії потрібно дати можливість попередньо відсіяти всіх недобросовісних. Така процедура полегшить потрапляння до ВРП агентів змін.

Питання судової реформи стали центральними умовами співпраці МВФ і України обсягом кілька мільярдів доларів. Під відповідним документом поставили свої підписи президент Володимир Зеленський і прем'єр Денис Шмигаль.

Втім, замість того, щоб ефективно оновити цей орган, Зеленський пропонує надати йому ще більше повноважень: ВРП затверджуватиме всі порядки і методики оцінювання суддів, які здійснюватиме Вища кваліфікаційна комісія суддів, так що навіть у випадку вдалого її оновлення це багато не змінить.

ВККС – один з двох органів, які визначають якість та добросовісність суддів в Україні. Саме Вища кваліфікаційна комісія проводить конкурси на всі суддівські посади.

Вона ж відповідала за переатестацію суддів в Україні, в результаті якої було звільнено лише менше 1% старих суддів. Від якості ВККС прямо залежить те, хто буде призначений на суддівські посади в наступні роки в Україні.

### **Що обіцяли і що зробили?**

Під час виборів Володимир Зеленський та його партія «Слуга народу» підтримали Порядок денний реформи правосуддя від громадських організацій, який передбачав повне перезавантаження ВККС. Громадські організації вимагали залучити до відбору нової

комісії міжнародних експертів, а щонайменше половину у ній мали становити представники громадськості.

В листопаді минулого року Верховна Рада ухвалила ініційований президентом закон, яким всі члени ВККС були звільнені. Новий склад мав бути обраний за участі міжнародних експертів, аналогічно до конкурсу в Антикорупційний суд.

Водночас обіцянка про половину представників громадськості у складі комісії так і не була виконана.

Відкритий конкурс до ВККС заблокувала Вища рада правосуддя. Закон зобов'язав ВРП сформувати нову ВККС до 5 лютого 2020 року, але ВРП зробила все для того, щоб конкурс не відбувся.

Ще у грудні вона затвердила Положення про конкурс до ВККС, яке всупереч закону абсолютно знівелювало роль міжнародних експертів. Саме тому міжнародні партнери відмовились брати участь у процесі, про що і попередили ВРП листом. Тепер же, коли всі строки спливли, ВРП переклала провину на міжнародників.

### **Що пропонує законопроект?**

Чи не єдиним позитивом щойно поданого президентом проекту є збереження конкурсу на посади членів ВККС за участі міжнародних експертів. Інші пропонувані положення здатні помножити і цей позитив на нуль.

По-перше, навіть реформована ВККС фактично залишається «весільним генералом», оскільки всі правила добору і оцінювання суддів визначатиме стара неререформована ВРП.

По-друге, імовірно, добором до ВККС замість міжнародних експертів керуватиме... одіозний голова Окружного адмінсуду Павло Вовк.

Саме він через справи, які перебувають у провадженні ОАСК, має вплив на уповноважену ВР з прав людини Людмилу Денісову, як стало відомо з сумнозвісних «плівок Вовка». Саме Уповноваженій законопроект доручає призначення членів комісії з відбору ВККС у випадку дуже імовірної відмови від цього міжнародних організацій.

**Верховний Суд – не скорочений, але і не оновлений?**

Верховний Суд є найвищою судовою ланкою. Він не тільки ухвалює остаточні рішення в переважній більшості справ, а й встановлює обов'язкову для інших судів судову практику.

Хто контролює Верховний Суд – контролює результат вирішення будь-якої справи.

### **Що обіцяли і що зробили?**

Спроба реформувати Верховний Суд за попередньої влади закінчилася фактичним провалом, як і решта судової реформи. До Верховного Суду пройшли щонайменше 44 недоброчесні кандидати з шлейфом порушень закону, здорового глузду і купою майна, яке вони не можуть пояснити. Ключові посади в «новому» ВС обійняли старі суддівські боси.

Ні президент, ні його партія не давали великих обіцянок щодо Верховного Суду. Натомість, ініційований президентом перший закон передбачив скорочення кількості суддів Верховного Суду з 200 до 100.

Більше того, це також планували зробити за незрозумілими критеріями і процедурою, які мала затвердити нереформована ВРП.

Рішення викликало бурхливу реакцію як серед громадських організацій, професійних спільнот в Україні та міжнародних партнерів. Венеційська комісія в своєму висновку щодо закону визнала, що скорочення ВС необґрунтоване, а нова кількість суддів нічим не підтверджена.

Пізніше Фондація DEJURE порахувала, що для ефективної роботи у Верховному Суді потрібно 198 суддів.

Також Венеційська комісія визнала, що в суспільства могли виникнути обґрунтовані сумніви щодо доброчесності 44 суддів ВС і допустила їхню повторну перевірку «на індивідуальній основі за умови обґрунтованої рекомендації Громадської ради доброчесності».

Таким чином, міжнародна спільнота визнала, що питання призначення суддів Верховного Суду може бути переглянуте, але не в такий спосіб, як передбачено законом.

Згодом Конституційний Суд визнав ліквідацію «старого» Верховного Суду

України неконституційною. Це мав виправити парламент.

### **Що пропонує законопроект?**

До питання Верховного Суду у президента підійшли досить технічно: 9 суддів «старого» ВСУ переведуть до «нового» ВС і протягом року вони мають пройти кваліфікаційне оцінювання, яке проходили їхні колеги.

Водночас жодним чином не вирішується питання перебування у Верховному Суді десятків недоброчесних суддів, які не тільки носять мантиї і отримують дуже високі зарплати з наших із вами грошей, а продовжують здійснювати правосуддя іменем України.

Крім того, новий законопроект не вирішує питання з Окружним адміністративним судом міста Києва, який є не тільки розсадником корупції і центром незаконного впливу на судову систему, а вже кілька років неприкрито здійснює цілком антиукраїнську діяльність.

### **Що робити далі?**

Запропоновані Зеленським пропозиції є показником того, що в президента і його політичної сили не мають бажання не тільки прислухатися до рекомендацій громадських експертів щодо судової реформи, а й виконувати зобов'язання, взяті Україною перед міжнародними партнерами.

Одночасно з тим президент «впевнений, що ми з вами доживемо до моменту, коли буде перезавантаження судової системи».

Якщо так продовжуватиметься й далі, то президенту і його команді варто покинути мрії про будь-яке зростання економіки, а з ними – і про політичне майбутнє. Адже інвесторам і українському бізнесу потрібні не «інвестиційні няні», їм потрібні незалежні і справедливі суди.

Зараз вся відповідальність за судову реформу лежить на парламенті. Від того, чи зважаться вони виправити законопроект президента, залежить їхнє політичне майбутнє, яке у світлі останніх подій і соціологічних опитувань не видається вже зовсім безхмарним (*Українська правда* (<https://www.pravda.com.ua/articles/2020/06/23/7256833/>). – 2020. – 23.06).

Ткачук А., директор з науки та розвитку Інституту громадянського суспільства

## Децентралізація. Стратегія змінюється?

**В**лада повинна визначитися – завершення реформи має відбуватися відповідно до ухваленої раніше Концепції чи є нова ідея? Якщо так, то цю нову ідею мають однаково артикулювати всі учасники владної команди.

Уся риторика публічного простору зараз спрямована на вибори. І вона має дві складові – національну і місцеву. Одні намагаються в'їхати у керівництво громад та областей, критикуючи децентралізацію, інші – використовуючи її нинішні можливості та доступ до правлячої партії.

У цьому передстартовому оркестрі політиків, політологів, чиновників, експертів, кожен з яких грає лише свою мелодію та якомога голосніше, важко розібратися, що відбувається, де правда, а де просто режисерська заготовка.

Куди взагалі рухатиметься українська децентралізація? До завершення реформи у форматі, визначеному Концепцією, де саме територіальні громади є основним суб'єктом місцевого самоврядування? Або до фактичної федералізації, коли обласні ради та «олігархи, яким віддано на відкуп регіони», вирішуватимуть, кому бути головою і як мають діяти ті чи інші територіальні громади?

А може, вже йдеться про згортання децентралізації та встановлення жорсткої вертикалі державної/президентської влади?

Не секрет, що реформа 2014–2015 років здійснювалася за лекалами, підготовленими у 2008–2009 роках. Саме тоді було проведено велику роботу з моделювання територіальних громад і районів, розроблено основні законопроекти: про право територіальних громад на об'єднання, про адміністративно-територіальний устрій, а також різні методичні рекомендації для моделювання та розрахунків.

Варто зауважити, що першу Концепцію реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади було прийнято ще в липні 2009-го розпорядженням №900р. У 2014–2015 роках ми взяли ці розробки за

основу, і реформа почала реалізовуватись. Якщо порівняти затверджені громади та райони 2020-го, то вони кардинально не відрізняються від проєктів 2008–2009 років.

Однак зараз запас цих робіт вичерпується, та й умови дещо змінилися. З одного боку, є величезна підтримка донорів, якої не було в минулі часи, виросло багато різних експертів, які займаються питаннями реформи впродовж 2014–2020 років, і це дуже добре. З іншого – розбалансування етапності робіт, відсутність координації політики у цій сфері всередині органів виконавчої влади і часта зміна міністрів, що ускладнює таку роботу.

Ключовим завданням є нині досить швидке та системне просування нового законодавства для органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій на постреформений період після виборів 25 жовтня 2020 року, передусім у частині компетенцій і повноважень органів (не тільки райрад і РДА, а й територіальних органів виконавчої влади). Також потрібна швидка робота щодо зміни статусу майна РДА, районних рад у районах, які ліквідовуються.

Роботи тут досить багато, і її слід виконати розумно та на системному рівні, аби зміна районного поділу не ввергла українське суспільство у новий виток хаосу.

Та, попри здоровий глузд, зараз відбувається багато надуманих дискусій щодо того, наскільки правильно завершується реформа, чого тут бракує і які ризики вона несе для українського суспільства та української держави.

Від керівництва держави суспільство чує досить різні повідомлення, значна частина з яких є досить контрверсійними і по суті спрямованими не на співпрацю.

Як наслідок, через нерозуміння консолідованої позиції сучасної української влади щодо реформи відбувається повна дезорієнтація суспільства, і це стає проблемою як самої влади, так і загалом українців.

«Не можуть мери бути проти президента, проти вертикалі влади. Це проти держави. Це чистий сепаратизм, який вони прикривають децентралізацією» – Володимир Зеленський.

«Тому позиція АМУ «ми тут місцеві еліти, прийміть нам той закон, який ми написали», – теж не зовсім правильна. Але я впевнений, що ми в будь-якому випадку вибудуємо з мерами конструктивний діалог. Не з цими, так з іншими. Тому що ситуація після місцевих виборів дасть якийсь інший status quo політичній карті країни» – Олександр Корнієнко.

«На мою думку, субрегіональні утворення потрібні, адже 1300 громадам буде важко домовлятися і приймати спільні рішення. Бюджетів у районі не повинно бути, але цей об'єднавчий і координаційний елемент повинен залишитися» – Денис Шмигаль.

«Отже, райони ліквідують, а на субрегіональному рівні з'являються округи. Але округ – це не замітник сучасного району. Функція округів не така, як у сучасних районів. Автори концепції схилиються до того, що округ – суто адміністративна одиниця, і місцевого самоврядування на цьому рівні не буде. Відповідно, не буде і місцевих рад» – Олександр Корнієнко на презентації концепції змін до Конституції.

«У нас є стратегія побудови держави – не дати можливості з'являтися феодальним князівствам, не допустити навіть на йоту підстав для федералізації нашої країни» – Андрій Єрмак.

При таких досить різних повідомленнях з боку представників найвищої влади в багатьох виникають сумніви – куди рухатиметься українська децентралізація? І чи рухається вона взагалі?

До речі, про сильну вертикаль уже говорив президент. А на ZN.UA навіть з'явилася «програмова» стаття народного депутата від правлячої партії «Ліберальні реформи в епоху неофеодалізму» з обґрунтуванням такої необхідності: «Найсвіжіший приклад в Україні – реформа децентралізації. За наявності сильного свідомого середнього класу та розвиненого буржуазного суспільства

вона була б стимулюючим чинником для розвитку регіонів і поліпшення умов ведення бізнесу. Але в умовах неофеодалізму вона несе зворотний ефект, оскільки посилює не громади, а переважно місцевих князків-неофеодалів.

У результаті, замість стимулювання бізнесу, децентралізація сприяє лише дезорганізації системи держуправління, економічному і політичному сепаратизмові. Ні народ, ні малий і середній бізнес ніяк не відчули плодів децентралізації, зате місцеві князки отримали можливість казково збагачуватися за рахунок розпилу величезних грошей, що залишаються на місцях, і посилювати особисту владу... І альтернативи встановленню жорсткого антифеодального режиму в Україні практично немає».

На мій погляд, влада мусить таки визначитися – завершення реформи має відбуватися відповідно до ухваленої раніше Концепції, чи є нова ідея? Якщо так, то цю нову ідею мають однаково артикулювати всі учасники владної команди.

Щодо децентралізації та сепаратизму, то тут варто розуміти, що український варіант децентралізації якраз зшиває країну, з одного боку, додаючи громадам нового імпульсу розвитку та відповідальності за своє майбутнє і свою владу. А з іншого – дає змогу громадам вийти на прямі відносини власне з державою, без участі у цьому проміжних ланок – районів і регіонів.

Таким чином, центр і громади поєднуються тисячами вертикальних зв'язків, співробітництво між громадами створює тисячі горизонтальних зв'язків, і так формується державна стійкість. Громади не є сепаратистами чи автономістами. Таку загрозу можуть створювати регіони, якщо повноваження між різними рівнями територіального устрою розподілено неправильно. До речі, регіоналізація в Україні зразка 2004-го та 2014-го відбувалася по лінії і обласних державних адміністрацій і обласних територіальних органів виконавчої влади. Просто згадайте, хто першим перейшов на бік сепаратистів у Донецьку та Луганську? Підпорядковані Києву міліція і прокуратура. Але підемо далі.

Ключове твердження різних народних депутатів, експертів, політологів, журналістів: в Україні сформувалася система неофеодалізму на районному рівні, і тому ми маємо цю систему розвалити. Спосіб знищення такого неофеодалізму також простий – не обирати районних рад.

Загалом я дуже насторожено ставлюся до ситуації, коли раптом в інформполі починає домінувати одна теза, взята невідомо звідки. Навіть якщо її несподівано дістають із кишені мої одnodумці. Коли нема жодного дослідження, коли нема ніякого об'єктивного підтвердження тези, яку поширюють, чекай біди, адже, швидше за все, ця теза породжена десь в лабораторії проектування керованого хаосу.

Коли взяти районний рівень в Україні, то в нинішніх районах нема феодалізму, він був зруйнований упродовж минулих п'яти років. Головним руйнівником впливу на всі районні процеси «господарників» районного рівня стала децентралізація, зміна функцій прокуратури, створення міжрайонних підрозділів органів державної влади – ті ж прокуратури, суди, податкові, пенсійний фонд тощо. (Безумовно, без реформи правоохоронної системи і судів ми не можемо говорити про стовідсотковий позитивний результат, але міжрайонні органи якраз і нівелюють районний «неофеодалізм»).

На районі агровиробник на 2–5 тисячах гектарів був впливовою людиною, коли сільради були маленькі, і він їх потрохи підготовував, і коли на районі були всі державні органи і через район йшли бюджетні кошти, він там також вирішував усі питання в сауні з головним міліціонером, прокурором, суддею, есбеушником... Після створення об'єднаних громад, їх виходу на прямі відносини з держбюджетом, втрати більшістю районів повного набору державних органів і за обмеженого бюджету ситуація кардинально змінилася.

Так званий неофеодалізм – це не рівень районів, це рівень регіону. Хіба ситуацію навколо Южного—Сичавки в Одеській області закрутила районна рада чи районний магнат? Ні, то депутат облради і ключовий магнат

області. А Новодністровськ? Хто, по суті, виграв у Чернівецької ОДА та КМУ битву за Новодністровськ? Магнат обласного рівня, якому не по зубах виявилось місто, і він його взяв в облогу. І йому методика, рішення рад, рішення уряду не указ. Він переміг. А хто в Харкові вказав місце голові ОДА? Районний фермер? Якраз ні. Концентрація капіталів і достатнього впливу відбувається саме в межах регіону, а не району.

Саме тому ризик неофеодалізму йде не від районних рад, а від обласного рівня, де і відбувається концентрація капіталів і реальної влади олігархів. Коли хтось називає прізвища Коломойського, Ахметова, Пінчука, Жеваго, Вадатурського... всі розуміють, про які регіони йде мова.

Запровадивши тотально партійні вибори в обласні ради, ми точно породжуємо ситуацію для остаточного оформлення на цьому рівні феодалів, адже ці впливові регіональні магнати проведуть туди своїх перевірених кадрів чи просто куплять партійні структури, які є ключовими суб'єктами виборів. Якщо ж передамо на область іще й залишки природних для району повноважень, і райони позбавимо будь-якого представницького голосу, то феодалізм точно може стати реальністю.

Децентралізація – дуже інтелектуально складна реформа, яка потребує постійного «конструкторського» нагляду, аби при впровадженні не відбувалися не санкціоновані «головним конструктором» (спеціальним органом або хоча б Мінрегіоном) зміни, що можуть не просто зашкодити реформі, а й дискредитувати її. На жаль, цього не сталося колись, а тепер це вже пізно. Є лише сподівання, що через досить потужну інерцію реформи її буде завершено з мінімально можливими в цих умовах втратами.

Децентралізована Україна показала себе досить стабільною демократичною системою, яка здатна оперативно реагувати на такі несподівані і глобальні виклики, як пандемія коронавірусу, і робити це більш ефективно, ніж вертикаль виконавчої влади. Тому завершення реформи має враховувати цю перевагу ефективного місцевого самоврядування і

не поховати її партійними «хотілками» чи бажанням установити вертикаль і тут.

Ця реформа – не процес заради процесу. Децентралізація – це інструмент для зростання громад, а відтак, і регіонів. Тому завершення децентралізації має відбуватися із зростанням уваги держави до регіональної політики. Децентралізація та адекватна регіональна політика розвивають міста і села, надають

людям наснаги та можливості для покращення свого добробуту тут, у своїй громаді, творять згуртованість держави та українського суспільства, що і є запорукою нашої безпеки у мінливому світі напруженостей, ризиків та агресії Росії (*Дзеркало тижня* ([https://www.dt.ua/internal/decentralizaciya-strategiya-zminyuyetsya-351508\\_.html](https://www.dt.ua/internal/decentralizaciya-strategiya-zminyuyetsya-351508_.html)). – 2020. – 19.06).

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

## **Как исполнительная власть выстраивает собственную «судебную систему»**

**В** Министерстве юстиции, говоря о проблемах судебной системы, в частности, с отсутствием средств на доставку почтовой корреспонденции, незапуском ЕСИТС и электронного правосудия, нефункционирующей единой базы электронных почтовых адресов госорганов и пр. любят подчеркивать, что помочь бы рады, но «исполнительная власть ни в коем случае не может вмешиваться в осуществление правосудия».

При этом в Минюсте одна за одной зреют инициативы о создании параллельной судам системы обжалования.

Так, несколько лет существует «антирейдерская» коллегия. Ее в свое время собирались упразднить, но вместо этого усиливают полномочия подобных органов. И на этом Минюст останавливаться не собирается – скоро появятся новые инициативы.

Помимо медиации и третейских судов (соответствующие законопроекты уже поданы в Верховную Раду) планируется также создать квазисудебную процедуру по обжалованию решений, действий или бездействия административного органа. Органы исполнительной власти должны будут создать такой механизм обжалования, который чрезвычайно подобен механизму обжалования в суд. Такой механизм предусмотрен законопроектом «Об административной процедуре» № 3475, разработанным Министерством юстиции.

Отдельно хотят создать органы, которые будут решать инвестиционные споры, «новый Международный коммерческий арбитраж» с нуля, с опцией приглашать туда иностранных судей.

«Весь этот комплекс альтернативного решения споров плюс квазисудебный механизм административного обжалования – это то, что позволит нам выстроить систему, которая, с одной стороны разгрузит суды, а с другой – создаст здоровую конкуренцию: кто станет лучшим защитником в стране, в том числе для инвестора? В идеале это должны быть суды. Но еще лучше, если до судов дело доходить не будет. Это и есть цель Министерства и правительства», – открыто отметил в ходе одного из многочисленных выступлений министр юстиции Д. Малюська.

К слову, и законопроект Минюста «Об очищении власти» о создании соответствующей комиссии по люстрации также предлагает перепоручить функции суда специально созданному органу, который будет рассматривать жалобы люстрированных и решать, законно ли они попали под очищение власти.

Альтернативу государственной судебной системе преподносят под лозунгами ее разгрузки и большей оперативности для граждан и бизнеса (идеал для Минюста – перепоручить решения судебных споров

искусственному интеллекту). Однако споры все равно, как показывает практика, идут в суды.

Будет ли такое нагромождение от Минюста эффективно работать – большой вопрос. Возможно, стоило бы сначала отыскать первопричины соответствующих споров и бороться с источником проблем, а не создавать дополнительные органы или административные рычаги?

Помимо создания альтернативной государственным судам системы, руководство Минюста признало, что и 95% Меморандума Украины с МВФ в части судебной реформы также готовили «чиновники» совместно с «экспертами». В частности, положение о создании комиссии по проверке членов Высшего совета правосудия на добропорядочность.

«МВФ вимагає очистити ВРП від недоброчесних, щоб Україна отримала наступний транш. Тож, якщо в законі цього не буде, вітаємо: ми не дотрималися вимог міжнародних партнерів і знову імітуємо

судову реформу», – пишуть, видимо, именно эти «эксперты» в фейсбуке.

Решение Конституционного Суда Украины о неконституционности создания подобных комиссий по проверке добропорядочности для ВСП, как для экспертов, так и для руководителя Минюста, видимо, ничего не говорит.

Очевидно, что пока инициативы по преобразованию законодательства в сфере судоустройства будут исходить от исполнительной власти, ничего хорошего ни гражданам, ни бизнесу ждать не стоит. А исполнительной власти время вспомнить о своих задачах, прописанных в Конституции и законодательстве – в частности о том, что эти задачи не ограничиваются лишь реформированием и перераспределением в рамках реформ полномочий (*Судебно-юридическая газета* (<https://sud.ua/ru/news/blog/172085-kak-ispolnitelnaya-vlast-vystraivaet-sobstvennyu-sudebnuyu-sistemu-383cb1>). – 2020. – 23.06).

**Богатир В., адвокат, заслуженный юрист України, керуючий партнер адвокатського об'єднання «Богатир та партнери»**

## **Мантії vs мундири. КСУ скасував один з механізмів тиску прокуратури на суд та суддів**

*Nemo est supra legem  
Ніхто не може бути над законом*

**К**онституційний Суд України 11 червня 2020 року ухвалив рішення № 7-р/2020, яким визнав неконституційною статтю 375 Кримінального Кодексу України, котрою встановлено кримінальну відповідальність суддів за постановлення «завідомо неправосудного» вироку, рішення, ухвали або постанови.

На сьогодні розвинута практика, коли прокурори роками не визнають і ухиляються від виконання судових рішень в процесі оскарження їхньої бездіяльності і протиправних дій. Натомість, «прокуратори» штампують кримінальні провадження по «неслухняних» суддях.

Політична реакція на рішення Конституційного Суду України була різною, але будь-яке рішення суду треба виконувати! На жаль, практика показує, що це не влаштовує здебільшого органи прокуратури, які на всіх ланках як до, так і після численних реформувань не виконують рішення судів, а дієвого механізму примусу не існує і законодавчо це питання не врегульовано.

Ще більший сум викликає факт того, що правовий нігілізм починається саме з представників державного обвинувачення. Очевидно, що цьому питанню слід було б приділити окрему увагу Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини.



Рішення Конституційного Суду України було схвально сприйняте Моніторинговою місією ООН з прав людини. Генеральний Директорат з прав людини та верховенства права Ради Європи наголошував на тому, що рішення, по якому держава (державний орган, установа, в тому числі прокуратура) є відповідачем, має виконуватися цим відповідачем без зволікань, без затримок та зайвих адміністративних та бюрократичних перепон, беззаперечно. Тобто такі рішення мають виконуватися одразу, без накладення додаткового тягара адміністративних чи правових процедур.

Отримані в Державній судовій адміністрації України та Офісі Генерального прокурора жахливі статистичні дані вказують на неадекватну кількість кримінальних проваджень порівняно з постановленими обвинувальними вироками.

Діалектична суперечність між кількістю заведених «правоохоронцями» кримінальних проваджень і кількістю обвинувальних вироків прямо вказує на те, що більшу суспільну небезпеку складають «сині мундири», які загубили свою честь і гідність під час численних недолугих реформ.

### Порівняльний аналіз кількості кримінальних проваджень та вироків за статтею 375 КК України



Наведена статистика яскраво ілюструє результати діяльності цілої низки Генеральних прокурорів та свідчить про свідоме безпідставне переслідування суддів прокурорами всіх рівнів, яке нічим не закінчувалось. Тисячі кримінальних проваджень, які в більшості своїй слугували лише елементом тиску.

Наприклад, в 2017 році на 517 заведених кримінальних проваджень за статтею 375 Кримінального кодексу України 1 особу було засуджено і 2 було виправдано. І це не дивно, враховуючи відсутність юридичної

освіти у тогочасного Генерального прокурора України. Найбільш результативним виявився для прокурорів 2010 рік, коли було засуджено 3 особи і виправдано 1 особу, але отримати кількість порушених кримінальних справ в цей період нам не вдалось, оскільки формування офіційної звітності з використанням даних Єдиного реєстру досудових розслідувань було запроваджено з 2013 року. Таблиця показує репресивний тиск прокуратури, яка в усі часи була і залишається ефективною лише в частині політичних розправ.

### Кількість засуджених та виправданих осіб за статтею 375 КК України за 2010 – 2019 роки



Безумовно злочини в сфері правосуддя мають не тільки високий ступінь суспільної небезпеки, а представники суду і правоохоронних органів, які діють всупереч інтересів служби та правосуддя становлять особливу небезпеку для державності.

Гарантії суддівської та адвокатської діяльності мають неухильно дотримуватись правоохоронцями, які звикли до безкарного їх порушення і повної зневаги до рішень суду, які набули законної сили. Очевидно, що діючому Генеральному прокурору вже не вдасться забезпечити законність та правопорядок внаслідок численних скандалів та невдалої спроби багатополлярної політизації відомства.

Генеральний прокурор має забезпечувати чітке дотримання закону всіма підлеглими та бути гарантом правопорядку, а не флюгером будь-яких політичних віянь.

Сьогодні прокуратура складається здебільшого з малокваліфікованих юристів, які легко піддаються впливу політично заангажованого керівництва.

Наведу лише один приклад, за результатами непрозорої атестації, документи якої було знищено, до офісу Генерального прокурора потрапили особи, результатом діяльності яких є один виправдувальний вирок за останні сім років. Діяльність таких «горе прокурорів» зумовила повну втрату довіри не лише до цих службових осіб, а й до Офісу Генерального прокурора. Триває хвиля поновлень незаконно звільнених цілою чередою скороспілих Генпрокурорів. Хто і коли понесе відповідальність за ці прорахунки та багатомільйонні збитки державі?

Деякі «цінні» співробітники Державного бюро розслідувань, які дістались цьому

відомству у спадок від Генеральної прокуратури України разом з співробітниками Офісу Генерального прокурора зятято продовжують переслідування, не визнаючи обов'язковості «незручних» судових рішень всіх рівнів від районних до Конституційного, створюючи юридичну невизначеність та порушуючи принцип верховенства права. Такий жалюгідний стан органів прокуратури, як і правоохоронної системи в цілому не відповідає принципам відкритості та прозорості. Генеральний прокурор, як і керівники Міністерства внутрішніх справ та Служби безпеки України ніколи не працювали в цих органах та не мали жодного досвіду в сфері правоохоронної діяльності до призначення їх на ці відповідальні посади.

Питання контролю за діяльністю суддів та довіри суспільства до судів є одним з ключових при здійсненні правосуддя. Де ж взятись довіри до суду, якщо державний обвинувач, будучи одним з учасників процесу, ставить під сумнів добросовісність суду, в якому має довести свою позицію. Репресії на суддів призвели до «зрощування» прокуратури та суду, який так і не позбавився обвинувального ухилу. Дійшло до того, що Голова Верховного Суду нарікає на неможливість забезпечення обвинувальних вироків поки адвокатура буде сильнішою за прокуратуру. Що і для кого вона забезпечує?

Доки суддя не буде незалежним і не буде стояти на позиції рівності сторін в процесі, доти українцям залишається лише мріяти про справедливе правосуддя.

Конституційний Суд України скасував один з механізмів тиску прокуратури на суд і переслідування суддів, а чи стануть суди і судді при цьому порядними та добросовісними, покаже

час. Є над чим працювати й законодавцю, про що прямо зазначено в самому рішенні Конституційного Суду України.

Державницький підхід в прокурорській діяльності має забезпечувати законність та правопорядок, які становлять суспільний інтерес. Наступний Генеральний прокурор

України має забезпечити насамперед ефективне підтримання державного обвинувачення і покласти край політичним переслідуванням, які увійшли в моду при кожній зміні політичного режиму (*Українська правда* (<https://www.pravda.com.ua/columns/2020/06/23/7256797/>). – 2020. – 23.06).

## КОНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

### Латвія

Конституційний суд Латвії визнав, що мовне регулювання, установлене для приватних вузів країни, не відповідає праву на освіту та свободі наукової творчості.

Як повідомляється на офіційному сайті суду, «КС визнав норму, яка вимагає реалізації учбових програм приватних вищих навчальних закладів і коледжів на державній мові, такою, що суперечить конституції країни».

КС дав час парламенту до 1.05.2021, щоб той оцінив, як змінити мовне регулювання в приватних вузах та коледжах і зробити його відповідним основному закону.

Раніше Сейм Латвії заборонив викладання в приватних вузах нелатиською мовою (*Закон і Бізнес* ([https://zib.com.ua/ua/143083-zaboronu\\_privatnim\\_vuzam\\_vikladati\\_inshimi\\_movami\\_viznano\\_n.html](https://zib.com.ua/ua/143083-zaboronu_privatnim_vuzam_vikladati_inshimi_movami_viznano_n.html)). – 2020. – 17.06).

### Франція

Нова Каледонія, французьке адміністративно-територіальне утворення в Тихому океані, проведе новий референдум про незалежність від Франції.

Як повідомляє АФР, спочатку голосування було заплановано на 6 вересня 2020 року, але було перенесено на 4 жовтня 2020 року через пандемію коронавірусу.

Другий референдум про незалежність від Парижа відбудеться через два роки після першого, на якому 57% жителів архіпелагу проголосували за те, щоб залишитися в складі Франції (*НВ* (<https://nv.ua/ukr/world/countries/u-franciji-perenesli-referendum-pro-nezalezhnist-novoji-kaledoniji-ostanni-novini-50096070.html>). – 2020. – 24.06).

### Вірменія

«Нам необходимо не только произвести конституционные изменения, нам дэ-юре нужна новая Конституция», – заявил сегодня на заседании специализированной комиссии по конституционным реформам премьер-министр Армении Н. Пашинян, добавил: он не из тех людей, которые считают, что Конституция страны должна подвергаться частым изменениям.

По его словам, обычно изменения в Конституцию вносятся, исходя из политической целесообразности, где большую роль играет приведение в соответствие с конкретной персоной или конкретным кругом.

«Я пришел к убеждению, что нет политической необходимости менять Конституцию, а есть государственная необходимость принятия новой Конституции», – заявил Н. Пашинян.

Как он отметил, в Армении нет органической связи между государственным строем и волей гражданина.

«Полагаю, одна из важных причин этого заключается в том, что в истории Третьей республики у нас не было такой Конституции или конституционной реформы, чтобы гражданин считал себя участником этого процесса, формирования этого текста и государственного строя. И это

главная существующая в нашей реальности концептуальная, философская и содержательная проблема. Соответственно, очень важно, чтобы мы сумели создать органическую связь между государственным строем и волей гражданина... Это важнейшая задача, которая поставлена перед нами: гражданин РА должен считать своей Конституцию», – сказал премьер (*Panorama* (<https://www.panorama.am/ru/news/2020/06/15/23103200>). – 2020. – 15.06).

## Білорусь

Утримуваний наразі під вартою претендент на посаду президента Білорусі, банкір Віктор Бабарико запропонував провести республіканський референдум, щоб змінити Конституцію Білорусі, взявши за зразок документ 1994 року.

Про це опозиціонер заявив на відео, оприлюдненим у зв'язку із його затриманням. 19 червня 2020 року воно з'явилося на YouTube.

За словами політика, в Білорусі необхідно змінити існуючий конституційний лад.

«Я хочу оголосити нову ініціативу, і я дуже сподіваюся, що ви мене в цьому підтримаєте. Я пропоную провести республіканський референдум щодо зміни Конституції Республіки Білорусь і спробувати її повернути, взявши за зразок Конституцію 1994 року. Де вже було передбачено і обмеження президентських термінів, і розмежування трьох гілок нашої влади. І найголовніше – було право народу на визначення своєї долі», – сказав Бабарико.

Для цього слід зібрати необхідну кількість підписів.

«Я абсолютно впевнений, що раз ми за один місяць зібрали 400 тис. (підписів – ред.), то вже якимось за два місяці ми зможемо зібрати 450 тис. (підписів, необхідних для проведення референдуму – ред.). Людей, які будуть готові незалежно від того, хто перемає 9 серпня, зробити свою країну такою, якою вона повинна бути. Країною, в якій буде геть відсутні хамство, в якій буде повага один до одного і найголовніше – повага до народу», – пояснив він.

Для цього, як зазначив Бабарико, потрібно сформувати ініціативну групу більше ста чоловік, сформулювати необхідні зміни, які винесуть в питання референдуму, і зібрати 450 тис. підписів.

«Я вважаю, що ця ініціатива найяскравішим чином покаже єдність білоруського народу, його прагнення до справжнього народовладдя. Я думаю, незалежно від того, хто буде 9 серпня переможцем, до Нового року Білорусь буде з новою Конституцією», – наголосив Бабарика на відео (*Главком* (<https://glavcom.ua/world/observe/opozitsija-u-bilorusi-proponuje-povernutisja-do-konstitutsiji-1994-roku-688130.html>). – 2020. – 20.06).

## Венесуела

Президент Венесуэлы Николас Мадуро заявил, что в 2022 году в стране может пройти референдум, на котором жители стран выскажутся по вопросу его отставки.

По словам Мадуро, Конституция позволяет проводить референдум по отставке президента посреди его срока.

«10 января 2022 года можно будет начать сбор подписей за референдум об отмене мандата президента Мадуро. Они могут выходить на улицы и собирать подписи граждан», – заявил президент Венесуэлы (*НВ* (<https://nv.ua/world/countries/venesuela-maduro-gotov-k-referendumu-po-otstavke-poslednie-novosti-50096170.html>). – 2020. – 25.06).

## Російська Федерація

Російська Федерація, як країна-член Ради Європи, що ратифікувала Європейську конвенцію з прав людини, повинна виконувати рішення Європейського суду з прав людини.

Такою є оприлюднена у четвер думка Європейської комісії Ради Європи за демократію через право (Венеційська комісія) щодо запропонованих президентом Росії Володимиром Путіним змін до конституції, за якими РФ може не виконувати рішення ЄСПЛ, повідомляє власний кореспондент Укрінформу.

«Ратифікувавши Європейську конвенцію з прав людини та визнавши юрисдикцію Європейського суду з прав людини, вона (РФ – ред.) взяла на себе зобов'язання виконувати рішення Суду. Відтак, не існує вибору виконувати або не виконувати постанови Страсбурзького суду: згідно із ст. 45 Конвенції, постанови ЄСПЛ є юридично зобов'язуючими», – наголосили експерти Венеційської комісії.

У комісії зауважили, якщо у країнах конституція має переважну силу над Європейською конвенцією з прав людини, то це не означає, що рішення ЄСПЛ не повинні виконуватися.

Венеційська комісія також висловила занепокоєння запропонованими в РФ змінами до основного закону.

Як повідомлялося, 14 березня 2020 року у РФ був прийнятий запропонований президентом Путіним закон «Про удосконалення врегулювання окремих питань організації і функціонування публічної влади».

Рада Європи спрямувала до Венеційської комісії запит на опрацювання експертизи щодо цього проєкту конституційних змін 27 травня, реагуючи на звернення 128 російських юристів, політологів та правозахисників.

Згідно з цими поправками пропонується відмовлятися від виконання рішень міжнародних судів, включаючи ЄСПЛ.

«Всенародне голосування» щодо запропонованих поправок до конституції пройде в РФ 1 липня 2020 року.

Водночас поправки передбачають «обнулення» президентських строків Путіна, який за нинішньою конституцією РФ не може висувати свою кандидатуру на президентських виборах після двох поспіль шестирічних періодів перебування на цьому посту (*Укрінформ* (<https://www.ukrinform.ua/rubric-world/3048049-venecijska-komisija-prokomentovala-putinski-popravki-do-konstitucii.html>). – 2020. – 22.06).









**КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС  
В УКРАЇНІ:**

**ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ**

**№ 6 (74) 2020**

**(25 травня - 25 червня)**

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

Комп'ютерна верстка:  
Н. Крапіва

Підп. до друку 26.06.2020.  
Формат 60x90/8. Обл.-вид. арк. 9,02.  
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.