



КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ:

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

У НОМЕРІ:

- **АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС**

∨ *Реформа децентралізації в Україні:
основні тенденції та перспективи завершення*

- **СУСПІЛЬНА ДУМКА**

∨ *Зрив реформування: які судді нищать
європейський потенціал України*

- **ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР**

∨ *Законодавчі ініціативи Президента
щодо судової реформи: експертний аналіз*

№ 2 лютий 2021

**КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС
В УКРАЇНІ:
ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ
№ 2 (82) 2021**

(25 січня - 25 лютого)

Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів

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

Редакційна колегія:

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

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

Ю. Половинчак, керівник НЮБ;

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

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

Заснований у 2014 році
Видається один раз на місяць

Передрук – тільки з дозволу редакції

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

ЗМІСТ

АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

Мищак І.

Реформа децентралізації в Україні: основні тенденції та перспективи завершення.....3

НОВИНИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ 8

КОНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ УКРАЇНИ 10

СУСПІЛЬНА ДУМКА

Г. Чижик, М. Жернаков, К. Бутко, Українська правда: Судова реформа Зеленського: очищення судів не буде 12

Г. Корба, ВВС Україна: Вбити українського Кошія. Чому саме суди можуть знищити або врятувати Україну 16

І. Новиков, Закон і Бізнес: Флюїди любові та ненависті 20

А. Кауфман, Закон і Бізнес: Змагання за врядування 22

Р. Маселко, 24 канал: Зрив реформування: які судді нищать європейський потенціал України..... 25

О. Добробут, Закон і Бізнес: Під себе правила..... 27

І. Петренко, Деро.ua: Головатий замість Тупицького: Чи правда, що Конституційний суд скоро запрацює..... 29

О. Яхно, Українська правда. Блоги: Что не так с идеей всеукраинского референдума..... 32

Український кризовий медіацентр: Народовладдя через референдум? Аналіз і наслідки закону 33

Г. Друзенко, Дзеркало тижня: Пряма демократія і закони Ньютона 35

С. Грабовський, День: Референдум як інструмент..... 43

С. Рахманін, Дзеркало тижня: Ядерна кнопка в руках кнопкодава 45

О. Саєнко, ЦППР: «Соціальний монстр» замість децентралізації: Уряд роздуває чиновницький апарат за бюджетний кошт 49

ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ, ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ, ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ 50

ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР

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

Ключові проблеми діяльності Конституційного суду України..... 53

Заява коаліції Реанімаційного Пакета Реформ 58

Хавронюк М. Одне рішення Конституційного суду і сотні топосадовців полегшено видихають (Інтерв'ю) 59

Плотницький Б. Судді живуть і працюють в умовах інформаційного терору під наглядом десятка контролерів (Інтерв'ю) 63

Хавронюк М. Судова реформа... шляхом регресу 68

Епель О. Кожна нова влада вважає, що лише і виключно через судову реформу можна подолати ту чи іншу кризу (Інтерв'ю) 72

Жернаков М. Комітет з правової політики імітує конкурс до КСУ і поглиблює кризу 76

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

Ключові проблеми парламентаризму 77

Законодавчі ініціативи Президента щодо судової реформи: експертний аналіз..... 88

Коліушко І. Закон про референдум просто потрібний, щоб він висів на стіні як рушниця (Інтерв'ю) ... 91

КОНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Великобританія..... 96

Туреччина..... 97

Киргизстан..... 99

АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

Мищак І., доктор історичних наук, професор

Реформа децентралізації в Україні: основні тенденції та перспективи завершення

Децентралізація як процес передачі частини повноважень органів центральної влади органам місцевого самоврядування вже тривалий розглядається в Україні як вагомий елемент надання реальних владних повноважень безпосередньо громадянам, наближення народовладдя в нашій державі до західних демократичних стандартів. Адже, як свідчить зарубіжний досвід, передусім країн Європейського Союзу, все більше справ, які найбільше турбують громадян, вирішуються на місцевому рівні, не потребуючи залучення держави. Водночас така можливість є лише там, де сформовані спроможні громади, які мають як відповідні повноваження, так і належні матеріальні та фінансові ресурси для реалізації потреб своїх мешканців.

Правову основу децентралізації в Україні було закладено упродовж останніх 6 років. Так, ще у 2014 р. розпорядженням Кабінету Міністрів була схвалена Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, а постановою Уряду затверджена Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року. Своєю чергою, Верховна Рада України Законом від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII «Про добровільне об'єднання територіальних громад» започаткувала процес добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, а також добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад, який завершився 2020 року. Для забезпечення здійснення реформи було ухвалено низку інших законодавчих та підзаконних актів, які дали змогу розпочати її реалізацію.

Традиційно ідея децентралізації підтримується в Україні різними політичними силами, а її здійснення входить до передвиборчих програм як парламентських політичних партій, так і кандидатів на посаду

Глави держави. Оскільки зазначена реформа потребує внесення змін до Конституції України, відповідні законопроекти, як правило, вносяться Президентом України. Так, свого часу проєкт Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) № 2217а від 1 липня 2015 р. (доопрацьований законопроект від 15 липня 2015 р.), ініціатором якого виступив п'ятий Президент України П. Порошенко, було попередньо схвалено Верховною Радою України VIII скликання 31 серпня 2015 р. Проте в процесі подальшого обговорення так і не було досягнуто згоди щодо усунення ключових критичних зауважень. Ідеться, зокрема, про запровадження інституту префекта як представника центральної влади на місцях, надання Президентові права тимчасово зупиняти повноваження посадових осіб й органів місцевого самоврядування та призначати тимчасового державного уповноваженого, надання Верховній Раді України права за поданням Президента України достроково припиняти повноваження посадових осіб й органів місцевого самоврядування та призначати позачергові вибори у визначеному законом порядку у разі визнання Конституційним Судом України їх актів такими, що не відповідають Конституції України тощо. Перелічені новації викликали критику представників різних політичних сил та експертів, а головне – органів місцевого самоврядування, які вважали такі зміни порушенням їхніх прав і посяганням на гарантовану Конституцією незалежність місцевого самоврядування. Відсутність консенсусу стосовно цих та інших положень призвела до провалу конституційної реформи щодо децентралізації Верховною Радою України VIII скликання.

Уже у 2019 р. практичним наслідком реалізації відповідних суспільних очікувань та

передвиборчих обіцянок стало підтвердження Президентом України В. Зеленським курсу на децентралізацію влади та реєстрація ним у парламенті проєкту Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) № 2598 від 13 грудня 2019 р. Однак серед основних ідей законопроєкту було чимало тих, які вносилися ще П. Порошенком. Тож цілком прогнозовано законопроєкт Президента України В. Зеленського також викликав критику не лише опозиційних до влади політичних сил, а й представників місцевого самоврядування та неурядових організацій. Зокрема, було оприлюднено Спільну заяву міських, селищних, сільських голів, голів об'єднаних територіальних громад та експертів з питань децентралізації влади і місцевого самоврядування, в якій зазначено, що «запропоновані законопроєктом № 2598 зміни, порівняно з чинною Конституцією України, містять ознаки централізації влади, звужують статус органів місцевого самоврядування та надмірно розширюють контрольні повноваження держави в особі префектів та Президента»¹.

Враховуючи ці та інші критичні зауваження, Глава держави відкликав попередній законопроєкт та вніс на розгляд Верховної Ради доопрацьований. Разом із тим законопроєкт, навіть у доопрацьованій формі від 27 грудня 2019 р., містив ряд положень, які потенційно можуть нести загрозу звуження прав органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Такими були право префекта здійснювати виконавчу владу в округах і областях, містах Києві та Севастополі, видавати акти, які є обов'язковими на відповідній території, призупиняти дію актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України з одночасним зверненням до суду, вносити Президенту України подання про

зупинення дії ухваленого радою громади, головою громади, окружною, обласною радою акта, що не відповідає Конституції України та створює загрозу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрозу національній безпеці, та про тимчасове зупинення у зв'язку з цим повноважень голови громади, складу ради громади, окружної, обласної ради тощо.

Чи не найбільше критики викликала норма про право Президента України у разі ухвалення радою громади, головою громади, окружною, обласною радою акта, що не відповідає Конституції України та створює загрозу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрозу національній безпеці, за поданням префекта зупиняти указом дію відповідного акта й тимчасово зупиняти повноваження голови громади, складу ради громади, окружної, обласної ради та призначати тимчасового державного уповноваженого. У разі визнання Конституційним Судом України зазначеного акта таким, що не відповідає Конституції України, Верховна Рада України за поданням Президента України повинна достроково припинити повноваження голови громади, ради громади, окружної, обласної ради. Так само сумнівними видавалися пропозиції визначати на рівні законів, а не в Конституції, засади правового статусу голів громад, депутатів рад громад, окружних, обласних рад, порядок утворення, реорганізації та ліквідації виконавчих органів ради громади, виконавчих комітетів окружних, обласних рад, обсяг їх повноважень тощо². Зрештою, зазначений законопроєкт незабаром знову був відкликаний суб'єктом законодавчої ініціативи. Тож питання внесення змін до Конституції у частині децентралізації й надалі залишається актуальним.

Розуміючи усю складність внесення змін до Конституції та тривалість такого процесу,

¹ Спільна заява міських, селищних, сільських голів, голів об'єднаних територіальних громад та експертів з питань децентралізації влади і місцевого самоврядування. *Український кризовий медіацентр*. 2019. 19 грудня. URL: <https://uacrisis.org/ua/74427-decentralization-common-statement>

² Мишак І. М. Деякі проблемні аспекти законопроєкту про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади). *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2020. № 1. С. 60–67.

Верховна Рада України IX скликання у співпраці з Урядом та Президентом розробила пакет законів і підзаконних актів, покликаних продовжити хід реформи. Так, у зв'язку із завершенням дії Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року, Кабінет Міністрів України постановою від 5 серпня 2020 р. № 695 затвердив Державну стратегію регіонального розвитку на 2021–2027 роки. Ця Стратегія визначає генеральний вектор сталого розвитку регіонів та розроблена відповідно до Цілей сталого розвитку України до 2030 року, затверджених Указом Президента України від 30 вересня 2019 р. № 722. Згідно з документом, першочерговими завданнями нової регіональної політики є прискорення економічного зростання регіонів, підвищення їх конкурентоспроможності на основі ефективного використання внутрішнього потенціалу, створення нових робочих місць, покращення зайнятості населення, створення умов для повернення на батьківщину трудових мігрантів.

Коментуючи ініціативи Кабінету Міністрів щодо продовження реформи, Прем'єр-міністр України Д. Шмигаль під час відкритого діалогу Уряду та місцевого самоврядування «Україні – сучасне європейське самоврядування», який проходив 7 грудня 2020 р., наголосив, що головним завданням змін, які відбуваються в ході децентралізації, є максимальне наближення послуг до громадян. «Ідеться, перш за все, про нові якісні послуги – оновлені лікарні, сучасні школи, цікаве та безпечне дозвілля. Важливо також не допустити жодного скорочення об'єктів соціальної інфраструктури», – підкреслив Глава Уряду³.

Ідея наближення послуг до громадян головним чином має бути реалізована шляхом

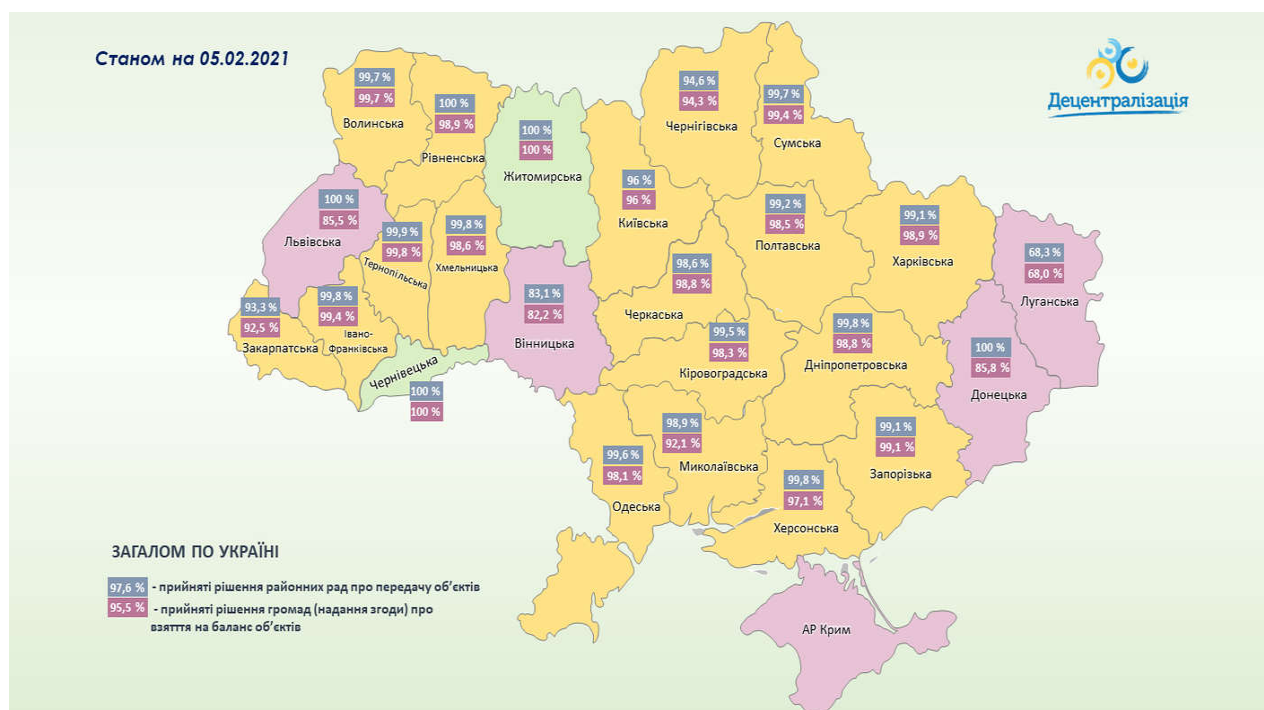
перенесення їх надання з районних центрів до об'єднаних територіальних громад. У зв'язку з цим відпадає необхідність у нинішній кількості районів. Тому адміністративно-територіальна реформа в частині зменшення кількості районів також стала складовою реформи децентралізації.

Як відомо, 17 липня 2020 р. Верховна Рада ухвалила постанову № 807-ІХ «Про утворення та ліквідацію районів», відповідно до якої було ліквідовано 490 районів, а на їх основі створено 136 нових районів (із них 17 районів на тимчасово окупованих територіях: 10 районів в АР Крим, 3 – в Донецькій та 4 – у Луганській областях). Своєю, чергою, ці укрупнені райони мають поступово передати повноваження та майно об'єднаним територіальним громадам. Нині процес передачі об'єктів спільної власності територіальних громад району до комунальної власності територіальних громад вже активно триває. Така передача відбувається на основі ухваленого Верховною Радою України Закону від 15 грудня 2020 р. № 1081-ІХ «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України», яким визначено, що районні ради здійснюють передачу із спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст у власність сільських, селищних, міських територіальних громад установ та закладів, розташованих на їхній території, відповідно до розмежування видатків між бюджетами, визначеного Кодексом (п. 39 «Прикінцевих та перехідних положень»)⁴.

За даними моніторингу Мінрегіону, станом на 5 лютого 2021 р., загалом 95,5 % об'єктів громади вже готові взяти на свій баланс (надали згоду). У цілому по областях процес передачі виглядає так:

³ За крок до децентралізованої України – відбувся відкритий діалог Уряду та місцевого самоврядування. Портал «Децентралізація». URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13047>

⁴ 95,5% об'єктів передані у комунальну власність громад, – дані моніторингу Мінрегіону. Портал «Децентралізація». URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13222>



Джерело: Портал «Децентралізація». URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13222>

За словами Міністра розвитку громад та територій О. Чернишова, надалі, щоб реалізувати можливості децентралізації, необхідно розмежувати повноваження між органами місцевої влади. Для цього потрібно змінити законодавство про місцеве самоврядування та місцеві державні адміністрації⁵. Зокрема, видається доцільним створити виконавчі органи районних та обласних рад, підзвітні та підконтрольні лише цим радам, і перерозподілити повноваження між виконавчими органами рад та районними й обласними державними організаціями таким чином, щоб максимальна кількість повноважень у вирішенні питань місцевого значення була закріплена за виконавчими органами відповідних рад. (На сьогодні такі повноваження згідно з чинним законодавством дублюються органами державної влади та органами місцевого самоврядування.)⁶.

⁵ Олексій Чернишов: у 2020 році створено фундамент децентралізації. Портал «Децентралізація». URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13065>

⁶ Мишак І. М. Законодавче забезпечення місцевого самоврядування в Україні та перспективи його удосконалення. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2013. № 1. С. 54–57.

Прикметно, що співпраця Парламенту й Уряду щодо підготовки необхідних для здійснення децентралізації законопроектів дає свої результати, принаймні це проявилось в плануванні законодавчої діяльності. Так, 2 лютого 2021 р. постановою Верховної Ради України ухвалено План законопроектної роботи Верховної Ради України на 2021 рік. У Додатку до цієї постанови наведено 376 законопроектів, згрупованих за 20 блоками-розділами. Окремий підрозділ – 8.2 – присвячено питанням місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою. До нього включено сім законопроектів, які мають бути розроблені та внесені на розгляд парламенту упродовж року. Це, зокрема, проєкт змін до Конституції щодо децентралізації, а також проєкти законів: «Про префектів»; «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (у частині посилення правової, організаційної та матеріальної спроможності територіальних громад, органів місцевого самоврядування); «Про внесення змін до Закону України «Про співробітництво територіальних громад» (щодо упорядкування окремих питань співробітництва територіальних громад); «Про внесення змін до Закону України

«Про органи самоорганізації населення» (щодо удосконалення порядку організації, діяльності та припинення органу самоорганізації населення); «Про комунальну власність», «Про місцевий референдум»⁷. Крім того, до інших розділів Плану включено ще кілька законопроектів, зокрема «Про службу в органах місцевого самоврядування» (нова редакція), «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо удосконалення механізмів здійснення місцевих запозичень та надання місцевих гарантій», «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо реформування місцевих податків», які також є необхідними в умовах проведення реформи децентралізації. Водночас, як свідчать передбачені терміни внесення на розгляд парламенту вказаних законопроектів, практично всі вони заплановані на кінець року. Так, проект змін до Конституції щодо децентралізації взагалі заплановано на грудень 2021 р., інші базові законопроекти – не раніше осені поточного року.

Нині активно триває робота над проектами законів «Про службу в органах місцевого самоврядування» та «Про місцевий референдум». Обидва можуть бути внесені на розгляд Верховної Ради України вже навесні 2021 р. У цьому контексті слід відзначити, що законопроект «Про місцевий референдум» має особливе значення як для розвитку народовладдя, так і запровадження реального контролю громади за органами та посадовими особами місцевого самоврядування. Так, частиною другою статті 78 чинного Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. встановлено, що повноваження сільської, селищної, міської, районної в місті ради можуть бути припинені достроково за рішенням місцевого референдуму. Водночас порядок проведення місцевого референдуму щодо дострокового припинення повноважень ради визначається законом про місцеві референдуми. Таким чином, єдиний законний

на сьогодні механізм дострокового припинення діяльності зазначених органів місцевого самоврядування заблоковано через відсутність Закону «Про місцевий референдум».

Про важливість і необхідність Закону «Про місцевий референдум» свідчить і той факт, що саме цей механізм контролю громади за діяльністю місцевих органів влади активно використовується в багатьох демократичних державах. У США такі можливості законодавчо передбачені на рівні окремих штатів, у Канаді – у Британській Колумбії, у Німеччині – на рівні окремих земель (Баварія та ін.). Схожу практику запроваджено і в сусідній Польщі. Так, у Польщі місцевий референдум проводиться на підставі Закону про місцевий референдум від 15 вересня 2000 р. з ініціативи ради чи на вимогу не менш як однієї десятої мешканців, які мають право голосу. При цьому референдум вважається таким, що відбувся, якщо в ньому взяли участь не менш як 30 % мешканців, які мають право голосу. Відповідно до Закону референдум з питання розпуску ради гміни (аналог української об'єднаної територіальної громади) до закінчення строку її повноважень проводиться виключно на вимогу виборців за названими нормами, але не раніше, ніж через 12 місяців з дня проведення виборів чи з дня проведення останнього референдуму з питання розпуску ради гміни до закінчення терміну її повноважень. Своєю чергою, референдум про відкликання ради повіту (аналог українського району) згідно зі ст. 11 Закону про повітове самоврядування проводиться на тих самих умовах, але не пізніше, ніж за 6 місяців до закінчення терміну повноважень ради. А відповідно до ст. 17 Закону про самоврядування воєводства (аналог української області) питання дострокового відкликання сеймику воєводства вирішується виключно шляхом воєводського референдуму.

На відміну від України місцеві референдуми у Польщі є досить дієвим механізмом ухвалення рішень, у тому числі здійснення контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Варто відзначити, що відповідно до Закону про місцевий референдум у Польщі можна відкликати не лише склад відповідної ради чи

⁷ План законопроектної роботи Верховної Ради України на 2021 рік: Затверджено постановою Верховної Ради України 2 лютого 2021 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70974

сеймику, а й керівників виконавчих органів – війтів, бургомістрів і президентів міст, старост повітів, маршалків воєводств разом з їхніми управлінськими органами⁸. Отже, ухвалення Закону «Про місцевий референдум» в Україні сприятиме поширенню демократичної практики контролю громади за органами й посадовими особами місцевого самоврядування та спонукатиме останніх до більш послідовної роботи на виконання вимог виборців і власних передвиборчих обіцянок.

Висновки. Реформа децентралізації в Україні активно триває упродовж останніх шести років, а її основним результатом стало створення об'єднаних територіальних громад та укрупнення районів і передача значної частини повноважень на рівень об'єднаних територіальних громад. Зазначені зміни супроводжувалися передачею місцевим громадам частини матеріальних ресурсів, майна та перерозподілом надходжень від державного бюджету до місцевих бюджетів, що істотно посилює спроможність місцевих

громад. Подібні зміни цілком обґрунтовано дали підстави представникам владної команди (як попередньої, так і нинішньої) говорити про їх успішність.

Аналіз законодавчих змін і Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2021 рік також свідчить про спільність зусиль Президента, Парламенту й Уряду щодо завершення реформи децентралізації вже найближчим часом. Разом із тим попередні спроби внесення змін до Конституції України в частині децентралізації, які не принесли успіху, відсутність узгоджених позицій влади й представників місцевого самоврядування щодо ключових проблемних питань, які стали головним «камнем спотикання», а також готовність суб'єктів права законодавчої ініціативи згідно з Планом внести необхідні законопроекти лише наприкінці поточного року вселяють обережний оптимізм щодо можливості завершення реформи вже у 2021 році.

НОВИНИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ

Президент В. Зеленський зареєстрував у Верховній Раді три законопроекти про дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя.

Так, законопроект № 5067 пропонує передати підсудність справ ОАСК Верховному суду як суду першої інстанції.

Законопроект № 5068 передбачає зміни про порядок обрання (призначення) на посади членів Вищої ради правосуддя і діяльності дисциплінарних інспекторів ВРП.

Законопроект № 5069 пропонує зміни до статті 188–32 Кодексу України про адміністративні правопорушення. Ці зміни пропонують встановити відповідальність за невиконання законних вимог такого інспектора.

⁸ Мишак І. М. Механізми контролю громади за діяльністю депутатів місцевих рад в Україні та Польщі (порівняльно-правовий аналіз). *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2016. № 1. С. 56–61.

Внесені законопроекти визначені як невідкладні (*Високий Замок* (<https://wz.lviv.ua/news/429836-sudova-reforma-zelenskyi-vnis-dorady-nevidkladni-zakonoproieky>). – 2021. – 15.02).

Віцепрем'єр-міністр з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України Ольга Стефанішина, міністр юстиції Денис Малюська, заступник керівника Офісу Президента Андрій Смирнов, народний депутат, голова Комітету Верховної Ради України з питань правової політики Андрій Костін та народний депутат, заступник голови парламентського Комітету з питань правоохоронної діяльності, голова Комісії з питань правової реформи Сергій Іонушас взяли участь в обговоренні Стратегії розвитку органів правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки, яка була представлена Президенту Володимирі Зеленському.

Головна мета Стратегії – встановлення основних напрямків політики та пріоритетів

подальшого удосконалення законодавства України про судоустрій, статус суддів та судочинство у взаємозв'язку та взаємодії з іншими інститутами правосуддя.

«Судова система в Україні на сьогодні є однією з найбільших проблем. Насамперед – для звичайних українців, які не мають надії на справедливість у судах і не відчують захисту судової системи. Але є й проблеми іншого характеру – як залучення інвестицій, імідж України. На судовій реформі наголошують усі міжнародні партнери України, і нам треба її зробити», – зазначив Глава держави.

Було погоджено, що найближчим часом збереться Комісія з питань правової реформи при Президентові України.

Крім того, учасники наради обговорили законопроект про Вищу раду правосуддя та питання відбору Вищої кваліфікаційної комісії суддів, запуск Суду інтелектуальної власності, який має стати майданчиком для впровадження повноцінного електронного судочинства на базі Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи.

Також на нараді детально обговорили запровадження інституту суду присяжних.

«Цією законодавчою ініціативою ми насамперед турбуємося про справедливість через залучення людей до правосуддя. Такий суд присяжних підвищує довіру суспільства загалом до судової гілки влади. Реформування судової гілки влади без суду присяжних неможливе», – наголосив Володимир Зеленський (*Офіційне інтернет-представництво Президента України* (<https://www.president.gov.ua/news/prezident-nagoloshuye-na-vazhливosti-provedennya-reformi-sud-66613>)). – 2021. – 18.02).

Президент В. Зеленський заявив про намір домогтися звільнення голови КСУ О. Тупицького. Про це президент розповів 22 лютого, під час спілкування з журналістами на форумі Україна 30 (*Espresso* (https://espresso.tv/news/2021/02/22/zelenskyu_zayavyu_scho_ksu_zapracyuye_pislya_togo_yak_quotpozbudutsyaquot_tupyckogo)). – 2021. – 22.02).

Верховна Рада призначила на посаду судді Конституційного суду Віктора Кичуна. Як передає кореспондент Укрінформу, за відповідний проект постанови проголосував 241 народний депутат.

Перед цим депутати провели рейтингове голосування, за підсумками якого найбільшу кількість голосів – 237 – набрав Віктор Кичун, висунутий фракцією «Слуга народу».

Натомість парламентарії провалили пропозиції про призначення суддею КС трьох інших претендентів: Юрія Павленка, Ольгу Боднар-Петровську та Руслана Сидоровича (*Укрінформ* (<https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3193065-rada-priznacila-suddu-ksu-so-pro-nogo-vidomo.html>)). – 2021. – 18.02).

22 лютого у Верховній Раді зареєстрували проект Закону про внесення змін до статей 85 та 106 Конституції України (щодо порядку призначення на посади та звільнення з посад Директора Національного антикорупційного бюро України і Директора Державного бюро розслідувань), внесений 237 народними депутатами України (реєстр. № 5133). Підписи народних депутатів на підтримку цієї ініціативи збиралися протягом майже 5 місяців (починаючи з жовтня 2020 року).

Законопроект уповноважує Президента України призначати на посаду та звільняти з посади за згодою ВРУ Директора НАБУ та Директора ДБР (з відбором кандидатур на ці посади на конкурсних засадах) у порядку, визначеному законом.

Оцінка ЦППР

ЦППР вітає ініціативу народних депутатів України щодо врегулювання питання щодо призначення Директора НАБУ та Директора ДБР, яке набуло особливої актуальності після ухвалення Конституційним Судом рішень № 9-р/2020 від 28 серпня 2020 р. та № 11-р/2020 від 16 вересня 2020 р. Експерти ЦППР вже неодноразово наголошували на тому, що збільшення обсягу повноважень Президента та Парламенту можливе виключно через внесення змін до Конституції України. Обрана практика ініціювання конституційних змін народними

депутатами України шляхом збору підписів у кількості, яка є достатньою не лише для внесення цього законопроекту до Парламенту відповідно до статті 154 Конституції, а й для його попереднього ухвалення, є позитивним прикладом реалізації стартового етапу конституційного процесу.

Нагадаємо, що 29 серпня 2019 року Президент ініціював 7 різних законопроектів про внесення змін до Конституції України (в т. ч. щодо питання призначення директорів НАБУ і ДБР), але жоден з них так і не був остаточно ухвалений ВРУ через вади юридичного змісту, відсутність необхідної підтримки з боку народних депутатів, а також негативні висновки КСУ щодо трьох із цих законопроектів.

Звісно, Парламенту було б простіше і швидше імплементувати той підхід щодо НАБУ та ДБР, який неодноразово обґрунтував КСУ відповідно до поточного конституційного дизайну (тобто призначення Директора НАБУ і Директора ДБР Кабінетом Міністрів), однак, якщо Верховна Рада має намір змінити цей дизайн, то це є невідчужуваним політичним правом Парламенту (пункт 1 частини першої статті 85 Конституції України). Однак, при цьому необхідно дотримуватися єдиних техніко-юридичних підходів в межах всього тексту Основного Закону при конструюванні нових положень Конституції. Зокрема, у пунктах 11-1 та 11-2, якими пропонується доповнити частину

першу статті 106 Конституції, бланкетна фраза “у порядку, визначеному законом” вживається перед дієслівним формулюванням кадрового повноваження (“призначає на посаду та звільняє з посади”), що є нетиповим для Конституції України, оскільки в тексті Основного Закону вживається інший порядок слів для подібних конструкцій (наприклад, “Голову Верховного Суду обирає на посаду та звільняє з посади шляхом таємного голосування Пленум Верховного Суду в порядку, встановленому законом”, частина третя статті 128).

Законопроектom № 5133 не вирішується проблема статусу державних правоохоронних органів в Україні, до категорії яких належать НАБУ і ДБР відповідно до закону. Правова природа цих органів, а також їх місце у системі органів державної влади все ще залишаються незрозумілими, оскільки чинна редакція Конституції взагалі не містить згадок про такі органи. З огляду це, якщо Парламент чітко не визначить систему органів державної влади відповідно до напівпрезидентської системи врядування в Україні через проведення комплексної конституційної реформи, то у майбутньому щоразу буде виникати потреба внесення змін до Конституції в разі створення нових органів, які нею не передбачені (*ЦППР (http://185.65.244.102/ua/news/20874870-u-parlamenti-zareestrovano-zakonoproekt-provnesennya-zmin-do-konstitutsiyi-ukrayini). – 2021. – 24.02).*

КОНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ УКРАЇНИ

Венеціанська комісія отримала лист від голови Верховної Ради Д. Разумкова щодо двох законопроектів про діяльність Конституційного суду України. Як повідомляє Укрінформ, про це йдеться на сайті Венеціанської комісії.

Так, в листі від 26 січня 2021 року Голова Верховної Ради України Дмитро Разумков запитав думки Венеціанської комісії щодо законопроекту «Про конституційний порядок» та проекту Закону «Про порядок розгляду справ та виконання рішень Конституційного Суду України».

Цей запит є продовженням рекомендацій комісії, висловлених в її двох термінових висновках від грудня 2020 року щодо ситуації з механізмами запобігання корупції та реформи КСУ.

28 січня український парламент відправив на доопрацювання законопроект про діяльність КСУ, яким пропонується приймати Конституційному суду рішення двома третинами від свого складу (12 суддів) оскільки це абсолютна більшість. Зараз рішення можуть

приймати 10 суддів. Закон також передбачає можливість заявлення відводу окремим суддям (*Укрінформ* (<https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3180258-rada-zvernulas-dovenecianskoi-komisii-sodo-zakonoproektiv-proksu.html>)). – 2021. – 28.01).

Президентський законопроект про народовладдя, за який уже проголосувала Верховна Рада, наділяє народ правом законодавчої ініціативи. Однак це не передбачено Конституцією. На цей факт звернув увагу народний депутат, член парламентської фракції партії «Голос» С. Рахманін.

Політик нагадав, що ст. 93 Основного Закону містить вичерпний перелік суб'єктів, які можуть вносити проекти в законів до Верховної Ради: народні депутати, президент і Кабінет міністрів. Народу в цьому списку немає.

«Право під законодавчою ініціативою розуміє можливість ініціювати прийняття, зміну або скасування закону. Прийнятий Радою, але поки не підписаний президентом, «плебісцитний закон» надає народу право на референдумі скасовувати закони або їх окремі положення. Тобто наділяє народ правом законодавчої ініціативи. За Конституцією такого права у народу немає. Принаймні поки», – пише Рахманін у своїй статті для читачів ZN.UA.

Депутат констатує, що закон про народовладдя не зможе працювати без зміни Основного Закону.

«Згідно з рішенням Конституційного суду від 13 листопада 2019 року, народ не може бути визначений суб'єктом законодавчої ініціативи без внесення необхідних змін до Конституції», – зазначає він.

У той же час, 26 квітня 2018 року КСУ постановив, що Верховна Рада в законодавчій діяльності зобов'язана забезпечувати верховенство Конституції і не може законом регулювати те, що має регулюватися Основним Законом.

«Наділення народу правом законодавчої ініціативи без відповідних конституційних змін, на мій погляд, суперечить Основному Закону», – резюмує Рахманін (*Дзеркало тижня* (<https://zn.ua/ukr/POLITICS/rakhmanin-zasumnivavsja-v-konstitutsijnosti-prezidentskoho-zakonoproektu-pro-narodovladdja.html>)). – 2021. – 2.02).

Конституційний Суд України відкрив конституційне провадження у справі за поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини Людмили Денісової щодо окремих положень законів, що стосуються сфери охорони здоров'я та подолання пандемії COVID-19. Як передає Укрінформ, про це повідомляється на сайті омбудсмена.

«Конституційний Суд України відкрив конституційне провадження у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про визнання неконституційними окремих положень законів України, що стосуються сфери охорони здоров'я, надання медичних послуг населенню, питань ліквідації та реорганізації закладів охорони здоров'я в умовах пандемії COVID-19», – йдеться у повідомленні.

Також зазначається, що на ім'я Уповноваженого ВРУ з прав людини надійшла відповідна ухвала Третьої колегії суддів Другого сенату Конституційного Суду України від 27 січня 2021 року. Справа буде розглядатися КСУ по суті. Дату розгляду та форму слухання буде повідомлено додатково (*Укрінформ* (<https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3182298-medreforma-pid-cas-pandemii-ksu-vzavsja-zapodanna-denisovoi.html>)). – 2021. – 1.02).

Конституційний суд отримав подання від народних депутатів щодо конституційності окремих положень Виборчого кодексу, які стосуються проведення виборів за пропорційною системою. Про це повідомляє пресслужба Конституційного Суду.

Подання надійшло від 45 депутатів, зокрема від депутата з групи «За майбутнє» Антона Яценка, від депутатів «Слуги Народу» Ольги Василевської-Смаглюк, Олександра Куницького, Максима Бужанського.

Вони просять визнати неконституційну книгу третю «Вибори народних депутатів України» (статті 133 – 191 розділів XXIII – XXXI), підпункт 2 пункту 2 розділу

XXXXII «Прикінцеві та перехідні положення» Виборчого кодексу України.

Представниця Верховної Ради у Конституційному Суді Ольга Совгіря зазначила, що депутати вважають, що скасування мажоритарної системи «обмежує конституційні виборчі права громадян, а також містить ознаки узурпації влади».

«Також в поданні оскаржено пункт прикінцевих і перехідних положень Кодексу, відповідно до яких втрачав чинність Закон України «Про вибори народних депутатів України», – зазначила Совгіря (*Hromadske* (<https://hromadske.ua/posts/grupa-deputativ-oskarzhuye-u-konstitucijnomu-sudi-proporcijnu-sistemu-viboriv-v-ukrayini>)). – 2021. – 12.02).

СУСПІЛЬНА ДУМКА

Г. Чижик, М. Жернаков, К. Бутко, Українська правда: Судова реформа Зеленського: очищення судів не буде

13 лютого пресслужба Офісу президента повідомила, що глава держави подає на розгляд Верховної Ради законопроект про перевірку на добросовісність членів Вищої ради правосуддя (ВРП).

Ця реформа стосується зобов'язань України перед Міжнародним валютним фондом. Якраз напередодні місія МВФ завершила свою роботу в Україні, однак з невтішним результатом: для подальшої підтримки потрібен більший прогрес у впровадженні реформ.

Такий результат був очікуваним, зважаючи на те, що більшість умов отримання чергового траншу від МВФ – а йдеться про 1,2 млрд доларів – Україна не виконала. Передовсім це стосується закону про реформу ВРП, який був визначений як структурний маяк та мав бути прийнятий ще до кінця жовтня минулого року.

Нагальність реформи ВРП для України підкреслюють і у ЄС: на цьому наголосив Верховний представник ЄС із зовнішньої політики та політики безпеки Жозеп Боррель під час нещодавнього засідання Ради асоціації Україна–ЄС.

Посли «Великої сімки» під час останньої зустрічі із Зеленським також нагадали йому про відсутність прогресу з судовою реформою та висловили стурбованість з приводу останніх законодавчих ініціатив щодо судової влади.

Але Зеленський вчергове намагається обдурити міжнародних партнерів, підсунувши їм фейкове оновлення ВРП. Центр протидії корупції, Фондація DEJURE та Автомайдан пояснюють,

чому реформа ВРП є нагальною та як Зеленський намагається продати українцям та міжнародним партнерам фейкове оновлення судової системи.

Що не так з Вищою радою правосуддя

Вища рада правосуддя – це головний орган в системі судової влади країни. У руках членів ВРП зосереджено фактично повний контроль за призначенням і звільненням суддів, їх захистом від неправомірних посягань та притягненням до відповідальності за порушення. А отже, і відповідальність за той жахливий стан, в якому опинилась судова система зараз, несуть також члени ВРП.

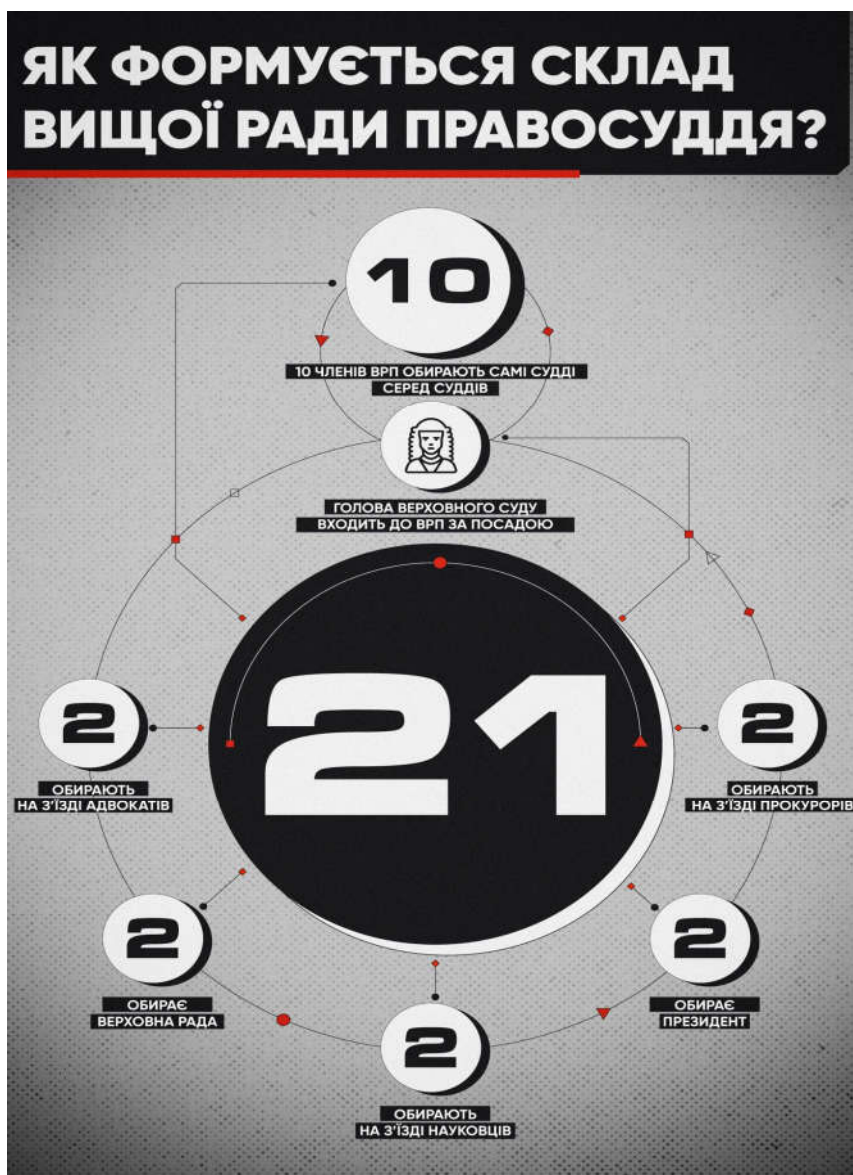
Саме завдяки ВРП майже всі судді, що забороняли мирні зібрання і переслідували активістів під час Революції Гідності, зберегли свої посади. ВРП покриває суддів ОАСК та тисне дисциплінарними справами на суддів Вищого антикорупційного суду. Це ВРП відмовляється звільняти суддів, які брешуть в деклараціях, ухвалюють свавільні рішення чи сідають п'яними за кермо.

Так, лише два тижні тому ВРП відмовилась відкрити дисциплінарну справу щодо судді з Чорткова, котрий допоміг відмазати водія, який збив на смерть жінку. Тіло потерпілої розірвало на шматки, згодом експертиза виявила у крові водія 1,74 проміле алкоголю, що перевищує норму майже у 9 разів. Кримінальну справу тихо закрили. Замість цього на водія склали протокол про адмінправопорушення. Його розглядав суддя Чортківського суду Василь Парфенюк. 28 січня він визнав водія винним,

але закрити справу за строками. Однак ВРП відмовилась навіть відкрити справу, аби з'ясувати, чи порушив суддя закон.

Члени ВРП також одноголосно заступились за Павла Вовка та ще шістьох суддів ОАСК,

яких НАБУ підозрює у створенні злочинної організації та спробах захопити державну владу. ВРП відмовилась відсторонити суддів, натомість звинувативши НАБУ в підриві авторитету правосуддя.



Проблема криється у формуванні цього органу: половину (10) членів ВРП обирають самі судді серед своїх, ще по двоє обираються з'їздом адвокатів, науковців, прокурорів, Верховною Радою і президентом. Голова Верховного Суду входить до ВРП за посадою. Таким чином, більшість у ВРП становлять судді, обрані суддями.

Кандидати на посади членів ВРП не проходять перевірок на добросовісність, а основним

критерієм відбору фактично є лояльність тих, кого обирають, до тих, хто обирає.

Розірвати це порочне коло може тільки новий порядок відбору членів ВРП, коли майбутніх членів органу обиратимуть не судді/адвокати/прокурори з сумнівною репутацією, а незалежні експерти з-поза системи. Тож не дивно, що реформа ВРП опинилась в центрі судової реформи – годі сподіватись на чесних суддів від нечесних членів ВРП.

У руках членів ВРП зосереджено фактично повний контроль за призначенням і звільненням суддів, їх захистом від неправомірних посягань та притягненням до відповідальності за порушення

Оновлення ВРП не буде

На перший погляд, новий порядок добору членів ВРП нібито є у президентському законопроекті 5068.

Він пропонує створити Етичну раду у складі трьох суддів чи суддів у відставці, яких делегує Рада суддів, та трьох міжнародних експертів, номінованих міжнародними організаціями, з якими співпрацює Україна. Завдання Етичної ради – оцінити добросовісність кандидатів до ВРП та подати суб'єктам призначення (тобто з'їзду суддів/адвокатів/науковців/прокурорів, президенту і Верховній Раді) список рекомендованих.

Здавалося б, перемога, адже нарешті кандидатів до ВРП будуть оцінювати на добросовісність, а участь міжнародних експертів в процесі гарантує якість перевірки.

Але диявол ховається в деталях, і цією деталлю для Етичної ради є спосіб ухвалення рішень. Президентський законопроект визначає, що рішення ухвалюються більшістю голосів від складу Етичної ради (4-ма голосами), за умови, що троє міжнародних експертів його підтримують.

Це означає, що судді в складі Етичної ради зможуть блокувати будь-яке її рішення, а отже, жоден з кандидатів, який не отримав підтримку суддівської корпорації, на посаду у ВРП претендувати не зможе.

Звісно, ця норма зводить до мінімуму шанси на членство у ВРП відвертих негідників штибу Павла Вовка, за яких ніколи не проголосують міжнародні експерти, але створює зелений коридор для «темних конячок», контрольованих тим же Вовком чи іншими сірими кардиналами судової влади.

За цих умов годі сподіватися, що судді, які мають суспільний авторитет та не бояться відкрито говорити про проблеми судової влади, будуть підтримані Етичною радою. Шансів пройти Етичну раду у фахових експертів від громадськості теж фактично немає.

Отже, замість того, аби гарантувати міжнародним експертам вирішальний голос у процесі попереднього відбору кандидатів до ВРП чи залучити до цього процесу експертів від громадськості, приміром, Громадську раду добросовісності, Зеленський робить ставку на корумпованих і залежних суддів, наступаючи на граблі, залишені для нього ще Порошенком.

Недоторкани члени ВРП

У прикінцевих положеннях законопроекту є норма, що передбачає можливість звільнення чинних членів Вищої ради правосуддя, які не є добросовісними або порушували етичні правила.

Перевірити членів ВРП на добросовісність має Етична рада впродовж трьох місяців з моменту свого створення. Згодом вона має рекомендувати суб'єктам призначення звільнити недобросовісного члена ВРП. Однак до цього навряд чи дійде, адже будь-яке рішення Етичної ради має підтримати хоча б один суддя у її складі.

Роботи у членів Етичної ради буде багато.

Приміром, їх точно має зацікавити членкиня ВРП Лариса Іванова. Вона є власницею 5 квартир, 4 земельних ділянок і коштовного будинку під Києвом, і коли в неї запитали про походження коштів на придбання будинку, Іванова пояснила, що «збирала полуницю в Німеччині та була кочегаркою».

Іншій членкині ВРП Світлані Шелест свого часу пощастило отримати в подарунок від матері-пенсіонерки з мінімальними доходами квартиру в центрі Києва за понад мільйон гривень.

Як не згадати члена ВРП Павла Гречківського, який фігурував у гучній справі про хабар у 500 тисяч доларів і якого ексгенпрокурор Юрій Луценко свого часу називав «великою рибою». Гречківський врешті отримав виправдувальний вирок, справедливість якого під великим сумнівом зважаючи на те, що рішення ухвалювали судді, які фактично зобов'язані Гречківському своєю кар'єрою.

Однак ці троє не будуть звільнені за реформою Зеленського. Остаточне рішення ухвалюватиме не Етична рада, а все ті ж суб'єкти призначення – наприклад, з'їзд

суддів або з'їзд адвокатів, в об'єктивність яких повірити складно.

Так, два роки тому з'їзд адвокатів у порушення Конституції повторно призначив Павла Гречківського разом з Олексієм Маловацьким до ВРП. Відповідно, і зараз голосувати за звільнення щонайменше цих членів ВРП з'їзд адвокатів не буде.

Чи, може, судді, які два роки тому слухняно виконали вказівку Банкової та проголосували за всіх чотирьох попередньо погоджених кандидатів до ВРП, зараз раптом передумують?

Інші диявольські деталі

Відповідно до тексту законопроекту, міжнародних експертів до складу комісії номінуватимуть лише міжнародні організації, з якими Україна співпрацює останні три роки у сфері боротьби з корупцією та/або судової реформи. Така конструкція викидає з процесу, до прикладу, Американську агенцію з міжнародного розвитку USAID, яка багато років співпрацює з Україною у сфері судової реформи.

Це саме USAID рік тому, під час першої спроби Зеленського реформувати суди, номінував експертів до складу комісії, яка мала б звільнити недоброчесних членів ВРП. Але ВРП тоді побоялась створювати цю комісію та заблокувала процес. Тепер же участь американців унеможливорюють законом.

Крім того, законопроект ставить створення Етичної ради в залежність від рішення голови Вищої ради правосуддя. Зважаючи на те, як ВРП блокувала створення подібного органу в минулому, є серйозні ризики, що він не буде створено взагалі.

Законопроект також зобов'язує Етичну раду готувати письмовий висновок про відповідність критеріям доброчесності щодо кожного кандидата, якого оцінюють. Ця вимога перетворює відбір найкращих кандидатів в пошуки аргументів проти найгірших. Особливо обтяжливим цей обов'язок видається в світлі того, що в Етичній раді буде лише місяць на перевірку десятків кандидатів та підготовку таких рішень.

Ще однією загрозою для рішень Етичної ради може стати Окружний адмінсуд Києва. Цей суд

скасував уже десятки рішень Громадської ради доброчесності, яка оцінювала доброчесність кандидатів до Верховного Суду та чинних суддів. Відсутність у законопроекті норми, яка визначатиме підсудність справ про призначення членів ВРП за Верховним Судом робить Етичну раду легкою мішенню для Павла Вовка.

З'їзд нечесті до фейкової реформи

Президент визначив законопроект про реформу ВРП як невідкладний, а це означає, що його мають розглянути вже цієї сесії, ймовірно, за скороченими строками.

Втім, навіть зі скороченими строками законопроект не проголосують до 9 березня, коли з'їзд суддів планує обрати одразу чотирьох нових членів ВРП. Тому ці вибори відбудуться за старими правилами – без Етичної ради і будь-яких перевірок на доброчесність, але з політичними впливами та вказівками згори.

Останнього разу, коли з'їзд обирав чотирьох членів ВРП, з кількох десятків кандидатів «таємним голосуванням» вибрали саме тих чотирьох, які були погоджені у високих кабінетах заздалегідь. І за теперішніх умов немає жодних причин, чому цього разу має бути інакше.

Ще чотири посади у ВРП залишаються вакантними – дві за квотою парламенту та по одній у прокурорів та науковців (останніми, наприклад, при виборі члена ВРП за їхньою квотою керував скандально відомий Ілля Кива), і вони теж поспішатимуть заповнити ці вакансії.

Зважаючи на те, що вже за місяць ми можемо отримати аж вісім нових членів ВРП, оновлення цього органу в найближчі чотири роки годі сподіватися за будь-якої редакції закону.

Отже, за яскравою обгорткою судової реформи ховається чергова спроба зберегти корупцію і договорняк в судовій владі. Президентський законопроект 5068 не пропонує ані очистити Вищу раду правосуддя, ані якісно обрати нових членів.

А це означає, що і решта судової системи залишиться в такому ж стані, в якому вона є

зараз, з усіма можливими наслідками у вигляді порушень прав людей, підриву національної безпеки та перешкоди економічному зростанню. Адже саме недовіру до судової системи називають перешкодою №1 прямим інвестиціям іноземні інвестори.

Суспільству вкотре пообіцяли судову реформу, а запропонували її імітацію, яка не тільки не допоможе досягти прогресу, а й відкине ситуацію з судами на декілька років назад (*Українська правда* (<https://www.pravda.com.ua/articles/2021/02/18/7283907/>). – 2021. – 18.02).

Г. Корба, ВВС Україна: Вбити українського Коція. Чому саме суди можуть знищити або врятувати Україну

Все нові скандали, безкарність, шалений антирейтинг – це те, з чим асоціюються українські суди. Кожен президент за останні десять років проводив судову реформу і жодному не вдалося довести справу до кінця. То що ж не так з українськими судами і чому саме чесні суди – головний інгредієнт успіху України.

18 вересня 2020 року біля будівлі Верховного суду США у Вашингтоні зібралися сотні людей. Було вже зовсім темно, але вони все підходили і підходили.

Ці люди прийшли не протестувати чи вимагати чиеїсь відставки. Вони прийшли віддати останню шану Рут Бейдер Гінзбург – судді Верховного суду, яка за життя стала іконою справедливості та боротьби за рівні права.

Вдячні американці клали на білосніжні сходи суду оберемки квітів, лампадки та портрети цієї мініатюрної жінки зі строгим лицем та туго зібраним волоссям.

Українські судді також часто гуртують довкола себе небайдужих громадян. Тільки зазвичай їм кричать «ганьба», а приносять фаєри, димові шашки та навіть шибениці.

Судам не довіряє понад 65% українців, повністю довіряє – менш як 2%. Це найгірші показники серед усіх органів державної влади, йдеться в опитуванні Центру Разумкова за грудень 2020 року.

Торік іноземні інвестори вперше за п'ять років назвали недовіру до судової влади перепоною номер один для інвестицій. Раніше суди займали все ж другу сходинку після корупції, йдеться у дослідженні Європейської бізнес асоціації, Dragon Capital та Центру економічної стратегії.

Представники судової влади кажуть, що все не так погано. А шалений антирейтинг – справа рук політиків та ЗМІ. Тим паче проводити судову реформу ось уже десять років намагається кожна нова влада.

Велику реформу обіцяє також президент Володимир Зеленський. Але поки що, як і попередникам, довести справу до кінця йому не вдалось.

«Якщо ви не цікавитесь судами, суди зацікавляться вами»

Справа судів та суддів – стосується кожного українця. Навіть тих, хто ще ніколи до судів не звертався, переконують експерти.

«Якщо ви не цікавитесь судами, суди рано чи пізно зацікавляться вами», – каже Михайло Жернаков, голова правління фонду DEJURE.

«Ви будете іти вулицею, потрапите в об'єктив камери і вас призначать винним в скоєнні злочину та відправлять в тюрму, – пояснює він. – Ніхто з нас незахищений, якщо підконтрольні владі суди вирішили, що ви винні».

Починається з елементарного, каже юристка Валентина Теличенко, яка також вела справи в Європейському суді з прав людини.

«Судові помилки, неграмотні та нечесні судді, брак суддів – це те, що може істотно зіпсувати життя будь-якій людині, – пояснює вона. – Роками чекати розлучення, призначення аліментів чи рішення про розподіл майна – це змарнований час і нерви, втрачені або неотримані кошти».

«Що вже казати про кримінальні справи», – наголошує вона. Адже саме в цих справах суд визначає, чи отримає покарання винний, чи звільнить несправедливо обвинуваченого.

Відразу кілька опитаних BBC News Україна експертів згадали про справу військових і волонтерів, обвинувачених у вбивстві журналіста Павла Шеремета.

Зокрема, військовий та музикант Андрій Антоненко, провина якого ще не доведена, вже понад рік провів під арештом в СІЗО. Це найсуворіший запобіжний захід, який, зважаючи на презумпцію невинуватості, мають застосовувати в крайньому разі та за наявності прямих доказів провини, наголошують експерти.

«Якщо навіть його виправдають, цей час ніщо не зможе компенсувати – діти без батька, дружина без чоловіка, – наголошує Теличенко. – І ще невідомо скільки часу це триватиме. Судові засідання призначають один-два рази на місяць».

Гроші, гроші, більше грошей

Доброчесна судова система – не ефемерне словосполучення з підручників. Її цілком можна виміряти конкретними речами. Наприклад, грішми, переконують експерти.

Робочі місця, рівень зарплат та пенсій – все це залежить від економіки, а живильна вода для економіки – інвестиції, каже інвестиційний банкір Сергій Фурса.

«Ми щороку питаємо інвесторів, чому ж вони не приходять в Україну. Відповідь одна і та ж – відсутність верховенства права», – пояснює він.

Через це, мовляв, інвестор в Україні не почувається в безпеці. Доки це не зміниться, інвестиційного буму, а отже і стрімкого покращення життя людей – годі чекати.

Навіть більше. Судова реформа – один з «маяків», від якого залежить, чи зможе Україна отримати гроші від МВФ та інших міжнародних кредиторів. А отже залатати «діру» в бюджеті на 3 млрд доларів.

Обіцяні транші МВФ не дає вже багато місяців. В лютому фонд в черговий раз заявив, що «потрібен більший прогрес», в тому числі в реформуванні правосуддя.

«Гроші нам не дадуть, якщо ми не зробимо судову реформу. Якщо за кілька місяців хтось може не отримати пенсію, на яку розраховував,

чи інші виплати, це також тому що не було судової реформи», – каже Галина Чижик, експертка Центру протидії корупції.

Вперед, назад чи тупцювання на місці

У ситуації, коли суди можуть безкарно скасувати будь-яке рішення та реформу, під загрозою може опинитися майбутнє усієї країни, каже Михайло Жернаков.

«Суди – це дорога до цивілізованого світу або назад до безодні. Суди – це найважливіше зараз», – пояснює він.

Випадки, коли країни досягали успіху, нехтуючи верховенством права, у світовій історії є, зауважує історик Ярослав Грицак.

Але Україні цей шлях не підходить – для цього потрібна або специфічна ідеологічна система в суспільстві, або надбагаті природні ресурси. Як, наприклад, в Китаї.

«Україна радше належить до загальноєвропейського випадку, де шлях до добробуту йде через політичні реформи. Ключове в цих реформах – забезпечення права власності. А право власності не може функціонувати без незалежних судів», – пояснює історик.

«Успіх чи невдача реформ передусім залежить від того, що ми зробимо з судовою системою. Це «голка Коція», у якій смерть старої системи. Якщо її вдасться зломити – я спокійний за Україну», – резюмує він.

Що не так з українськими судами?

Нові і нові скандали довкола судів в Україні виникають через відсутність справжньої реформи всі ці роки, переконані експерти.

«Кожна влада приходиться і обіцяє судову реформу, але справжнього перезавантаження не робить, – каже Жернаков. – Якщо судова система в тебе в кишені, це ж супер. Мало того, що вона тобі не розповідає, що ти маєш робити, то ти ще й можеш посадити кого завгодно».

Справді помітними досягненнями експерти називають запуск нових реформованих Вищого антикорупційного суду (ВАКС) та Верховного суду. Обидва сформували за Петра Порошенка, але ВАКС запрацював вже за президента Зеленського.

У доборі суддів ВАКС брали участь міжнародні експерти, у доборі Верховного суду – Громадська рада доброчесності, сформована з експертів та журналістів. Цікаво, що добір до ВС не пройшла, зокрема генпрокурор Зеленського Ірина Венедіктова. Не набрала мінімально необхідну кількість балів на іспиті.

Але поза тим реформа буксує. Суди з одного боку мають бути незалежними від інших гілок влади, а з іншого – все ж підзвітними та доброчесними, щоб не було свавілля або узурпації влади.

Вибудувати цей баланс в Україні досі не вдавалося. Після Євромайдану була спроба очистити судову владу через люстрацію та закон про відновлення довіри до судової влади. Але це не спрацювало, каже адвокат та співзасновник ГО «Автомайдан» Роман Маселко.

За підрахунками Маселка, з приблизно 350 суддів, які засуджували «майданівців», станом на зараз звільнені за порушення лише 11%. Не люстрували жодного суддю. Зараз ці ж судді вершать правосуддя вже у нових неоднозначних справах.

У ВРП, яка власне розглядала справи одіозних суддів, з такою оцінкою категорично не згодні. Значна кількість скарг на суддів після Євромайдану не давала підстав навіть для їхньої перевірки, не кажучи вже про звільнення, пояснює голова ВРП Андрій Овсієнко.

Загалом ВРП звільнила 65 «суддів Майдану», каже він. «Якщо порівняти з загальною кількістю суддів, ця цифра є дуже невеликою», – переконаний Овсієнко. І дає зрозуміти – якщо хтось посади і зберіг, то все було в рамках закону.

«Є факт, йому надана відповідна правова оцінка відповідним органом в рамках відповідної процедури, і це рішення потрібно сприймати, з ним потрібно рахуватися, воно є таким, що визначає подальшу долю судді», – пояснює голова ВРП.

Важливо, що раніше окрім звільнення нечесному судді загрожувала ще й кримінальна відповідальність за неправосудне рішення. Але в червні 2020 року КС визнав цю норму Кримінального кодексу неконституційною.

Відтоді новий закон, який би таку відповідальність повернув, так і не ухвалили.

«Тепер для судді кримінальної відповідальності немає – роби, що хочеш. Тебе може тільки звільнити ВРП, яка часто цього не робить, і все», – обурюється Маселко.

Реформа від Зеленського

Другу спробу «глобальної судової реформи» президент Зеленський анонсував у 2021 році.

«Робота судової системи має бути відкорегована. «Закон» і «справедливість» мають бути головними словами для українських судів».

Цю заяву Зеленський зробив 13 лютого. Відразу після новини, що чергова місія МВФ завершилася провалом, а кредитори чекають на реформу. За кілька днів він вніс як невідкладні три законопроекти в парламент.

Завдяки цим ініціативам президентська команда обіцяє «очистити» ВРП, створивши Етичну раду за участі міжнародних експертів, яка має перевірити на доброчесність нинішніх та майбутніх членів ВРП.

Також один із законопроектів має забрати частину повноважень в скандального Окружного адмінсуду Києва. Тепер всі акти уряду, міністерств та Нацбанку оскаржуватимуть не в ОАСК, а в Верховному суді.

Експерти вже поставили ефективність президентських ініціатив під сумнів. Мовляв, ОАСК все одно зможе розглядати всі адмінпозови по Києву. Саме так і ухвалювали рішення проти протестів на Майдані.

А склад Етичної ради – три міжнародні експерти та три обранці від Ради суддів – начебто не дає міжнародним експертам достатньо повноважень в доборі справді достойних членів ВРП.

Але ще більше претензій викликав президентський законопроект 3711, яким мали запустити оновлену ВККС. Документ Рада мала розглядати ще на початку лютого, але в сесійну залу його так і не винесли.

Критики кажуть, що після доопрацювання в профільному комітеті Ради документ повністю віддає ВККС під контроль ще нереформованої ВРП, а міжнародні експерти матимуть мінімальний вплив.

Посли «Великої сімки» з невластивою дипломатам прямою заявили, що цей законопроект «не забезпечить якісних та чесних судів».

На запит BBC News Україна щодо бачення судової реформи в Офісі президента (ОП) не відповіли. Численні прохання про інтерв'ю залишив без відповіді також Андрій Смирнов – заступник голови ОП, який в команді Зеленського курає судову реформу.

Представники судової влади від ситуації теж не в захваті, але з інших причин.

«Останні десять років наша судова система перебуває в стані перманентного реформування», – каже Андрій Овсієнко з ВРП.

Він визнає, що «реформа незавершена», але вважає, що «говорити про необхідність чергової реформи зарано».

Зате остання редакція законопроекту 3711, який викликав стільки критики, ВРП цілком задовольняє. У заяві на офіційному сайті ради документ підтримали, зазначивши, що він «відповідає міжнародним стандартам» та «враховує пропозиції» ВРП.

Раніше Овсієнко пояснював BBC News Україна, що роль міжнародних експертів у доборі органів судової влади має бути саме «дорадчою», інакше це поставить під сумнів конституційний суверенітет України.

Критики закону навпаки вважають, що міжнародні експерти мають мати повноцінне право голосу. І приводять приклад Вищого антикорупційного суду (ВАКС).

Щоправда, закон про ВАКС зараз також вивчає Конституційний суд. Тож є шанси, що його може спіткати доля попереднього президентського закону про судову реформу.

Розірвати замкнене коло

Повноцінну судову реформу за бажання провести не так складно, як здається. Про це кажуть опитані BBC News Україна експерти. Про це йдеться також в дорожній карті судової та антикорупційної реформи, яку в січні оприлюднили послы «Великої сімки».

Цікаво, що публікувати такі прямі рекомендації на загал дипломати зазвичай уникають. Рекомендації експертів та послів майже ідентичні.

Передусім запустити незалежні ВККС та ВРП із залученням міжнародних експертів.

«Наша проблема – гнилі органи, які займаються призначенням та звільненням суддів, – пояснює Галина Чижик. – Якщо їх оновити, вони зможуть почистити всю судову систему, позвільняти негідників і призначити на їхні місця чесних людей».

Щоб навіть найкращу реформу суддівські органи не могли скасувати, рекомендують перезавантажити також КС та ОАСК.

Громадськість через петицію вимагала від президента скористатись своїм правом і ініціювати ліквідацію ОАСК в парламенті.

За інформацією BBC News Україна, консультації з цього приводу між ОП та ВРП почалися і ВРП навіть «надала своє бачення» ОП. Але зрештою у президента вирішили обмежитись «урізанням» повноважень адмінсуду.

З перезавантаженням КС все складніше.

Дорожня карта від країн «Великої сімки» рекомендує посилити дисциплінарну відповідальність для суддів КС та запровадити «чіткий і прозорий конкурс» на їхні посади. Власне такого конкурсу вимагає Конституція, але процедура конкурсного добору досі не виписана.

«В результаті за рік-два навіть без змін до Конституції в нас була б нормальна судова система», – прогнозує Михайло Жернаков.

А щоб за цей «рік-два» КС не скасував всі нововведення, західні демократії та експерти пропонують як тимчасовий крок підвищити кворум в КС і тим самим заблокувати будь-які рішення, поки склад суду не оновлять під час прозорого конкурсу.

На запитання BBC News Україна про доцільність цих пропозицій в ОП не відповіли.

Але вже за кілька тижнів Верховна Рада призначила нового суддю КС, не чекаючи процедури «прозорого конкурсу».

Ним став Віктор Кичун – друг представника президента Зеленського у Конституційному суді Федіра Веніславського, який не приховує своїх зв'язків з новим суддею КС.

Почути голос суду

Представники судової влади закликають не драматизувати ситуацію навколо судів. Андрій

Овсієнко з ВРП підкреслює – серед українців, які безпосередньо мали справу з судами, судам довіряє 66%, а скептично налаштовані громадяни зазвичай свої знання черпають зі ЗМІ.

«Добросовісність і виваженість заяв політиків, формування громадської суспільної думки засобами масової інформації – від цього йде такий показник довіри чи недовіри», – переконаний він.

З цією оцінкою погоджується суддя Верховного суду Олена Кібенко – одна з тих, хто пройшов відбір у новий, реформований ВС, та одна з тих, до кого не було жодних претензій з боку Громадської ради доброчесності.

«Ми дійсно живемо в епоху, коли люди формують враження про певні речі більше зі ЗМІ, соцмереж, аніж через особистий досвід», – каже вона.

За її словами, лише 5-7% рішень першої інстанції в Україні оскаржують в апеляційній

чи касаційній інстанціях. «Це свідчить про реальну довіру людей до судових рішень», – переконана суддя.

Щоб виправити ситуацію з довірою до суддів в Україні, вважає Кібенко, судам слід активніше комунікувати з людьми, використовувати соцмережі. Щоб люди знали також про професійних, чесних суддів.

Вона називає «надмірною» увагу до процедур добору суддів, а рецептом успіху – запровадження електронного суду. Це, мовляв, захистить від суддівських помилок, забезпечить прозорість і єдність судової практики.

«Це не фантастика – так вже працюють суди в усьому світі. І до цього треба прагнути, а не до нескінченних перевірок суддів на доброчесність різними невідомими комісіями», – переконана Кібенко (*BBC Україна* (<https://www.bbc.com/ukrainian/features-56034938>). – 2021. – 24.02).

I. Новиков, Закон і Бізнес: Флюїди любові та ненависті

Народні депутати визначились із претендентами на заняття посади судді КС. За ким із колег вони вже починають сумувати, не дочекавшись відповідного призначення? Та хто роками мріє позбавити посади конкретного суддю?

Кому мантія личить?

Одним із важливих питань, що обговорювалися на черговому засіданні Комітету Верховної Ради з правової політики, стало кадрове – про затвердження кандидатур на посаду судді Конституційного Суду. Нагадаємо, що це далеко не перша спроба заповнити 2 вакансії за квотою парламенту в складі єдиного органу конституційної юрисдикції. І, є відчуття, що й не остання...

Після вивчення та перевірки документів кандидатів комітет запросив останніх для «особистого» спілкування, що проходило у режимі відеоконференції. Результати перевірки показали, що ніщо не перешкоджає цим особам зайняти високу посаду. Тепер же своє рішення для подальшого передання списку на

голосування до сесійної зали мали ухвалити члени комітету.

У списку фактично ті самі особи, які претендували на ці посади й минулі рази: Ольга Бондар-Петровська, Дмитро Журавльов, Юрій Павленко, Микола Сірий, Ольга Совгіря. Тобто кожна фракція не проти мати свого висуванця черед суддів КС. І хоча обличчя «старі», проте у членів комітету виникли нові питання до претендентів.

Найзавзятіше їх опитував народний депутат Сергій Демченко. Переважно ці питання стосувалися неточностей у деклараціях, які за вказівкою Національного агентства з питань запобігання корупції декларанти мали виправляти. До речі, жодному не вдалося безпомилково подати декларацію з першого разу. У когось виявилися непоміченими виплати на дитину, комусь завадив реєстр об'єктів нерухомості, який не бачить даних до 2008 року.

Та найцікавіше розпочалося там, де цього не чекали. Найбільше запитань у членів комітету виникло до їхньої «колеги по цеху»

– О. Совгірі. Дехто брав слово для того, аби висловити свою повагу до колеги. Хтось вже із сумом запитував, хто ж надалі буде готувати висновки у комітеті щодо конституційності тих чи інших законопроектів.

Натомість С. Деменчко, який, як можна зрозуміти, навіть стежив за нашими попередніми матеріалами, не давав спокою О. Совгірі звинуваченнями в амбітності та репліками щодо законопроектів її авторства. Цього разу він розпочав зі справжнього освідчення: «У мене до О. Совгірі багато запитань. Бо що більше я кохаю людину, то більше я прискіпливий до неї». А тоді пролунали не надто романтичні запитання.

Зокрема, щодо моменту, з якого О. Совгіря вирішила, що буде брати участь у конкурсі, а також питання щодо дійсності довідки від нарколога. Також С. Деменчко детально вивчив мотиваційний лист О. Совгірі та поцікавився, що ж означають її сподівання на те, що в КС буде здійснюватися не конституційне судочинство, а конституційне правосуддя.

О. Совгіря зізналась, що бути суддею КС – її давня мрія, яка зародилась у ній ще тоді, коли вона зрозуміла, що хоче присвятити свою наукову та викладацьку діяльність конституційному праву. А у мотиваційному листі мала на увазі те, що діяльність КС має ґрунтуватися на високих стандартах.

Урешті-решт народні депутати підтримали усі кандидатури, тож тепер залишається чекати голосування у парламенті. Щоправда, якщо пригадати «рекомендації» послів G7, то навряд чи воно буде результативним, доки до відбору кандидатів не залучать іноземних радників.

Трейлер ініціатив

Також народні депутати провели попередній розгляд низки законопроектів. Щоправда, відбувалось усе доволі швидко, без занурення в суть. Так, члени комітету підтримали проєкт щодо залучення фахівців у галузі права для надання висновків сторонам судового провадження (№ 4297).

Схвальним був і висновок щодо проєкту, який дозволить громадянам отримувати базові послуги з видачі свідоцтва про смерть, про

народження, а також про реєстрацію шлюбу у себе в громадах (№ 4382). Бо з 1 січня 2021 року така можливість була втрачена, а подібні базові послуги нині можна отримати лише в місцях обласного значення.

Підтримали нардепи також законопроект щодо можливості вжиття судом заходів забезпечення позову (№ 3026); щодо зняття обмежень у виборі місцевого загального суду для звернення із заявою про встановлення факту смерті особи на тимчасово окупованій території України (№ 3832); законодавчу ініціативу щодо підсудності справ за участю іноземних юридичних осіб (№3566).

Законопроекти №№ 4150 та 4255 представив заступник голови Державної служби з надзвичайних ситуацій. У них пропонується ввести зміни, за яких судовий збір у справах за зверненнями органів державного нагляду повертатиметься відповідачам у випадку задоволення такого позову. Адже сьогодні ДСНС не звільнена від сплати судового збору і за минулий рік подала більш як 3 тис. позовів, половину з яких уже виграла. Проте механізму повернення судового збору зараз не існує. А між тим, за 2020 рік служба сплатила близько 7 млн грн. судового збору з державного бюджету.

Заступник міністра юстиції Віталій Василик наполягав на тому, аби погодили на попередньому розгляді законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо окремих питань міжнародного судового співробітництва» (№ 4428). Його метою він назвав налагодження міжнародного співробітництва, над яким так старанно працює Мін'юст.

Загалом попередній розгляд законопроектів виглядав як трейлер ініціатив. А як це буває із трейлерами, часто вони можуть виявитися набагато цікавішими за повноформатну стрічку.

Дисциплінарна вендета

Сергій Власенко запропонував колегам підтримати законопроект свого авторства – «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (№ 3104).

Він нагадав, що аналогічний законопроект уже вносив рік тому і на комітеті дуже довго його

обговорювали. «Якщо Європейський суд з прав людини встановив, що конкретний суддя діяв упереджено, розглядаючи конкретну справу, то тоді Вища рада правосуддя мала б застосовувати дисциплінарні стягнення автоматично. Тоді ви сказали, що це неправильно», – зазначив С. Власенко. Втім, нардеп доопрацював проєкт і тепер пропонує карати суддів у таких ситуаціях не автоматично, а після детального вивчення рішення ЄСПЛ. Ідеться саме про порушення суддею ст. 18 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

«Я вважаю, що це має тлумачитись як істотний дисциплінарний проступок, що є несумісним зі статусом судді», – додав С. Власенко. Та зробив акцент на тому, що поки таких рішень ЄСПЛ тільки два – у справах за заявами Юлії Тимошенко та Юрія Луценка.

Тож можна говорити про те, що С. Власенко натхненний бажанням здійснити свого роду дисциплінарну вендету завдяки такому проєкту. Втім, хтозна, може, попереду ще не одне судове рішення, в яких у Страсбурзі побачать «політичну мотивацію». Хоча ніщо не заважає ВРП і сьогодні тлумачити це як істотний дисциплінарний проступок.

Однак розгляд проєкту на підкомітеті з питань правосуддя привів до висновку про те, що ця ініціатива суперечить Конституції. Зрештою, було вирішено передати проєкт на розгляд підкомітету з питань політичної реформи та конституційного права. Тож, чи вдасться здійснити помсту руками ВРП, поки що не зрозуміло... (*Закон і Бізнес* (https://zib.com.ua/ua/146622-osvidchennya_u_kohanni_ta_zakonodavcha_pomsta_u_profilnomu_k.html). – 2021. – 6-12.02).

А. Кауфман, Закон і Бізнес: Змагання за врядування

У Вищій раді правосуддя знову закінчили приймати документи від претендентів на крісла в цьому органі, що звільняться в березні. Список збільшився ще на 14 суддів. Чому конкурс відновили та хто ще виявив бажання взяти участь у цих перегонах?

Законодавчі прогалини

Уже за місяць, якщо не завадить пандемія чи інші чинники, у ВРП мають з'явитися нові обличчя. На черговому XVIII з'їзді суддів, що розпочнеться 9 березня, планують заповнити вільні місця. Нагадаємо, що в 4 членів ВРП, включно з головою Андрієм Овсієнком, 15 березня закінчується 4-річна каденція.

Отже, 7 лютого на сайті органу суддівського врядування повідомили про завершення прийому документів від кандидатів на посади членів ВРП за суддівською квотою. У списку охочих – 34 особи. Утім, раніше, ще у листопаді 2020-го, ВРП також повідомляла про звершення прийому документів, але тоді охочих було 20.

Річ у тім, що відповідно до закону «Про Вищу раду правосуддя» кандидат має подати документи не пізніше ніж за 30 календарних

днів до дати проведення з'їзду або конференції. Як бути в разі перенесення дати форуму – законодавець не пояснив. Адже якщо профільний закон говорить про граничні терміни подання документів кандидатами, то виходить, що в разі зміни дати самого з'їзду той, хто раніше спізнився, отримує шанс ускочити в потяг, що давно відійшов.

З огляду на рівень корупції подібні маніпуляції з процедурою можуть нести загрозу для гідних і чесних кандидатів. Утім, щоб не бути голослівним і з'ясувати, що це: колізія чи частина процедури, «ЗіБ» поцікавився особливостями вирішення кадрових питань в очільника органу, відповідального за організацію форуму.

Голова Ради суддів Богдан Моніч пояснив, що ніяких додаткових конкурсів, а тим паче нових не проводилось. На його думку, у цьому немає потреби, адже вирішили просто дотримуватися букви закону. Натомість «добирати» кандидатів у судді Конституційного Суду не стали. Адже там інша процедура: документи подаються впродовж 30 днів після оголошення про добір. А хто не встиг – спізнився, коли б урешті-решт не провели з'їзд.

Кандидати-«силовики»

З першою двадцяткою претендентів «ЗіБ» уже знайомив читачів (див. № 46/2020). Тож зупинимося на «новоприбулих» кандидатах.

Серед претендентів на крісла чимало осіб, які перед тим, як одягнути мантию, пройшли випробування правоохоронними органами, державною службою, технічними та не пов'язаними із судівництвом професіями.

Віталій Васильченко перед тим, як обійняти посаду судді Кам'янсько-Дніпровського районного суду Запорізької області, пройшов довгий трудовий шлях. Він працював на посадах моториста-рульового на теплоході «Миргород» і моториста-матроса на теплоході «Бориспіль». У 1990 році вступив на юридичний факультет Запорізького державного університету. Уже за два роки після здобуття освіти став деканом юридичного факультету, здобув ступінь кандидата юридичних наук, а також пройшов військову службу в Службі безпеки на посаді оперуповноваженого відділу по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю. У 2008 році змінив фах і працює суддею.

Олександр Панасюк шлях до нинішньої посади судді Вінницького апеляційного суду почав торувати ще в 2002 році з посади судді Чернівецького районного суду. Після року роботи повернувся до судівництва у рідній Вінницькій області.

Перед суддівською стежкою О. Панасюк майже 9 років присвятив службі в лавах СБУ. У 2020-му захистив дисертацію та здобув науковий ступінь кандидата юридичних наук.

Олег Савицький працює суддею Шевченківського районного суду м. Києва з 2002-го. Першу свою освіту здобув у Малинівському лісотехнічному технікумі за спеціальністю «технік-лісовод». У 1999 році закінчив Національну юридичну академію ім. Ярослава Мудрого.

Перед тим, як одягти мантию, був і помічником лісника, і інспектором Житомирського митного посту. До 1996 року дослужився до інспектора сектора по боротьбі з контрабандою наркотиків. У 1999-му. Житомирську митницю змінив на Рівненське обласне управління юстиції. Вже за 2 роки посів крісло головного спеціаліста

департаменту представництва інтересів держави в судах України та іноземних держав, міжнародних судових органах у Міністерстві юстиції.

Наталія Лямзіна, як і деякі колеги, має за плечима педагогічну освіту. У 1989 році вона вступила на факультет загальнотехнічних дисциплін, праці та професійного навчання. У 1999 році закінчила Національну академію внутрішніх справ за спеціальністю «правознавство». Після університету деякий час працювала в правоохоронних органах на посаді слідчого відділення розслідування злочинів, вчинених неповнолітніми. Також викладала цикл спеціальних дисциплін з питань виконання покарань. З 2010 року – суддя Деснянського районного суду м. Чернігова.

Ірина Малаховська у 1999 році отримала диплом за спеціальністю «правознавство» у Харківському державному педагогічному університеті ім. Г. Сковороди. Диплом магістра за цією ж спеціальністю здобула вже в Дніпропетровському державному університеті.

Трудовий шлях розпочала з посади юрисконсульта на різних підприємствах. З 2002 до 2004 року працювала головним податковим інспектором відділу правового забезпечення

спеціалізованої державної податкової інспекції по роботі з великими платниками податків у м. Дніпропетровську. З 2006-го носить мантию судді Саксаганського районного суду м. Кривого Рогу. У 2020 році захистила дисертацію та здобула ступінь кандидата юридичних наук.

Представники апеляційної інстанції

Тетяна Бондаренко у 1992-му вступила до Всесоюзного юридичного заочного університету в м. Хабаровську та здобула спеціальність юриста. Першим місцем роботи став Харківський тракторний завод, де вона працювала слюсарем. Згодом була переведена на посаду реєстратора ядерно-довідкового бюро в управлінні внутрішніх справ Харківської області. У трудовій книжці судді чимало посад. Причина – часті переміщення її чоловіка-військового на різні місця служби. Остаточою з місцем проживання та роботи суддя з родиною

визначились у 1994-му. А вже з цього року вона почала працювати у Центральному районному суді м. Миколаєва. З 2018-го є суддею Миколаївського апеляційного суду.

Таїсія Цюра у 1987-му вступила до Київського державного університету ім. Т. Шевченка на заочне відділення, і, щоб не гаяти часу, відразу розпочала роботу на посаді судового виконавця Калинівського районного суду. Була стажером на посаді помічника прокурора м. Вінниці. Загалом у прокуратурі пропрацювала близько 9 років. У 2001-му посіла крісло судді Замостянського районного суду м. Вінниці. З 2018-го є суддею Одеського апеляційного суду.

Сергій Болотін закінчив Вищу школу права при Інституті держави і права ім. В. Корецького НАН України. Трудову діяльність розпочав з посади юрисконсульта у комунальному підприємстві м. Славутич. Втім, пропрацював там близько року. У жовтня 2001-го обійняв посаду помічника голови Славуцького міського суду. За 20 років у мантиї С. Болотін працював суддею і головою суду в різних судах Хмельницької області. З 2018-го – голова Хмельницького апеляційного суду.

Судді у відставці

Лідія Струс за плечима має дві вищі освіти. За першою – викладач біології та хімії. До речі, за фахом пропрацювала майже 9 років. Утім, у 1995-му, очевидно, вирішила змінити напрям та вступила на правничий факультет Львівського державного університету ім. І. Франка. Першим юридичним місцем роботи Л. Струс обрала посаду юрисконсульта в ПП «Національ», потім працювала в органах юстиції. У 2002-му одягла мантию, суддівську кар'єру розпочала з Городоцького районного суду Львівської області. У 2012–2020 роках – суддя Львівського апеляційного суду. З вересня минулого року – суддя у відставці.

Юрій Мацюк свій трудовий шлях розпочав ще у 1979-му з посади механіка станочного парку Красилівського технічного училища №2. У 1986-му здобув кваліфікацію юриста у тоді ще Харківському юридичному інституті ім. Ф. Дзержинського (зараз – НЮУ

ім. Ярослава Мудрого). У 1987-му був стажистом Красилівського районного народного суду. Через 3 роки обраний народним суддею Волочинського районного народного суду. До 2018-го працював суддею Славуцького міськрайонного суду Хмельницької області. У цьому ж році вийшов у відставку.

Судді-«господарники»

Едуард Бондарев здобував освіту у Саратовському вищому військовому училищі МВС (СРСР) за спеціальністю «командна тактична мотострілецьких військ». Потім навчався в Національній академії внутрішніх справ та здобув кваліфікацію «юрист».

У 2009-му став суддею Господарського суду Дніпропетровської області. Розпочав свою кар'єру із цього ж суду у 2003-му. До того, як одягнути мантию, 9 років свого професійного життя провів в органах внутрішніх справ. Утім, більшість років був викладачем у вищих навчальних закладах від Міністерства внутрішніх справ.

Тетяна Денисюк уже 9-й рік є суддею Господарського суду Харківської області. До цього працювала консультантом та помічником судді на Харківщині. Має дві освіти – вищу юридичну, яку здобула у Національній юридичній академії ім. Ярослава Мудрого, та економічну, яку здобула в Харківському національному економічному університеті ім. С. Кузнеця. Має науковий ступінь кандидата юридичних наук.

Олександр Ткаченко здобув освіту у Харківському юридичному інституті. Кілька років був стажером судді. Втім, уже з 1988-го став суддею Заводського районного суду м. Миколаєва. Проте із 1992-го є суддею Господарського суду Миколаївської області.

Суддя-«верховник»

Ірина Васильєва також є випускницею НЮА ім. Ярослава Мудрого. Свою роботу в суді розпочала в 1995-му з посади секретаря судового засідання. І більшість свого професійного життя присвятила саме судівництву. У 2017-му призначена суддею Касаційного адміністративного суду.

До речі, крім І. Васильєвої, на крісло члена ВРП претендує ще 3 її колеги з Верховного Суду. Але більшість претендентів усе ж працюють у судах першої та другої інстанцій. За крісла у ВРП також поборються 4 судді у відставці та 7 очільників судів. Також серед імовірних переможців є три діючі та колишні члени РСУ.

Утім, всі зусилля кандидатів у боротьбі за посаду можуть бути марними. Юристи та політики вже розкривають конспірологічні інсайди про те, що міжнародні організації, які наполягають на участі своїх експертів у формуванні суддівського корпусу, можуть стати на заваді ротатії у ВРП та інших органах. Адже, як повідомлялося, не так давно послі G7 презентували рекомендації, в яких із чітко встановленими строками міститься заклик про необхідність запровадження нового та прозорого процесу відбору членів ВРП.

КОМЕНТАР ДЛЯ «ЗІБ»

Богдан Моніч, голова Ради суддів України:

– У Вищій раді правосуддя вчинили правильно та відповідно до закону. Адже у профільному законі сказано: «Кандидат на посаду члена ВРП особисто подає документи до ВРП не пізніше ніж за 30 календарних днів до дати проведення з'їзду або конференції».

Якщо ж ми поглянемо на конкурс на посаду судді Конституційного Суду, то в законі чітко вказано, що документи від кандидатів приймаються протягом місяця з дати оголошення про початок конкурсу. Отже, якщо з'їзд переноситься, то документи від нових кандидатів не приймаються.

Для кандидатів у члени ВРП також установлений строк, але за 30 днів до дати проведення відповідного з'їзду суддів. До речі, на сайті ВРП оприлюднювалася інформація про відновлення процедури прийому документів.

Секретаріат ВРП не має права відмовляти кандидату у прийомі документів до завершення цього строку. Тож жодного порушення процедури не відбулося. Всі 34 кандидати мають рівні шанси бути обраними на бажані посади.

Більше того, якби особа, яка має право відповідно до закону взяти участь у конкурсі, отримала відмову в прийомі документів, то виникло б запитання: з якої підстави? Тож така особа відразу ж звернулася б до суду і, переконаний, одержала б перемогу в такому спорі (*Закон і Бізнес* (https://zib.com.ua/ua/146705-rotaciya_u_vrp_scho_blichche_zizd_to_gostrisha_konkurenciya.html)). – 2021. – 13-19.02).

Р. Маселко, 24 канал: Зрив реформування: які судді нищать європейський потенціал України

Європейський парламент нагадав про судову реформу, як передумову європейського майбутнього для України. Натомість сама ВРП та Рада суддів роблять усе, щоб зберегти чинну систему. У березні планують без будь-якого конкурсу обрати нових членів ВРП та Конституційного Суду.

Усі визнають, що влада повинна якомога швидше провести справжню судову реформу. Це була одна з ключових передвиборчих обіцянок Володимира Зеленського.

Висновки Європи

10 лютого Європейський парламент ухвалив спеціальну резолюцію щодо виконання

Україною Угоди про асоціацію з ЄС. У ній Європарламент акцентував, що до судів в Україні дуже низька довіра і владі потрібно пришвидшити реформу.

Європарламент рішуче наполягає на перевірці доброчесності нереформованої Вищої ради правосуддя, – зазначили у Європарламенті.

Це свідчить про те, що про недоброчесність членів ВРП відомо вже усій Європі. Тепер від того, чи нам вдасться перезавантажити цей орган на правду залежить наше європейське майбутнє.

В Офісі Президента не спішать виконувати свої обіцянки і він досі не вніс до парламенту

законопроект про реформування ВРП. Однак усім відомо, що там має бути. Це зафіксовано у меморандумі з Міжнародним валютним фондом, у рекомендаціях Венеційської комісії та Великої сімки, а тепер у резолюції Європарламенту.

Реформа судів

Зокрема, мовиться про зміну правил обрання членів ВРП. Вони повинні обиратись на прозорому конкурсі та за участі міжнародних експертів з ретельною перевіркою доброчесності кандидатів. Поки ж влада тягне із законопроектом, судді використовують цю паузу для того, щоб зберегти та посилити чинну систему та Вищу раду правосуддя.

Зокрема 9 – 11 березня у Києві відбудеться з'їзд суддів, де заплановано обрати 4 членів ВРП та одного суддю Конституційного Суду. Кандидати до ВРП не проходять жодного конкурсу та перевірки, а кандидати до Конституційного Суду відбули лише формальну співбесіду у Раді суддів, яка взагалі не передбачала перевірки доброчесності.

Хто серед кандидатів

Ми не побачили серед кандидатів у судді тих, до кого є довіра чи тих, хто спроможний змінити систему. Однак реальні шанси стати новими членами ВРП мають ті, хто точно доб'є усі сподівання на чесне правосуддя.

Наприклад, бажання стати членом ВРП виявила суддя Тетяна Денисюк. Зараз вона працює у Господарському суді Харківської області. У неї не просто сумнівна репутація і статки, а й обвинувачення у вчиненні злочинів. Зокрема зловживання службовим становищем та свідоме винесення неправосудного рішення.

У 2017 році вона зобов'язала ПАТ «Укргазвидобування» передати на користь приватного підприємства природний газ, який був арештований у так званій справі Онищенко.

У 2018 році антикорупційна прокуратура повідомила їй про підозру, а потім передала справу у Вищий антикорсуд, де вона досі розглядається.

Тож, Денисюк може потрапити у крісло члена ВРП прямо з лави підсудних. Зрештою, там уже є Гречківський, якого судили за тяжкий

злочин, тож, можливо, судді хочуть закріпити таку традицію.

Цікавим кандидатом є і суддя у відставці Олександр Ситников. Він відомий і сумнівним майном, і свавільними рішеннями про заборону мирних зібрань.

Зверніть увагу. Ситников брав участь у конкурсі до Верховного Суду, але Громадська рада доброчесності виявила, що його позбавили наукового ступеня за плагіат.

Це стало підставою для негативного висновку і навіть Кваліфікаційна комісія визнала його таким, що не відповідає критеріям доброчесності. Тож керувати судовою системою може сертифікований плагіатор з підтвердженою недоброчесністю.

Планує у ВРП і колишній член Вищої кваліфікаційної комісії Володимир Бутенко. За час роботи він активно протягував усіх недоброчесних, а ще попався на несвоєчасному декларуванні. НАЗК склало на нього протокол, з розглядом якого тягнула суддя Солом'янського суду Мозолевська.

Зрештою його виправдали, а Мозолевська пройшла оцінювання у того ж Бутенка, попри очевидний конфлікт інтересів. Також він був почесним гостем на дні народження судді Окружного адмінсуду міста Києва Євгена Аблова.

Це той, що готовий «чудити» за будь-якою вказівкою свого шефа Павла Вовка.

У листопаді 2019 спеціальним законом Бутенка і весь склад Комісії звільнили за повний провал судової реформи. Тепер же він хоче блокувати зміни уже у статусі члена ВРП.

Суддя Господарського суду Житомирської області Олександр Тимошенко теж хоче у ВРП. Він став відомий завдяки намаганням забрати за сумнівні борги будинок у хлопця, який у судді грошей не брав, є сиротою і не має більше де жити.

Коли ж інший суддя Шалота захистив його, то Тимошенко через ВРП почав пресувати молодого суддю, який не захотів працювати за правилами кругової поруки. Тож цілком зрозуміло, якими принципами буде керуватись цей кандидат, якщо потрапить у раду правосуддя.

Але найбільшим цинізмом є кандидатура судді Деснянського суду міста Києва Олени Журавської. Під час Революції Гідності вона на

догоду владі засуджувала невинних учасників протестів. На підставі сфальшованих документів позбавила людину прав за поїздку до Межигір'я Януковича, а ще кинула за ґрати 19-річного хлопця, якого беркути схопили на Майдані.

Нещодавно Європейський суд ухвалив 5 рішень за заявами учасників Майдану. Суд встановив, що влада використовувала силу та свавільні судові рішення для придушення протестів. Для цього правоохоронцям та судам надавались усні вказівки затримувати та ув'язнювати навіть без правових підстав. Навіть Європейський суд визнав, що судді Майдану діяли на підставі вказівок влади.

Однак, незважаючи на злочинність своїх дій, Журавська не лише не понесла покарання, але й зробила непогану кар'єру. Зараз вона є одним з керівників Ради суддів та реальним кандидатом у ВРП.

Зауважимо. Особливий цинізм у тому, що з'їзд суддів відбудеться практично на річницю розстрілів на Майдані у Будинку профспілок, який був штабом майданівців та згорів у ніч з 18 на 19 лютого 2014 року.

Там загинули Герої Небесної Сотні, а через 7 років будуть голосувати за суддю, яка є уособленням того, проти чого вони боролись та пожегали своїм життям. Інакше як знуцанням та наругою над героями та цінностями Майдану це назвати не можна.

Конституційний суд

З'їзд суддів також має обрати одного суддю Конституційного Суду. Серед кандидатів ми

не знайшли авторитетних конституціоналістів, однак є дуже сумнівні особи. Для прикладу, суддя Деснянського суду міста Києва Валерія Бабко відзначилась тим, що закривала справи щодо водіїв, спійманих п'яними за кермом. За це ВРП відкрила проти неї дисциплінарне провадження.

Фаворитом виборів до Конституційного Суду є голова Херсонського апеляційного суду Олександр Коровайко. Він очолив суд у 2012 завдяки рішенням ради юстиції, в яку входили Портнов, Ківалов, Татьков, Кузьмін. З того часу переобирався тричі, попри пряму заборону закону. Він дуже сумнівно скасовував рішення про покарання нетверезих водіїв.

Дуже ймовірно, що суддею Конституційного Суду стане «маленька копія Тупицького», що лише поглибить конституційну кризу.

Громадські організації вже закликають громадян прийти 9 березня до Будинку профспілок та не допустити зриву реформи і щоб недоброчесні далі керували судовою системою.

Якщо ми хочемо провести справжню, а не фейкову реформу, то спершу треба запровадити прозорі конкурси, що забезпечать не просту зміну облич, а обрання незалежних і доброчесних професіоналів. Після цього обирати нових членів ВРП та суддів Конституційного Суду (*24 канал (https://novyny.24tv.ua/skandalni-kandidati-vishhu-radu-pravosuddya-konstitutsiy-novini-sogodni_n1542366). – 2021. – 15.02*).

О. Добробут, Закон і Бізнес: Під себе правила

У законопроекті № 3711-д нардепи побачили корупційні ризики. Мовляв, Вища рада правосуддя візьме контроль над судовою владою. Краще, якщо такі важелі впливу будуть у когось стороннього.

Суверенітет як корупційний ризик

У рамках чергового засідання члени Комітету ВР з питань антикорупційної політики позбиралися із доопрацьованим

проектом щодо виправлення помилок судової реформи-2019.

Тож Анастасія Радіна розпочала антикорупційну експертизу з наступу. «Проект № 3711-д значно розширює повноваження ВРП, зокрема, в частинах визначення кількості суддів в апеляційній палаті спеціалізованого суду, призначення на посади членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів та затвердження положення щодо проведення конкурсу на

зайняття посади члена ВККС», – зазначила вона.

Окреслюючи межі нових повноважень ВРП, очільниця комітету висловила думку, що запропонований підхід геть не відповідає рекомендаціям Венеціанської комісії щодо проєкту №3711, де, навпаки, вказувалось на недоцільність розширення повноважень ВРП без реформування цього органу.

«Цей перелік додаткових повноважень ВРП не суперечить висновкам ВК, а фактично створює можливість узурпації в судовій владі всіх функцій добору і дисциплінарної відповідальності», – долучився до дискусії перший заступник голови комітету Ярослав Юрчишин, який є автором альтернативного проєкту №3711-1, що передбачає суттєвий вплив на формування складу і ВККС, і ВРП з боку іноземних експертів. Тому зрозуміло, що він проти розширення повноважень Ради та «наділення органу неприбутковими йому функціями». Бо, мовляв, це може нести великі корупційні ризики.

Із ним не погодився Анатолій Бурміч, який намагався довести, що проєкт, навпаки, пропонує обмежити участь міжнародної сторони у процедурі формування конкурсних комісій. Адже ця справа має перебувати в руках українських суб'єктів – представників Ради суддів, Ради прокурорів, Ради адвокатів та Національної академії правових наук.

«Що поганого в тому, що ми самі формуємо свої структури? Не роздаємо повноваження іноземцям, хтозна яким експертним організаціям і хтозна-яким експертам, які будуть відстоювати свої інтереси, а не наші. Я вважаю слухним, що ми повертаємося до того, щоб формувати комісії самостійно, за допомогою українських організацій і установ. Це і є суверенітет. Я не бачу в цьому ніяких корупційних ризиків», – обурився А.Бурміч.

Методологія непідкупності

З ним погодилася нардеп Антоніна Славицька, яка наголосила, що комітет може не погоджуватися із висновками ВК. Проте така позиція не тотожна наявності антикорупційних ризиків, що можуть міститися у проєкті.

Незважаючи на розуміння виникнення «певних підтекстів», вона запропонувала вказати, що розширення переліку повноважень ВРП не суперечить Основному Закону. Адже відповідно до ряду положень, закріплених Конституцією,

Рада може здійснювати також й «інші» повноваження.

Та члени комітету вже почали називати інші вади документа. Наприклад, словосполучення «які найбільше відповідають критеріям доброчесності». Олексій Красов стверджував, що судження є оціночним, тож незрозуміло, як визначатимуть, хто більше доброчесний, а хто менше. Аналогічне зауваження стосувалося й формулювання стосовно кандидатів, які найбільше «відповідають критеріям доброчесності, моралі, чесності та непідкупності».

«Як конкурсна комісія визначатиме непідкупність або критерії моралі, що також є суб'єктивними?» – занепокоївся депутат. І додав, що пропозиція розробляти методологію оцінювання кандидатів комісією з питань доброчесності та затверджувати ВРП тотожна ситуації, коли комісія сама розробляє правила, за якими має діяти.

«У вас не виникає питання, у чому сенс створення двох органів у процедурі добору суддів – ВРП і ВККС, якщо правила формування ВККС фактично затверджує ВРП?» – підклала дров до багаття головуєча. Тоді або йдеться про те, що ВККС певною мірою підконтрольна ВРП і остання фактично перебирає на себе ці функції, або не зрозуміло, навіщо існує ВККС, розмірковувала А.Радіна.

«В мене є дилема стосовно цього проєкту. Якщо ми говоримо, що нам потрібна ВККС, то, очевидно, це мав би бути незалежний орган у системі добору. Тоді над ним логічно виглядала б ВРП як наступна ланка в системі. Якщо ж першу ланку формує друга ланка, то виникає велике питання до логічності системи», – повідомила голова комітету.

«Ваше зауваження стосується суті проєкту, – заперечила їй А.Славицька. – Але якщо члени Комітету ВР з питань правової політики, які є авторами проєкту, обговорюючи його концепцію,

дійшли таких висновків, стверджувати, що це суперечить антикорупційному законодавству, якое...»

«Дивно», мабуть, хотіла сказати член комітету, яку знову увірвала головоюча: «У нас фактично відбувається акумуляція великої кількості повноважень у ВРП, яка, на жаль, стає центром корупційних та «іже з ними» скандалів раз на два місяці». «ВР також є центром періодичних скандалів, проте ми ухвалюємо закони. Все це оціночні судження», – відповіла А. Славицька.

У потрібне більшості русло дискусію скерувала В. Сюмар, яка сказала, що у когось, «очевидно, є бажання взяти в такий спосіб контроль над судовою владою». Хоча не уточнила, кого має на увазі – міжнародних партнерів, які вимагають своєї «вагомої» участі у формуванні ВРП та ВККС, Офіс Президента чи колеги із правового комітету.

Тож врешті секретар комітету Володимир Кабаченко проголосив дещо змінену тезу О.Красова про те, що «оцінювання та розгляд документів, поданих кандидатом на посаду члена ВККС, здійснюється в порядку, який встановлено самою конкурсною комісією з питань доброчесності, що порушує принцип правової визначеності». Як наслідок, проєкт визнали таким, що містить корупційну складову для ВРП.

Що ж, принаймні одну із рекомендацій послів G7 члени комітету виконали самотужки. Адже тепер очевидно, що певна частина монобільшості, що орієнтується на міжнародних партнерів, не підтримає проєкту. І для його прийняття голосів може не вистачити (*Закон і Бізнес* (https://zib.com.ua/ua/146615-abi_vkks_ne_stala_zalezhojuy_vid_vrp_ii_formuvannya_znovu_mo.html)). – 2021. – 6-12.02).

І. Петренко, Деро.ua: Головатий замість Тупицького: Чи правда, що Конституційний суд скоро запрацює

Криза навколо Конституційного суду, схоже, потроху завершується: відстороненого голову суду Тупицького таки дотискають. Новим головою суду, нехай поки і без посади, стає Сергій Головатий – юрист і політик з великим досвідом. Ходять чутки, що КСУ «слуги» тепер вважатимуть якщо не підконтрольним, то більш керованим.

За численними повідомленнями, останні тижні у житті відстороненого президентом голови КСУ Олександра Тупицького спостерігається якась суцільна чорна смуга. Він залишився без державної охорони. Чинного поки що керівника Конституційного суду України (КСУ) не пускають не лише до службового кабінету, але і до приміщення суду на вулиці Жилианській у столиці – доводиться працювати дистанційно. Державне казначейство заблокувало його підпис на фінансових документах. Позбавили Тупицького також права розпоряджатися печаткою КСУ. Довелося передати її заступнику голови Конституційного суду Сергію Головатому.

«Вишенькою» стало житлове питання, що зіпсувало багатьох людей, і не лише суддів. З посиланням на представників Держуправління справами ЗМІ повідомили, що Тупицькому рекомендували покинути державний котедж у Конча-Заспі: голова суду заборгував за комуналку в орендованому котеджі майже 80 тис. грн (при зарплатні за рік у близько 5 млн грн). Борг він зрештою сплатив, але й після розірвання угоди про оренду не звільняє помешкання.

Ось так може завершитися кар'єра судді-конституційника. Зазначимо: законний термін роботи Тупицького як судді КСУ спливає 2022 року, і невідомо, чи дадуть йому допрацювати цей рік хоча б у статусі рядового служителя Феміди цього суду.

Що відбувається з КСУ і Тупицьким

Нагадаємо, 27 жовтня 2020 року Велика палата Конституційного суду визнала неконституційною статтю 366-1 Кримінального кодексу України, яка передбачала кримінальну

відповідальність чиновників і суддів за подання завідомо недостовірних відомостей у декларації. Також суд скасував важливі функції Національної агенції з питань запобігання корупції: НАЗК позбавили права перевіряти декларації чиновників, вивчати їхній спосіб життя і за потреби виписувати адмінпротоколи. З-поміж інших спірних моментів, у цьому вердикті простежується конфлікт інтересів: ще до ухвалення рішення КСУ, 1 жовтня 2020-го, НАЗК направила Олександру Тупицькому прохання пояснити, чому він не вказав у своїй декларації ділянку в Криму, отриману ним за законодавством державо-окупанта. І тут же КСУ обмежив Нацагенцію у праві перевіряти декларації, зокрема, суддів. Зрештою, коли Верховна Рада відновила згадане право НАЗК (одночасно Рада в більш м'якому варіанті повернула їй відповідальність за брехню в деклараціях), в агенції склали два адмінпротоколи на Тупицького – про умисне не зазначення ділянки в декларації і щодо конфлікту інтересів.

Скандальне рішення КСУ, ухвалене за поданням 47 нардепів, переважно від фракції «Опозиційної платформи – За життя», поставило на межу розвалу систему протидії топкорупції в нашій державі. Це обурило західних партнерів Києва і активну частину українського суспільства. Обурення стало таким гучним, що державній владі довелося реагувати. При цьому Банкова вдалася до нервових і, на думку фахівців, не менш незаконних кроків – президент Володимир Зеленський пообіцяв просто розігнати чинний склад Конституційного суду. Це рішення було назване суто політичним. Внесений главою держави до парламенту законопроект «Про відновлення суспільної довіри до конституційного судочинства» депутати навіть не стали розглядати – президент відкликав його для доопрацювання.

Наприкінці січня Рада відправила на повторне перше читання законопроект №4533 «Про конституційну процедуру», напрацьований робочою групою парламенту із врегулювання конституційної кризи. У першому читанні проект підтримали 197

нардепів (для ухвалення потрібно 226 голосів). Він має закласти нову модель регулювання діяльності КСУ. Після цього голова Верховної Ради звернувся до європейських правників із Венеційської комісії щодо двох законопроектів про діяльність Конституційного суду – згаданого «Про конституційну процедуру» та альтернативного йому проекту авторства членів фракції «Європейська солідарність» «Про процедуру розгляду справ і виконання рішень Конституційного суду України». Висновок у Києві очікують днями, 19-20 березня.

Тим часом 29 грудня 2020 року президент Зеленський своїм указом відсторонив Олександра Тупицького від посади судді КСУ на два місяці. Рішення глави держави мало основою клопотання Офісу генерального прокурора. У свою чергу, прокуратура підозрює голову Конституційного суду у підкупі свідка і наданні завідомо неправдивих свідчень у справі про приватизацію Зуївського енергомеханічного заводу на Донеччині.

19 січня, коли після зимових канікул, які Тупицький провів за дорогим відпочинком у Дубаї, він прийшов було на роботу. Але співробітники Управління державної охорони не пропустили його до будівлі КСУ, діючи на підставі запиту Державного бюро розслідувань. У ДБР же заявили, що голова Конституційного суду перешкоджає розслідуванню провадження щодо нього. А от у КСУ наполягали, що своїм рішенням про відсторонення голови суду Зеленський порушив Конституцію. Натомість з Банкової кажуть, що суд може працювати і без Тупицького.

Указ про своє відсторонення Олександр Тупицький спробував оскаржити у Верховному Суді. Але і тут його спіткала невдача: 3 лютого Верховний Суд з формальних підстав відмовився відкривати відповідне провадження. Але опальний суддя, здається, так просто миритися з неминучим не збирається і продовжить з'ясовувати стосунки з президентом. Цей процес навряд чи допоможе відновити нормальну роботу Конституційного суду, зате добряче понищить іміджі усіх сторін конфлікту.

Хто такий Сергій Головатий

У цьому контексті на окрему увагу заслуговує персона нового «тримача печатки КСУ». Це Сергій Головатий, якого призначив суддею Конституційного суду 27 лютого 2018 року ще президент Петро Порошенко. Людина з дуже великим політичним досвідом. Колишній член КПРС, був міністром юстиції в 1995–1997, 2005–2006 роках, народним депутатом II–VI скликань, неодноразово змінюючи партійні кольори. У Верховній Раді він був депутатом від фракцій Блоку Юлії Тимошенко та Блоку «Наша Україна». А потім опинився у Партії регіонів, де, щоправда, теж надовго не затримався.

Вже у 2015 році Головатий став членом Конституційної комісії. На початку грудня 2017 року його обрали віцепрезидентом підкомісії з верховенства права Венеціанської комісії. Цікавий момент – в 2018 році, приблизно за тиждень після призначення Порошенком Головатого суддею Конституційного суду, суд прийняв рішення за поданням 57 народних депутатів стосовно неконституційності закону «Про засади державної мовної політики», більш відомий у широких колах як скандальний мовний закон Ківалова-Колесніченка. Прийняття такого рішення стало можливим через поповнення у складі суддів КС – Головатим і його колегою Лемаком. Таким чином суд, який до цього дня був фактично паралізований, отримав за квотою президента два додаткових голоси, за допомогою яких і стало можливим прийняття таких рішень.

Тож, можемо припустити, Головатому, з його талантом знаходити спільну мову з широким колом політиків, знову дісталася роль того, хто розблоковує роботу Конституційного суду...

2019 року його обрали заступником голови КС. Головатий був одним із чотирьох суддів КСУ, які у жовтні 2020 року проголосували проти скандального рішення цього суду щодо декларування. Інші – це судді Віктор Колесник, Василь Лемак і Олег Первомайський. Ця четвірка тимчасово відмовилася від роботи в КС.

Парадоксально, але тоді ж з'явилася неприємна інформація і про самого Головатого. Голова НАЗК Олександр Новіков

заявив у інтерв'ю, що заступник очільника Конституційного суду не підтримав рішення КСУ щодо неконституційності покарання за недостовірне декларування, бо хотів приховати своє недостовірне декларування. Виходить, про конфлікт інтересів можна вести мову не лише щодо Тупицького, але й відносно його поки тимчасового наступника. Понад те, в НАЗК раніше висловлювали претензії і до низки інших суддів Конституційного суду.

Чому Тупицький передав печатку Головатому

Та якщо вже дійшло до передачі печатки КСУ Головатому, то роботу суду таки може бути розблоковано. За умови, якщо до праці повернуться вся згадана четвірка «ухилянтів». Не виключено, що зробити вони це можуть за результатами неголосних консультацій із президентським офісом, адже ходять чутки, що і демарш відбувався за погодженням з ОП, а сам Головатий – в непоганих стосунках з Єрмаком і Тищенком.

Поки не вирішиться питання з Тупицьким, Сергій Головатий буде фактичним керівником Конституційного суду.

І от, нарешті, ключове питання: для чого на Банковій зараз вирішили відновити діяльність Конституційного суду, коли ще вчора намагалися як не розігнати його, то через процедурні перешкоди, внесені в законопроекти, заблокувати його роботу? Можливо, команда Зеленського таки змогла домовитися з суддями, щоби вони стали більш уважними до побажань нинішньої влади. Лояльний президенту КСУ – це дуже важливо, особливо коли той заходився зі швидкістю гепарда реалізовувати (ну, принаймні робити якісь гучні кроки) дані виборцям обіцянки. Нагадаємо, що Конституційний суд наділений повноваженнями скасовувати законодавчі акти, остаточно і без права на оскарження.

Що з Головатим і Тупицьким надумали на Банковій, вгадувати поки не будемо, але точно можна сказати, що останні тілорухи схожі на можливу реанімацію конституційної інстанції. В такому разі, скоро побачимо певні політичні рішення, які необхідно буде легітимізувати

через схвальний вердикт КСУ (*Depo.ua* (<https://www.depo.ua/ukr/politics/viyana-na-pauzi-chi-vizme-zelenskiy-pid-kontrol-konstitutsiyniy-sud-202102111283344>). – 2021. – 11.02).

О. Яхно, Українська правда. Блоги: Что не так с идеей всеукраинского референдума

Сразу уточню: текст не столько о конкретном законопроекте (номер 3612) о всеукраинском референдуме, проголосованном во втором чтении, сколько о самой идее.

О сути и качестве законопроекта уже много написано, в том числе профессиональный и подробный анализ не/соответствия отдельных норм Конституции. В этом смысле, этот законопроект имеет основания для критики как со стороны тех, кто видит риски в использовании этого инструмента, так и тех, кто считает, что референдумы нужны по каждому поводу

Я же хочу написать о самой идее. Потому что последовательность в принятии/инициировании любых решений, на мой взгляд, должна быть именно такой – от общего к конкретному.

Сам по себе инструмент народовластия – это, наверное, неплохо. Но он действенен и работает «в плюс» только тогда, когда и политики, и общество понимают, как работает этот «навык» (а закон в каком-то смысле – это и есть навык и умение). И когда политики и общество понимают суть вопроса, который выносится на всенародное обсуждение.

Инструменты народовластия (если оно направлено на усовершенствование жизни государства и граждан, а не используется манипулятивно политиками то ли для усиления своей власти, то ли для снятия ответственности с себя) – это не упрощение, а усложнение.

Демократию нельзя привнести извне, она может сформироваться только изнутри. Когда

есть достаточное количество людей, которые понимают, как работают ее составляющие.

У нас же все воспринимается как упрощение. В условиях неэффективности базовых институций, а также практически отсутствия содержательной коммуникации (по существу) вообще по любому вопросу, разговоры о народовластии – это профанация.

Если власть/политики действительно хотят привлекать граждан к процессу формирования решений, то: а) надо самим для начала иметь осмысленную позицию; б) менять подходы в публичной коммуникации. А когда, извините, сами политики не могут объяснить, как, скажем, сокращение депутатов до 300 качественно (а не количественно) улучшит систему управления, то в чем смысл и целесообразность спрашивать об этом у граждан?

И это ещё вопрос, насколько сами граждане готовы разделять ответственность за решения вместе с политиками. К умению жить в многоуровневой системе и сложном обществе надо ещё прийти.

Так, может, правильно было бы начать с локальных референдумов (с четким перечнем исключительно социальных вопросов), чтобы показать гражданам, как они сами на местном уровне могут улучшать свою жизнь через участие в выработке и принятии решений? Ну и как минимум – провести анализ эффективности такого инструмента, как петиции (*Українська правда* (<https://blogs.pravda.com.ua/authors/yakhno/6012d519cad46/>). – 2021. – 28.01).

Український кризовий медіацентр: Народовладдя через референдум? Аналіз і наслідки закону

У червні 2020 року Президент Володимир Зеленський подав до парламенту законопроект №3612 «Про народовладдя через всеукраїнський референдум». Вже через пів року Верховна Рада прийняла його у другому читанні. Загалом, документ підтримали 255 депутатів. Що це: чергова зрада чи шлях до демократії?

Само поняття “референдум” у частини суспільства викликало занепокоєння. Побоювання того, що Росія може цим скористатися у власних інтересах, спричинило неабиякий суспільний резонанс. Український кризовий медіацентр ініціював публічне обговорення для обміну думками навколо ключових питань цього закону.

Баланс дотримано

В цьому сходяться більшість експертів. «Цей закон є прапором у президента Зеленського, тому що це його передвиборча обіцянка. Реалізована вона не так швидко, як у випадку з імпічментом. Однак, такий неспіх дав компромісний більш-менш якісний документ. Фахівці, яким я довіряю, говорять, що це дійсно компромісний варіант. І в частині забезпечення норм конституції дуже добре, що такий закон є», – вважає Валерій Ключок, політичний та економічний експерт «Growford Institute».

За його словами, записані норми доволі складні в частині реалізації права ініціювати референдум. Бо зібрати 3 мільйони підписів дійсно складно. І можна лише уявити, якого масштабу набув парад референдумів у разі, коли замість норми в 3 мільйони записали 3 тисячі підписів.

Ігор Попов, політолог, експерт Українського інституту майбутнього, також позитивно оцінює законопроект. Особливо йому сподобалось те, що навколо закону усі побачили реальні політичні дебати між депутатами і політиками. «Як на мене, автори зробили достатньо запобіжників. Ризики залишаються, але я бачу закон про референдум більше як дамоклів меч, який буде застерігати політиків ухвалювати якісь рішення, котрі потім можна

скасувати на референдумі. І навіть, якщо не вдасться скасувати, організатори референдуму завжди апелюватиме в політичних дебатах та передвиборчих кампаніях”, – підкреслив він.

Геннадій Друзенко, голова правління «Центру Конституційного Моделювання», привітав ухвалення законопроекту Верховною Радою, оскільки пряме народовладдя передбачено конституцією, і виглядало дуже недобре, коли конституційна норма його гарантує, а механізму реалізації немає. При цьому він запропонував розглянути питання в міжнародній перспективі. «Україна де-юре і де-факто визначила, що рухається до західного світу. В кінці 20-го століття це світовий тренд. Після 1980 року 81% усіх країн світу хоча б раз провів референдум. Більше половини референдумів мали місце впродовж останніх 30 років. Якщо розподілимо кількість національних референдумів серед різних регіонів світу, побачимо, що саме Європа – абсолютний рекордсмен. Було проведено 1059 національних референдумів. Дуже мало країн у світі не використовують національні референдуми. Тіж самі США. Однак, штати безпосередньо до референдумів вдаються часто, і більш активний з них – Каліфорнія, де використання інструментів народовладдя жодним чином не заважає бурхливій інноваційній діяльності», – деталізував він.

Особливістю підготовки та розгляду законопроекту в Верховній Раді була боротьба навколо нього двох течій. Олександр Ключев, старший аналітик Громадянської Мережі «ОПОРА», назвав їх радикальними. Перша базувала свою позицію на тому, що потрібно запроваджувати такий інститут всеукраїнського референдуму, який дозволяв всі важливі рішення для країни ухвалювати лише через цей інструмент. Прихильники іншої течії акцентували на тому, що український народ, навпроти, не може в критичні моменти свого розвитку самостійно ухвалювати рішення за визначеною процедурою.

«Обидві течії однаково небезпечні для країни, і великою перемогою є те, що закон

врешті решт знайшов правильний баланс. Він містить багато запобіжників від зловживань. На мою думку, цей механізм свою критично-позитивну роль зіграє тоді, коли не буде іншого законного виходу з протистояння влади і суспільства», – припустив Олександр Ключев.

В чому недоліки законопроекту

В період між читаннями в юридичного управління Верховної Ради виникли зауваження щодо тексту законопроекту, і вони досить слушні. Про це розповів Петро Бурковський, старший аналітик Фонду “Демократичні ініціативи” імені Ілька Кучеріва.

За його словами, у разі, коли буде проведено всеукраїнський референдум з загальнодержавних питань, закон передбачає, що результати цього волевиявлення є обов'язковими для розгляду і прийняття рішень у порядку, визначеному конституцією і законами України.

Однак, юридичне управління роз'ясняє, що в основному законі немає такого порядку. Тобто коли закон буде підписано президентом, він відразу продемонструє слабкість. «Не виключено, що знайдуться бажані використати це при внесенні питання на розгляд конституційного суду. І тоді зроблять висновок: без відповідного внесення змін в конституцію інструмент не можна буде задіяти. До того ж, процедура підписання і оприлюднення закону, прийнятого на всеукраїнському референдумі, конституцією теж не врегульована. Отут виникає питання: чи отримають громадяни результат, якого вони прагли, якщо в основний закон не будуть внесені відповідні зміни?», – зауважив Петро Бурковський.

На ще один недолік документу вказав Валерій Ключок. Мова йде про повноваження Центральної виборчої комісії. Він стверджує, що вони колосальні. ЦВК може дати дозвіл на проведення, а може не дати. Цей орган заполітизований, і є дуже багато спекулятивних моментів щодо того, як впливати на рішення ЦВК через свою політичну приналежність.

А ось щодо закидів про те, що не виписано порядок місцевих референдумів, експерт з цим частково погоджується, але не вважає критику

досить суттєвою. Це має бути предметом окремого закону, і влада нібито обіцяє його підготувати.

Ще одна норма закону, яку обговорили експерти, ризикує стати великим запобіжником в реалізації референдумів. Це явка виборців не менше 50 %. Адже відомо, як знизився останнім часом інтерес українців до виборчих дільниць. Петро Бурковський таку норму підтримує. Коли суспільство на референдумі говорить “Так”, воно тим самим демонструє колективну волю, додав він.

Чи забезпечує закон від загроз територіальній цілісності суверенітету України?

Не слід забувати, що наша країна народилася і була визнана світом завдяки референдуму, нагадав Геннадій Друзенко. Він навів історичний приклад: «Я дуже добре знаю американський досвід. Кінець 19-го століття. Так звана ера реконструкції, де фактично олігархи, які мали величезні капітали і купували політиків так, як в Україні навіть не снилось. І пішов рух за повернення влади безпосередньо людям. Західні штати ввели пряму демократію».

Валерій Ключок закликає відкрити третю статтю закону: не можуть бути винесені питання щодо ліквідації незалежності, державного суверенітету, територіальної цілісності України. Тому просить поставити на цьому питанні крапку.

«Хочу заспокоїти усіх: серйозних підводних каменів в документі немає. Стримуючих факторів більш ніж достатньо. Є спекуляція навколо закону, що він нібито вводить інші норми, не передбачені конституцією. Це не зовсім правда. Документ розвиває лише ті частини, які прописані в конституції про референдум. Що стосується територіальної цілісності, немає в законі можливості зменшити територію. Є закиди про те, що, мовляв, можуть бути проведені ці референдуми на непідконтрольній території. Але є запобіжник – зберіть 3 мільйони підписів», – наголосив він.

Велика задача медіа, політиків, експертів – запобігати оцим зловживанням і маніпуляції навколо цього механізму, тому що по суті такі маніпуляції й сприяють зовнішньому впливу,

приєднався до колег Олександр Ключев: «Усі міфи, що лунають, цілком не виправдані. Для злочинців, які ставлять за мету спричинити дестабілізацію, ніякі закони не потрібні».

На його переконання, наявність закону ускладнює реалізацію замахів на територіальну цілісність. В законі є маркер, який спрямовується на реалізацію конституційних положень щодо референдуму про зміну території. Мова йде виключно про конституційне положення, яке і так є, і ніхто в цьому законі це положення не придумав.

Ігор Попов впевнений: по цьому закону ніхто у нас шматок території не забере. А от вступити в Європейський Союз відповідно до нього ми не зможемо, бо референдум забороняє делегувати частину суверенітету, уточнює він. Без конституційних змін не обійтись.

Занадто дорога зброя для популістів

Якщо зовні прийнятий закон про всеукраїнський референдум не несе загрози, то внутрішня політична ситуація, на думку експертів, може стати підґрунтям для активного спекулювання цим інструментом народовладдя. Щоб сподобитись виборцям політики почнуть заявляти про наміри винести на референдум ті питання, проти яких люди не проголосують. Серед них – зниження тарифів, відкриття ринку

землі тощо. Як запобігти стрімкому підняттю популізму?

На шляху до реалізації ідеї загальноукраїнського референдуму треба зробити багато кроків. Якщо будуть сили і будуть питання, які готові пропустити через усю процедуру, це означає, що питання реально важливе для суспільства, і не нам визначати, хто популіст, а хто не популіст. У випадку, коли говоримо про народовладдя, єдине обмеження – це те, що заборонено конституцією, зазначив Олександр Ключев.

«Є ризик, що референдум за загальнодержавним питанням може в окремих випадках бути використаний популярним в суспільстві лідером, але не в правовій площині, а як політичний фактор та інструмент тиску на своїх політичних опонентів. Але такого лідера в нас поки немає, і так ситуація складається, що він ще не скоро буде», – пояснив експерт.

До того ж, референдум – задоволення не з дешевших, додав Валерій Ключок. Ця норма буде доволі серйозним стримуючим фактом в частині того, чи маємо ми право витратити кошти платників податків в обсязі 2 мільярди гривень на такі заходи (*Український кризовий медіацентр (https://uacrisis.org/uk/narodovladdya-cherez-referendum-analiz-i-naslidky-zakonu). – 2021. – 8.02).*

Г. Друзенко, Дзеркало тижня: Пряма демократія і закони Ньютона

Ухвалення Верховною Радою України закону «Про народовладдя через всеукраїнський референдум» викликало бурю емоцій та діаметрально протилежні оцінки політиків. Президент усіяло вітав виконання парламентом першого пункту його передвиборчої програми. Один зі спікерів «Голосу», Сергій Рахманін, навпаки, розкритикував закон, оприлюднивши на ZN.UA статтю під промовистою назвою «Ядерна кнопка в руках кнопкодава». Оскільки про новий закон наговорено й написано вже багато, чи не кожне його положення знайшло своїх adeptів і критиків, я дозволю собі трохи абстрагуватися

від конкретного тексту і поставити питання прямої демократії у ширшому міжнародному та філософському контексті. Врешті-решт, український досвід користування цими інструментами мінімальний, а тому варто повчитись у тих, хто застосовує їх набагато частіше.

Почнемо з кількох цифр і фактів. Демократія як така виникла у грецьких полісах саме як пряма демократія, а не представницька. Попри доволі складну структуру управління стародавніми Афінами (класичний і найбільш досліджений кейс), основні рішення в цій політії ухвалювали збори усіх громадян – еклезія. Навіть попри те, що громадянами

були близько 10% мешканців Афін, демократія народилася саме як влада демосу – народу, а не його представників. Причому це була не красива декларація, а щоденна реальність. Доленосні рішення в античних Афінах ухвалювало не кілька сотень представників у парламенті, а 6–15 тисяч громадян, що збиралися на пагорбі Пнікс.

Утім, залишимо осторонь справи давно минулих днів, казки старовини глухої і

перенесемось у нові часи. Останні сорок років можна сміливо назвати епохою прямої демократії:

– станом на 2018 рік, 113 зі 117 держав, які вважаються демократичними, за класифікацію Державного департаменту США, мали право на законодавчу ініціативу чи референдум;

– від 1980 року приблизно 81% країн провели бодай один національний референдум; у Європі цей відсоток найвищий серед усіх континентів і сягає 95,5%;



– більше половини всіх референдумів, зафіксованих в історичних джерелах, мали місце впродовж останніх 30 років;

– якщо впродовж 1950–1979 років відбулося 362 референдуми, то у 1980–2009 – понад 900;

– серед різних регіонів світу Європа – абсолютний лідер із застосування інструментів прямої демократії: станом на травень 2018 року, 1059 національних референдумів відбулося саме в Європі, 191 – в Африці, 189 – в Азії, 181 – у Новому світі і 115 – в Океанії.

Рис. 2. Розподіл процедур ініціативи за регіонами

ZN,UA



Серед демократичних країн держави, які не практикують референдумів, радше виняток, аніж правило. Це – Японія, Ізраїль, Індія, Індонезія, Бельгія (останній референдум відбувся 1950 року), Німеччина та США. Але й цей короткий список має особливості. Конституції Японії та Німеччини передбачають можливість проведення національного референдуму (ст. 146 Конституції ФРН і ст. 96 Конституції Японії). Крім того, варто наголосити, що Німеччина і США – федерації, в яких відповідно землі та штати активно практикують пряму демократію.

Наприклад, німецька земля Баден-Вюртемберг зобов'язана своїм створенням саме референдуму, який відбувся 1951 року і на якому жителі Південного Бадена, Вюртемберг-Бадена та Вюртемберг-Гогенцоллерна висловилися за об'єднання трьох земель в одну.

Вже після возз'єднання німецьких земель баварці, зібравши понад 927 тисяч підписів, ініціювали скасування Сенату – верхньої палати баварського парламенту. Попри те, що у референдумі взяли участь лише 39,9% населення цієї землі, понад 60% з них висловилися за однопалатний парламент. У перший день другого тисячоліття конституційна реформа, яку народ Баварії здійснив в обхід

легіслатури, набула чинності і Сенат припинив своє існування.

У США, де штати мають дуже широкі повноваження – від визначення швидкісного режиму на дорогах до запровадження та скасування смертної кари, – ситуація з прямою демократією ще цікавіша. Недарма штат/state у перекладі з англійської означає «держава», а українці в діаспорі традиційно перекладали USA як ЗДА – З'єднані Держави Америки. Тому, коли ми говоримо, що США ніколи не практикували пряму демократію, – це правда, але часткова. Вони ніколи не практикували її на рівні федерації. На рівні ж штатів США поділені на дві майже рівні групи: східні і південні штати здебільшого не практикують пряму демократію, а західні, північні та федеральний округ Колумбія – навпаки. На сьогодні:

21 штат і федеральний округ Колумбія практикують народну ініціативу – право громадян ініціювати законопроекти і затверджувати їх на референдумі в обхід легіслатури;

18 штатів наділяють громадян правом ініціювати конституційні поправки та затверджувати їх на референдумі без згоди легіслатури;

Двадцять три штати та федеральний округ Колумбія наділяють громадян правом вимагати проведення так званого абrogативного референдуму («народне вето») щодо законопроектів, які ухвалив парламент.



До того ж 39 штатів і округ Колумбія практикують дострокове відкликання посадовців. Три з них дозволяють відкликати будь-яких посадовців. Дев'ятнадцять – тільки посадовців штату. Решта – посадовців з окремих посад. Врешті-решт, лише 12 штатів передбачають, що вимога відкликати посадовця має бути обґрунтованою. У решті – достатньо бажання та волі виборців.

Чому я волію докладніше зупинитися на прямій демократії в окремих штатах? Саме тому, що їхню компетенцію (а не компетенцію США як федерації) напевно більш виправдано порівнювати з компетенцією України. Лише кілька прикладів: саме штати встановлюють більшість кримінальних покарань, включно зі смертною карою; регулюють обіг зброї, алкоголю та психотропних речовин; встановлюють і скасовують більшість податків, зокрема податок на продаж (аналог нашого ПДВ, що додається до ціни будь-якого товару); ліцензують медичних працівників та адвокатів; легалізують чи криміналізують евтаназію; регулюють правила виборів як до органів

штатів, так і до федеральних органів, зокрема визначають межі виборчих округів; саме штатам підпорядковані більшість підрозділів поліції та всі підрозділи національної гвардії. Як бачимо, в окремих випадках, як, наприклад, застосування смертної кари, суверенітет окремих штатів навіть ширший за суверенітет України чи окремих держав ЄС, що обмежені багатьма міжнародними договорами.

Українців напевно здивує той обсяг питань, відповідь на які громадяни окремих штатів давали в обхід своїх законодавчих органів. Їх можна поділити на кілька великих груп. Наводжу їх нижче з конкретними прикладами:

1. Конституційні та політичні реформи: надання виборчого права жінкам (Аризона, 1912), реформа професійної державної служби (Вашингтон, 1960), обов'язкове розкриття фінансової інформації політиками та держслужбовцями і обов'язкова реєстрація лобістів (Колорадо, 1972), запровадження голосування поштою (Орегон, 1998), зменшення кількості депутатів і палат парламенту, а також обмеження їхніх зарплат (Аризона, Північна

Дакота і Небраска під час Великої депресії), обмеження кількості каденцій на виборних посадах (21 штат впродовж 1990–2000).

2. Соціальні реформи: заборона, скасування заборони та регулювання продажу алкоголю (30 ініціатив упродовж 1904–1942 років), запровадження державної опіки над залишеними дітьми (Орегон, 1912), програми допомоги самотнім матерям, ветеранам та їхнім удовам, сліпим, хворим на туберкульоз та старшим людям (Огайо, Оклахома, Північна Дакота, Айдахо, Невада, Массачусетс), евтаназія (Орегон, 1994; Вашингтон, 2008), медичне вживання марихуани (Аризона та Каліфорнія, 1996; Аляска та Орегон, 1998; Мен, 1999; Невада, 1998/2000; Колорадо, 2000; Монтана, 2004).

3. Економічні реформи: права найманих працівників, обмеження тривалості робочого дня та робочого тижня, встановлення відповідальності працедавця за шкоду, заподіяну працівникові на роботі, обмеження права на страйк, обмеження компенсації найманим працівникам, дозвіл працювати на підприємстві, не будучи членом профспілки, встановлення мінімальної зарплати (10 штатів в період 1988–2006), регулювання грального бізнесу (12 штатів у період між 1980 та 2004 роками), регулювання вартості страхування автомобілів (Каліфорнія, 1988).

4. Екологічні реформи: регулювання вилову риби в річках Орегону, заборона на зведення гребель (Каліфорнія, 1924) чи регулювання їх висоти (Вашингтон, 1960), захист природи океанського узбережжя (Каліфорнія, 1972), програма поліпшення якості питної води, захист тварин (заборона собачих перегонів та півнячих боїв).

5. Податки: зазвичай обмеження, зниження або скасування податків, але також запровадження нових податків: податок на паливо, запроваджений у 1920-х в Міссурі та Північній Дакоті, податок на нерухомість (Арканзас) та податок на прибуток (Вашингтон), оподаткування тютюнових виробів (дев'ять ініціатив у 1988–2006 роках).

6. Кримінальне право: скасування (Орегон, 1914 та Аризона, 1916) і поновлення (Аризона, 1918 та Орегон, 1920) смертної кари, регулювання кримінального процесу.

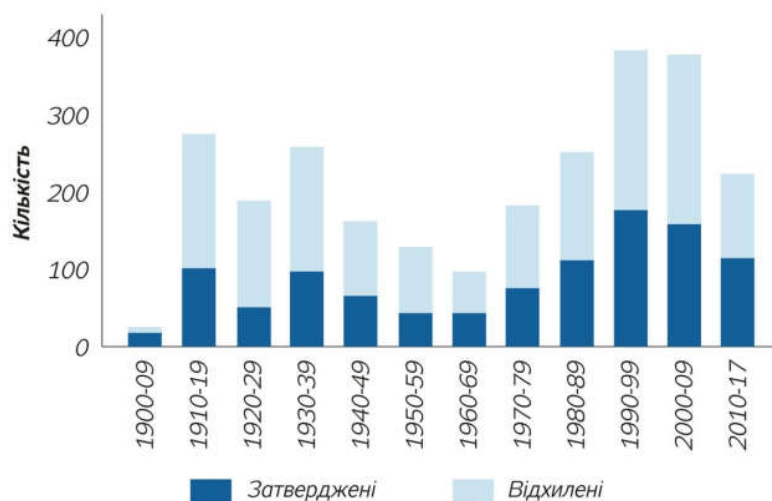
7. Освіта: встановлення і збільшення фінансування публічних шкіл (Каліфорнія 1988 року: 40% бюджету штату мають витратитися на публічні школи та коледжі).

Тріумф (чи, якщо завгодно, «розгул») прямої демократії у США припав на 1990–2010 роки, коли щороку на суд виборців виносилося близько 400 законодавчих ініціатив, із яких не менше третини ставали законодавчими актами.

Рис. 4.

Державні ініціативи в Сполучених Штатах

ZN,UA

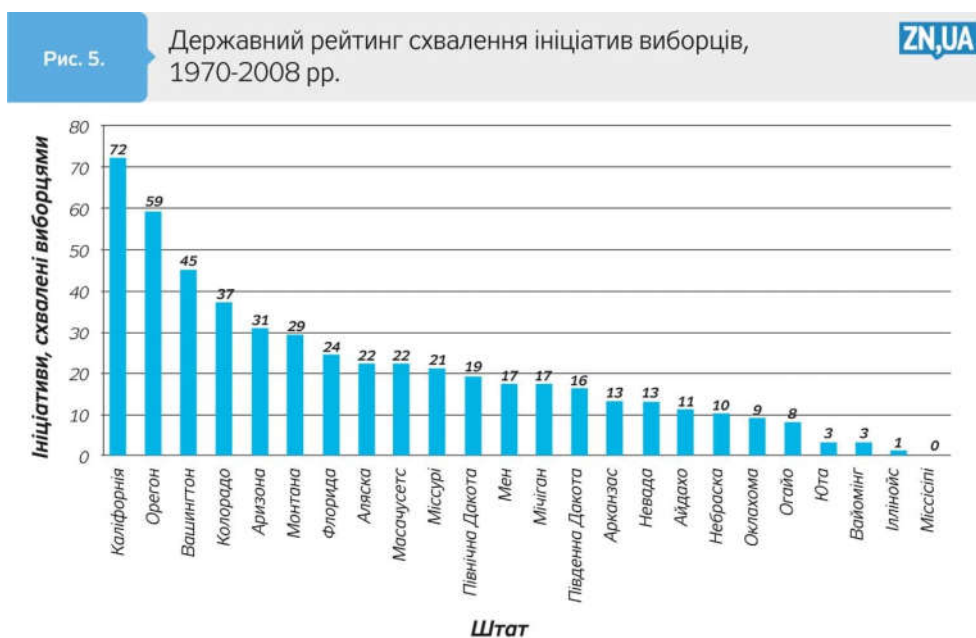


Примітка. Включає всі ініціативи державного рівня

Джерело: Initiative and Referendum Institute

Цікаво, що серед усіх штатів незаперечним лідером за кількістю законодавчих ініціатив, ухвалених без участі легіслатури, є Каліфорнія – технологічний центр сучасного світу, в якому проживають і роблять бізнес Ілон Маск, Марк Цукерберг, Ларрі Пейдж та Сергій Брін. Причому саме в Каліфорнії пряма демократія має чи не найрадикальнішу форму: згідно з каліфорнійською конституцією (розділ 10 статті 2), конгрес штату не може самостійно скасувати чи змінити закон, ухвалений на

референдумі за народною ініціативою, хіба що сам закон передбачає таку можливість. Тим часом каліфорнійці мають право не тільки ініціювати й ухвалювати закони в обхід конгресу, а й змінювати конституцію штату на референдумі. Цікаво, що по підтримку своїх законопроектів до народу Каліфорнії часто звертаються виборні високопосадовці, як, наприклад, губернатор або законодавці, які не бачать перспектив ухвалення своєї ініціативи в конгресі штату.



Дуже повчальна для України історія народження і розквіту прямої демократії в країні, батьки-засновники якої були переконаними елітаристами і тому вмонтували у федеральну конституцію чимало запобіжників від ексцесів популізму, до якого схильний непросвічений та емоційний плебс. До кінця XIX ст. пряму демократію практикували у США тільки на місцевому рівні або для ратифікації конституцій окремих штатів та поправок до них, а також для затвердження столиць окремих штатів. Радикальні зміни в суспільні настрої внесла доба «Позолоченого століття», яка характеризувалась експонентним зростанням економіки США, що породило неймовірну концентрацію капіталу в руках небагатьох і феномен «баронів-розбійників», котрих би ми сьогодні назвали «олігархами».

Ось якими словами описує «Позолочене століття» американський історик Хел Бріджес: «Бізнес-лідери Сполучених Штатів у період приблизно від 1865-го по 1900 рік були жадібними шахраями, які звично дурили та грабували інвесторів і споживачів, корумпували урядовців, безжально воювали один з одним і загалом діяли як справжні хижакі». Тому не дивно, що у століття, коли Америка вперше стала справді великою, некорумпований політик без скелетів у шафі був радше винятком, аніж правилом. І саме тоді, коли рокфелери, вандербільти, моргани та карнегі купували політиків гуртом і вроздріб, американці почали шукати системну відповідь на вкрай корумповану політику, що сприяла казковому збагаченню одних і неймовірному зубожінню інших.

Такою відповіддю стали пряма демократія й антитрастове законодавство, яке ініціював Теодор Рузвельт. Першою 1898 року народну ініціативу закріпила у своєму основному законі Південна Дакота. Через 20 років таких штатів стало 20. Тільки впродовж 1912 року п'ять штатів конституційно закріпили право громадян на законодавчу ініціативу. Причини сплеску й розквіту прямої демократії у США на початку ХХ ст. до болю схожі на сучасну Україну: 1) визначальний вплив олігархії («барони-розбійники») на представницьку владу; 2) зростання економічної та соціальної нерівності; 3) відчуженість народу від ухвалення політичних рішень; 4) як наслідок – втрата довіри до представницької демократії.

Як бачимо, розквіт інструментів прямої демократії в Сполучених Штатах у перші десятиліття ХХ ст. та друга хвиля народовладдя у 1990-х і 2000-х роках, навіть у своїх найбільш радикальних формах, не занапали цих штатів, не призвели до парадусу суверенітетів і появи диктаторів-популістів на чолі Каліфорнії чи Орегону. Навпаки, вони сприяли реприватизації держави та приборканню корупції серед політиків і політичних партій.

Тому, коли вітчизняні фахівці пишуть про загрозу референдумів як інструменту узурпації влади харизматичним диктатором, вони праві і неправі водночас. З одного боку, це правда, що Гітлер у 1934 році скористався цим інструментом, аби сконцентрувати у своїх руках владу після смерті другого й останнього президента Веймарської республіки Пауля фон Гінденбурга. Справді, плебісцити любили Муссоліні та Франко. Їх полюбає Лукашенко.

З іншого боку, не менш відомий диктатор ХХ ст. Августо Піночет втратив владу в результаті референдуму 1988 року, драматургія якого майстерно розкрита в чудовому чилійському фільмі *No*. Завершення ганебного апартеїду в Південній Африці теж пов'язане з результатами референдуму 1992 року, на якому білі південноафриканці переважною більшістю підтвердили мандат президента Фредеріка де Клерка на продовження переговорів із лідером Африканського національного конгресу Нельсоном Манделою щодо умов завершення

ери расової дискримінації в країні. Врешті-решт демократизація постфранкістської Іспанії стала можливою в результаті більш ніж переконливого волевиявлення іспанців на референдумі 1976 року, на якому вони підтримали «Акт про політичну реформу». І, якщо пам'ять про гітлерівські референдуми спонукає Німеччину дмухати на холодне й уникати плебісцитів, Італія – пропри наявність в анамнезі народовладдя у стилі Муссоліні – є лідером серед країн ЄС (і другою в Європі після Швейцарії) з практики винесення важливих питань на суд народу.

Тому дискусія про загрозу, яку таять у собі плебісцити, нагадує суперечку про небезпеку різаків. Чи можна ним порізатись або вбити людину? Безумовно! Чи є це підставою для заборони використання ножів? Напевно ні. Як учив мене професор Девід Вільямс, коли ти думаєш про конституційний дизайн, намагаєшся сконструювати ефективну систему державного управління, завжди пам'ятай про стримування і противаги. Він не був оригінальним – лише повторював одного з батьків-засновників США та головного архітектора конституції Сполучених Штатів Джеймса Медісона, який стверджував, що «люди не є янголами», а отже в конституції слід передбачати стримування і противаги для будь-кого, хто наділений владними повноваженнями, включно з народом як таким.

Саме в абсолютизації інструментів прямої демократії, яку оспівував у своїх роботах «коронований юрист Третього райху» Карл Шмітт, а не в них самих криється справжня небезпека. Натомість, коли в конституційному дизайні держави передбачені стримування та противаги для прямого народного волевиявлення, нічого страшного в ньому немає. Ба більше, народні ініціативи, референдуми та відкликання з посад можновладців є добрими ліками для політич., що слабують на хронічну корупцію, і суспільств, якими замість національної еліти править компрадорська буржуазія.

Недавній каліфорнійський приклад чудово ілюструє, як стримування та противаги працюють за умов доброго конституційного

дизайну. 7 березня 2000 року каліфорнійці доволі переконливо (61% проти 39) підтримали на референдумі т. зв. «Пропозицію 22» – народний законопроект, який визначав, що шлюб є союзом чоловіка та жінки. Оскільки в Каліфорнії, як я вже згадував вище, громадяни можуть ухвалювати закони в обхід легіслатури, цей законодавчий акт не просто набув чинності без будь-якої промудрації посадовцями, а й не міг бути скасований конгресом штату без винесення питання на новий референдум. Опоненти такого розуміння шлюбу оскаржили закон у судах штату. Очікувано справа сягнула Верховного суду Каліфорнії, який у травні 2008 року чотирма голосами проти трьох визнав закон неконституційним.

Адепти традиційних цінностей не змирилися з програвом у суді та зібрали удосталь підписів, аби ініціювати внесення відповідних змін до конституції Каліфорнії, які згодом отримали назву «Пропозиція 8» і були винесені на референдум 4 листопада 2008 року. Консерватори виграли цей референдум із рахунком 52,3% проти 47,7, після чого шлюб на конституційному рівні був закріплений як союз чоловіка та жінки. Своєю чергою прибічники одностатевих шлюбів теж перейшли в контратаку, оскарживши відповідність цього положення Конституції США вже у федеральних судах. У січні 2010 року окружний суд Північного округу Каліфорнії постановив, що «Пропозиція 8» суперечить XIV поправці до Конституції США, а саме – рівному захисту на підставі закону.

Влада штату відмовилася оскаржувати рішення окружного суду в апеляційній інстанції, натомість це зробили ініціатори поправки. У лютому 2012 року Дев'ятий апеляційний суд залишив у силі рішення суду першої інстанції. Врешті-решт справа сягнула Верховного суду США, який у червні 2013 року відмовився переглядати її з процедурних підстав, оскільки влада штату не оскаржувала ані рішення суду першої інстанції, ані рішення апеляційного суду.

Крапку в суперечці щодо права одностатевих пар укладати шлюб на федеральному рівні Верховний суд США поставив ще через

два роки: у червні 2015 року він ухвалив своє історичне рішення у справі Obergefell v. Hodges, визнавши, що Конституція США гарантує право на шлюб також одностатевим парам. Того ж року поправку до конституції Каліфорнії, внесену «Пропозицією 8», було формально скасовано. Між початком цієї саги та її завершенням минуло 15 років. Тобто більше, ніж існував Третій райх.

І це дає наочну відповідь, як нейтралізувати основний гандж прямої демократії – брак обговорення. Так, закони за народною ініціативою не проходять перше, друге і третє читання, в них не можна вносити поправок на стадії їх розгляду. На них не пишуть висновків юридичні й експертні підрозділи апаратів легіслатур. Вони ставлять громадян перед чорно-білою дилемою: так чи ні, а отже передбачають участь народу лише у ратифікації (чи не ратифікації) законодавчого акта, а не законотворчості як такої. Але, за наявності ефективної системи стримувань та противаг, яку ми бачимо на прикладі каліфорнійського кейса, ці ризики анігілюються.

На хвилі популізму можна ухвалити на референдумі непродумане й небезпечне рішення. Але хвилі популізму короточасні. На них не можна сердити десятиліттями. Якщо у 2016 році Брекзит здавався очевидним аргументом проти прямого народовладдя, то п'ять років потому все виглядає не так однозначно. Після переконливої перемоги 2019 року консерваторів Бориса Джонсона, які йшли на вибори з обіцянкою завершити вихід Об'єднаного Королівства з Європейського Союзу, ми можемо говорити про усвідомлене і зважене рішення британців залишити ЄС. П'ять років дискусій та обговорень, аргументів pro і contra, розрахунків і підрахунків було більш ніж достатньо, аби піддані Її Величності могли зробити добре обміркований вибір. І якщо ми наразі порівнюємо темпи вакцинації проти COVID-19 в UK та ЄС, то вибір британців нам більше не здаватиметься таким уже непродуманим у недалекоглядним.

І насамкінець. Вудро Вільсон, єдиний президент-науковець в історії США, ще в бутність ректором Принстонського університету

написав книжку «Конституційне урядування у Сполучених Штатах». В ній він помітив, що в основі Конституції Сполучених Штатів лежать перекладені мовою права закони Ньютона: «Конституційна архітектура США ґрунтується на теорії політичної динаміки, яка підсвідомо повторює ньютонівську теорію Всесвіту... Кожне сонце, кожна планета, кожне вільне тіло в космосі, світ як такий тримаються на своєму місці та рухаються своїм курсом через тяжіння тіл, які обертаються в однаковому порядку й точністю навколо себе. Ними керують тонка рівновага і баланс сил, які надають усій системі Всесвіту симетрії й ідеально регулюють її... Батьки-засновники мали на меті збалансувати виконавчу, законодавчу та судову владу, аби вони містили низку стримувань і противаг одна для одної. Ньютон напевно радо визнав би, що такий дизайн [батькам-засновникам] підказала механіка небесних тіл».

Жаль, що в Україні вкрай рідко читають Ісаака Ньютона, Вудро Вільсона та батьків-

засновників США. Бо якби читали, то розуміли б, що референдум – це не панацея від усіх бід, але й не ядерна кнопка в руках потенційного диктатора. Натомість це важливе, але тільки одне з коліщаток складного механізму конституційної демократії. Яке може належним чином працювати лише у взаємодії з іншими коліщатками, що їх правильний конституційний дизайн поєднує в ефективну державну конструкцію. І тільки в контексті цієї конституційної конструкції можна і варто обговорювати її окремі елементи.

На жаль, конституційний дизайн в Україні насправді критично розбалансований. Система стримувань і противаг, фактично, не працює. І саме тому нам раз на десять років доводиться виходити на майдани. Тому нам на часі говорити не про референдум, а про нову конституцію. Але це вже предмет іншої серйозної розмови... *(Дзеркало тижня (<https://zn.ua/ukr/internal/prjama-demokratija-i-zakoni-njutona.html>). – 2021. – 8.02).*

С. Грабовський, День: Референдум як інструмент...

Отже, можемо привітати одні одних – Україна має закон про референдум. Що ж, загалом це добре. Бо ж, по-перше, право на референдум позначене в Конституції. По-друге, такий референдум могли спробувати проголосити і без наявності спеціального закону, посилаючись на пряму дію Конституції – мовляв, які ще вам додаткові закони потрібні? По-третє, варто згадати незаконний (і сфальшований, починаючи зі збирання підписів з космічною швидкістю) «референдум» імені Кучми 2000 року та «референдуми» на Донбасі 2014 року – все ж таки відповідний закон є одним із правових запобіжників щодо таких украї небезпечних ексцесів. Нарешті, референдум – це достатньо дорогий інструмент (близько 2 млрд гривень), а тому той, хто його ініціюватиме з дріб'язкових питань, попри домінування олігархічних мас-медіа, все ж опиниться під вогнем публічної критики (є соцмережі та «базарний телеграф»), тому втратить на такій спробі значно більше, ніж

здобуде. Ну, а на додачу експерти громадських організацій зазначають, що більша частина «політичної вибухівки», яка містилася в первинному тексті законопроекту, знешкоджена, тому референдум тепер виглядає в правовому сенсі прийнятним і пристойним.

І все б більш-менш нічого, якби не дві речі. Перша – це питання про те, чию волю насправді фіксуватимуть результати референдумів, друга – це монолог президента Зеленського, задекларований ним у соціальних мережах: «Найбільше цього тижня вразило, як багато страху з'явилося в деяких політиків та їхніх «партійних» коментаторів від нашого закону про референдум. Зовсім не у суспільства, а саме в політиків. Знаєте, чому вони так бояться референдуму? Все банально. Це їхній ключовий страх перед людьми. Це страх перед незворотністю тих змін, які відбулись у 2019 році. Коли дуже солідні діячі та діячки після десятиліть «царювання» у високих кабінетах вмить опинилися... без влади та

впливу», – зазначив Зеленський. За його словами, зараз «вони живуть лише однією цинічною надією, що нібито можна відігратись і знову зібратися «клубом старих друзів» на печерських пагорбах, щоб вирішувати все в державі для власної вигоди і не питаючи в суспільства». Бо ж якщо народ має реальний інструмент референдуму, то політики не можуть бути впевненими ні в чому: «Бо референдум – це інституційна зброя людей, щоб відсікати те, що не відповідає інтересам суспільства. Та обирати те, заради чого має працювати держава. Ми дали людям справжню можливість здійснювати вирішальний вплив на владу. І не на один раз, а назавжди. І скористатися цією можливістю народ може в будь-який момент. Тому, друзі-політики, звикайте. Вам тепер завжди доведеться враховувати, що останнє слово буде не за вами, а за суспільством».

І ось тут, як на мене, час бити на сполох. Не знаю, хто писав Зеленському текст заяви у соцмережах, але підставив він главу держави знатно. Ну, а якщо це – власна творчість глави держави, то справа ще гірша: маємо відверту демонстрацію прагнення до антидемократичної диктатури під флером «народовладдя». Бо ж тональність і стилістика цієї заяви мають корінням виступи «бацьки» Лукашенка, який дуже багато хамських слів вилив на політиків як таких (особливо на своїх попередників й опонентів), який розганяв парламент, змінював Конституцію та пролонгував своє право на незмінне президентство за допомогою референдумів. І не завжди вони були сфальшовані (а якщо цифри і фальшувалися, то більшість завжди була на «бацьковому» боці, як і належить за умов монополії влади на майже всі мас-медіа). Не забуваймо, що серед тих політиків, яких відверто обрав чинний президент, – діячі, які може й незугарно, проте зупинили російську навалу у 2014–2015 роках, не дали реалізуватися проекту «Новоросії», у той час, як «Квартал 95» на чолі з чинним главою держави тішив російських шовіністів знущаннями з Томосу-«термосу»...

Згадаймо: чи не перше, що озвучив Зеленський після вступу на посаду – це ідею сумнозвісного Андрія Портнова про тотальну

люстрацію всіх політиків і чиновників, починаючи з моменту втечі Януковича та вторгнення російських військ у Крим. Потім, мабуть, хтось підказав пану президенту, що в такому разі він ніхто і звать його ніяк, а законним главою держави є незабутній Віктор Федорович... Нині маємо чергову спробу «обнулити» політиків як таких (вчитайтесь у текст – там все сказано), а заодно й ствердити ледь не навечно владу демагогів, шоуменів і непрофесіоналів («незворотність тих змін, які відбулись у 2019 році»). Агов, а хіба не щось подібне виголошував Трамп, якого Зеленський назвав своїм «великим учителем» у боротьбі зі «старими політиками, типовими політиками», і додав: «Я хотів би зізнатися вам, що я мав можливість вчитися у вас. Ми використовували багато ваших навичок і знань під час виборів»? Трампа немає – але його учень іде второваним шляхом.

Згадаймо і те, що за день до ухвалення закону на відзначенні дня народження Зеленського, за свідченнями присутніх там, було заявлено про бажання глави держави балотуватися – всупереч його власним обіцянкам, на яких будувалася вся виборча кампанія, – на другий термін. Ну, до порушення власних обіцянок з боку гаранта Конституції нам не звикати, чи не так? Але чи зупиниться Зеленський на другому терміні? Вік і стан здоров'я, виглядає, дають йому можливість балотуватися і на третій, і на четвертий терміни, змінивши а la Лукашенко, Конституцію на референдумі... І що б він не казав сьогодні, згадаємо лише обіцянку підняти зарплату вчителям до 4 000 доларів, і скептично посміємося з тих, хто ще вірить демагогам...

І ще одне: Зеленський, схоже, вважає, що «безпартійний» коментатор не може бути критиком закону про референдум. Чи, може, він узагалі не вірить, що не існує непродажних аналітиків, які мають власну (і куди компетентнішу за нього в силу своєї фахової підготовки) думку? Трамп теж так вважав...

Утім, був в історії ще один персонаж, який так само виступав з інвективами проти політиків як таких і їхніх «найманців» у мас-медіа, за народовладдя (справжнє, а не парламентське!) і так далі. Це політик через

референдуми (звані тоді плебісцитами) закріпив однопартійну систему, поєднання у своїй особі посад прем'єра та президента, прирощення території держави... Звали його Адольфом Гітлером. Його приклад використання «народовладдя» був настільки красномовним, що повоєнна демократична Німеччина про всяк випадок узагалі конституційно заборонила будь-які загальнонаціональні референдуми. Там проводяться лише референдуми на рівні земель на такі теми, як, скажімо, заборона паління у закладах громадського харчування (Баварія) та тривалість навчання у початковій школі (Гамбург). При цьому за всю історію повоєнної Німеччини у суб'єктах федерації відбулося тільки 18 референдумів – запобіжники щодо «прихильників прямого народовладдя» у законодавство закладені вельми й вельми серйозні. Чи, може, німці дурні?

А тепер повернімося до тексту закону про референдум. Експерти вважають своєю заслугою, що записане в ньому електронне голосування відкладене на майбутнє. Проте це майбутнє за чинної влади може настати дуже швидко. А таке голосування неможливо захистити від російських (і не лише російських) кібератак, а в підсумку – фальсифікацій. Франція, якщо не помиляюся, від нього відмовилася три роки тому, а два роки тому відмовилася Литва. Схоже, має намір відмовитися ще кілька держав. Навіщо записувати в закон те, що викривлятиме реальні результати голосування? Чи від маніакальної ідеї «держави у смартфоні» (у сільських тітоньок, ага) нагорі ще не вилікувалися?

І, нарешті, головне. Те, що я позначив на початку статті, – чию волю, чії прагнення насправді фіксуватимуть результати референдумів? Іншими словами, чи можливе народовладдя як таке за умов майже повної монополії олігархічного та промосковського телебачення? Априорі – ні. Навіть смішно (і вкрай небезпечно для країни) за цих обставин наполягати на «владі народу». Бо ж виходить, що 25-30% виборців вирішуватимуть долю держави. Бо реальна явка на виборчі дільниці становитиме 50-60%, і ми це вже бачили у 2019 році, коли діяли технології з мінімалізації учасників голосування та забезпечення домінування «правильних» учасників виборів. Згадайте: 22% голосів усіх виборців забезпечили «Слузі народу» монобільшість у Верховній Раді (за загальної явки найнижчої в українській історії, бо був вірно обраний час для дострокових виборів). Відтак достатньо призначити на «правильний» час референдум, мобілізувати за допомогою олігархічного телебачення й інших мас-медіа «правильний» електорат й іммобілізувати політичних опонентів, не грабуючи ніякими засобами, включно з точковими арештами (хіба їх не здійснюють уже зараз, привчаючи до них суспільство)? І взагалі: яке в біса за олігархічного ладу народовладдя? І чії інтереси реально обстоює за допомогою демагогічних виступів чинний «гарант Конституції»? (*День* (<https://day.kyiv.ua/uk/blog/polityka/referendum-yak-instrument>). – 2021. – 1.02).

С. Рахманін, Дзеркало тижня: Ядерна кнопка в руках кнопкодава

Не було в Україні жодного президента, який би не складав оди референдуму як головному зіллу від усіх політичних, економічних та соціальних недуг. Але, боюся, не було в Україні жодного президента, який би щиро розглядав його як реальний інструмент дійового народовладдя.

Для чергових хазяїв Банкової плебісцит був і, на жаль, залишається інструментом шантажу

або/і можливих маніпуляцій. Інколи навіть не сам референдум, а загроза його проведення. Нагадаю, що 1993-го саме намір Верховної Ради провести референдум про довіру главі держави, по суті примусив Леоніда Кравчука погодитися на дострокові президентські вибори. Через три роки вже намір Леоніда Кучми провести конституційний референдум примусив Раду в стислі терміни прийняти Основний Закон держави.

Референдум як найефективніший спосіб максимально зміцнити свою владу використовували в різних країнах у різний час найрізноманітніші політики – від Наполеона Бонапарта до Гітлера, від де Голля до Лукашенка й Путіна.

Наявність необхідних фінансових, інформаційних та організаційних ресурсів, помножена на вміння їх використовувати, майже стовідсотково гарантує необхідний результат – буде то в Туреччині чи Венесуелі, Великій Британії чи Таджикистані. Спритно сформульоване запитання і точне пропагандистське забезпечення – запорука успіху.

Саме з цієї причини більшість країн із високим рівнем демократії (де політики обтяжені таким самим високим рівнем відповідальності за долю держави) вкрай рідко вирішують завдання спираючись на плебісцитне волевиявлення. Переважно це процедурні питання, що стосуються, наприклад, вступу в НАТО або приєднання до ЄС. І зовсім не тому, що там нехтують волею народу. Просто інструментом прямої демократії є не тільки референдуми, а й вибори (Україна – не виняток, що закріплено статтею 69 Конституції). Логіка така: народ обирає своїх представників, уповноваживши їх писати закони й формувати виконавчу владу, яка впроваджує ці закони в життя. Референдум як апеляція до безпосередньої думки народу може бути останнім аргументом. Може, але не зобов'язаний. У деяких державах такий інструмент демократії не закріплений у конституціях, в інших – предметом загальнонаціонального плебісциту можуть бути лише соціальні та культурні питання, десь – передбачено тільки місцевий референдум. Наявність інституту загальнонаціонального референдуму не робить автоматично державу демократичною, а його відсутність не означає, що в країні немає народовладдя.

Хрестоматійний приклад – Німеччина. У 1930-х, спираючись на плебісцити, Гітлер отримав легітимне виправдання узурпації влади, денонсації міжнародних зобов'язань, мілітаризації та агресії. Сумний досвід пояснює заборону на проведення у ФРН

загальнонаціональних референдумів. Виняток зроблено для можливої зміни кордонів німецьких земель.

Зате місцеві референдуми там проходять на диво часто – на них громади вирішують будь-які питання, котрі безпосередньо їх стосуються. Табу на куріння у громадських місцях, обмеження поверховості новобудов, будівництво (заборона на будівництво) шляхів, мостів та аеропортів – практичний результат тамтешніх земельних плебісцитів. Логічний і практичний. Якби ревнителі народовладдя, розробили повновагий закон про місцевий референдум (наділяючи українські громади таким самим правом обстоювати свої інтереси, яке мають громади німецькі), можна було б повірити в їхню щирість. Але вітчизняна влада поспішає наділити громадян передусім правом скасовувати і коригувати закони та вирішувати проблеми загальнодержавного значення. Законопроект № 3612 «Про народовладдя через всеукраїнський референдум», схвалений Радою 26 січня, передбачає саме це.

Закладений законом підхід сумнівний, із правового погляду, по-перше. І потенційно небезпечний, по-друге.

Аргументуємо.

1. За Конституцією, право законодавчої ініціативи (ст. 93) належить народним депутатам, президентові та Кабінету міністрів. Право під законодавчою ініціативою розуміє можливість ініціювати прийняття, зміну або скасування закону. Прийнятий Радою, але поки що не підписаний президентом «плебісцитний закон» дає народу право на референдумі скасовувати закони чи їх окремі положення. Тобто наділяє народ правом законодавчої ініціативи. За Конституцією, такого права в народі немає. Принаймні поки що. Згідно з рішенням Конституційного суду від 13 листопада 2019 року, народ не може бути визначений суб'єктом законодавчої ініціативи без внесення необхідних змін до Конституції. Згідно з іншим рішенням Конституційного суду (від 26 квітня 2018-го), Верховна Рада в законодавчій діяльності зобов'язана забезпечувати верховенство Конституції

і не може законом регулювати те, що має регулюватися Основним Законом. Наділення народу правом законодавчої ініціативи без відповідних конституційних змін, на мій погляд, суперечить Основному Закону.

2. Згідно із законом, парламент обмежується у праві здійснювати експертизу тексту до проведення референдуму і його техніко-юридичне уточнення – після нього. Це порушує конституційні права ВР як вищого законодавчого органу й суперечить рішенню КС від 13 листопада 2019 року та пункту 3 Кодексу належної практики Венеціанської комісії, де прямо записано: «Референдум не може проводитися (...) якщо текст, котрий вноситься на референдум, є предметом виключної юрисдикції парламенту». Новий закон по суті підмінює конституційні парламентські процедури рішенням референдуму.

3. Законодавство – складний процес, який включає безліч фільтрів: роботу над законопроектом у комітетах і робочих групах, внесення поправок, наукову та юридичну експертизу, контроль над дотриманням законотворчої техніки, внесення техніко-юридичних коректив навіть у прийнятий Радою закон, узгодження змін із іншими законами та підзаконними актами. Новий закон взагалі усуває Раду від процесу. Так, для проведення референдуму потрібна підтримка трьох мільйонів громадян, але сам текст, що вноситься на всенародне обговорення, може бути схвалений лише 300 громадянами. Хаос, який можуть внести в законодавство одним необережним рухом ці 300 громадян (або один громадянин, який за ними стоїть), важко навіть спрогнозувати. Скасування навіть однієї статті одного закону здатне, за принципом доміно, потягнути зміни десятків законів і сотень підзаконних актів. Венеціанська комісія наполегливо рекомендувала авторам законопроекту № 3612 залучити до експертизи референдумних текстів парламент (як це заведено в європейських країнах), щоб не ставити під загрозу цілісність законодавчої системи. Марно.

4. На референдум пропонується виносити «питання загальнодержавного значення».

Що це – до пуття не знає ніхто. У ст. 19 була безпомічна (чи єзуїтська?) спроба сформулювати критерії – «питання, рішення якого впливає на долю всього Українського народу та має загальносуспільний інтерес». Три спритних юристи за три години вам будь-яке питання переконливо обґрунтують як «загальносуспільне». Не причеписья. Обов'язковий принцип правової визначеності, про який неодноразово нагадував у своїх рішеннях Конституційний суд (у різні каденції), тут цілком очевидно порушено. Тобто, за винятком поодиноких обмежень (і так прописаних у Конституції), виносити на референдум можна, по суті, що завгодно. І після успішного голосування це стає нормою прямої дії. Вони, згідно з текстом закону, не потребують підтвердження жодним держорганом.

Розшифруємо можливі ризики. Відверто неконституційні мінські угоди не є правовим актом, не є юридично зобов'язуючими. Але, коли дуже захотіти, можна висмикнути з них, практично, будь-яке положення і винести його на референдум як таке, що має «загальносуспільний інтерес». І все. Ба більше, навіть якщо хтось схаменеться, може виявитися трохи пізно. Ст. 4 закону передбачає, що рішення, прийняте на референдумі, можна змінити тільки іншим рішенням референдуму. І не раніше, ніж через три роки.

5. Можна як завгодно критикувати Конституційний суд – як нинішній склад, так і попередні. Але. На рахунку кожної з команд КС є як дуже дивні, так і дуже тонкі правильні рішення, по-перше. По-друге, незадоволення конкретними судьями КС – не привід ставити під сумнів особливу роль цього органу та обов'язковість прийнятих ним рішень. По-третє, можна вважати КС не ідеальним запобіжником, але іншого – немає.

Вплив Конституційного суду на референдумний процес послабили. І послабили, як я вважаю, свідомо. Одна з найважливіших функцій КС – здійснення превентивного конституційного контролю. Суд має право оцінювати тексти на їх відповідність Основному Закону. У тому числі тексти, котрі виносяться на всенародне обговорення. Це передбачено

ст. 151 Конституції. Але це дискреція, а не імператив. У перекладі загальнолюдуською – КС може, але не зобов'язаний це робити. Він дає відповідний висновок у разі звернення до нього президента або 45 депутатів.

Ст. 21 і 31 нового закону містять фактичне відсилання до цієї норми. Однак ст. 31 надміру творчо препарує припис Основного Закону. Центральна виборча комісія у десятиденний термін може виявити ймовірну невідповідність Конституції, якщо виявить – звернеться до президента. Якщо впродовж сорока днів глава держави не відреагує на звернення ЦВК, гіпотетичну невідповідність Конституції, фактично, можна ігнорувати (?!). Запитання перше – наскільки відповідає Основному Закону покладання функції попередньої конституційної експертизи на ЦВК? Запитання друге – чому вкотре за бортом опиняється Рада і як це кореспондується зі ст. 151 Основного Закону (на що, до речі, звернуло увагу Головне юридичне управління ВР)?

І третє запитання – що робити, коли ЦВК не догледіла? Коли президент (чомусь) не захотів звернутися в КС. Коли депутатів, у котрих зір може виявитися кращим, ніж у членів ЦВК, а бажання дотримуватися Конституції – гострішим, ніж у глави держави, буде менше 45. Виноситимемо неконституційне питання на референдум, рішення якого обов'язкове і практично не підлягає скасуванню?

Можна тільки здогадуватися, наскільки сильною для тих, хто на самому верху, буде спокуса використати таку «гнучку» схему для реалізації найпотаємніших бажань.

Важко сказати, чим саме керувався ініціатор специфічних законодавчих нововведень Володимир Зеленський. Прагненням підперти рейтинг, що хитається, виконанням давньої передвиборчої обіцянки? Бажанням добитися конкретної мети, досягнення якої неможливо іншими способами? Мрією роздобути універсальний інструмент для втілення в життя будь-яких найекзотичніших політичних мрій? Всім одразу?

Не знаю, чи є у глави держави конкретний перелік законів, які він хотів би скасувати або «обскувати». Але навіть якщо і немає, напевно

скоро з'явиться. Як не дивно, ввести в оману кілька мільйонів людей часом простіше, ніж переконати парламент або Конституційний суд. Це доводив не тільки Гітлер, просто його приклад – найсимволічніший.

І навіть якщо потім більшість учасників свята всенародного волевиявлення засумнівається в правильності того, що зробили (як це відбувається за півтора року зі значною кількістю тих, хто голосував за Зеленського), справу буде зроблено. Кулю, яка вилетіла зі ствола, назад до патронника не заженеш.

У буремні часи соцмереж і ботоферм, кліпового сприйняття і чорно-білої логіки, «великих даних» та маленьких особистостей, точкового таргетування і масового попультузму, примусити велику кількість людей зробити зрежисований вибір, на жаль, простіше, ніж хотілося б. Вчитися відповідальності важко. Особливо, коли мало у кого залишилося право вчити.

Навіть не знаю, чиє легковажне ставлення до правил лякає більше – громадян, які свого часу (відповідно до соціопитувань) в масі своїй вважали, що рішення Конституційного суду можна ігнорувати. Або президента, який абсолютно впевнений, що може розігнати КС своїм указом.

Суміш двох різновидів правового нігілізму здатна каменя на камені не залишити від підвалин і статутів...

Однією з найбридкіших форм вітчизняної законотворчості є горезвісне «кнопкодавство» – шахрайське голосування. Формально, голосує один, реально – інший. Інколи «формальний» голосуючий про це навіть не знає. Він просто необережно залишив свою картку в слоті.

У цьому випадку ми можемо отримати «ядерне кнопкодавство». Якщо президент закон підпише (а сумнівів у цьому, на жаль, немає), референдум може перетворитися на ядерну кнопку в руках кнопкодава. Прикриваючись волею народу, нав'язувати йому свою волю зможе лиходій. Або дурень.

Хто саме – жертвам вибуху буде однаково (*Дзеркало тижня* (<https://zn.ua/ukr/internal/jaderna-knopka-v-rukakh-knopkodava.html>). – 2021. – 1.02).

О. Саєнко, ЦППР: «Соціальний монстр» замість децентралізації: Уряд роздуває чиновницький апарат за бюджетний кошт

Останнього грудневого тижня минулого року в Україні приступила до виконання своїх функцій Національна соціальна сервісна служба. До її повноважень віднесено реалізацію державної політики у сфері соціального захисту населення та захисту прав дітей, а також здійснення державного контролю за дотриманням вимог законодавства під час надання соціальної підтримки та за дотриманням прав дітей.

Новий центральний орган виконавчої влади було створено урядом 26 серпня 2020 року шляхом реорганізації Державної соціальної служби. Привертає до себе увагу, що «розмах» нової структури планується чималий: з 1 січня, згідно з планами урядовців, мають бути утворені територіальні органи нової служби у всіх районах. Створюватимуться вони на базі управлінь соцзахисту населення райдержадміністрацій. Натомість повноваження громад пропонується звести виключно до прийняття заяв від громадян. При цьому невідома позиція влади щодо управлінь соцзахисту в колишніх містах обласного значення. Невже і там планується «зламати» працюючу модель і замінити її на чиновника з Києва.

Виходить, замість децентралізації Уряд вдається до спроби створити «соціального монстра», який забере повноваження з надання соціальних послуг у територіальних громадах. Чому я так вважаю?

По-перше, нова структура з підрозділами в регіонах і містах – це не про економію коштів бюджету в умовах економічної кризи: новий державний орган, ще й такий розгалужений, яким його планують зробити, – це дорого і майже напевне неефективно. Не дивно, що Мінфін не поспішає фінансувати цю «реформу». І робить це цілком правильно.

По-друге, реалізація наміру Кабміну призведе до результату, протилежного очікуваному, – до погіршення якості соціальних послуг, які надаються громадянам. Адже шлях

претендента до мети – отримання соціальної послуги – стане довшим. Люди вже звикли отримувати весь комплекс послуг від держави у ЦНАПах. Там, де їх немає, наданням соцпослуг можна «навантажити» старост. Тобто тих, хто найближче до місця мешкання конкретного споживача послуг. А державна служба – це зайва ланка, щось далеке від реальної людини. Доцільно, щоб підрозділи, відповідальні за питання соціального захисту, мають бути створені у всіх без винятку ОТГ, причому вони мають бути не тільки «фронт-офісами» державних органів, а повноцінними суб'єктами ухвалення рішень, що лежить у їхній компетенції.

Який підхід до надання соціальних послуг я вважаю правильним? Його можна зобразити за такою уявною схемою: органи місцевого самоврядування (ОМС) розглядають документи від громадянина, який претендує на ту чи іншу послугу, – субсидію, допомогу тощо. Там же, на рівні самоврядування, ухвалюється й рішення: надати послугу чи аргументовано відмовити в її наданні. І тільки після цього включається підрозділ державної соціальної служби. Його завдання – виплачувати відповідну державну допомогу, вести державні реєстри та контролювати правомірність нарахувань та виплат. Більше того такий підхід суттєво спростить фінансову бюрократію – замість окремої субвенції для ОМС кошти адресатам будуть надходити безпосередньо з державної соціальної служби.

Свого часу наш Уряд був ініціатором передачі на місця повноважень з реєстрації нерухомості та бізнесу, реєстрації місця проживання – і все у цих сферах, звичайно де є розумне керівництво на місцях, працює як слід. Чому ж соціальні послуги повинні надаватися за якимсь особливим алгоритмом?

Більше того, в майбутньому варто передавати до ОМС й інші адміністративні послуги. Скажімо, функції органів реєстрації актів цивільного стану: народження, шлюби, розлучення, смерті

українців повинні реєструватися в органі місцевого самоврядування. Міністерству ж юстиції доцільно залишити лише повноваження контролю і ведення реєстрів. До речі на рівні сіл, селищ ці повноваження вже надаються цими громадами.

Це й буде реформою децентралізації в дії. А те, що пробує зробити Уряд, – лише

продукування зайвих бюрократичних перепон між державою і громадянином, а також зайве витрачання коштів із державного бюджету на роздування чиновницького апарату (*ЦППР (http://185.65.244.102/ua/news/20874852-sotsialniy-monstr-zamist-detsentralizatsiyi-uryad-rozduvae-chinovnitskiy-apparat-za-byudzeetniy-kosht). – 2021. – 12.02).*

ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ, ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ, ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Норми ухваленого парламентом ініційованого Президентом Зеленським закону про референдум засновані на тому, що вже міститься в Конституції України і що вже конкретизовано в рішеннях Конституційного Суду. Про це радник керівника Офісу Президента М. Подоляк сказав у коментарі Укрінформу.

«На мій погляд, це особливий закон – його норми засновані на тому, що вже міститься в Конституції України і що вже конкретизовано в рішеннях Конституційного Суду. Конституція чітко визначає умови для призначення референдумів, основні обмеження. Конституційний Суд чітко описав, як має співвідноситися робота законодавчої влади і ухвалення рішень на референдумах. Все це враховано в ухваленому сьогодні законі», – зазначив він.

За його словами, для Президента В. Зеленського та партії «Слуга народу» принципово, щоб народовладдя було наповнене реальним змістом.

Радник глави ОП упевнений, що в справжній демократії не повинно бути монополії політиків щодо вирішення того, що важливо для суспільства (*Укрінформ (https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3178639-zakon-pro-referendum-zasnovanij-na-tomu-so-vze-e-v-konstitucii-podolak.html). – 2021. – 26.01).*

У прийнятого Верховною Радою закону про всеукраїнський референдум, ініційованого В. Зеленським, є два ризики. Про це в ефірі телеканалу «Еспресо» заявив один суддів КСУ І. Сліденко, передає «Новий час».

За його словами, закон про референдум, по-перше, підміняє функції парламенту в країні. Інший ризик – територіальні питання під час окупації Криму і деяких районів Донбасу.

«Останнім часом особливо після того, як прийняли цей законопроект, з'явилося багато коментарів. І всі вони доповнюють один одного. Найбільше ризики пов'язані з безглуздими нормами, які фактично підміняють парламентаризм, які дозволяють за допомогою референдуму приймати або скасовувати закони. Другий фактор – акценти саме на територіальні питання референдумів. Це за умови, що частина України окупована і коли де-факто Україна знаходиться в стані війни», – заявив він.

Такого роду проблематика в цьому законопроекті, вважає Сліденко, «ставить питання: навіщо його приймали зараз і в такому вигляді» (*Дзеркало тижня (https://zn.ua/ukr/POLITICS/zakon-pro-referendum-v-ksu-nazvali-dva-riziku-initsiativi-zelenskoho.html). – 2021. – 30.01).*

Голова Верховної Ради Д. Разумков не бачить потреби проводити всеукраїнський референдум з питання окупованих територій Донбасу і Криму. Про це він заявив у понеділок, коментуючи відповідну пропозицію голови України в контактній групі з врегулювання конфлікту на Донбасі Леоніда Кравчука.

«При всій повазі до Леоніда Макаровича, але я не думаю, що потрібно проводити референдум з цього питання, тому що Крим і окремі райони Донецької і Луганської областей – це на 100% території України, і рано чи пізно

вони повернуться. Ми всі знаємо, скільки коштує референдум, не думаю, що нам потрібно проводити його. Нам є на що витратити ці кошти», – сказав він на брифінгу в Києві.

Раніше Кравчук запропонував застосувати новий закон про референдум, винісши на нього питання про окуповані території. Він вважає, що саме українці повинні вирішити, «як має бути організоване життя в тих регіонах, які сьогодні не контролюються Києвом, але є українськими територіями» (*Дзеркало тижня* (<https://zn.ua/ukr/POLITICS/razumkov-proti-initsiativi-referendumu-po-krimu-i-donbasu.html>). – 2021. – 2.02).

Україні необхідно відновити довіру суспільства до судів, оскільки без ефективної та незалежної судової системи демократія не може існувати. Про це у Брюсселі під час пресконференції за підсумками Ради асоціації Україна – ЄС заявив Високий представник ЄС Жозеп Боррель, повідомляє кореспондент Укрінформу.

«Якби мені було треба обрати лише один пріоритет (для України – ред.), я б указав на судову реформу. Це мати всіх реформ. Ви не можете претендувати на те, щоб забезпечити верховенство права, права людини, що завгодно, – якщо не маєте незалежної та ефективної судової системи. Це основа демократичної країни. Розподіл влади та незалежний суд. Без цього важко намагатися боротися проти корупції», – наголосив Боррель

Він зауважив, що саме ці теми порушувалися сьогодні під час переговорів з Прем'єр-міністром України, в тому числі нещодавні рішення КСУ. За словами дипломата, сторони погодилися, що існують принаймні три головні причини працювати над формуванням ефективної та незалежної судової влади, оскільки саме вона є основою верховенства права та потужним інструментом проти корупції.

«Це не лише та умова, яку ми як Європейський Союз вносимо за стіл переговорів. Це те, в чому народ України відчуває потребу. Навіть якби Євросоюзу не існувало, це мало б стати важливим завданням для українського суспільства. Тож необхідною є ефективна і

незалежна судова система», – пояснив Високий представник ЄС.

Він додав, що результатом таких зусиль має стати дієвість та незалежність антикорупційних інституцій, відновлення усього антикорупційного порядку денного в Україні. Окрім того, за його словами, ЄС продовжує наполягати на повному розслідуванні «справи ПриватБанку» (*Укрінформ* (<https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3189145-sudova-reforma-zalisaetsa-klyucovou-dla-uspihu-demokratii-v-ukraini-borrel.html>). – 2021. – 11.02).

11 лютого Європейський парламент оприлюднив резолюцію щодо виконання Україною угоди про асоціацію з Європейським Союзом. Відзначаючи прогрес у реалізації окремих реформ, наприклад, децентралізації (яка названа однією із найуспішніших реформ), публічної адміністрації, реформи виборчої процедури, Європейський парламент зауважив, що повний потенціал реформ нерідко не розкривається, а їх реалізація зіштовхується з проблемами, в т.ч. з відсутністю політичної волі забезпечити повну незалежність судових та економічних установ та уникнути вибіркового здійснення правосуддя.

У резолюції неодноразово звертається увага, що слід посилити зусилля з реалізації розпочатих реформ та не допустити регресу вже здійснених. Окремо наголошено, що для подальшої євроінтеграції необхідно завершити розпочаті реформи, насамперед у сферах верховенства права, належного урядування та протидії корупції, широка поширеність якої продовжує стримувати реформи.

У резолюції містяться також рекомендації щодо подальшого проведення реформ. Так, в резолюції міститься заклик продовжити та прискорити судову реформу для того, щоб не підривати роботу новостворених антикорупційних установ.

Європейський парламент наполягає на швидкому відновленні роботи Вищої кваліфікаційної комісії суддів, сформованої за прозорим конкурсом з участю міжнародних експертів. При цьому, новостворена комісія повинна мати змогу провести добір нових

суддів та перевірку чинних за затвердженими нею процедурами.

Окремо висловлюється жаль, що попередній склад Вищої кваліфікаційної комісії не брав до уваги висновки Громадської ради доброчесності під час оцінювання суддів, і міститься заклик, щоб такі висновки враховувалися в майбутньому, зокрема під час добору нових суддів.

Крім того, Європарламент рішуче наполягає на перевірці доброчесності членів нереформованої Вищої ради правосуддя.

У сфері протидії корупції Європейський парламент закликає українську владу продовжувати зусилля щодо відновлення повноцінної та ефективної антикорупційної інфраструктури, зберігаючи її незалежність від законодавчої та виконавчої влади. Ключову роль в цьому контексті відіграє відновлення повноважень Національного агентства з питань запобігання корупції. При цьому, рішення Конституційного Суду не слід використовувати для послаблення ролі агентства.

Важливим є також посилення незалежності Національного антикорупційного бюро, а також приведення у відповідність до Конституції та рішення Конституційного Суду профільного закону. Мають також бути встановлені прозорі, деполітизовані конкурсні процедури відбору керівників антикорупційного бюро, Спеціалізованої антикорупційної процедури, Державного бюро розслідувань, в межах яких проводитиметься і перевірка доброчесності кандидатів.

Крім того, Європейський парламент високо оцінив проєкт Антикорупційної стратегії на 2020-2024 роки та очікує, що Верховна Рада прийме його найближчим часом.

У сфері кримінальної юстиції Європейський парламент привітав реформу Офісу Генерального прокурора і закликає завершити атестацію прокурорів. Слід також прийняти додаткове законодавство, спрямоване на обмеження компетенції Служби безпеки України, для того, щоб перетворити її на суто контррозвідувальний та контртерористичний орган.

У сфері виборчої процедури Європейський парламент позитивно оцінив прийняття

Виборчого кодексу, але наполягає на його вдосконаленні та приведенні у відповідність до міжнародних стандартів, для вирішення таких питань як агітація у соціальних мережах, прозорість витрат на передвиборчу кампанію та доступ незалежних кандидатів до виборчого процесу. Щодо участі у місцевих виборах парламент наголошує на важливості усунення бюрократичних перешкод для реєстрації виборців-ВПО, встановлення максимальних витрат на агітацію та надання можливості брати участь у виборах індивідуальним кандидатам.

У сфері публічної адміністрації Європейський парламент оцінив досягнутий прогрес, але наголошує на важливості не уповільнювати проведення реформи. Крім того, як тільки стане можливим, слід повернутися до конкурсного добору на посади, замість тимчасового призначення під час карантину.

У сфері парламентаризму Європейським парламентом закликав Верховну Раду продовжувати свою інституційну реформу задля підвищення її законодавчої спроможності, встановлення політичного нагляду за виконавчою владою, забезпечення прозорості та підзвітності перед громадянами, впорядкування та забезпечення пріоритетності прийняття законопроєктів, пов'язаних із імплементацією домовленостей з ЄС та встановлення інституційних гарантій для блокування законодавства, яке суперечить взятим домовленостям (наприклад, через посилення ролі Комітету з питань європейської інтеграції, висновки якого повинні бути обов'язковими).

Оцінка ЦППР

Прийнята Європейським парламентом резолюція засвідчила глибоку обізнаність Європейського Союзу з реформаційними процесами в Україні і тим фактом, що наразі відсутній суттєвий прогрес у ключових реформах і більше того, робляться спроби заблокувати їх проведення або навіть допустити регрес. Нагадування Європарламенту про те, що отримана Україною у грудні 2020 року перша частина траншу у розмірі 600 млн євро за відсутності передумов для цього (тобто за наявності невиконаною Україною взятих зобов'язань), є одноразовим

винятком зумовленим особливим характером цієї допомоги, свідчить про неготовність в подальшому закривати очі на фактичний саботаж багатьох необхідних реформ.

Виходячи зі змісту резолюції, повноцінна судова реформа, утвердження незалежності

антикорупційних інституцій та їх ефективна, безперешкодна робота є обов'язковими передумовами подальшого євроінтеграційного руху України (*ЦППР (http://185.65.244.102/ua/news/20874850-evropeyskiy-parlament-otsiniv-ukrayinski-reformi). – 2021. – 12.02).*

ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР

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

Ключові проблеми діяльності Конституційного суду України

Конституційний Суд України має важливе значення для забезпечення верховенства Конституції України та нормального функціонування системи стримувань і противаг. Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 02.06.2016 р. вперше були істотно змінені конституційні засади статусу, порядку формування та повноважень Конституційного Суду. Однак, аналіз поточної діяльності Конституційного Суду дозволяє виявити фундаментальних проблем, які створюють перешкоди для ефективності правової охорони Конституції України.

Низька конституційна культура

Низька конституційна культура проявляється насамперед з боку політиків, про що свідчить велика кількість неконституційних ініціатив з боку президентів, так і в Парламенті та як наслідок цього поява великої кількості актів з неконституційними положеннями.

Водночас слід констатувати, що прояви низької конституційної культури політиків і під час формування самого КСУ призвели до вад конституційної культури деяких суддів КСУ. Незважаючи на законодавчу вимогу щодо політичної нейтральності не всі судді Конституційного Суду відповідають цьому

критерію, часто демонструючи свою політичну лояльність до конкретних політичних акторів. Низька конституційна культура суддів Конституційного Суду проявляється, зокрема, у складанні неякісних з юридичної сторони рішень Конституційного Суду, які приймаються в умовах реального конфлікту інтересів не сприяють незалежності та неупередженості Конституційного Суду, а навпаки створюють негативні наслідки як для конституційного правопорядку в цілому, так і для самої інституції конституційної юрисдикції зокрема. Деформація конституційної культури Конституційного Суду веде до послаблення ролі та значення Конституції України як Основного закону держави і суспільства, яку покликаний охороняти Конституційний Суд.

Наявність вакантних посад у Конституційному Суді

Конституція України передбачила чітко визначений строк (9 років) повноважень суддів Конституційного Суду, однак не встановила часових проміжків, в межах яких наявна вакансія судді Конституційного Суду повинна бути заповнена відповідним суб'єктом призначення. Така підхід до правового регулювання цього питання дозволяє на практиці суб'єктам призначення зволікати

з ухваленням відповідних кадрових рішень і навіть повністю або частково блокувати роботу Конституційного Суду через таку бездіяльність (як це було, наприклад, наприкінці 2005 року та протягом 2006 року). На сьогодні у Конституційному Суді наявні три вакансії, які не заповнюються вже протягом тривалого часу: перша – з травня 2019 року (квота Парламенту), друга – з вересня 2019 року (квота з'їзду судді), третя – з грудня 2019 року (квота Парламенту). Якщо поточний склад Конституційного Суду залишиться без змін, то у 2022 році з'являться ще три вакансії у Суді (дві за квотою Президента і ще одна за квотою З'їзду суддів) у зв'язку із закінченням строку повноважень суддів, призначених у 2013 році.

Проблема недієздатності Конституційного Суду

У Конституції України чітко визначається, яка кількість голосів від конституційного складу Верховної Ради необхідна для ухвалення рішень Парламенту. Однак, у випадку з Конституційним Судом ні кворум (кількість суддів, яка є необхідна для розгляду конституційного провадження), ні кількість голосів суддів для ухвалення рішень Конституційного Суду (яким фактично можна скасувати дію закону чи окремих його положень через визнання його неконституційним) не визначається в Конституції України, а передбачено саме Законом України «Про Конституційний Суд України». У Верховній Раді неодноразово зніщувалися законодавчі пропозиції щодо зміни кворуму та/або кількості голосів суддів Великої палати і сенатів, необхідної для ухвалення рішення Конституційного Суду, які часто мали за мету призвести до недієздатності суду та порушення нормального функціонування механізму стримувань і противаг.

Також недієздатність КСУ породжувалася наявністю великої кількості вакантних посад або унеможливлення діяльності суддів КСУ через створення штучних перешкод скласти присягу.

Неналежна реалізація нових конституційних положень щодо конкурсного

відбору майбутніх суддів Конституційного Суду

Після 2016 року так і не було створеної адекватної законодавчої бази для проведення повноцінного конкурсного відбору суддів Конституційного Суду незалежною комісією, яка б рекомендувала відповідним суб'єктам призначення кандидатури на посаду судді. Лаконічна конституційна вимога щодо конкурсного відбору суддів Конституційного Суду була хибно імплементована як у Законі України «Про Конституційний Суд України», так і в Регламентів Верховної Ради України. Крім того, на сьогодні відсутнє законодавче регулювання порядку встановлення та застосування конституційних критеріїв добросовісності та компетентності, які мали б застосовуватися до кандидатів на посаду судді Конституційного Суду під час конкурсного відбору. Зараз кандидати на посаду судді Конституційного Суду не проходять такого конкурсного відбору з боку незалежного органу, як, наприклад, судді Вищого антикорупційного суду України. Оскільки конституційна реформа 2016 року конкретизувала підстави припинення повноваження судді Конституційного Суду, а також передбачила звільнення судді Конституційного Суду виключно щонайменше двома третинами від його конституційного складу, то практично неможливо звільнити або будь-яким іншим чином припинити повноваження судді Конституційного Суду (якщо самі ж судді Конституційного Суду не ухвалюють відповідне рішення), якщо він, наприклад, є недобросовісним або втратив довіру суспільства через діяння, що заподіяло шкоду його репутації.

Наявність політично мотивованих рішень Конституційного Суду

Нерідко Конституційний Суд стає заручником політичних процесів в Україні, що призводить до ухвалення ним політично мотивованих (заангажованих) рішень, які завдають шкоди конституційному правопорядку та викликають значний суспільний резонанс. Рішення у справі щодо строків перебування на посту Президента України (від 25 грудня 2003 року № 22-рп/2003),

щодо можливості окремих народних депутатів України брати безпосередню участь у формуванні коаліції депутатських фракцій (від 6 квітня 2010 року № 11-рп/2010), про додержання процедури внесення змін до Конституції України (від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010), щодо офіційного тлумачення положення «на наступній черговій сесії Верховної Ради України» статті 155 Конституції України (від 15 березня 2016 року № 1-рп/2016), щодо незаконного збагачення (від 26 лютого 2019 року № 1-р/2019), щодо конституційності Указу Президента України „Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів“ (від 20 червня 2019 року № 6-р/2019), щодо неконституційності окремих положень Закону України „Про запобігання корупції“ та статті 366-1 Кримінального кодексу України (від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020), висновок щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади вимогам статей 157 і 158 Конституції України (від 30 липня 2015 року № 2-в/2015) є прикладами саме таких рішень Конституційного Суду.

Присутність у складі Конституційного Суду суддів, призначених до проведення реформи 2016 року, до яких є суспільні претензії щодо доброчесності та професійності

Відповідно до підпункту 8 пункту 16-1 перехідних положень Конституції України судді Конституційного Суду, які були призначені до набрання чинності Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)», продовжили здійснювати свої повноваження до припинення повноважень або звільнення в порядку, передбаченому статтею 149-1 Конституції України, без права призначення повторно. Таким чином, реформа 2016 року, яка передбачала конкурсний відбір суддів Конституційного Суду, не перезапустила Конституційний Суд і не передбачила необхідності проведення конкурсного відбору, який включав би перевірку доброчесності та відповідного рівня компетенцій щодо суддів Конституційного Суду, призначених за

попередньою редакцією Конституції України. Разом з тим, на цих суддів Конституційного Суду автоматично поширилась дія нових гарантій недоторканності та незалежності, які мали б стосуватися виключно суддів, які призначалися за новою процедурою. Станом на сьогодні 8 з 15 суддів Конституційного Суду є суддями, які були призначені до цієї реформи, і двоє з них були призначені ще Віктором Януковичем. У світлі останніх резонансних рішень Конституційного Суду у суспільства виникають занепокоєння та претензії щодо доброчесності та професійності таких суддів.

Конфлікти всередині самого складу Конституційного Суду

У зв'язку з тим, що судді Конституційного Суду призначаються різними суб'єктами, а також через те, що судді Конституційного Суду самостійно обирають з-поміж себе Голову Конституційного Суду між суддями Конституційного Суду нерідко виникають внутрішні конфлікти, спричинені політичними факторами, а також можливим протистоянням між Головою і суддями Конституційного Суду. Звільнення С. Шевчука у травні 2019 року суддями Конституційного Суду є прикладом подібним конфліктів. Варто також зазначити, що Закон України «Про Конституційний Суд України» не передбачає легальної можливості відкликати Голову Конституційного Суду з займаної посади. Крім того, наявність З'їзду суддів як суб'єкту призначення суддів Конституційного Суду провокує утворення закритої касти колишніх суддів з судів загальної юрисдикції всередині самого Конституційного Суду (З'їзд суддів ніколи не призначав не суддю на посаду Конституційного Суду), що негативно впливає на його роботу.

Неефективність захисту конституційних прав через інститут конституційної скарги

Інститут конституційної скарги все ще є малоефективним в Україні. Конституційна скарга як новий інститут захисту прав громадян в Україні з'явилася в Конституції України після реформи 2016 року, однак на практиці Конституційний Суд розпочав

безпосередньо розглядати ці скарги лише з лютого 2018 року. Невисока статистика розгляду Судом конституційних скарг після лютого 2018 року пояснюється також значною кількістю помилок, які допускаються заявниками під час подання скарги (на відміну від конституційних подань тексти конституційних скарг не публікуються). Іншою суттєвою проблемою, яка також вказує на недостатню ефективність конституційної скарги як інституту захисту конституційних прав і свобод, є проблема виконання рішень Конституційного Суду на практиці (реального захисту конституційних прав скаржника).

Непрозоре формування порядку денного Конституційного Суду

Порядок денний Конституційного Суду формується непрозоро, часто без дотримання логіки черговості конституційних проваджень. Згідно з інформацією, оприлюдненою Конституційним Судом на офіційному вебсайті, на розгляді Великої палати Суду перебуває 48 конституційних подань (розгляд деяких із них об'єднано в межах одного провадження), серед яких є навіть подання, одержані Судом ще у 2014 і 2015 роках[1]. Аналіз щотижневих проєктів порядку денного, які також публікуються на офіційному вебсайті Конституційного Суду[2], вказує на відсутність будь-яких закономірностей формування черговості розгляду Судом питань, віднесених до його компетенції, через що одні питання розглядаються всього за декілька місяців, а інші – фактично не розглядаються роками. Затягування розгляду конституційних проваджень не дозволяє Конституційному Суду вчасно реагувати на інституційні конфлікти, що негативно позначається на ефективності всього механізму стримувань і противаг, а також на захисті конституційних прав і свобод громадян.

Неналежне мотивування рішень Конституційного Суду

Рішення Конституційного Суду часто мають фундаментальні вади, пов'язані з якістю мотивування – висловлення Судом аргументації на користь своєї юридичної позиції в мотивувальній частині рішення. У

зв'язку з цим виникають суперечності між резолютивною та мотивувальною частиною рішення, а позиція Суду, відповідно до якої він обґрунтовує своє рішення стає незрозумілою. Така проблема виникає, навіть коли юридичні висновки Конституційного Суду у резолютивній частині рішення є юридично коректними, однак неналежне мотивування такої позиції Судом (тобто, коли положення резолютивної частини рішення Суду) все одно викликає негативне сприйняття таких актів як неправосудних або політично мотивованих з боку суспільства, що не сприяє виникненню довіри до самої інституції Конституційного Суду.

Неналежне оприлюднення актів Конституційного Суду

Відповідно до статті 94 Закону України «Про Конституційний Суд України» оприлюднення всіх актів Суду за результатами конституційного провадження здійснюється на офіційному вебсайті Суду, але не пізніше наступного робочого дня після їх ухвалення. Але на практиці неодноразово трапляються ситуації, коли Конституційний Суд ухвалює рішення про визнання неконституційним відповідного закону (іншого акта) або його окремих положень (іншого акта), однак повний текст такого рішення оприлюднюється лише наступного дня, навіть, якщо закон (інший акт) або його окремі положення, що визнані неконституційними, втратили чинність з дня ухвалення Конституційним Судом рішення про їх неконституційність, про що громадяни можуть дізнатися лише постфактум.

Не публікуються процесуальні ухвали КСУ, які мають вагомий суспільний інтерес.

Проблема перегляду рішень Конституційного Суду

Конституція України визначає, що діяльність Конституційного Суду ґрунтується на принципах верховенства права, незалежності, колегіальності, гласності, обґрунтованості та обов'язковості ухвалених ним рішень і висновків (частина друга статті 147), а також, що рішення та висновки, ухвалені Конституційним

Судом, є обов'язковими, остаточними і не можуть бути оскаржені (стаття 151-2). Однак, Конституція України не дає відповіді щодо юридичної природи актів Конституційного Суду, ухвалених всупереч конституційним параметрам діяльності Суду, які перелічені вище. Оскільки Конституційний Суд не може переглядати свої рішення, то проблема обов'язковості, остаточності та виконання актів, які ухвалені під впливом конфлікту інтересів, або які явно не відповідають критеріям обґрунтованості та верховенства права, є актуальною на сьогодні.

Постатейний виклад коментарів до Розділу XII «Конституційний Суд України» Конституції України

Стаття 148

В Україні найбільший склад (18 суддів) Конституційного Суду з-поміж усіх європейських держав. На практиці Конституційний Суд часто працює недоукомплектованим складом.

З'їзд суддів як суб'єкт призначення третини суддів Конституційного Суду України довів свою неефективність та заангажованість. Крім того, Конституційний Суд України, розглядаючи будь-які питання, які зачіпали інтереси судової влади, часто діяв необ'єктивно.

На практиці не відбувається повноцінного конкурсного відбору суддів Конституційного Суду. Лаконічна конституційна вимога хибно імплементована у законодавстві. Крім того, у Конституції не зазначається суб'єкта проведення конкурсного відбору.

Суб'єкти призначення суддів Конституційного Суду України часто не ухвалюють відповідних рішень, чим фактично повністю блокують діяльність органу, якщо кількість суддів менша кворуму, встановленому законом.

Стаття 148-1

Положення, що у Державному бюджеті України окремо визначаються видатки на діяльність Конституційного Суду з урахуванням пропозицій його Голови, не є рівнем конституційного регулювання.

Статті 149, 149-1

Конституція не передбачає будь-якого іншого механізму притягнення до відповідальності,

тимчасового відсторонення від виконання обов'язків чи звільнення судді Конституційного Суду України, якщо сам Конституційний Суд України не реагує на відповідні порушення закону суддею.

Статті 150, 151, 151-1, 151-2

Конституція України не визначає кворуму Конституційного Суду, а також кількості голосів суддів, яка є достатньою для визнання акта неконституційним, що створює підґрунтя для можливих політичних спекуляцій на законодавчому рівні. Крім того, не передбачається законодавчих механізмів для ad hoc заміни суддів для розгляду справи, якщо, наприклад, неможливо сформулювати кворум (конфлікт інтересів, заявлено велику кількість самовідводів тощо).

Верховний Суд як суб'єкт конституційного подання на практиці оспорує виключно питання, які становлять інтерес судової влади.

Для унітарної держави дивно наділяти орган регіонального самоврядування (Верховну Раду Автономної Республіки Крим) правом конституційного подання.

Незрозуміло, що мається на увазі, під поняття “закон”, яке вживається в абзаці другому пункту 1 частини першої статті 150 – буквально всі закони, які ухвалює Верховна Рада України (в т.ч. про внесення змін до Конституції України), чи виключно “звичайні закони”.

Незрозумілими є повноваження Конституційного Суду щодо перевірки конституційності актів індивідуальної дії (зокрема, кадрових актів).

Незрозумілий обсяг повноважень Конституційного Суду через можливу колізію між статтею 150 і частиною другою статті 137 (“з мотивів невідповідності нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим Конституції України та законам України Президент України може зупинити дію цих нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності”).

Інститут конституційної скарги все ще малоефективний в Україні. Незрозуміло, що

мається на увазі під вичерпанням всіх інших національних засобів юридичного захисту.

Конституція не передбачає ситуації, коли неправосудне рішення з порушенням Конституції або при наявності конфлікту інтересів.

Стаття 152

Конституційний Суд України часто виходить за межі перевірки саме встановленої Конституцією України процедура розгляду, ухвалення або набрання актами чинності, аналізуючи, наприклад, регламентні парламентські процедури.

Існує проблема з виконання рішень Конституційного Суду на практиці.

Інститут відшкодування матеріальної чи моральної шкоди, завданої фізичним або юридичним особам актами і діями, що визнані неконституційними, в Україні не працює взагалі.

[1] Конституційні подання. URL: <http://www.ccu.gov.ua/novyna/konstytuciyni-podannya-0>

[2] Порядок денний. <http://www.ccu.gov.ua/category/43> (ЦППР (<http://185.65.244.102/ua/news/20874854-klyuchovi-problemi-diyalnosti-konstitutsiyogo-sudu-ukrayini>)). – 2021. – 12.02).

Заява коаліції Реанімаційного Пакета Реформ

ЗАЯВА КОАЛІЦІЇ РЕАНІМАЦІЙНИЙ ПАКЕТ РЕФОРМ на підтримку конкурсного відбору кандидатів на посаду судді Конституційного Суду України та законопроекту “Про конституційну процедуру”.

Ухвалення Конституційним Судом України (далі – КСУ) сумнівного Рішення про визнання неконституційними ключових інститутів антикорупційного закону та кримінальної відповідальності за завідомо недостовірне декларування від 27 жовтня 2020 року в Україні продемонструвало неспроможність Конституційного Суду України у сьгоднішньому складі захистити конституційний правопорядок в умовах проведення необхідних реформ в Україні.

І хоча Верховна Рада України у грудні 2020 р. відновила кримінальну відповідальність за декларування недостовірної інформації та неподання суб’єктом декларування декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також повернула НАЗК його повноваження у сфері е-декларування, ключова проблема – процедура призначення суддів КСУ, яка зможе забезпечити відповідність суддів КСУ новим оціночним вимогам (добросесність та професійність) – залишається невирішеною. Парламент продовжує зволікати з імплементацією у законодавство відповідних конституційних положень для проведення чесного і відкритою

конкурсу на посаду судді КСУ. Чинні законодавчі положення Закону України “Про Конституційний Суд України” та Регламенту Верховної Ради України спотворюють логіку проведення конкурсного відбору суддів КСУ, яка закладена в Конституції України. Політичні органи призначення суддів КСУ (Парламент, Президент) не бажають втратити можливість призначити суддів КСУ за домінування політичного інтересу.

Коаліція РПР наголошує, що затягування вирішення питання конкурсного відбору суддів КСУ є неприпустимим. Зважаючи на те, що на сьогодні у КСУ наявні три вакантні посади, призначення добросесних професійних правників на ці посади через проведення відкритого конкурсу однозначно сприятиме підвищенню суспільної довіри до КСУ та якісно вплине на діяльність цієї інституції.

Разом з запровадженням конкурсної процедури відбору майбутніх суддів КСУ Парламенту необхідно підтримати законопроект № 4533, спрямований на вирішення інших проблем у діяльності КСУ, зокрема:

– ухвалення рішень у Сенаті КСУ щодо визнання неконституційним закону чи окремих його положень всього лише 4 голосами суддів КСУ;

– неієвості інституту конституційної скарги;

– непрозорого механізму формування порядку денного КСУ;

– відсутності вільного та оперативного доступу громадян до ухвалених актів КСУ (зокрема, до процесуальних ухвал Суду, які часто не публікуються взагалі);

– недієвого механізму притягнення суддів КСУ до дисциплінарної відповідальності.

Коаліція РПП закликає народних депутатів України:

Невідкладно врегулювати процедуру проведення відкритого і прозорого конкурсного відбору кандидатур на посаду судді КСУ для виконання конституційних вимог щодо перевірки рівня моральних якостей та правничої компетентності майбутніх суддів КСУ через внесення відповідних змін до Закону України “Про Конституційний Суд України” та Регламенту Верховної Ради України. Проведення такого відбору можна покласти на спеціальну конкурсну комісію, як це

пропонуються в законопроекті, підготовленому Центром політико-правових реформ на підставі концепції, яку спільно розробили громадські організації Всеукраїнське громадське об’єднання “Автомайдан”, Transparency International Ukraine, Фундація DEJURE, Центр протидії корупції та Центр політико-правових реформ.

Підтримати доопрацьований проект закону “Про конституційну процедуру” з метою оптимізації процедурних аспектів здійснення КСУ своїх повноважень під час розгляду ним справ, постановлення рішень та надання висновків, а також забезпечення більш відкритою та зрозумілою для суспільства діяльністю КСУ (*ЦППР (<http://185.65.244.102/ua/news/20874866-zayava-koalitsiyi-reanimatsiyogo-paketu-reform>). – 2021. – 23.02*).

Хавронюк М., доктор юридичних наук, професор кафедри кримінального та кримінального процесуального права Національного університету «Києво-Могилянська академія», заслужений юрист України, директор із наукового розвитку і член правління Центру політико-правових реформ

Одне рішення Конституційного суду і сотні топпосадовців полегшено видихають

(Інтерв’ю)

Українське суспільство перебуває в пошуку людей, які здатні очолити реформи, каже правознавець Микола Хавронюк.

– *Європейський суд з прав людини 21 січня ухвалив рішення у справах Майдану. Визнав, що влада заважала мирним протестам, умисно застосовувала жорстокість. Держава відповідальна за вбивство протестувальника Юрія Вербицького. Про що свідчить це рішення?*

– Це моральна і якоюсь мірою фінансова сатисфакція тим, хто постраждав під час подій на Майдані в 2013-2014 роках. Суд визнав, що держава Україна щодо своїх громадян була неправа. Створив прецедент. Якщо влада знову вдасться до силового придушення протестів, відповідальні за такі рішення будуть покарані. ЄСПЛ дав зрозуміти, що, як раніше, не буде.

– *У цьому рішенні також ідеться, що розслідування справ було неефективне.*

– Це факт. Спершу справами Майдану займалося управління спецрозслідувань Генпрокуратури, яке очолював Сергій Горбатюк. У листопаді 2019-го прокуратура втратила функцію досудового розслідування й управління Горбатюка розформували. Завершуючи роботу на цій посаді, він говорив, що до суду направили більш як 300 справ щодо жертв Майдану. Вони переважно не стосувалися вбитих. Бо досі не встановлено, хто стріляв. Багато суто криміналістичних причин. Приміром, поцілили зі зброї, кулю з якої неможливо ідентифікувати, прив’язати до певного стрільця. Тому переважно це були справи тітушок, які калічили людей, розбивали авто, вітрини. Ще позаминулого

року були майже 60 засуджених. Переважно до штрафів, громадських робіт. І не більш як 10 до позбавлення волі. Відтоді мало що змінилося. В січні 2020-го справами Майдану почало займатися Державне бюро розслідувань. Новим слідчим потрібен був час ознайомитися з матеріалами. Скоро багато справ закриють за терміном давності. Окрім убивств. Але й розслідувати їх не можна, бо докази знищені. Очевидці з тодішніх працівників міліції або розбіглися, або відмовляються свідчити.

– *Що могли зробити 2014-го, але не зробили?*

– Створити кілька потужних управлінь, як у Горбатюка. Направити найкращих слідчих і надати їм усю можливу допомогу.

А сталося навпаки. Пригадую, як Аваков радив тим, хто, ймовірно, був причетний до розстрілів на Майдані, їхати на Донбас і змивати свою вину кров'ю. Мовляв, більше до них ніхто претензій не матиме. Постмайданівська влада не була зацікавлена в розслідуванні. До неї ввійшли люди, які 'збивали» Януковича, щоб посісти його місце. Вони використали Майдан у своїх інтересах, а люди надали їм таку можливість.

– *Низка громадських і правозахисних організацій закликають президента, спікера, прем'єр-міністра та народних депутатів розблокувати заочні судові процеси щодо обвинувачених у справах Майдану. Такі зміни до Кримінально-процесуального кодексу дадуть змогу заочно розглядати справи в судах, без процедури міжнародного розшуку. Це може дати поштовх у розслідуванні?*

– Процедура досудового розслідування виписана так, що особа повинна знати: стосовно неї ведеться розслідування. Їй мають повідомити про підозру. І лише після цього застосовувати запобіжні заходи, інші процесуальні обмеження. Інколи дотриматися процедури можливо лише через оголошення в розшук. Інтерпол політичних і військових злочинців не розшукує. Це принципова позиція. Тому запропоновані зміни потрібні. Але суттєвого поштовху це не дасть.

Бо більшість з обвинувачених уже поставали перед судом, їх допитували. Та суд вирішив не брати їх під варту чи домашній арешт.

– *Винних за розстріли на Майдані покарають?*

– Навряд. Потрібна політична воля. Цим має опікуватися президент, бо він гарант прав людини в державі. Варто створити в Державному бюро розслідувань, Нацполіції спеціалізовані підрозділи, які знайшли би винних у вбивствах майданівців. Але нинішня влада в цьому не зацікавлена. Хоча давала такі передвиборчі обіцянки.

– *Українці вважають суди найкорумпованішою структурою після митниці. їм довіряють 1,7% громадян, за даними Центру протидії корупції. Чи часто скаржаться на роботу суддів?*

– До Вищої ради правосуддя щороку надходять десятки тисяч скарг на суддів. Але до дисциплінарної відповідальності притягують кілька десятків. Це також є причиною недовіри до системи.

– *2016-го зміни до законодавства про судоустрій подавали як можливість очистити й оновити суди. Але змін не відбулося. Чому?*

– Другий рік не працює Вища кваліфікаційна комісія суддів (орган, відповідальний за добір нових і переатестацію чинних суддів. Торік парламент розпустив попередній склад Вищої кваліфікаційної комісії, а нового не сформували. Країна). Нових суддів практично немає. Старі ж хочуть залишити все без змін. Громадськість, міжнародні експерти, прогресивні депутати вимагають прозорих правил. Для цього потрібно забезпечити належний кваліфікаційний відбір.

Його можуть зробити тільки ті люди, хто за інтелектуальними й моральними якостями є вищими за кандидатів. Логічно було б, аби ці питання вирішували не тільки судді. Бо середовище, яке не впускає до себе сторонніх, поступово загниває. У кваліфікаційній комісії мають бути представники громадського середовища й міжнародні експерти. Але судді проти. Мовляв, це вплине на наш суверенітет. Після того як Вища кваліфікаційна комісія зробить відбір, вона повинна зайнятися переатестацією чинних суддів. Без фахового й неупередженого відбору ВККС є загроза, що посади обійматимуть недоброчесні та непрофесійні.

– *Як провести судову реформу скільки на це треба часу, кадрів, інших ресурсів?*

– Насамперед треба вже забезпечити суди належним фінансуванням. У них немає коштів навіть на поштові, канцелярські витрати й утримання приміщень, а зарплата працівників апарату така, що вони масово звільняються. А далі, щоб побачити перші реальні зміни, достатньо року. Не обійтись без ефективної Вищої кваліфікаційної комісії. Я зробив би її на перший час кількісно більшою. Поділив на палати, кожна з яких могла б опікуватися різними категоріями суддів, їх відбором та оцінюванням. Такий поділ дав би змогу сконцентрувати зусилля на двох-трьох напрямках.

Ще треба повністю змінити Вищу раду правосуддя. Її члени мають бути зразками доброчесності, професіоналізму, без корупційного шлейфа.

Слід передбачити чіткі підстави дисциплінарної відповідальності суддів. Повернути до Кримінального кодексу аналог статті про винесення неправосудного рішення. Торік її визнали неконституційною, бо містила термін 'неправосудний'. Ніхто не зміг пояснити, що воно таке. Хоча ситуація, коли судді зловживають владою, типова. Іноді приймають рішення за справами поза своєю компетенцією. Траплялося, судді фальсифікували і заяви, і протоколи, і самі рішення. Видавали рішення за справою, що не розглядалася. Тому без згаданої статті не обійтись.

Існує проблема з головами судів. Був із делегацією в окружному суді міста Місбах у Німеччині. Нас зустрів голова, запросив у кабінет. Налив чаю, були пиріжки.

Я запитав, що від його посади тут залежить. Бо в Україні багато. Голова суду вирішує, коли той чи інший суддя піде у відпустку, хто який кабінет займатиме, раніше ще й розподіляв справи. Він жартома: 'Дізнався, що ви приїдете, то збігав по пиріжки'. У Німеччині голова суду виконує лише представницькі функції.

А в нас, попри вимоги закону щодо ротації, голова суду намагається залишатися по кілька термінів на одному місці. Це дає йому можливість впливати на суддів.

І бути комунікатором між судом і політиками чи головами вищих судів. Вказувати, які рішення треба ухвалити.

– В Україні майже 7,5 тисячі суддів. Яка може бути технологія реформи звільнити всіх, набрати нових?

– Із суддями так не можна, бо відчуватимуть залежність від політиків або представників громадськості. Намагатимуться служити певним особам, а не суспільству. Суддя повинен бути справедливо сміливий у своїх рішеннях. Я за те, щоб через кваліфікаційне оцінювання та дисциплінарну відповідальність видаляти із системи тих, хто її ганьбить. Але таких не може бути багато.

– Що заважає просунути реформу зараз?

– Президент намагається робити вигляд, що дослухається до всіх. Звісно, наближені мають можливість частіше вкладати йому у вуха, що хочуть. Якимось дивом стається, що вони є представниками тієї сторони, яка була на антимайдані. Він також слухає суддів, у яких корпоративне бачення реформи. Кажуть, не допускайте міжнародних експертів, активістів. Навіщо вам ці горлопани? Знають, що сказати. Зеленський не хоче слухати фахівців, у тому числі міжнародних, які не мають власних інтересів і підкажуть правильні кроки.

– Наскільки суди залежні від вказівок керівництва держави?

– Дуже. Свідомо або ні пристосовуються під нав'язані системою правила. Розуміють, якщо не виконуватимуть, то знайдеться механізм розправи. Багато суддів хотіли б змінити систему, але розуміють, що боротися з нею сам на сам не зможуть. Вони вчилися застосовувати закон, а не відстоювати свої права в протистоянні з потужними політичними силами. Бандитами в тому числі. Тому доброчесні судді потребують підтримки з боку громадськості.

– Яка роль і доля антикорупційних органів сьогодні? Чому їхня діяльність у боротьбі з корупцією не стала визначальною?

– Маємо Національне антикорупційне бюро, Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру, Вищий антикорупційний суд, Національне агентство з питань запобігання корупції. Але. НАБУ направило до суду близько 300 кримінальних проваджень.

За ними винесли менш як 50 вироків. В тому числі й виправдувальних. Серед

вироків чимало таких, де підозрювані пішли на угоду зі слідством. Більшість покарань це штрафи. Вироки стосувалися переважно депутатів місцевих рад, керівників державних підприємств. Практично немає міністрів, керівників центральних органів виконавчої влади, народних депутатів.

– *Ще один показник: за 10 років кількість кримінальних проваджень майже не змінилася. А от засуджених за корупцію поменшало в рази. Наприклад, за статтею 'Зловживання владою» у 150 разів. Тобто, якщо 2011-го за цією статтею 1,5 тисячі осіб були засуджені, то торік кілька. Чому?*

– Навчилися вирішувати питання у звичний для себе спосіб за допомогою хабаря. Коли ж ситуацію не вдалося владнати на рівні слідчих, прокурорів і суддів, почали звертатися до Конституційного суду. Аби ту чи іншу статтю визнав неконституційною. Такими визнані статті про винесення неправосудного судового рішення, про незаконне збагачення, неправдиве декларування. Одне рішення КС і сотні недоброчесних топпосадовців полегшено видихають. Бо позбулися проблеми.

Але загалом корупції «посадками» не подолати. Потрібні системні запобіжники, заходи економічного, політичного, організаційного характеру.

– *Кількість звернень посадовців до Конституційного суду говорить про наміри не захистити Основний закон, а зберегти старі корупційні схеми, писали ви. Чим це небезпечно?*

– Ми перестаємо вірити у справедливість, коли бачимо, що її немає.

– *Яка роль Ірини Венедіктової в нинішньому правосудді?*

– Та, хто назвала себе заступником президента із справедливості, аматорка в цій справі. Час від часу ставить палиці в колеса НАБУ, САП. Щоб не могли розслідувати провадження щодо найближчого оточення президента. Не знає, як провести реформу прокуратури. Продовжувати те, що робив попередник, не хоче. Бо розуміє,

Рябошапку зняли не просто так. Намагається повернути, як було. Але цього не дозволяють ні міжнародні зобов'язання, ні суспільство. Тому все зупинилося.

– *Може, реформам заважає наша національна риса волелюбності? Українці не люблять виконувати закони.*

– Так, українці волелюбні. Цим відрізняємося від росіян і білорусів. За радянських часів я працював слідчим прокуратури в Житомирі. У половині справ засуджені чи потерпілі скаржилися на прокуратуру чи суд, скарги доходили аж до президії Верховної Ради Радянського Союзу. Було неприємно. Але це свідчить, що вже тоді існував контроль суспільства. Хай і недосформованого. Громадяни намагалися відстоювати свої права, свободи.

Після трьох років роботи поїхав працювати в Сибір. Дивувався, що там на рішення слідчого, прокурора, суду ніхто не скаржився. Бо панічно боялися влади.

Друга причина тяжкі 1990-ті. Коли люди намагалися заробити на життя й небагато уваги приділяли дітям. Зараз ті вирости недовиховані в повазі до закону, недостатньо свідомі. Не розуміють важливості реформ. Нам потрібна програма просвітництва в галузі антикорупції, судової реформи. Щоб люди розуміли: все залежить від них. Якщо наполягатимуть, то і влада змушена буде поступатися. Маємо приклади двох Майданів.

– *Які нині запити в українського суспільства?*

– На нових лідерів, професіоналізм. Створення політичних партій, які зможуть розробити стратегію розвитку країни.

На її основі вдасться створювати законодавство, проводити реформи. Для цього потрібні сміливість, жертвовність. Зараз усе ще перебуваємо в пошуках людей, які змогли б очолити цей процес (*ЦППП (<http://185.65.244.102/ua/news/20874848-odne-rishennya-konstitutsiynogo-sudu-i-sotni-topposadovtsiv-polegsheno-vidihayut>). – 2021. – 12.02*).

Плотницький Б., голова Західного апеляційного господарського суду

Судді живуть і працюють в умовах інформаційного терору під наглядом десятка контролерів

(Інтерв'ю)

Через перебування правосуддя в перманентному стані реформування з України вже сміється весь світ. Водночас атмосфера в судовій системі наелектризована. Бо, схоже, остаточно втрачене те, що раніше називали «корпоративізмом». Утім, останні bastiони правосуддя тримаються. Спеціально для «ЗіБ» голова Західного апеляційного господарського суду Борис ПЛОТНИЦЬКИЙ розповів, чому більше не вважає судову владу незалежною, не вірить соціологічним рейтингам і зневажає новоспечених експертів, яких хлібом не годуй, а дай щось реформувати.

– *Борисе Дмитровичу, у цьому році системі господарських судів України виповниться 30 років. Ви в цій системі працюєте досить давно й, мабуть, пам'ятаєте кожну реформу, яка припала на долю нашого правосуддя. Тож яка з них уразила чи здивувала вас найбільше за весь цей період?*

– Насамперед хочу привітати колег із прийдешнім ювілеєм. Нехай наші професійні зусилля будуть винагороджені повагою та довірою громадян.

За час функціонування господарських (арбітражних) судів відбулося чимало подій. Заміна терміна «арбітражний» на «господарський» мала не формальне значення. Це змінювало саму сутність органів, що згодом стали складовою частиною системи судів загальної юрисдикції.

Якщо говорити про позитивні враження від реформ, то це введення авторозподілу справ, обрання на адміністративні посади зборами суддів, створення інституту помічника судді, прийняття нового Господарського процесуального кодексу, упровадження електронного судочинства.

В Україні традиційно є низка реформ, які десятиліттями нагадують відому тезу про ремонт будинку, який ніяк не можна закінчити. Судова реформа – один із таких довгобудів, рекордсмен.

Нехай Ернест Хемінгуей пробачить мені за плагіат, але наша судова реформа – це «свято, яке завжди з тобою». Майже 30 років безупинних реформ... Вдумайтеся: тільки за 2020 рік зареєстровано 41 проєкт змін до закону «Про судоустрій і статус суддів» і понад 700 змін до кодексів!

З нас світ сміється. Європейські структури вже не витримали, закликають зупинити цю гонку на знищення й дати спокій судовій владі. Навіть Парламентська асамблея Ради Європи у своїй резолюції від 25.01.2021 зазначила, що Україні час утриматися від будь-яких дій, які можуть мати тривалий, згубний вплив на верховенство права та незалежність судової влади.

Запустіть у будь-яку сферу життєдіяльності такий потік реформ – і вона згине без сліду. Камо грядеші? Тому на часі єдина реформа: «Стоп – реформі, судам – стабільність!».

– *Відповідно до соціологічного дослідження, яке ще минулого року оприлюднив Центр Разумкова, судовій системі в цілому «швидше довіряють» 12%. Як ви вважаєте, чим зумовлений такий низький показник?*

– Низкою причин. Більшість громадян отримує інформацію про судову систему не з власного досвіду, а від ЗМІ. Ті одержують її від політиків і тих, хто називає себе представниками громадянського суспільства. Маніпуляція, породжена в одному місці, зростає в геометричній прогресії до рівня сприйняття суспільством як власної думки. Деякі інформресурси з ентузіазмом, гідним кращого застосування, несуть цей бруд і брехню в маси.

Я абсолютно згоден із заступником голови Вищої ради правосуддя Олексієм Маловацьким, який в одному з інтерв'ю сказав про існування в країні презумпції винуватості суддів.

Ще одна причина – судді вкрай неохоче заходять у суперечки з певною категорією

людей. Мабуть, знають пораду «Не сперечайся з такими людьми, бо вони опустять тебе на свій рівень і там задушуть своїм досвідом».

– Можливо, люди не довіряють, бо не знають про позитивні приклади, коли несплачені податки стягнули, гроші повернули, а рейдерів посадили? Натомість чують лише про суддів-корупціонерів.

– У попередні роки політики оперували показником 3% довіри до суддів. Соціологічні служби опитують пересічних громадян, які ніколи не мали справ із судом, але щедро «нагодовані» на цю тему Інтернетом і телевізором. Це не їхня думка. Вони повторюють те, що їм «згодували». Тут дають про себе знати й залишки радянської ментальності: «Я Солженіцина не читав, але засуджую».

За 9 років роботи на адмінпосаді маю досвід проведення 5 соціологічних досліджень у нашому суді. Тільки одне з них було внутрішнє, решта – зовнішні. Ми давали соціологам доступ до будівлі суду. Опитування, аналіз вони робили самостійно. У результаті всіх опитувань довіра до суду становила 73–75%.

Якщо хтось побачить ці числа й засумнівається, запрошую до Львова, надам усебічну допомогу й бонусом екскурсію містом, каву й до кави. Проте умова одна – оприлюднити чесно одержані результати. Упевнений, що бажаючих не знайдеться.

– Тобто ви хочете сказати, що в соціологічних дослідженнях фактично немає правди, а всі оприлюднені дані – це маніпуляція?

– Не забувайте, що із суду виходять рівно 50% учасників процесів, які програли. А ще згадайте, що рівень правового нігілізму в суспільстві просто зашкалює. Значить, мінімум 20% учасників справ, програвши процес, усе ж вірять суддям.

Наведу приклад, як можна по-різному подавати, а відповідно, і сприймати інформацію. За даними дослідження, проведеного соціологічною службою Центру Разумкова спільно з Фондом «Демократичні ініціативи» ім. І.Кучеріва з 3 до 9 липня 2020 року методом інтерв'ю «обличчям до обличчя» за місцем проживання респондентів рівень недовіри до судової системи в цілому становив 77,5%. До

Верховного Суду – 69%, місцевих судів – 67,5%. А результати соціологічного дослідження про ставлення громадян до судової системи, яке на замовлення Офісу Ради Європи нещодавно проводив цей же Центр Разумкова, засвідчили: понад 66% громадян, у чиїх справах були винесені судові рішення, визнали їх законними та справедливими. Висновки робіть самі.

Тому найбільш правдивим показником є думка осіб, які були в судах.

Рівень довіри до судової влади порівняно з іншими гілками – не найнижчий. Варто розуміти, що довіра до судової влади – це один з маркерів довіри до влади в цілому. У країнах, де рівень довіри до держави високий, правосуддя також має пристойний рівень довіри, і навпаки.

– Деякі ваші колеги говорять, що до 2014 року суддівська спільнота була солідарною та стояла одне за одного горою. Нині ситуація зовсім інша, судді дозволяють собі критикувати колег, а інколи навіть зневажати. Чому сьогодні, на вашу думку, служителі Феміди роз'єднані та час від часу забувають про корпоративну культуру й солідарність? Кому вигідний такий розбрат?

– Так, це правда. Я прийшов у суд у 2002 році та працював ще з ветеранами системи, чий трудовий шлях розпочинався в 1970–1980 роки. Вони розповідали мені про повагу, яку суспільство виявляло до суддів, про взаємну підтримку.

З роками поняття «корпоративна культура», «солідарність у суддівській професії» стали сприйматись як негатив. Мовляв, яка солідарність? Це кругова порука! Ви ще скажіть про таке жахливе явище, як суддівська династія!

Чому це сталося? Відповідь проста: судді – лише люди. Так, висококваліфіковані, освічені, стресостійкі, і все ж просто люди! Живуть і працюють в умовах інформаційного терору, цькування, залякування, хронічного перенавантаження, під наглядом десятка контролюючих органів.

Суддям щоденно розповідають, що їхні колеги – негідники й вороги, винуватці всіх бід у державі, починаючи від глобального потепління й закінчуючи зменшенням поголів'я курей-несучок.

Деякі судді починають вести себе, керуючись принципом «кожний за себе». Кому це вигідно? Тому, хто хоче бачити суддів слабкими, роздробленими. А таких зробити залежними найпростіше.

Проте чи личить нам бути схожими на того шварцівського дядечка, який, коли душили його дружину, стояв поруч і заспокоював: «Потерпи, може, обійдеться»?

Цікаво, як почувається суддя Софія Данилів, котра своїм позовом заблокувала конкурс для десятків багатостраждальних кандидатів на посади суддів? Чи вітаються з нею колеги, чи комфортно їй в колективі? Користуюся нагодою й вибачаюся перед постраждалими майбутніми колегами через поведінку цієї особи. У неї вибачитися духу не вистачить.

– *Невже професійна солідарність стала настільки нищою чи, можливо, ще є поодинокі історії консолідації суддівської сили?*

– Торік один проект запросив наших суддів на семінар з банкрутства. А за день до його проведення окремих запрошених суддів було попереджено, що вони на заході небажані. Пробили дно, суддів просто по-хамськи поділили на «сорті»! Колективи всіх судів Західного апеляційного округу виступили проти такого свавілля. У відповідь жоден наш суддя, у тому числі «милосердно допущені», не переступили порогу будинку, де проводили той семінар. І попередили, що взагалі будуть бойкотувати всі їхні акції. Нас підтримали судді з інших регіонів і з розумінням поставилися американські колеги – учасники семінару.

Результат? Проект пішов у небуття. Тому не все так трагічно із солідарністю. Зокрема, останнім часом ми стали помітно більше чути принципову позицію Вищої ради правосуддя та Ради суддів.

– *Питанням про кадровий голод уже не здивуєш нікого, адже про нестачу суддів і працівників апарату чули та знають усі. Утім, у різних судах та інстанціях ситуації різні. Чи можете розповісти про стан із комплектацією в господарських судах?*

– Останні призначення в господарські суди відбулися більше ніж 6 років тому. За останніми даними, із 619 посад у місцевих

судах господарської юрисдикції фактично працюючих осіб – лише 447. А це 72% від необхідної кількості. Аналогічна ситуація і в апеляційній інстанції: із 218 визначених штатом маємо тільки 156 працюючих суддів, що становить 71,5%.

Коли я прийшов на роботу в апеляційний суд, у нас було 30 суддів. Сьогодні залишилося 15. Чим не ілюстрація на тему «Нон-стоп реформа на марші»? Щоправда, порівняно із ситуацією в загальних судах у господарських ще просто рай.

Через довготривалий процес реформування ми втрачаємо молоді та перспективні кадри, а головне – суддів з оновленим світоглядом. І це ще один болючий наслідок дій реформаторів.

Що стосується працівників апарату, то в нашому окрузі кадровий голод відсутній, однак постала інша проблема – критичне недофінансування.

Ця ситуація здатна призвести до колапсу системи правосуддя, оскільки суди не зможуть здійснювати своїх функцій, якщо кваліфікований персонал почне масово звільнятися. Організація судових процесів, безперебійна робота судів, а в якійсь мірі і якість суддівських рішень значною мірою залежать від працівників апарату.

Ми стрімко втрачаємо висококласних спеціалістів, яких виховували роками. Це золотий фонд держави. Кому, крім нас, це болить?

– *Надмірне навантаження, кадровий голод, недофінансування судової влади, а також неясність у питанні майбутніх пенсій. Чимало суддів, які мають право на відставку, вирішують не ризикувати та залишають лави Феміди. З огляду на таку ситуацію що тримає вас у професії так довго?*

– Відставкою мене не здивуєш. У віці 38 років я вже мав оперативний стаж роботи та звільнився зі служби на пенсію. Усі перераховані вами «радощі» повсякдення судової системи дійсно існують і мають стійку тенденцію до загострення.

А на рівні установи вони асоціюються тільки з головою суду. Це він відповідає за недофінансування, це він винен у кадрових

проблемах. Ну не Мінфін же винен у відсутності грошей на поштові марки?! Мені вкрай важко примирити у своїй голові дві реальності – польоти космічних кораблів Ілона Маска й відсутність поштових марок у нашій країні...

Судді дійсно вже покидають професію. При кожному сплеску реформаторської активності судді просять, на всякий випадок, підготувати документи на відставку.

На двері кабінету голови суду треба прикріпити ще одну табличку – «Психолог». Кожен день мусиш заспокоювати, обіцяєш кращі часи. Хоча з відомих причин аргументів бракує. Де мені їх узяти, якщо самі автори тієї реформи не розуміють, що пропонують і які наслідки це матиме?

Я виріс в СРСР. Із дитинства щоденно чув пропагандистський штамп: «Там, на заході, у людей невпевненість у завтрашньому дні». Не зовсім розумів, про що мова. Тепер чітко розумію. Просвітили, дякую!

А що тримає? Елементарна відповідальність перед колективом суду й апеляційним округом. Я не маю права вчинити егоїстично стосовно людей, які вірять мені й надіються на мене, обравши головою суду на четвертих виборах поспіль.

Мрія про відставку завжди зі мною. Надто багато книжок, які хотів би прочитати, не прочитано. Разом з тим, якщо піду у відставку, де я нову мрію візьму?

– Питання грошей завжди викликає інтерес у суспільстві. Під час першого локдауну суддям обмежили заробітну плату, але Конституційний Суд визнав це посяганням на суддівську незалежність. На вашу думку, чи дійсно незалежність судді зумовлюється тільки кількістю грошей?

– До людської пристрасті рахувати чужі гроші ставлюся з розумінням і співчуттям. Згоден з булгаковським Воландом: «Люди як люди. Люблять гроші, але ж це завжди було... Ну, легковажні. Ну що ж, і милосердя інколи стукає в їхні серця. Звичайні люди. Квартирне питання зіпсувало їх».

Незалежність судді аж ніяк не залежить лише від кількості грошей. Достойна зарплата – тільки одна зі складових суддівської

незалежності. Таку платню може отримувати кожен охочий. Потрібно знайти в Інтернеті адресу юридичного факультету, здобути освіту, пройти пекло випробувань, перемогти в конкурсі, потім працювати в тих же пекельних умовах, брати на себе відповідальність і платити за це здоров'ям. От і все!

До речі, на конкурс до ВС кинулися серед інших і деякі політики, народні депутати, які не вилазять із телеекранів як експерти із судівництва. Вони досягли на цих конкурсах видатних успіхів, зайняли перші місця. З кінця. Утім, продовжують далі вчити нас із вами з телеекранів. Де совість, де сором? Хоча про що я? Такі сорому не ймуть.

А судитися з державою за компенсацію за період обмеження заробітної плати не буду. Маю своє уявлення про гідність. Можливо, воно неправильне. Нікому його не нав'язую. Проте мої колеги теж не кинулися в суди.

– Чи вважаєте ви себе особисто та судову владу абсолютно незалежними від виконавчої та законодавчої гілок?

– Керівні принципи верховенства права вимагають гарантувати незалежність судової системи. Це передбачає справжній баланс влади між законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади, який може забезпечити незалежне становище судівництва. Незалежність судової гілки є передумовою довіри до судової процедури.

Чи вважаю судову гілку незалежною? Звичайно, ні.

Не переймаючись Конституцією, найбільш часто цим грішать урядовці, які туманно уявляють проблеми судівництва, бо не мають до судової системи жодного відношення.

Суспільство й суддівський корпус очікують від виконавчої влади хоч якогось покращення справ з виконанням судових рішень. 99% справ у Європейському суді з прав людини проти України – через невиконання судових рішень.

Нещодавно у Львівській області один стягувач, який роками чекав виконання рішення, узяв за руку державного виконавця, працівників поліції та прибув на один комбінат. Поки розмовляли з охороною, держвиконавець зник, заскочив у першу ж маршрутку та втік.

Догнали автобус, вивели його. А він говорить, що захворів, недієздатний. Феєричний дядько, чи не так? Рішення так і не виконане до цих пір.

– А як щодо впливу на правосуддя експертів і володарів думок?

– Днями одна далека від судочинства пані анонсувала нову судову реформу. Почала зі слів «Ми будемо реформувати «судебну» систему». «Судебну». З перших слів відчувається величезний потенціал, компетентність і масштаб особистості. Далі можна не слухати.

Узагалі, в уяві таких «профі» суспільство складається в основному з «експертів» і «професійних активістів», а ми з вами – так, офісний планктон.

Насправді яскравих особистостей, зірок, до яких треба тягнутися, в яких треба вчитися, одиниці. Ліна Костенко, Володимир Горбулін, Марина Ставнійчук, Юлія Мостова, Олександр Пасхавер... Ось мої моральні й інтелектуальні авторитети. Учусь у цих людей.

Експерт сучасний – це переважило юна особа із сумнівною освітою або без неї, щоб не заморочуватися, без стажу. Невіглас у тій галузі, яку коментує. Так би мовити, Рембрандта з Ріббентропом плутає.

– Уже кілька років ви очолюєте ЗАГС. Подейкують, що раніше голова мав значно більше повноважень, а тепер його роль зводиться виключно до номінальної функції. Як уважаєте, чи дійсно нині спостерігаються тенденції до зменшення ролі голови суду та його повноважень?

– Мудрий законодавець створив головам судів необмежене коло обов'язків, не наділивши жодними правами. Лопати не дамо, але ти копай. Грошей теж нема, але ви там якось тримайтеся.

Реалії вимагають величезних зусиль і покладають на голову установи набагато більше відповідальності, ніж було раніше. Знову ж таки, повертаюся до озвучених раніше проблем з фінансуванням, кадровим голодом. А чого тільки було варте проходження судьями кваліфікаційного оцінювання і процедури ліквідації старого та створення нового апеляційного суду?! У теорії забезпечення таких процедур було покладено на керівників апарату та голів ліквідаційних комісій, а на

практиці вся відповідальність за забезпечення належного проведення цих процедур лягла на голову суду.

Що допомагає виконувати свою роботу? Тільки авторитет і повага колективу. А вони або є, або їх нема. Адмініструвати в силу статусності дуже непросто. А якщо колектив суду, як у мене, на 79% складається з жінок, то ще важче. Загальновідомо, що існує два способи керування жінками, але їх ніхто не знає.

– Як ви ставитеся до законодавчого обмеження щодо можливості для керівництва судів брати участь у роботі суддівського самоврядування?

– З одного боку, голови судів є найбільш підготовленими, поінформованими та наближеними до розв'язання проблем судівництва, тому це обмеження не є виправданим. З другого – голові суду й так робочого дня не вистачає. Крім того, його ніхто не звільняє від обов'язків щодо здійснення правосуддя. Законодавець дав лише можливість для зменшення навантаження на суддю, який займає адміністративну посаду, і то за рішенням зборів суддів. І далеко не всі голови судів цим користуються. Людей не вистачає, совісно якось.

– Чи не шкодуєте, що колись обрали саме правосуддя та присвятили своє життя цій сфері?

– Ні, не шкодую. Я вибрав те, у що вірю. Ця робота дуже складна, але й не менш цікава.

Найбільше пригнічує та обурює в професії дискредитація судової влади на державному рівні та постійні інформаційні атаки. Авторитет судді часто руйнується від того, до чого особисто він абсолютно не причетний. А ще суддя зв'язаний Кодексом суддівської етики й далеко не завжди може відстояти та захистити публічно свої інтереси.

Хочу сказати колегам: так буде не завжди. Соломон обіцяв...

А для цього треба замінити популізм на фаховість, позбутися звички вихвалити все міжнародне, згадавши про те, що в Україні є багато висококваліфікованих і порядних суддів, адвокатів, науковців, правників. Слід пам'ятати,

що доброчесність – це явище культури, на якому базується ментальність.

– *З огляду на життєвий та професійний досвід що вас найбільше мотивує, пригнічує та обурює в професії?*

– Найбільша радість для судді – це можливість докопатися до істини, знайти рішення й побачити, що людина вийшла із суду задоволеною.

Кілька років тому слухав справу, в якій приватному підприємцю безпідставно присудили без перебільшення смертельну для масштабів його бізнесу суму штрафів. Кремезний чолов'яга з обвітреним обличчям і величезними зашкарубленими натрудженими руками. Колегія скасувала те рішення. А коли я оголосив постанову, цей велетень просто заплакав, як дитина, і поривався мене обійняти. Думаю: виходь швидше із зали, чоловіче, бо від твоїх сліз мої на підході. А мені не можна.

– *Що можете сказати тим юристам, які хочуть одягти мантію? Чи варто сьогодні, за умов такої нестабільності, постійної дискредитації судової системи політиками та чиновниками, йти в судді?*

– Можу порадити насамперед відповісти самому собі на запитання: чи готовий я працювати ненормований робочий день, чи стійкий я до стресів, чи здатний розв'язувати конфліктні ситуації, чи готовий постійно спілкуватися з негативно налаштованими людьми?

Суддя – це не просто професія. Це покликання. Тому ця посада не для слабких. Прийняти рішення означає бути незалежним. Їх

потрібно ухвалювати самостійно та виважено, адже від них залежать людські долі. У такої людини повинен бути відсутній страх як перед зовнішнім тиском (заякуванням суспільства з боку преси), політичним, так і внутрішнім (адміністративним впливом, страхом перед скасуванням своїх рішень, порушенням дисциплінарних проваджень).

Суддівство – це не лише статус, достойна зарплата, а й суттєві обмеження майже в усьому, продуманий кожен крок і шалена відповідальність. Тому хотів би, щоб молодь, яка прагне сісти в це крісло, не дивилася крізь рожеві окуляри, а реально сприймала всі складнощі майбутньої професії.

Та й шлях від наміру стати суддею до початку здійснення правосуддя далеко не легкий. Його пройдуть тільки надзвичайно мотивовані, адже це непрості випробування. У сьогоdnішніх реаліях цей процес може тривати від 2 до 8 років, включає 15 стадій добору, перевірку. До прикладу, у нашому суді є помічники, які цю процедуру розпочали ще у 2012-му, але через постійні судові реформи та зміну процедур дотепер не зайняли посади з не залежних від них причин.

Закон дозволяє зразу претендувати на посаду судді навіть ВС. Скептично до цього нововведення ставлюсь. Раджу починати з першої інстанції. Сумнівайтеся. Мислячі люди взагалі сумніваються. Це корисно. Це мотивує... *(Закон і Бізнес (https://zib.com.ua/ua/146699-suddi_zhivut_i_pracyuyut_v_umovah_informacijnogo_teroru_pid_.html). – 2021. – 13-19.02).*

Хавронюк М., доктор юридичних наук, професор кафедри кримінального та кримінального процесуального права Національного університету «Києво-Могилянська академія», заслужений юрист України, директор із наукового розвитку і член правління Центру політико-правових реформ

Судова реформа... шляхом регресу

Тридцять років тому Україна прийшла у сучасний світ прямо з «розвиненого соціалізму». Його основною рисою, відповідно до Конституції СРСР 1977 року,

була «керівна і спрямовуюча сила радянського суспільства, ядро його політичної системи, державних і громадських організацій – Комуністична партія Радянського Союзу, озброєна

марксистсько-ленінським вченням». Отже КПРС була ядром, у тому числі й судової системи. На практиці це означало, що єдина в країні політична партія вирішувала:

– кому бути суддею, – судді народних судів хоч і обирались, але на безальтернативній основі;

– кому бути головою суду,

– ним зазвичай був суддя з найбільшим партійним стажем;

– кому бути суддею у вашій справі, – автоматичного розподілу справ не існувало;

– яким має бути рішення у тій чи іншій судовій справі, якщо ця справа хоча б чимось цікавила партію, – суддя не міг винести рішення, попередньо не порадившись із головою суду, а той, за необхідності, – з райкомом, обкомом КПРС чи відділом ЦК.

При цьому Конституція проголошувала такі хороші, але абсолютно неправдиві тези: «радянська держава, всі її органи діють на основі соціалістичної законності», «судді – відповідальні перед виборцями, звітують перед ними і можуть бути відкликані ними у встановленому законом порядку», «судді є незалежними і підкоряються лише закону» тощо. Ніхто тоді не знав, чим соціалістична законність відрізняється від законності взагалі та що таке незалежність суддів, і ні звітування суддів перед виборцями, ні дострокового відкликання їх виборцями на практиці не відбувалося. Голова суду, якого на цю адміністративну посаду призначала відповідна рада народних депутатів за поданням начальника відділу юстиції виконавчого комітету, мав широкі повноваження: від призначення суддів головуючими в судових засіданнях та розподілу інших обов'язків між ними – до одноосібного керування роботою канцелярії суду. Суддя міг бути позбавлений повноважень за такі невизначені діяння, як «порушення законності при розгляді судових справ» і скоєння «поступку, що його порочить». Кандидат на посаду судді складав екзамен перед кваліфікаційною колегією, куди входили виключно судді, і яка діяла непрозоро. Партійно-суддівська корпорація вирішувала всі внутрішні проблеми і не дозволяла зазірати за лаштунки.

* * *

Через тридцять років усе ще здається, що Україна так і не позбулася радянського судоустрою. Лише змінилися актори: замість компартії є партія влади, роль відділу ЦК відіграє Вища рада правосуддя, голови судів перебувають на своїх посадах десятки років і вирішують усі найбільш принципові питання в суді. Хоч і з'явилося суддівське самоврядування, але воно переважно захищає не незалежність, а корпоративні інтереси суддів.

Масштабні зміни законів про судоустрій і статус суддів у 1992, 2002, 2010 та 2016 роках, які пафосно іменувалися судовими реформами, здається, не привели до появи справді справедливого суду.

Українці досі не вирвалися з лещат соціалістичного менталітету і не усвідомили, що в жодній цивілізованій країні судова влада так не працює. Основою правосуддя є незалежність судді, а основою незалежності судді – його найвища юридична компетентність, пієтет перед верховенством права, неупередженість і захист від стороннього впливу. Саме на це розраховує кожна людина, звертаючись до суду і до судді по захист своїх прав. Якщо ж вона систематично зіштовхується з некомпетентністю, відсталістю, упередженістю або беззахисністю залежного, а іноді й заляканого судді, то не може отримати справедливість, на яку розраховує.

Суд у демократичній правовій соціальній державі є такою самою сервісною службою, як і забезпечення громадського порядку, освіта або охорона здоров'я. Це прямо впливає з Конституції України, зокрема статті 55, яка гарантує захист судом прав і свобод кожної людини. Відмінність полягає лише в тому, що, наприклад, не отримавши допомоги від одного лікаря, людина може звернутися до іншого або й узагалі поїхати лікуватися за кордон; не отримавши належної освіти у вітчизняному університеті районного рівня (а таких наразі чимало) – спробувати вступити в інший, кращий, у тому числі закордонний. Не отримавши ж справедливості в суді, до якого вона звернулася згідно з правилами підсудності, людина зв'язана інстанційними та іншими правилами і має досить обмежені

змістові й часові можливості щодо оскарження судового рішення. На отримання бодай якоїсь сатисфакції з допомогою Європейського суду з прав людини дехто витрачає роки життя і помирає, не дочекавшись її. Тому для громадян надзвичайно важливо отримувати правосудне, тобто законне, обґрунтоване та мотивоване рішення вже в суді першої інстанції і якомога швидше. Без цього ніколи не виникне довіри до суду. А без неї не зможемо ані довіряти одне одному, ані вийти з економічної «тіні», ані залучати інвесторів, ані спонукати правопорушників до законослухняної поведінки. Для вирішення юридичних спорів широко використовуватимемо мітинги, демонстрації, страйки та самоправство, а у безвиході – вдаватися до погроз, насильства, свавілля і революцій.

На жаль, проведенням (чи гальмуванням) судової реформи сучасна українська держава лише підтверджує, що вона все ще стоїть на нижчому щаблі розвитку, тільки формується, і, замість того, щоб мовчати й слухати, вчитися й намагатися стати бодай більш-менш прийнятним членом сучасної цивілізації, продовжує йти торованим шляхом: кожна політична сила при владі хоче мати слухняних суддів, а втративши владу обурюється, що у руках нових вождів судді стають знаряддям економічного чи кримінального переслідування попередніх керманців.

* * *

Ситуація з правосуддям в Україні свідчить про катастрофічну занедбаність. Зокрема:

– упродовж півтора року в Україні не діє кваліфікаційна комісія суддів і, фактично, не відбувається призначення суддів, внаслідок чого навантаження на суддів критично не відповідає жодним нормативам; це істотно вплинуло на подовження термінів розгляду справ у судах. Доступність громадян до правосуддя значно погіршилася;

– до попереднього складу Вищої кваліфікаційної комісії суддів (ВККС) входили члени, компетентність і добросовісність яких не були належно встановлені, дарма що ці їхні якості мали бути не нижчими, ніж у кандидатів

на посади суддів, котрих вони перевіряли, та суддів, стосовно котрих вони проводили кваліфікаційне оцінювання;

– попередній склад ВККС не зумів забезпечити відповідність чинних суддів критеріям професійної етики і добросовісності, намагався обмежити законні повноваження Громадської ради добросовісності; встановив недосить чіткі правила й непрозорий спосіб виставлення балів під час проведення відбору та оцінювання суддів. Наслідком такої діяльності ВККС стало те, що більшість суддів, стосовно яких є обґрунтовані сумніви з приводу їхнього добросовісності, залишаються вершити правосуддя. Громадяни, які звертаються до цих суддів по захист своїх прав, не можуть бути впевненими в їхній компетентності та неупередженості;

– чинна Вища рада правосуддя (ВРП) складається з осіб, які не пройшли перевірки на професійну етику та добросовісність, хоча вона є «судом над суддями» і саме її члени вирішують, чи повинен суддя бути покараний у дисциплінарному порядку або звільнений із посади;

– ВРП, маючи широкий розсуд у питаннях суддівської дисципліни, часто зловживає ним, притягуючи до відповідальності суддів за їхню принципову позицію, яка суперечить інтересам чинної політичної влади, і, навпаки, не притягуючи до відповідальності суддів, котрі вчинили серйозні правопорушення;

– рішення у найбільш чутливих для держави резонансних адміністративних справах приймають судді не Верховного суду або Вищого спеціалізованого суду (який варто було б створити для розгляду таких справ), а одного з окружних адміністративних судів, які відверто зловживають своїм привілейованим становищем, а його судді, до того ж, уникнули кваліфікаційного оцінювання.

* * *

Минуло пів року відтоді, як 9 червня 2020 року український Уряд і Рада директорів Міжнародного валютного фонду схвалили Меморандум про економічну та фінансову політику. Нагадаємо, йдеться про отримання

чималої суми дешевого кредиту – 5 млрд доларів. Лист про наміри підписаний від імені України її президентом Володимиром Зеленським, прем'єр-міністром Денисом Шмигалем, міністром фінансів та головою Національного банку.

Відповідно до пункту 26 Меморандуму, українські вищі посадовці обіцяли, зокрема, до кінця 2020 року зробити таке: «Ми посилимо верховенство права шляхом забезпечення незалежності, добросовісності та підзвітності судових органів. Ми забезпечимо те, що управління та впровадження процесу відбору суддів та дисциплінарних механізмів... буде здійснюватися особами з високим рівнем компетентності, довіри та добросовісності. При забезпеченні узгодженості з Європейськими судовими стандартами та висновками Венеційської комісії, ми... внесемо зміни до закону про Вищу раду правосуддя (ВРП) з метою посилення якості відбору для того, щоб членами ВРП були люди з бездоганною репутацією та добросовістю... буде створена комісія для попередньої перевірки потенційних кандидатів у ВРП та оцінки їх добросовісності. Ця комісія проведе аналогічну одноразову перевірку чинних членів ВРП. Принаймні половина членів комісії будуть шанованими експертами з визнаними етичними стандартами та судовим досвідом, у тому числі з відповідним досвідом інших країн. Комісія наділить зазначених експертів вирішальною роллю та вирішальним голосом...».

Минуло три місяці від часу прийняття Спільного висновку Венеційської комісії та Генерального директорату з прав людини і верховенства права Ради Європи стосовно проекту поправок до Закону «Про судоустрій і статус суддів», а також деяких законів щодо діяльності Верховного суду та органів суддівського самоврядування» (№3711 від 22 червня 2020 року). У ньому, зокрема, наголошено, що не слід зволікати з вирішенням питання добросовісності самих членів ВРП, і запропоновано ВРП зробити офіційний запит міжнародним організаціям, які «можуть бути легко визначені як давні партнери України у реформі судової системи» (як у випадку з

Вищим антикорупційним судом), і таким чином залучити міжнародних експертів до відбору членів ВККС та виключити із законопроекту положення про підпорядкування ВККС Вищій раді правосуддя. Про все це нагадав і Комітет Верховної Ради з питань інтеграції України з Європейським Союзом у своєму висновку щодо законопроекту 3711.

Минув місяць відтоді, як президент України попросив поради в послів семи провідних держав світу, і вже 25 січня посли «Великої сімки» (Велика Британія, США, Канада, Франція, Італія, Німеччина і Японія) в Україні у відповідь на запит розгубленого конституційною кризою президента України надали українській владі поради для проведення судової реформи, необхідної Україні на шляху до квітучої та безпечної демократії, у вигляді Дорожньої карти судової й антикорупційної реформ. У зазначених порадах враховано міжнародні та європейські стандарти правосуддя, водночас вони ґрунтуються на глибокій обізнаності про ситуацію в нашій країні.

Змістом Дорожньої карти є, зокрема, рекомендації:

- терміново провести реформування ВРП як необхідну передумову для ефективної судової реформи;

- створити незалежну комісію з питань етики, яка має повноваження перевіряти чинних членів ВРП;

- запровадити новий прозорий процес відбору членів ВРП, який забезпечить високі стандарти щодо вимог до професійної етики та добросовісності, із ефективним змістовним залученням міжнародних представників до цього процесу;

- забезпечити прозоре перезавантаження ВККС зі змістовним залученням до цього процесу міжнародних представників та створенням незалежної конкурсної комісії з повноваженнями встановлювати свої внутрішні правила для конкурсного відбору членів ВККС;
- забезпечити незалежність оновленої ВККС з повноваженнями ухвалювати регламент своєї роботи та внутрішні інструкції;

- встановити чіткі, публічно доступні правила та процедури для ВККС при здійсненні

прозорого відбору суддів, з урахуванням їхніх попередніх заслуг та кваліфікаційного оцінювання;

– посилити Громадську раду доброчесності (ГРД) через встановлення суворіших вимог до її членів, розширити повноваження ГРД у частині перевірки доброчесності чинних суддів та кандидатів на посаду судді в судах першої інстанції, забезпечити ГРД державним фінансуванням та іншими ресурсами для підтримки її роботи;

– зміцнити підзвітність суддів через посилення вимог щодо дисциплінарної відповідальності судді й ухвалення чітких правил, стандартів і процедур розслідування та розгляду скарг на неналежну поведінку суддів;

– переглянути порядок розгляду резонансних адміністративних справ за позовами проти державних органів влади з віднесенням таких справ до юрисдикції Верховного Суду або створенням нового спеціалізованого адміністративного суду, судді якого добиратимуться шляхом проведення відкритого конкурсу за критеріями професійної придатності з ефективною участю міжнародних експертів.

Минуло два дні після того, як посли країн «Великої сімки» в Україні надали свої рекомендації, і нарешті 27 січня Комітет Верховної Ради з питань правової політики на своєму засіданні... відверто проігнорував їх, як і рекомендації Венеційської комісії, Генерального директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи та Меморандум МВФ,

схваливши доопрацьований Комітетом проект Закону №3711-д із урахуванням пропозицій ВРП та позиції фракції політичної партії ОПЗЖ, які не погоджувалися, зокрема, ні на участь міжнародних експертів у формуванні ВККС, що нібито порушує «основоположні конституційні принципи державотворення», ні на буцім лише «церемоніальну функцію» ВРП щодо призначення відібраних Конкурсною комісією кандидатів на посади членів ВККС. Інакше кажучи, нереформована ВРП, яку і президент, і «слуги народу» обіцяли «перезавантажити», буде й надалі «реформувати» (читай – консервувати) судову систему у вигідному їй дискурсі й так, щоби максимально виключити з цього процесу міжнародних спостерігачів та громадськість.

Частині політикуму важливо в будь-який спосіб зруйнувати співпрацю України з МВФ та європейськими партнерами і повернути її в обійми інших, східних «кредиторів», а питання створення справедливого суду та відповідальної перед громадянами держави перед нею взагалі не стоїть. При цьому турбота про «основоположні конституційні принципи державотворення» не заважає керівникам держави ані збільшувати зовнішній борг держави, ані проводити міжнародні договори виключно з участю посередників, ані систематично отримувати міжнародну технічну допомогу в усіх сферах (*ЦППР* (<http://185.65.244.102/ua/news/20874835-sudova-reforma...-shlyahom-regresu>). – 2021. – 3.02).

Епель О., суддя-речник Шостого апеляційного адміністративного суду, доктор юридичних наук

Кожна нова влада вважає, що лише і виключно через судову реформу можна подолати ту чи іншу кризу

(Інтерв'ю)

23 січня 2021 року в інтерв'ю програмі Axios, що виходить на платформі НВО, Президент України Володимир Зеленський зазначив, що «найголовніше – це велика судова реформа, до якої ніколи ні в кого не доходили руки».

Проте не встигли законники ознайомитись з анонсованим планом дій, як за два дні їх очікувала несподівана новина: 25 січня у Твіттері були оприлюднені такі собі «інструкції щодо судової реформи» від послів країн G7. Про

це можна говорити багато, адже для кожного фахового правника зрозуміло, що заява у Твіттері не є офіційним документом, але навіть такі «дружні поради» на кшталт керування Президентом судами, створення нових судів на вимогу зовнішніх суб'єктів міжнародного права тощо викликають обґрунтоване занепокоєння не тільки у правничій спільноті, а й у пересічних громадян. Адже зрозуміло, що головний контекст таких меседжів є вельми невтішним – ціну незалежності окремої гілки державної влади, а відтак і незалежності усієї держави, наразі визначають політичні домовленості. А за таких умов судді просто не можуть мовчати. Якою має бути судова та інші реформи в Україні? Чому політики не сприймають судову гілку влади за рівну? Як законники справляються з нормотворчим хаосом? Та якою є ціна незалежності? Про все це ми дізнались під час розмови з Оксаною Епель, суддею-речником Шостого апеляційного адміністративного суду, доктором юридичних наук.

– *Оксано Володимирівно, вітаю. І, мабуть, з огляду на аносування в Офісі Президента чергової Великої судової реформи, хочу запитати вас не тільки як суддю, а і як науковця, а чи не забагато в Україні саме судових реформ?*

– Перш ніж відповісти на ваше запитання, хочу нагадати слова експрезидента Консультативної ради європейських суддів, голови Верховного Суду Хорватії Джуро Сесса, який зазначив про те, що «судді не працюють на когось. Вони служать лише Закону, тож не мають отримувати жодних інструкцій, обмежень чи втручання до їх діяльності будь-яких органів». Тому мені особисто теж цікаво, якою буде відповідь МЗС України на запит Вищої Ради Правосуддя, чи дійсно від послів країн G7 були офіційно передані будь-які документи щодо судової реформи.

Що ж стосується судових реформ в цілому, то для будь-якого правника є аксіомою той факт, що гармонійний розвиток людини в країні та гарантованість її конституційних прав та загальнолюдських цінностей можливі лише за умови, коли існуватимуть справедливі суди. І

те, що реформування судово-правової системи України стало одним із пріоритетів держави, можна було б вітати. Якби не одне «але». Судова реформа в Україні стала «перманентною» і триває понад 15 років! Вдумайтеся: перші розмови про нагальність докорінних змін в судовій системі розпочались ще далекого 1992 року. 29 років життя людей українська влада витратила лише на розмови, дискусії, розробку нових концепцій судової реформи, втілити які повною мірою досі не вдалося! Кожна нова влада аносувала свою реформу. Але все, що робилось – було фрагментарно і не доводилось до логічного завершення. Ніхто не займався аналітикою, науковим аналізом доцільності певних заходів, не досліджував та й не визнавав власних помилок, перекладаючи провину на «попередників». Нагадаю, що тільки у 1997 р. Україна ратифікувала Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод, згідно з якою держава взяла на себе зобов'язання гарантувати право на справедливий судовий розгляд та інші права людини, передбачені Конвенцією. Ці права стали захищатися від порушень з боку держави Європейським судом з прав людини.

У 2001 р. було схвалено пакет законів, якими вносилися зміни до низки інших законів, що регулювали питання судоустрою, статусу суддів та судочинства. Ці зміни дістали назву так званої «малої судової реформи» і створили передумови для прийняття у 2002 р. нового закону про судоустрій. Наступних суттєвих змін цей закон зазнав у період 2005–2008 рр., в тому числі в частині притягнення судді до дисциплінарної відповідальності. Також, у цей же період був прийнятий ЗУ «Про доступ до судових рішень», нові кодекси України й інші кодифіковані акти матеріального права. З 1 вересня 2005 р. Почала створюватися система адміністративних судів.

Чи важливі ці кроки для судової влади? Безперечно. Чи можна було їх провести швидше і якісніше? Напевне. Але розбудова незалежної судової влади чомусь завжди підводиться під різні Концепції, аналізується з точки зору відповідності чомусь і комусь. Водночас ККД цих змін у кращі часи ледь дотягував до 50%.

Наприклад, суттєвим кроком на шляху судової реформи стало схвалення Концепції вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів, яка затверджена ще Указом Президента В.Ющенка 10.06.2006. Ця концепція ще тоді дістала загалом вельми схвальні оцінки Венеціанської комісії. У ній, нагадаю, зазначено, що українські суди ще не стали дієвим інститутом захисту прав людини через такі причини: 1) відсутність системного бачення здійснення судової реформи; 2) перевантаженість судів справами; 3) наявність багатьох перешкод для незалежності судді; 4) недостатнє фінансування судової влади; 5) неефективність системи виконання судових рішень тощо.

Погодьтеся, цей перелік питань і досі є актуальним, хоча минуло вже 15 років... З моєї точки зору, саме в цій перманентності і у відсутності виваженого, системного підходу й містяться найбільші проблеми судової реформи. Всі ми спостерігаємо, що з приходом кожного нового Президента, зі зміною влади ці проблеми тільки заглиблюються. І кожна нова влада вважає, що лише і виключно через судову реформу можна подолати ту чи іншу кризу. І справа навіть не в «інструкціях з Заходу». Бо можна оновлювати закони, вводити прогресивні судові проекти, впроваджувати штучний інтелект, залучати міжнародних експертів, як то пропонується зараз, перевіряти всіх по десять разів на добросесність, але найважче в процесі модернізації – змінити мислення, сприйняти судову владу як владу! І в цьому ніякі міжнародні експерти нам не допоможуть.

– *«Судді та олігархи гальмують реформи в Україні» – цей меседж ЗМІ можна легко знайти у новинах 2002, 2006, 2014 років. Та й сьогодні теж. Чи не здається вам дивною ситуація, коли успішність будь-якої реформи в країні ставиться у залежність від правосуддя, реформування якого теж ніяк не завершиться. Що це – замкнене коло? Чи дійсно судді у всьому винні?*

– Відповідаючи на це запитання, можу навести деякі цифри, що говорять самі за себе.

«Понад 50% українців вважають, що жодна реформа в Україні не є успішною», – про це сказала директор Фонду «Демократичні ініціативи» Ірина Бекешкіна, презентуючи не так давно в Укрінформі результати опитування «Реформи в Україні: громадська думка населення». 10% громадян успішно вважають антикорупційну реформу, реформу децентралізації, реформу охорони здоров'я – близько 9-10%. Жодної успішної реформи не назвали 51%. Пріоритетною для українців лишається антикорупційна реформа – майже 59% населення. Далі за рівнем значущості для респондентів ідуть реформа сфери охорони здоров'я (54%), пенсійна реформа та реформа системи соціального захисту (46%), реформа органів правопорядку (37%), люстрація чиновників (28%), реформа армії, зміцнення обороноздатності (23%). Все це – пріоритети законодавчої та виконавчої гілок влади. Але ж чому тоді у всьому винні судді?

Очевидно, що намагання звинуватити судову гілку влади у всіх існуючих проблемах у державі, навіть у відсутності притоку інвестицій, продиктовані не дуже чистими помислами. І такі звинувачення не мають ніякого об'єктивного підґрунтя. Для того, щоб реформаторський запал не вщухав, суспільству цілеспрямовано нав'язують кліше про «поганих» суддів. Стріли в бік судів і органів суддівського врядування летять не тільки від послів G7, а й від політиків, державних органів, так званих експертів тощо. На цьому тлі позиція судів щодо доцільності і ефективності реформаторських кроків, які йдуть у розріз із Конституцією України, залишається голосом волаючого у пустелі. Під час ухвалення нових законів, стратегій та концепцій ігнорують фахову думку профільної спільноти. При цьому, законодавець «забуває» власні прорахунки у законотворчості, прогалини та колізії в нормативних актах, не зважає на некомпетентні дії власних представників та інші проблеми.

– *Ви говорите про доцільність та ефективність реформ. А чи не слід дати цьому більш жорстку оцінку – й говорити про «реформаторський хаос» у всіх сферах*

держави, через який громадяни все частіше звертаються до суду?

– Я розумію, про що ви. Таких позовів у судах, дійсно, чимало. Наприклад, тільки минулого року в провадженні Шостого апеляційного адміністративного суду перебувала чисельна кількість позовів від осіб, звільнених під час реформи Національної поліції. Наразі збільшилась кількість позовів від прокурорів до Офісу Генерального прокурора щодо звільнення під час чергової реформи. Судова практика щодо працівників Нацполіції вже є сталою, правові висновки були сформульовані КАС ВС, і здебільшого рішення приймалися на користь позивачів. Щодо «прокурорських» позовів, то практика ще формується. Наразі відзначу, що в самому Офісі Генерального прокурора проблему визнають, констатуючи факт надходження до судів надзвичайно великої кількості позовних заяв прокурорів, які не були переведені в ОГП. На мою думку, в цьому контексті доцільно б було застосувати інститут примирення сторін, що дало б змогу уникнути відшкодування прокурорам за час вимушеного прогулу в разі задоволення їх позовів, як це, наприклад, відбувається з поновленими посадовцями після застосування до них ЗУ «Про очищення влади» (люстрації). В будь-якому випадку очевидно, що про досягнення мети реформи та ефективність перезавантаження системи органів прокуратури говорити зарано. Єдине, що можна наразі констатувати, що якість законодавства, якими вказані реформи започатковані, вимагає більшого, що і породжує нові чисельні спори і звернення до судів, які вже тривалий час працюють в умовах кадрового дефіциту та шаленого недофінансування.

– Очевидно, що без розвантаження судів, говорити про будь-яку вдалу судову реформу не доведеться. А чого ще наразі, так би мовити, не вистачає судовій гілці влади?

– Протягом багатьох років українські судді неодноразово доводили, що можуть та вміють працювати за будь-яких несприятливих умов. Питань до компетенції суддів теж практично не виникає. Натомість, якщо замислитись над тим, чого першочергово не вистачає судам

для повноцінного виконання своїх функцій, то вийде не такий вже й великий перелік.

По-перше, потрібна реальна, а не декларована незалежність судової гілки влади, перенесення дискусії щодо судової реформи в суто фахове середовище.

По-друге, варто говорити про належне фінансове забезпечення судів, яке б не тільки не створювало перешкод для учасників проваджень і їх доступу до правосуддя, а й не було підґрунтям для відтоку кадрів, зокрема, з апаратів судів. Недостатнє фінансування не лише реформи, а й поточної діяльності судів погіршує ситуацію. Ми констатуємо, що сьогодні багато судів припинили надсилати судові повістки через відсутність коштів на їх відправлення, працівники апаратів судів звільняються через брак фінансування оплати їх праці. З початку пандемії держава не виділила жодної копійки на забезпечення судів елементарними засобами захисту. Сума видатків на утримання судової влади, яка передбачена в Державному бюджеті України, є значно меншою від тієї, що необхідна для забезпечення реальних потреб судів, особливо тих, що пов'язані зі здійсненням правосуддя. Судові збори, які сплячуються за звернення до суду, не спрямовуються безпосередньо на потреби судів. Незважаючи на те, що роль і функції судів та навантаження на них радикально змінилися, Уряд навіть не намагається вирішити цю проблему. Чи варто говорити, що самий професійний суддя не зможе відправляти правосуддя без секретаря чи, наприклад, працівника канцелярії, без відсутності коштів на поштові відправлення?

І по-третє, наразі вкрай необхідно вирішити кадровий дефіцит професійних суддів. Зверну увагу, що у деяких судах взагалі не має жодного судді, а в окремих апеляційних судах через відсутність кадрів вже виникли проблеми з формуванням колегій.

На жаль, ні правова, ні загальна культура наших посадових осіб ще не дає можливості викоренити залишки старої свідомості щодо впливу на суддю. Але справжній суддя ніколи не піддається тиску, попри те, хто б його не чинив. Для нього є лише один авторитет – це

авторитет закону. Англійське правосуддя, яке наразі пропонується взяти за основу в нашій країні, з моєї точки зору, дійсно є еталонним. Але його еталонність полягає не в якихось особливих нормах права, а в тому, що англійські судді дійсно є незалежними від будь-якого стороннього впливу. У зв'язку із цим доцільно навести відому цитату лорда Деннінга, англійського адвоката та судді, який зазначав щодо незалежності суддів таке: «Кожен повинен мати можливість здійснювати свою роботу цілком незалежно та бути вільним від будь-якого страху. Жоден суддя не повинен перегортати сторінки своєї книги тремтячими пальцями, питаючи себе: „Якщо я вчиняю таким от чином, то чи нестиму відповідальність за збитки?“... Він може помилятися стосовно фактів. Він може недостатньо знати закон. Те, що він робить, може бути поза його юрисдикцією – фактично чи по праву, – однак поки він чесно вірить у те, що він діє у межах своєї юрисдикції, він не повинен нести відповідальності». Врешті-решт, мені просто важко навіть уявити суд Британії в тих умовах реформування, в яких опинилися наші національні суди.

Незалежність – це не тільки основа правосуддя.

Це перша, необхідна, а почасти і єдина умова забезпечення справедливості та реалізації принципу верховенства права. І бажання

«перекроїти» судову владу на свій лад, хоч за допомогою міжнародних експертів, хоч без них, завжди приречені на провал. За такої ситуації я навіть ладна погодитись з колегами, які з сарказмом говорять, що «єдиний спосіб провести остаточну судову реформу в Україні – не проводити її зовсім».

Тобто поставити крапку. Припинити постійні кадрові ротації. Не думати про створення все нових і нових комісій та конкурсів. Нарешті, проявити належну повагу до судової влади як до рівної серед рівних. Для того, щоб країна дійсно отримала позитивні зміни, політикам слід вже почати поважати судову владу, а не робити її об'єктом реформ і винуватицею всіх неприємностей. Відсутність системного й узгодженого бачення подальшого здійснення судової реформи, реформа заради реформи, а не задля досягнення мети, ніколи не дасть очікуваних результатів.

Хіба все це – не більш реальна та потрібна для держави «дорожня карта», аніж та, яку намалювали послі західних країн? Питання, звичайно, риторичне, бо під гаслами нових судових реформ сьогодні, як і багато років тому, вирішуються будь-які, але тільки не головні, дійсно важливі проблеми (*Закон і Бізнес* (https://zib.com.ua/ua/146582-nayvazhche_v_procesi_reformi_-_zminiti_mislennya_spriynyati_.html – 2021. – 4.02).

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

Комітет з правової політики імітує конкурс до КСУ і поглиблює кризу

Сьогодні комітет з правової політики ВР (голова – депутат від СН Андрій Костін) розглядає кандидатів на посади суддів Конституційного Суду.

Робиться це без жодного конкурсу, фактично всупереч положенням Конституції.

Очевидно, це ніяк не вирішить конституційну кризу, а лише її поглибить.

Давайте просто пригадаємо хронологію:

1) 27 жовтня 2020 КСУ скасовує е-декларування.

2) Через день скликають РНБО (те саме, яке вирішило зараз ввести санкції щодо компаній Медведчука). Секретар РНБО Данілов тоді каже, що на КСУ впливає РФ. Президент називає їх чортами з пекла, підконтрольними олігархам.

3) Тими ж днями громадянське суспільство в один голос каже: для виходу з ситуації необхідно підняти кворум у КСУ (щоб не дати зруйнувати інші важливі закони) і запровадити справжню конкурсну процедуру добору

(як вимагає Конституція), щоб на посаду приходили добросовісні професіонали, а не те, що зараз.

4) Зеленський довго думає, але за місяць звертається до Венеційської комісії з проханням надати пораду щодо виходу з кризи.

5) Через три тижні ВК видає терміновий висновок, де каже: необхідно запровадити справжню процедуру добору суддів КСУ відповідно до Конституції. Щоб суддів перевіряли на добросовісність незалежні міжнародні експерти і представники українського громадянського суспільства, а не політики.

«Венеційка» також каже: НЕ можна заповнювати вакансії суддів до запровадження цієї процедури; судді, призначені за «старими» правилами, дуже вразливі до політичного впливу (читай – ручні).

6) Проходить ще 2 місяці. Ні Президент, ні його партія не роблять нічого для того, щоб упередити подальшу руйнацію реформ судом, який за їхніми з словами, керований з РФ. Так само не роблять нічого для запровадження справжнього конкурсу.

Натомість, сьогодні Слуги щосили намагаються просунути через комітет на посади суддів КСУ своїх ставлеників. Це прямо суперечить рекомендаціями Венеційської комісії, про які сам Зеленський і попросив.

А потім ми дивуємося що в нас не так з КСУ. І чому ми ще не в НАТО.

P.S. «Конкурс» виграє депутатка від «Слуг» і представниця ВР в КСУ Ольга Совгіря.

Бо ніякого конкурсу там немає, це просто імітація (*Українська правда. Блогу* (<https://blogs.pravda.com.ua/authors/zhernakov/601a96e2786b9/>). – 2021. – 3.02).

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

Ключові проблеми парламентаризму

Конституційна реформа 2004 року встановила в Україні змішану республіку з більшою політичною вагою Верховної Ради України як Парламенту і єдиного органу законодавчої влади в Україні (парламентсько-президентська республіка). Однак, неповна або неправильна імплементація механізму змішаної республіки на практиці, а також численні політичні конфлікти, спричинені недосконалістю впровадженої конституційної реформи, породжують суттєві проблеми з розвитком парламентаризму в Україні. Венеційська комісія ще у 2005 році звернула увагу, що Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 08.12.2004 р. № 2222-IV не дозволяє повністю досягнути мети конституційної реформи – встановлення збалансо-

ваної та функціональної системи врядування (див. Висновок CDL-AD(2005)015)[1].

1. Проблеми, пов'язані з питаннями виборів та строку повноважень Парламенту

Фіксована дата виборів Парламенту. Починаючи з 2011 р. чергові вибори до Верховної Ради України відбуваються в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень Верховної Ради України. Така дата чергових виборів до Верховної Ради України несе загрозу:

- зриву бюджетного процесу, що призводить до необхідності суттєво змінювати Державний бюджет уже в першому кварталі наступного року;

- зменшення строку повноважень Парламенту, обраного на дострокових виборах

(якщо такі вибори відбуваються раніше до жовтня місяця).

П'ятирічний строк повноважень Парламенту. Теперішній строк повноважень Парламенту не враховує інтереси суспільства та перешкоджає належній та систематичній участі громадян в управлінні державними справами. Слід зазначити, що у більшості держав Центральної та Східної Європи строк повноважень Парламенту або його нижньої палати складає 4 роки. На практиці 5-річний строк повноважень Парламенту в Україні неодноразово породжував питання щодо легітимності складу діючого Парламенту (зокрема, повноваження Парламенту V, VII та VIII скликань були достроково припинені).

Неоднозначність положень про дострокове припинення повноважень Парламенту. Підстави для дострокового припинення повноваження Парламенту (стаття 90 Конституції України) є нечіткими і породжують зловживання на практиці. Зокрема, у 2019 році Президент достроково припинив повноваження Верховної Ради України без наявності достатніх на це конституційних підстав, а у 2007 році – взагалі посилаючись на свій конституційно-правовий статус. На сьогодні стала (несуперечлива) практика Конституційного Суду України з цих питань відсутня.

Крім того, Конституція не передбачає жодних шляхів вирішення потенційної кризи, спричиненої нездатністю Парламенту, обраного на позачергових виборах, сформувати стабільну парламентську більшість та досягти згоди при формуванні Кабінету Міністрів України (Конституція забороняє достроково припинити повноваження такого Парламенту протягом 1 року з дня його обрання).

2. Проблемні питання статусу та діяльності народного депутата

Імперативний мандат народного депутата. Запровадження у 2004 р. специфічної форми імперативного мандата народного депутата України негативно позначилося на незалежності народних депутатів України при прийнятті ними рішень, оскільки насамперед представники Українського народу повинні

враховувати позицію керівництва відповідних політичних партій. Оскільки вільний депутатський мандат є загальноєвропейською парламентською тенденцією (хоча, звісно, у кожній державі статус депутата Парламенту має свої особливості, які пояснюються національними правовими особливості його організації та функціонування), то ПАРЄ і Венеційська комісія неодноразово вказували на те, що існування імперативного мандата суперечить європейським демократичним стандартам[2]. Крім того, на сьогодні відсутнє законодавче регулювання порядку виходу народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), зі складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій).

Порушення народними депутатами вимог щодо несумісності. Народні депутати України часто порушують конституційні вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, зокрема, фактично займаючись підприємницькою діяльністю або іншими видами діяльності, що негативно впливає на ефективність діяльності Парламенту. Важливо зазначити, що в Конституції України існує неясність як щодо терміну «підприємницька діяльність», так і щодо переліку забороненої діяльності (частина друга статті 78) стосовно осіб, які є власниками пакетів акцій комерційних компаній. В парламентських демократіях часто передбачаються вимоги до членів парламенту робити заяви про інтереси, які потенційно можуть поставити під загрозу їх незалежність, а також існують відповідні санкції, якщо такі норми порушуються. Крім того, для моделей врядування, що передбачають парламентський тип формування Уряду, поєднання мандату народного депутата та членства в Уряді є раціональним та ефективним.

Неособисте голосування народними депутатами. Незважаючи на конституційну вимогу щодо особистого голосування народного депутата на засіданнях Парламенту, часто трапляються випадки неособистого голосування народних депутатів України

замість колег по парламентській фракції. Неособисте голосування народних депутатів все частіше стає підставою для оскарження ухвалених актів у Конституційному Суді України. Однією з причин неособистого голосування є передбачена Конституцією України вимога щодо ухвалення всіх рішень (за певними винятками) Верховної Ради України абсолютною більшістю голосів від конституційного складу Парламенту, а не більшістю від присутніх при наявності кворуму. Фіксація таких порушень на відеозаписах, неодноразові застереження інших парламентаріїв, коригування Регламенту Верховної Ради України зазвичай не мають жодних правових наслідків для депутатів-порушників, що дозволяє їм продовжувати цю неконституційну парламентську практику. Запровадження у 2019 році кримінальної відповідальності чи намагання визначити неособисте голосування як підставу для дострокового припинення повноважень народного депутата[3] також не сприяло вирішенню цього питання. Верховна Рада України все ще відмовляється повною мірою застосувати необхідні технічні засоби для забезпечення особистого голосування (так звану «сенсорну кнопку») для того, щоб унеможливити будь-які випадки порушення цієї конституційної вимоги.

3. Недоліки конституційного регулювання питань парламентської більшості

Положення Конституції України стосовно коаліції депутатських фракцій (далі – коаліція) як окремого суб'єкта внутрішньопарламентських відносин є занадто формалізованими та політичними за своєю суттю. Коаліція об'єктивно не може мати інституціональний характер, а її утворення, як свідчить зарубіжний досвід, є питанням політичної (внутрішньопарламентської) практики, яка не є предметом конституційного регулювання. Венеційська комісія зазначала, що така формалізована процедура формування парламентської більшості може не сприяти посиленню політичної стабільності в Україні (див. Висновок CDL-AD(2005)015). Крім того,

сумнівно, що така процедура узгоджується зі свободою вибору та ухваленням рішень, гарантованих політичним партіям Конституцією України відповідно до європейських стандартів в цій сфері.

На практиці стало очевидно, що в політичному процесі домінують переважно механістичні уявлення про коаліцію: коаліція не сприймається як функціональне явище чи невід'ємний атрибут парламентаризму, необхідний для ефективної роботи Парламенту та сформованого Кабінету Міністрів України, а як ще одна формальність, нав'язана положеннями Конституції України. Більш того, починаючи з 2014 року в Парламенті склалася парадоксальна ситуація, коли юридично неможливо встановити існування (чи відсутність) коаліції як явища взагалі (див. пункт 3.4. Невідповідність Регламенту Верховної Ради України Конституції України), що і зробило можливим ухвалення сумнівного рішення Президента України про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України у 2019 році.

Подібні застереження щодо правосуб'єктності є актуальними і щодо парламентської опозиції. У Регламенті Верховної Ради України до жовтня 2010 р. існували аналогічні механістичні положення щодо опозиції (опозиційної депутатської фракції, опозиційного об'єднання депутатських фракцій), які були суто формальними, і не надавали опозиції ефективних інструментів співпраці з коаліцією, але при цьому інституціонували опозицію як окремого суб'єкта внутрішньопарламентських відносин.

4. Питання реалізації Парламентом кадрових повноважень. Проблема бездіяльності Парламенту

Верховна Рада України уповноважена ухвалювати кадрові рішення стосовно великої кількості органів державної влади, однак Конституція України не передбачає механізму реагування на бездіяльність Парламенту у цій сфері. На практиці Верховна Рада умисно зволікала, наприклад, з призначенням суддів Конституційного Суду України. Зокрема,

робота Конституційного Суду України фактично була заблокованою у 2005–2006 рр. через зволікання із призначенням, а також з приведенням їх до присяги. Станом на лютий 2021 року у Конституційному Суді України все ще не заповнено три вакантних місця, два з яких саме за квотою Парламенту[4]. Крім того, Верховна Рада України допускала як позачергову ротацію всього складу Центральної виборчої комісії[5], так і фактичне продовження повноважень членів ЦВК поза межами строків, встановлених законом[6], що перетворювало ЦВК на заручника волі політичної кон'юнктури. Також Верховна Рада часто зволікала з призначенням дострокових місцевих виборів, фактично позбавляючи громадян права вільно обирати і бути обраними до органів місцевого самоврядування. Не існує жодної відповідальності, крім суто політичної, за подібні прояви бездіяльності Парламенту.

5. Проблеми конституційного регулювання законодавчого процесу

Відсутність класифікації законів у Конституції України. Конституція України не виокремлює різні види законів за юридичною силою (закони про внесення змін до Конституції України, конституційні закони з найважливіших питань та звичайні закони), а також не містить положень про необхідність кворуму для проведення засідань. Відсутність класифікації законів, чіткого розуміння їхнього предмету регулювання, наявність взаємосуперечливих норм Конституції України щодо законодавчої діяльності часто призводить до політичних спекуляцій та низької якості ухвалених Верховною Радою України актів. Практика діяльності Верховної Ради України показує, що Парламент схильний на підставі закону розширювати як межі наявних конституційних повноважень, так і доповнювати свій конституційно-правовий статус новими повноваженнями на рівні закону, що суперечить логіці, закладеній у Конституції України.

Відсутність законів з питань, прямо передбачених Конституцією України. Станом на 2021 рік Верховна Рада України так і не

ухвалила ряд законів з важливих питань, передбачених статтею 92 та іншими статтями Конституції України. Зокрема, немає законів про Державний Прапор і Державний Герб України, про обчислення часу на території України, про адміністративно-територіальний устрій держави, про місцеві референдуми, про окремі органи державної влади (наприклад, про Президента України), про нормативно-правові акти, про спеціальний статус міста Севастополя тощо.

«Законодавчий спам». Конституція України наділяє кожного народного депутата правом законодавчої ініціативи. На практиці це провокує так звані «законодавчий спам», що ускладнює законодавчу діяльність Верховної Ради та її органів, оскільки велика кількість законопроектів створює суттєве навантаження на роботу комітетів Верховної Ради, що є несумісним зі швидкою та ефективною законодавчою процедурою. Більшість законопроектів, внесених до Парламенту, взагалі не розглядаються. В деяких європейських країнах передбачається лише право колективної законодавчої ініціативи, тобто можливість вносити законопроекти мають лише групи депутатів, наприклад, у кількості найменшої депутатської фракції.

Ухвалення рішень Верховної Ради абсолютною більшістю голосів. Для ухвалення майже всіх рішень[7] у Парламенті необхідна абсолютна більшість голосів (більшість від конституційного складу Верховної Ради). Така ситуація часто стимулює неособисте голосування серед народних депутатів, а також часто призводить до недієздатності Парламенту в умовах відносного паритету більшості та опозиції. Для європейського парламентаризму така модель ухвалення рішень є нетиповою. Здебільшого, рішення у парламентах ухвалюються відносною більшістю (більшістю від присутніх депутатів) за наявності відповідного кворуму (крім випадків, наприклад, ухвалення змін до конституції).

Неконституційні положення Регламенту Верховної Ради. Після відновлення дії Закону України «Про внесення змін до Конституції

України” у 2014 році Верховна Рада України не привела свій Регламент у відповідність до чинної редакції Конституції України. Зокрема, у Регламенті Верховної Ради України відсутні положення про порядок утворення та діяльності коаліції депутатських фракцій та парламентської опозиції. Крім того, положення Глави 33 Регламенту, яка регулює порядок призначення чи обрання на посади, звільнення з посад, припинення повноважень, надання згоди на призначення чи звільнення з посад посадових осіб є застарілими та все ще не узгоджують з нормами чинної редакції Конституції України, навіть незважаючи на те, що зміни в цю главу вносилися навіть у 2020 році. Деякі норми Регламенту (наприклад, Стаття 208-4 “Порядок призначення на посаду суддів Конституційного Суду України”) навмисно спотворюють чинні положення Конституції України щодо конкурсного відбору суддів Конституційного Суду.

Недоліки конституційного регулювання повноважень Президента у законодавчій сфері. Окремі положення Конституції України дозволяють Президенту України зловживати своїми повноваженнями у сфері законодавчого процесу задля досягнення політичних цілей, що є нетиповим для змішаної системи врядування:

- саме Президент, а не Кабінет Міністрів України може визначати власні законопроекти як невідкладні, які Верховна Рада України зобов’язана розглянути позачергово (частина друга статті 93);

- законопроект про внесення змін до Конституції України вноситься Президентом України або не менш як третиною чи двома третинами народних депутатів України (статті 154, 156);

- Конституція не містить однозначного регулювання випадків, коли Президент України протягом встановленого строку не підписує і не повертає закону для повторного розгляду: хоча закон вважається схваленим Президентом України і має бути підписаний та офіційно оприлюднений (частина третя статті 93) – на практиці траплялися ситуації, коли Президент ігнорував конституційні положення щодо

термінів їх підписання та повернення для повторного розгляду;

- Конституція України не регулює інституціоналізації права вето Президента України, через що часто трапляються випадки, коли Президент України повертає Верховній Раді України майже повністю змінений текст закону, який суттєво відрізняється від тієї редакції, яка була спершу ухвалена Верховною Радою України;

- під час повторного розгляду закону для його прийняття Верховною Радою України (подолання вето Президента України) необхідно не менш як дві третини від її конституційного складу (частина четверта статті 94) – кількість голосів, яка співрозмірна з ухваленням закону про внесення змін до Конституції України.

Відсутність достатньої підтримки законопроектів, ініційованих Урядом. Незважаючи на поточну парламентсько-президентську систему врядування, де діяльність Уряду цілковито залежить від наявності стабільної парламентської більшості, у Верховній Раді постійно виникає парадоксальна ситуація, коли урядові законопроекти не мають достатньої підтримки у Парламенті. Наприклад, на третій сесії Верховної Ради ІХ скликання (лютий-липень 2020 року) частка ухвалених урядових законопроектів проектів незначна: зі 105 ухвалених законів лише 7 законів є урядовими[8]. Така ситуація є ненормальною для поточної системи врядування, оскільки основна функція коаліції у Парламенті полягає не тільки у формуванні Уряду, а й у наданні постійної підтримки (вотуму довіри) урядовій політиці.

6. Невизначеність меж парламентського контролю. Відсутність інтерпеляції

Відповідно до пункту 33 частини першої статті 85 Конституції України у редакції 2004 року межі парламентського контролю можуть визначатися не лише Конституцією, а й законами України. Такий підхід до конституційного регулювання цього питання викликає сумніви з огляду на загальні принципи визначення меж гілок

влади Конституцією України. Крім того, інститути запиту народного депутата України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Рахункової палати потребують докорінного перегляду в контексті нових політичних реалій. Важливо зазначити, що в Україні до сьогодні немає традиційної форми парламентського контролю за діяльністю Уряду – інституту інтерпеляції, який безпосередньо пов'язаний з передбаченою в Конституції України колективною політичною відповідальністю Уряду перед Парламентом.

7. Нечіткість статусу органів, які згадані у Розділі IV «Верховна Рада України» Конституції України

В статтях 85, 98-101 Конституції України згадується ряд важливих органів без чіткої конкретизації їхнього статусу та місця в системі органів державної влади, зокрема в контексті дизайну, визначеного статтями 6 і 19 Конституції України: Антимонопольний комітет України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України, Фонд державного майна України, Служба безпеки України, Національний банк України, Центральна виборча комісія, Рахункова палата, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. Їхній статус та повноваження, а також порядок призначення та звільнення керівництва (членів) цих органів неодноразово були предметом політичної боротьби між різними групами впливу.

8. Поточні конституційні ініціативи щодо реформування поточного статусу Парламенту та народних депутатів України

29 серпня 2019 року Президент України вніс до Верховної Ради України сім законопроектів про внесення змін до Конституції України, п'ять з яких безпосередньо стосувалися Парламенту та народних депутатів України (див. Таблицю Законопроекти про внесення змін до Конституції України від 29.08.2019 року):

- «Про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу)» реєстр. № 1015;

- «Про внесення змін до статей 85 та 101 Конституції України (щодо уповноважених ВРУ)» реєстр. № 1016

- «Про внесення змін до статей 76 та 77 Конституції України (щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради України)» реєстр. № 1017;

- «Про внесення змін до статті 81 Конституції України (щодо дострокового припинення повноважень народного депутата України)» реєстр. № 1027;

- «Про внесення зміни до статті 85 Конституції України (щодо консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів ВРУ)» реєстр. № 1028.

Конституційний Суд України надав негативні висновки щодо законопроектів № 1016 та № 1028, а також висловив окремі застереження щодо законопроектів № 1015 і № 1017.

14 січня 2020 року на другій сесії Верховна Рада України попередньо схвалила законопроекти № 1013 (щодо скасування адвокатської монополії) та № 1028 (щодо консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів ВРУ), однак на наступній черговій (третьій) сесії Парламенту (лютий-липень 2020 року) ці законопроекти не розглядалися, а отже ці зміни до Конституції України вважаються такими, що розглядалися, але не були ухвалені Верховною Радою України, і на них поширюється дія положень частини першої статті 158 Конституції України.

4 лютого 2020 року на третій сесії Верховна Рада України попередньо схвалила законопроект № 1017 (щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради України) без розгляду застережень Конституційного Суду України. Аналогічно, як у випадку, згаданому вище, на наступній черговій (четвертій) сесії Парламенту (вересень 2020 року – січень 2021 року) цей законопроект не розглядався, а отже такі зміни до Конституції України вважаються такими, що не були ухвалені Верховною Радою України.

Законопроект № 1015 (щодо законодавчої ініціативи народу) не розглядався у Верховній Раді України.

Таблиця

Законопроекти про внесення змін до Конституції України від 29.08.2019 року

Регистр. №	Назва	Висновок КСУ	Попереднє схвалення	Остаточне прийняття
1013	Про внесення змін до Конституції України (щодо скасування адвокатської монополії)	+	14.01.2020	-
1014	Про внесення змін до статті 106 Конституції України (щодо повноважень Президента України утворювати незалежні регуляторні органи, НАБУ, призначати на посади та звільняти з посад директорів НАБУ і ДБР)	-	-	-
1015	Про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу)	+/-		
1016	Про внесення змін до статей 85 та 101 Конституції України (щодо уповноважених ВРУ)	-	-	-
1017	Про внесення змін до статей 76 та 77 Конституції України (щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради України)	+/-	04.02.2020	-
1027	Про внесення змін до статті 81 Конституції України (щодо дострокового припинення повноважень народного депутата України)	-	-	-

Реєстр. №	Назва	Висновок КСУ	Попереднє схвалення	Остаточне прийняття
1028	Про внесення зміни до статті 85 Конституції України (щодо консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів ВРУ)	+	14.01.2020	-

Постатейний виклад коментарів до Розділу IV «Верховна Рада України» Конституції України

Стаття 75

1. Назва «Верховна Рада» є пережитком радянської доби («система рад») і не відображає справжню суть інституції Парламенту як єдиного органу законодавчої влади.

Стаття 76

1. На практиці 5-річний строк повноважень Парламенту в змішаній системі врядування виявлявся занадто довгим і неодноразово породжував питання щодо легітимності складу діючого Парламенту (зокрема, повноваження Парламенту V, VII та VIII скликань були достроково припинені), що поглиблює проблему неналежної участі громадян в управлінні державними справами.

2. Термін «народний депутат», який вживається у Конституції України, є пережитком радянської доби.

3. Невизначеність виборчої системи уможливорює політичні маніпулювання з процесом виборів до Парламенту, оскільки:

чітке визначення строку діяльності Парламенту призводить до колізій із питанням строків проведення парламентських виборів;

ценз строку проживання є невизначеним і породжує конфлікти різного толчення;

право обрання народними депутатами з 21 року дає можливість обирати незрілих політиків.

Стаття 77

Прив'язка чергових виборів Парламенту до конкретного місяця п'ятого року повноважень Парламенту несе ризики зменшення строку повноважень Парламенту, обраного на дострокових виборах.

Проведення виборів у жовтні несе загрозу зриву бюджетного процесу або призводить до необхідності суттєво змінювати Державний бюджет уже в першому кварталі наступного року.

Стаття 78

Недостатньо повне і конкретне регулювання питання несумісності депутата часто веде до порушення цієї норми на практиці.

Стаття 80

Відсутність функціонального депутатського імунітету несе ризик втручання у діяльність депутатів та послаблення незалежності Парламенту в цілому.

Стаття 81

1. Положення щодо ухвалення рішення Парламентом про дострокове припинення повноважень народного депутата України у випадку, передбаченому пунктом 1 частини другої цієї статті (складення повноважень за його особистою заявою), є нелогічним та порушує права особи цього депутата.

2. Інституціоналізація на рівні Конституції України імперативного мандату депутата суперечить практикам європейського парламентаризму та порушує права депутатів.

3. Реалізація пункту 5 частини другої цієї статті (щодо дострокового припинення повноважень депутатів у випадку порушення вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності) є складною та довготривалою, тому часто на практиці ця норма не застосовується.

Стаття 83

1. У 2004 році у цій статті була закладена колізія («Порядок роботи Верховної Ради України встановлюється Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України»)

з пунктом 21 частини першої статті 92, яка визначає, що організація і порядок діяльності Верховної Ради України визначається виключно законом.

2. Політичні норми про коаліцію депутатських фракцій як окремого суб'єкта внутрішньопарламентських відносин є вкрай недоцільними у тексті Конституції.

Стаття 84

Конституційна вимога щодо особистого голосування народним депутатом України на засіданнях Верховної Ради України систематично порушується.

Стаття 85

Незрозумілим є потреба у дублюванні повноважень Верховної Ради України, які на практиці включаються одне в одне (наприклад, прийняття законів та прийняття Державного бюджету України).

Пункт 5 частини першої передбачає занадто абстрактні повноваження Парламенту.

Пункти 5, 14, 22, 23, 29, 31, 35, 36 не регулюють питання юридичної форми рішень Парламенту щодо реалізації цих повноважень.

Пункт 6 передбачає вичерпний і досить обмежений перелік загальнодержавних програм. На практиці Парламент ухвалює загальнодержавні програми з питань, які не передбачені цим пунктом.

Пункт 9:

можливі різночитання з пунктом 19 статті 106;

незрозуміле поняття «інші утворені відповідно до законів України військові формування».

Пункт 12:

призначення за поданням Президента України Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України, призначення за поданням Прем'єр-міністра України інших членів Кабінету Міністрів України породжує нерівність фактичного статусу членів Уряду, порушує організаційну єдність Кабінету Міністрів України та розмиває сфери відповідальності Президента і Прем'єр-міністра України;

призначення за поданням Прем'єр-міністра України Голови Антимонопольного комітету

України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України, Голови Фонду державного майна України – це конституційне положення не імplementоване достатньою мірою у законодавстві;

Конституція України не визначає статусу Антимонопольного комітету України, Державного комітету телебачення і радіомовлення України, Фонду державного майна України;

положення щодо «звільнення зазначених осіб з посад, вирішення питання про відставку Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України» може викликати різночитання, також дозволяють звільняти членів Уряду без подання Прем'єр-міністра.

Пункт 12-1 – Конституція не визначає статусу Служби безпеки України.

Пункти 13 і 33 щодо парламентського контролю частково дублюються, а також породжують невизначеність і суперечки щодо меж контролю, адже на практиці Парламент може безкінечно розширювати межі контролю на рівні закону.

Пункт 15 породжує різночитання щодо юридичної форми Регламенту Верховної Ради України.

Пункт 20 – Конституція не визначає статус Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення.

Пункт 21:

– відсутні кореспондуючі повноваження у Президента України;

– Конституція не визначає статус Центральної виборчої комісії.

Пункт 24 дублює відповідні положення статей 20 і 92 Конституції України.

Пункт 25 – висловлення недовіри Генеральному прокуророві, що має наслідком його відставку з посади допускає звільнення Генерального прокурора виключно з політичних мотивів, що негативно впливає на його незалежність.

Пункт 28 – повноваження щодо «дострокового припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим» та «призначення позачергових виборів до Верховної Ради Автономної Республіки Крим»

є однією юридичною дією (а не двома окремими юридичними діями), яка оформлюється одним актом.

Пункт 29 – можуть виникати різночитання, оскільки незрозуміло, хто змінює межі областей, і чи зміни меж районів можуть одночасно змінювати межі областей.

Пункт 30 – повноваження Парламенту щодо призначення позачергових виборів до органів місцевого самоврядування на практиці часто призводить до політичного відтягування дат таких виборів.

Пункт 32 породжує різночитання щодо юридичної форми акту про ратифікацію, денонсацію міжнародних договорів.

Пункт 34 – незрозумілою є необхідність двох послідовних голосувань щодо запиту до Президента України.

Пункт 35 – незрозумілою є необхідність окремого затвердження кошторису Верховної Ради України, якщо Парламент затверджує Державний бюджет України, крім того кошториси мають і інші органи, чи доцільно це виділяти в Парламенту.

Частина друга статті 85 – на практиці Парламент часто збільшує (розширює) свої повноваження на рівні звичайних законів, виходячи за наявні конституційні рамки.

Стаття 86

Неузгодженість між положеннями цієї статті і пунктом 32 статті 85 (не згадано про можливість направлення запиту до Президента України).

Стаття 87

У змішаній системі врядування долучення Президента України до питання про відповідальність Кабінету Міністрів України провокує втручання Президента України у діяльність Кабінету Міністрів України.

Поняття «остання сесія» може викликати різночитання (чергова/позачергова).

Стаття 89

Для утворення тимчасових слідчих комісій достатньо лише однієї третини голосів від конституційного складу Парламенту, однак для включення цього питання до порядку денного потрібна більшість від конституційного складу – нелогічно.

Стаття 90

Наявна колізія, яка може викликати різночитання зі статтею 106 Конституцією (щодо дострокового припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів до Верховної Ради України).

Відсутність чіткого розуміння дня формування та припинення діяльності коаліції депутатських фракцій призводить до політичних спекуляцій та маніпулювання розпуском Парламенту з боку Президента України.

Незрозуміло, що саме мається на увазі під формуванням персонального складу Кабінету Міністрів України – чи наявність однієї-двох вакансій членів Кабінету Міністрів, які довго не заповнюються, дозволяє сказати про несформованість персонального складу Кабінету Міністрів України.

Незрозуміло, яким чином обрахувати останні шість місяці строку повноважень Верховної Ради України або Президента України.

Статті 91-94

Відсутність класифікації законів на конституційні (які приймаються кваліфікованою більшістю з фундаментальних питань, прямо передбачених Конституцією) та звичайні послаблює стабільність конституційного правопорядку.

Стаття 91

Вимога щодо ухвалення рішень Парламенту «більшістю від конституційного складу» часто провокує до неособистого голосування та призводить до неієздатності парламенту в умовах паритету більшості та опозиції. Крім того, ця норма позбавляє сенсу брати участь у засіданнях Парламенту і голосуваннях представників опозиції, які не мають наміру підтримувати питання порядку денного, оскільки від їхнього голосування нічого не залежить.

Стаття 92

Конституція не передбачає можливість здійснення тимчасового правового регулювання питань, передбачених цією статтею, іншими суб'єктами, якщо Парламент не ухвалює відповідних законів з цих питань.

Пункт 13 частини першої – неправильне використання терміну, очевидно мається на увазі адміністративно-територіальний устрій.

Пункт 22 частини першої – в законодавстві вже давно використовується поняття «кримінальні правопорушення», однак такий термін суперечить Конституції. Даний пункт також не охоплює кримінальні проступки, виходить, що їх можна регулювати не тільки законом.

Пункт 6 частини другої – нечітке формулювання «інші спеціальні звання».

Стаття 93

1. Наділення правом законодавчої ініціативи одного народного депутата породжує надмірний законодавчий спам.

2. Наділення Президента України правом визначати законопроекти, які мають розглядатися Верховною Радою України позачергово, є нетиповим для змішаної системи врядування.

Стаття 94

1. Подолання вето Президента 2/3 голосами Парламенту допускає можливість надмірного впливу на законодавчу діяльність Парламенту. Крім того, часто Президент, накладаючи вето, пропонує Парламенту фактично нову редакцію прийнятого акту.

2. Невизначеність суб'єкта підписання закону у випадку, коли Президент не підписує і не повертає прийнятий закон.

3. Наявна колізія зі статтею 160 Конституції України («набуває чинності», «набирає чинності»).

Статті 95-97, 99-100

Не стосуються предмета регулювання цього розділу.

Стаття 95

Не вказано суб'єкта оприлюднення звітів про доходи і видатки Державного бюджету України.

Стаття 96

Оскільки бюджетний рік збігається з календарним, то Парламент часто прострочує ухвалення Державного бюджету України або робить це поспіхом в останній місяць календарного року.

Стаття 98

Відсутність чіткого конституційного регулювання статусу Рахункової палати як незалежного органу аудиту публічних фінансів.

Стаття 100

Незрозумілий статус Національного банку України.

Стаття 101

Інститут Уповноваженого Верховної Ради з прав людини на практиці виглядає декоративним.

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

[2] Див.: Резолюція ПАРЄ № 1364 (2004) «Політична криза в Україні» від 29.01.2004 р.; Резолюція ПАРЄ № 1466 (2005) «Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною» від 05.10.2005 р.; Резолюція ПАРЄ № 1549 (2007) «Функціонування демократичних інституцій в Україні» від 19.04.2007 р.; Резолюція ПАРЄ № 1755 (2010) «Функціонування демократичних інституцій в Україні» від 04.10.2010 р.; Резолюція ПАРЄ № 2145 (2017) «Функціонування демократичних інституцій в Україні» від 25.01.2017 р.; Зведений висновок Венеційської комісії щодо проекту конституційної реформи в Україні від 11.07.2001 р. CDL-INF(2001)11; Висновок Венеційської комісії щодо трьох законопроектів про внесення змін до Конституції України від 15.12.2003 р. CDL-AD(2003)19; Висновок Венеційської комісії щодо Закону про внесення змін до Конституції від 8 грудня 2004 року від 13.06.2005 р. CDL-AD(2005)015; Висновок Венеційської комісії щодо законопроекту про статус народних депутатів в Україні від 22.10.2007 р. CDL-AD(2007)031; Доповідь Венеційської комісії щодо імперативного мандата та суміжних практик від 16.07.2009 р. CDL-AD(2009)027 та ін.

[3] Див. Висновок Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 81 Конституції України (щодо додаткових підстав дострокового припинення повноважень народного депутата України) (реєстр. № 1027)

вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 24 грудня 2019 року № 9-в/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009v710-19#Text>

[4] Перша вакансія з'явилася у травні 2019 року, друга – у грудні 2019 року.

[5] 4 жовтня 2019 року Верховна Рада України достроково припинила повноваження членів ЦВК, обраних Верховною Радою України попереднього скликання менше року тому і призначила 17 нових членів ЦВК.

[6] У 2014-2018 роках взагалі не здійснювалася ротація поточного складу ЦВК, незважаючи на закінчення строків призначення її членів.

[7] Крім випадків ухвалення закону про внесення змін до Конституції України (2/3 від

конституційного складу Парламенту, статті 155 і 156), ухвалення закону про опис державних символів України та порядок їх використання (2/3 від конституційного складу Парламенту, стаття 20), утворення тимчасової слідчої комісії (1/3 від конституційного складу Парламенту, стаття 89), затвердження Конституції Автономної Республіки Крим (не менше як половиною від конституційного складу Парламенту, стаття 135).

[8] Третя сесія ВРУ: Що змінилося у роботі парламенту? Лабораторія законодавчих ініціатив, 31 липня 2020. URL: <https://parlament.org.ua/2020/07/31/tretya-sesiya-vru-shho-zminilosya-u-roboti-parlamentu/> (ЦППР (<http://185.65.244.102/ua/news/20874840-klyuchovi-problemi-parlamentarizmu>)). – 2021. – 8.02).

Законодавчі ініціативи Президента щодо судової реформи: експертний аналіз

15 лютого Президент України В. Зеленський зареєстрував три законопроекти на виконання зобов'язань України перед Міжнародним валютним фондом та Європейським Союзом у сфері судової реформи. Це довгоочікуваний крок, адже ці зобов'язання спрямовані на:

- утвердження доброчесності у формуванні і діяльності Вищої ради правосуддя (далі – ВРП) – ключового кадрового органу в судовій владі;
- підвищення ефективності механізму дисциплінарної відповідальності;
- зменшення негативного впливу столичного адміністративного суду, який здобув славу найкорумпованішого в країні, що виконує замовлення олігархів і політиків.

Перезавантажити Вищу раду правосуддя було також передвиборчою обіцянкою Президента і його партії “Слуга народу”.

Що передбачають законопроекти? Чи відповідають міжнародним зобов'язанням? Аналізуємо плюси та мінуси.

Законопроект № 5068 “Про внесення змін до деяких законів України щодо порядку обрання (призначення) на посади членів Вищої ради правосуддя та діяльності дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя”.

Що передбачає?

Вдосконалює процедуру конкурсного добору членів ВРП, зокрема, шляхом створення Етичної ради, яка перевірятиме відповідність кандидатів до ВРП критеріям доброчесності та професійної етики. Рада номінуватиме суб'єкту призначення (обрання) щонайменше два кандидати на кожну вакантну посаду члена ВРП.

Раніше такої перевірки не було, або вона була суто номінальною, оскільки призначалися найчастіше люди зі скелетами в шафі. Змінити цю систему тяжко, оскільки суб'єкти формування ВРП визначені Конституцією – це з'їзди суддів, адвокатів, прокурорів, представників юридичних закладів освіти, Президент і Парламент. Тож запровадження попереднього відсіву кандидатів незалежною комісією дає надію на чесний відбір, а не просування “своїх”.

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

Рішення Етичної ради вважатиметься ухваленим, якщо за нього проголосувало

щонайменше чотири члени Ради, за умови, що усі міжнародні експерти висловились на користь прийнятого рішення. Такий кворум для прийняття рішення гарантуватиме, що до списку рекомендованих для призначення членами ВРП потраплять лише кандидати, до доброчесності яких немає запитань.

Організаційно-технічне забезпечення діяльності ради здійснюватиме Державна судова адміністрація.

Етична рада також проведе одноразову перевірку доброчесності чинних членів ВРП, за результатами якої зможе ініціювати перед суб'єктом призначення (обрання) звільнення відповідного члена ВРП. З моменту прийняття рекомендації про звільнення такий член ВРП відстороняється від посади до прийняття остаточного рішення суб'єктом призначення (обрання). Зараз члени ВРП захищені від звільнення та відповідальності, а тому тиснуть на суддів, карають суддів-викривачів, поблажливо ставлячись до відвертих корупціонерів.

Законопроект також передбачає посилення ролі служби інспекторів ВРП. Зараз вони є звичайними помічниками членів ВРП, призначаються без конкурсу і виконують їхні доручення. Планується, що нові дисциплінарні інспектори отримають статус державних службовців і призначатимуться на посаду за результатами конкурсу. Голова Служби дисциплінарних інспекторів призначатиметься ВРП у порядку, встановленому законодавством про державну службу. Дисциплінарні інспектори мають стати одними із ключових, незалежних суб'єктів у дисциплінарному провадженні, які фактично переберуть на себе повноваження членів ВРП-доповідачів у дисциплінарних справах. Це дозволить пришвидшити опрацювання дисциплінарних скарг.

Отже, безумовними перевагами законопроекту є:

- закріплення законом доброчесності та професійної етики як вимог до членів ВРП;
- вдосконалення конкурсної процедури призначення (обрання) членів ВРП через запровадження попередньої перевірки кандидатів на доброчесність Етичною радою;

- функціональна та організаційна незалежність Етичної ради, відкритість та прозорість її діяльності;

- залучення міжнародних експертів до попереднього відбору;

- перевірка чинних членів ВРП на предмет доброчесності з можливістю їх звільнення;

- створення автономної служби дисциплінарних інспекторів ВРП, що дозволить пришвидшити розгляд дисциплінарних скарг і зменшить можливості членів ВРП безпідставно їх повертати;

- встановлення на законодавчому рівні строків окремих етапів дисциплінарного провадження.

Слабкими місцями законопроекту, які потребують доопрацювання є:

- Голова ВРП отримує повноваження щодо призначення членів Етичної комісії (це може бути інтерпретовано Конституційним Судом як залежність Етичної комісії від ВРП, що раніше він визнавав неконституційним; також це дасть можливість ВРП блокувати формування Етичної комісії – такий досвід вже був, тож не варто наступати на ті самі граблі);

- члени Етичної ради за квотою Ради суддів зможуть блокувати внесення рекомендації про звільнення недоброчесних членів ВРП;

- строки для перевірки кандидатів до ВРП і чинних членів ВРП Етичною радою є надто стислими, при необхідності дотримання високих гарантій участі їх в цьому процесі;

- повноваження Етичної ради ініціювати звільнення членів ВРП будуть разовими.

Як варто вдосконалити?

- Голову ВРП слід позбавити повноважень впливати на формування персонального складу Етичної ради (цими повноваженнями в частині міжнародних експертів можна наділити, наприклад, Міністра юстиції, а в частині суддів – Раду суддів);

- передбачити, що за результатами перевірки доброчесності чинних членів ВРП Етична рада має прийняти рішення про відповідність члена ВРП критеріям доброчесності і професійної етики. Якщо таке рішення не прийняте, тоді вноситься подання суб'єкту призначення (обрання) про звільнення члена ВРП. Це

дозволить уникнути блокування такого подання з боку членів Етичної ради від Ради суддів України;

– встановити більш реалістичний строк для проведення аналізу Етичною радою кандидатів і членів ВРП, який залежатиме від обсягу роботи;

– Етична рада повинна мати можливість перевіряти поведінку членів ВРП на предмет доброчесності і професійної етики впродовж її існування (6 років).

Законопроект №5069 “Про внесення змін до статті 188-32 Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо відповідальності за невиконання законних вимог дисциплінарного інспектора Вищої ради правосуддя”.

Що передбачає?

Запропоновано встановити адміністративну відповідальність за невиконання законних вимог дисциплінарного інспектора ВРП. Тож законопроект є доповненням до попереднього з метою посилення ролі служби дисциплінарних інспекторів. Заслужує підтримки.

Законопроект № 5067 “Про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України щодо підсудності справ Верховному Суду як суду першої інстанції”.

Що передбачає?

Запропоновано передати справи про оскарження нормативно-правових актів (зокрема й регуляторних актів та рішень щодо тарифів для населення) Уряду, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Національного банку чи інших органів, повноваження яких поширюються на всю територію України, з підсудності Окружного адміністративного суду м. Києва (далі – ОАСК) до Верховного Суду.

Отже, безумовною перевагою законопроекту є:

– обмеження виключної підсудності ОАСК дозволить зменшити ризики зловживань ОАСК в інтересах олігархів та окремих політичних сил.

Слабкими місцями законопроекту, які потребують доопрацювання є:

– законопроект не вирішує комплексно проблему ОАСК. “Відомим” ОАСК став не за рішення щодо нормативно-правових актів, а насамперед через зловживання під час розгляду справ стосовно індивідуальних рішень та бездіяльності. Йдеться зокрема про необгрунтовані втручання: у діяльність Національного антикорупційного бюро (наприклад, зобов’язання виключити з офіційного реєстру відомості про А. Ситника як директора бюро); у кадрові рішення щодо топосадовців (наприклад, відсторонення від виконання обов’язків в.о. Міністра охорони здоров’я У. Супрун, поновлення на посаді Р. Насірова); у конкурсні процедури (наприклад, зупинення урядового рішення про конкурс на посаду голови митниці); у діяльність членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів; а також блокування конкурсу до ВРП, визнання незаконною націоналізації “ПриватБанку” тощо;

– запропоновані зміни лише частково виконують взяті зобов’язання перед Міжнародним валютним фондом. Пункт 26 меморандуму з Міжнародним валютним фондом передбачає, що віднесення зразкових адміністративних справ проти загальнодержавних органів до Верховного Суду має здійснюватися за певними критеріями, які включатимуть такі фактори як справи загальнодержавного значення, справи, що перевищують попередньо визначений поріг, або мають значний вплив чи шкоду для країни і стосуються рішення, дії чи бездіяльності конкретних загальнодержавних органів. Запропонована зміна підсудності не враховує ці критерії.

Як варто вдосконалити?

– до виключної підсудності Верховного Суду слід віднести не лише справи про оскарження нормативних актів центральних органів влади, але й інші справи загальнодержавного значення, де є найвищим ризик заподіяння шкоди внаслідок зловживань, які допускав ОАСК. Але зважаючи на навантаження на Верховний Суд це може бути лише тимчасовим рішенням;

– розглянути можливість створення Вищого адміністративного суду (за зразком Вищого

антикорупційного суду) для розгляду у першій інстанції справ загальнодержавного значення з одночасним об'єднанням ОАСК і Київського (обласного) окружного адміністративного суду в один суд, сформувавши його на конкурсних засадах. Звісно, що втілення цієї ідеї вимагає окремих законодавчих рішень.

Висновок. Законодавчі ініціативи Президента є дуже своєчасними (точніше вони потрібні були ще вчора) і потребують невідкладного розгляду Парламентом. Загалом їх доцільно підтримати

з доопрацюванням деяких положень, щоб уникнути ризиків неефективності впровадження змін. У цьому контексті також є важливим законопроект №3711д про формування нового складу Вищої кваліфікаційної комісії суддів, концепція якого потребує узгодження із новими законопроектами. Роботу над вирішенням проблеми ОАСК потрібно продовжити й надалі (*РІПР (https://rpr.org.ua/news/zakonodavchi-initsiatyvy-prezydenta-shchodo-sudovoi-reformy-ekspertnyy-analiz).* – 2021. – 17.02).

Колішко І., голова правління Центру політико-правових реформ

Закон про референдум просто потрібний, щоб він висів на стіні як рушниця

(Інтерв'ю)

Днями Верховна Рада впевненими 255-ма голосами ухвалила Закон про референдум.

Предметом референдуму може бути затвердження закону про внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України; вирішення питання загальнодержавного значення; зміна території України; втрата чинності законом України або окремими його положеннями.

Напевно, цей закон, над яким разом із Верховною Радою працював цілий консорціум громадських організацій, поставить крапку в давній історії з застосуванням цієї форми народовладдя в нашій державі. У самій ідеї референдуму в українському суспільстві неоднозначна репутація. Після грудня 1991 року, коли Всеукраїнський референдум показав незаперечне бажання суспільства жити в незалежній Україні, політики використовували ідею референдуму лише задля досягнення якихось вузькополітичних, а часто-густо – передвиборчих цілей.

Референдум 2000 року був організований формально за народною ініціативою, а по факту командою Леоніда Кучми з метою зміцнення президентської вертикалі. Закон про референдум Януковича, на думку тодішньої опозиції, був націлений на те, щоб протягти

в Конституцію нову норму – про скасування всенародних президентських виборів та обрання президента в парламенті.

У суспільстві й політикумі завжди існували побоювання, що через референдум в українське законодавство можуть потрапити норми про федералізацію, другу державну мову та інші суспільно небезпечні речі.

Цього разу новий закон націонал-демократичні сили також не прийняли (втім, як і ОПЗЖ), й спочатку пообіцяли оскаржити його в суді. Щоправда, згодом цю ініціативу не підтвердили.

Про те, що є і чого нема в новому законі, чи варто його боятися, ми говоримо в інтерв'ю з головою правління Центру політико-правових реформ, відомим правником Ігорем Коліушком.

– Ігорю Борисовичу, взагалі з законом слід вітати його розробників. Але сьогодні ви і ваші колеги не чують похвал. Люди реально бояться, а ви – ні?

– Знаєте, те, що ножом можна різати ковбаску, а можна поранити людину, то не значить, що треба відмовитись від ножів.

– Ви думаєте, не краще було відмовитися від норми референдуму в Конституції (на виконання якої, власне, писався закон), аніж робити референдум під час інформаційної війни?

– По-перше, неможливо відмовитися від норми в Конституції, це захищений розділ, це 3-й розділ, тобто, ніхто цього зараз не зробить. Тож не виконувати Конституцію погано, а з іншого боку, щоб внести зміни в 3 розділ Конституції, треба провести референдум. І зрештою, все ж я вірю, що в основі, в нашому народі є щось настільки здорове, що ним не можна аж так маніпулювати. На людей можна впливати, люди можуть помилятися, підпадати під якісь інформаційні атаки, але все-таки, коли принципово стоїть якесь питання, то народ відчуває правду.

– *Ви знаєте, за час, який минув від нашої останньої розмови, коли ви тільки починали виходити в інформпростір з редакцією законопроекту, ви змогли переконати, що правову лакуну треба заповнювати. Якщо є стаття Конституції, слід мати цей закон. І що це не зрада, а хід правової логіки. Але завтра проросійські сили дійсно поставлять питання про скасування норм Закону про мову, – зрештою, знайти 3 млн голосів для того, щоб провести такий референдум, не так вже важко. І була історія, коли знаходили.*

– Це все можна зробити, але я зовсім не впевнений, що такий референдум перемиг би. От гірше – з законом про землю. І я погоджуюся, що якщо сьогодні (знову ж таки, ця норма набуває чинності через рік), якщо сьогодні поставити на референдум закон про землю, то тут прихильники ринку землі можуть програти. Але це значить, що треба працювати. От є рік, працюйте! З землею, взагалі, це ж просто свинство: встановили мораторій і 15 років нічого не робили, тільки дерибанили! Ну, якщо так поводитьься влада, то врешті-решт вони на щось подібне й напорються.

– *Ясно, побоювання є, але все одно – за референдум?*

– Я не за референдум, я категорично проти будь-яких референдумів, я за те, щоб закон про референдум у нас був.

– *Добре, давайте про технічне. Якщо референдум скасовує норму якогось закону, то парламент має ухвалити новий закон, але як імплементуються результати загальнонаціонального референдуму? Як?*

– Інший варіант – це консультативний референдум.

– *Тобто, всі решта референдуми консультативні, не зобов'язують до прямого виконання владою?*

– Є два референдуми, в Конституції вони прямо визначені: затвердження змін у Конституцію, 1, 3, 13 розділ, і затвердження договору ратифікації Верховною Радою про зміну території України. Тобто, це два референдуми: перший оголошує президент, другий оголошує Верховна Рада. От їхні результати набувають чинності одразу, але для того, щоб ці референдуми з'явилися взагалі (це ж не народна ініціатива), Верховна Рада мусить ухвалити закон про внесення змін до Конституції, чи хтось мусить підписати якийсь договір, Верховна Рада мусить проголосувати за його ратифікацію, тільки після того це виноситься на референдум.

Далі, за народною ініціативою, може бути два види референдумів: перший – це про скасування закону чи його окремих положень, і другий – це консультативний референдум.

– *Ясно, решта питань з народного волевиявлення – це може бути просто думкою народу, і нема підстав боятися потрясінь.*

– Я ж це кажу. Окрім того, на кожен референдум може бути винесене тільки одне питання. Не може бути того, про що Юлія Володимирівна кричить вже з вчорашнього дня, що вона винесе п'ять питань на референдум. Це не відповідає закону. Є там обмеження, пов'язані з конституційністю, що не можна питання, які суперечать Конституції, виносити на референдум. Наприклад, вступ у НАТО – це у нас конституційна вимога, вступ у Європейський союз – це у нас конституційна вимога.

– *В преамбулі Конституції?*

– Ні, не тільки в преамбулі, там ще в трьох статтях, крім преамбули, тому це також все закріплено Конституцією. Тут ніякий референдум нічого не може зробити тощо. До речі, так само і з мовою – це дуже складно, тому що фактично Закон про застосування української мови реалізує норму Конституції, і тут скасовуй, не скасовуй, а норма Конституції

залишається і все одно необхідний буде закон, який буде реалізовувати цю норму Конституції, ну, плюс можливість оскаржити в Конституційний Суд, якщо є сумніви – чи конституційне питання чи не конституційне, КС може винести рішення, що питання не конституційне і все припиняється.

– *Це єдиний запобіжник?*

– Запобіжники на кожному кроці, Центральна виборча комісія перевіряє підписи, президент перевіряє предмет, виносячи указ... Якщо процедурно це все дотримується, тоді по змісту – Конституційний Суд.

– *Опоненти кажуть, що наступний крок влади – зміни щодо прийняття нової Конституції на референдумі. І туди вже, мовляв, можна буде вставити все, що завгодно.*

– Поки що неможливо, треба вносити зміни в закон. Хоча нову Конституцію, я вважаю, ніяким іншим чином прийняти не можна. Але мусить бути закон, який передбачить роботу конституанти, якогось органу, який цю нову Конституцію підготує, схвалить попередньо, і тільки після того вона може бути затверджена на референдумі. Поки немає закону про конституанту, немає сенсу вносити сюди зміни про затвердження нової Конституції на референдум.

– *У яких випадках можлива зміна територій, зазначена в законі? Бо ваші опоненти зараз вже одразу бачать інтригу в тім, що ми віддамо Крим в обмін на те, що вони заберуться з Донбасу, – і це буде закріплено референдумом?*

– Знову ж таки, закон тут ні до чого, це норма Конституції. 73 статтю прочитайте в Конституції, врешті-решт. Скільки це можна питати! Не може бути без референдуму змінена територія України, оце те, що говорить цей закон.

– *Я вас прошу трошки розширити відповідь, ваші колеги казали, що це пов'язано з демаркаційними якимось ініціативами.*

– Не знаю, чи з демаркаційними, мені це складно все пояснити, може тут і є щось. Але правова суть є проста: в Конституції записана норма – будь-який міжнародний договір, який передбачає зміну території України, не може бути ратифікований Верховною Радою без референдуму.

Якщо це в Конституції записано, то з боку депутатів, які про це говорять, це ж відверта брехня! Не розумію, як можна так відверто маніпулювати цими питаннями.

– *Скажіть, ваші колеги кажуть, що загальних референдумів немає ані в Швейцарії, ані у Федеративній Республіці Німеччині, й, можливо, Україні не варто було йти аж таким власним досвідом?*

– Що значить: референдумів немає?

– *Загальнонаціональних. Що в Швейцарії вони, наприклад, існують на рівні кантонів.*

– У Сполучених Штатах Америки і в Федеративній Республіці Німеччині немає загальнонаціональних референдумів, не передбачено в їхніх конституціях, це правда. І насамперед тому, що Сполучені Штати Америки – це федерація, і, врешті-решт, їхня конституція приймалася більш як 200 років тому, і вони тоді цього не записали. Федеративна Республіка Німеччина, маючи досвід референдумів, які проводив Гітлер, не має тої норми, і плюс так само є федерацією. Я думаю, там у Конституції 1948 року свідомо не записана можливість проведення загальнонаціональних референдумів.

У більшості інших європейських країн передбачено референдуми. Деякі країни через референдум вступали в Європейський Союз, деякі країни ухвалювали нові конституції з затвердженням на референдумі... Тільки тут, підкреслюю, не просто ухвалювали на референдумі – як Білорусь чи Російська Федерація, а це була конституанта в Румунії, в Болгарії, здається, була конституанта... Тобто, було величезне зібрання, вони довго ухвалювали конституцію, а після того це затверджується на референдумі – оце нормальна демократична процедура. Але у нас цього не передбачено Конституцією, тому в нас по Конституції не може бути поки що такого референдуму.

– *Скажіть, норма електронного голосування за нинішнього стану кібербезпеки не здається вам передчасною?*

– Я категорично проти електронного голосування. Я вважаю, що технічний розвиток на сьогодні не дає можливості гарантувати ані точність підрахунку голосів, ані – особливо

– таємність голосування. А оскільки це два принципи, які непорушні у виборчому законодавстві й відповідно – референдумі, то застосовувати електронне голосування неможливо. Але цей закон містить просто декларативну норму, що може застосуватися електронне голосування у випадку, якщо буде прийнятий закон про електронне голосування на виборах і референдумах.

– *Тобто, там немає часових рамок для електронного голосування в принципі?*

– Нічого немає. І цього закону немає і не буде найближчим часом тому, що його технічно неможливо виконати.

– *Скажіть, є думка, що оскільки Українська політична система стає вже якоюсь партоточною, то слід зміцнювати народовладдя. І які ще необхідні законодавчі акти, щоб зміцнити інструменти народовладдя, окрім референдуму?*

– По-перше, я не вважаю, що референдум – це якась альтернатива партіям. Я взагалі вважаю, що пряма демократія – це погано, і повторю, що ніяких референдумів в Україні проводити не треба. Цей закон потрібний лише як крайній засіб. Я це вважаю аналогом права на повстання – коли вже немає інших методів з чимось боротися, можна почати боротьбу за референдум, після цього вже йде тільки повстання, реальне, з шинами і коктейлями Молотова.

Друге, якщо говорити про партії й про все решту: нам, насамперед, треба оновити закон про політичні партії. Він у нас є дуже поганий по багатьох параметрах. Він дозволяє всі оці іменні, вождистські партії (а такі речі просто мають бути заборонені законом). Він дозволяє маніпулювати, продавати партії тощо, допускає бездіяльність партій – вони можуть в летаргічному сні перебувати десятки років, і якщо Міністерство юстиції їх не скасує, то вони залишаються чинними. І я не знаю, як вони там домовляються – чи за пару копійок чи ще якимось, але чомусь наше Міністерство юстиції постійно проявляє бездіяльність у цьому питанні при різних владах, при різних міністрах... Тому перше – це закон про партії.

Звичайно, дуже багато залежить від виборчого законодавства. Ми зробили великий

крок, ввівши Виборчий кодекс, але він також дуже компромісний. Там є дуже багато речей, які треба було б так само поправляти, щоб мінімізувати можливості технічних партій і маніпуляції, з ним пов'язані.

Багато речей зараз додомується, багато ініціатив є хороших і правильних... Навіть найпростіше, наприклад – зміна прізвища, коли на всіх виборах у нас сотні людей раптом міняють прізвище і потім висуюються раптом у тому окрузі, де його однофамілець теперішній балотується. Ну, так елементарно – пишуть усім, хто змінив прізвище, в бюлетені в дужках – «колишній такий-то» – і все, проблема знімається, і всі припиняють міняти прізвища.

Це все, здавалося, так просто. Але роками ніхто цього не хоче зробити. Значить, комусь це вигідно, хтось хоче цим користатися.

Але корінь всієї цієї проблематики – він залишається глибше, тому що якість законів впливає опосередковано. Закони лише створюють більш сприятливі чи менш сприятливі умови для розвитку швидшого (повільнішого тощо), а розвиток залежить від активності громадян. Тобто, для того, щоб були здорові партії, має бути самоорганізоване суспільство. Все починається, грубо кажучи, з ОСББ, з громадських організацій за місцем проживання, усіляких форм самоорганізації населення, з професійного самоврядування, з профспілок. От коли все це буде активне, тоді у нас з'явиться шанс, що наші партії будуть якісно значно кращі – тому що їм стане цікаво співпрацювати з цими структурами, опиратися на них, виражати їхню позицію. Бо якщо це є профспілка, в якій стільки-то десятків тисяч членів, і ця профспілка реально скаже: ми підтримуємо партію Х, а не партію Y, отоді з'являється інтерес політичних партій виражати волю таких структур. А поки цих структур у нас дуже мало, то партіям не цікаво виражати інтереси суспільства, а цікавіше працювати з олігархами.

– *Повертаючись до предмета референдуму. За яких обставин може виникнути необхідність у референдумі для зміни, наприклад, першої статті Конституції, що Україна є суверенна, незалежна, демократична, соціальна та правова держава?*

– Це не можна змінити без референдуму.

– *Як може виникнути (чи гіпотетично може виникнути) ініціатива, за якої можуть змінити цю, 1 статтю Конституції?*

– Звичайно, таке може бути. Відповідно, президент або 300 народних депутатів можуть написати законопроект, внести, зареєструвати його, Конституційний Суд має дати висновок, 300 народних депутатів за нього проголосують, і якщо після того референдум його затвердить, ця стаття буде змінена...

– *Скажіть, як реагує ОПЗЖ на цей закон?*

– Я не знаю, я слухав короткий фрагмент, коли вони свої поправки озвучували. Німченко там виступав якраз, то він був дуже критичним. Ну, й у них же був свій законопроект, він дуже співзвучний з тим, що вносив Янукович у 2012 році. Оце був відверто маніпулятивний закон, яким можна було крутити все, що захочеш! Особливо мені “подобається”, коли депутати, які були депутатами в попередньому скликанні, які палець об палець не вдарили, щоб скасувати закон Януковича 2012 року, вони тепер кричать, що цей закон робить щось страшне.

А у мене таке враження, що вони хотіли самі ним скористатися. Бо що таке закон Януковича? Він дозволяв вносити зміни навіть у Конституцію взагалі без будь-якої процедури, без парламенту. Міг Янукович сісти в кабінеті, написати оте, що ви сказали тільки що: поміняємо 1 статтю, він міг це написати і викинути прямо на референдум. От у цьому був страх, от цього не можна допустити, ми з цим боролися з 2012 року до 2018 року (2018 року був скасований закон Януковича). І ніхто з них не хотів допомогти в цьому, а вони ж могли в парламенті проголосувати, скасувати.

Це була наша велика перемога в 2018 році, коли Конституційний Суд скасував закон 2012 року. От тоді ми тішилися, тому що це дійсно була велика загроза для країни.

– *Чи не вважаєте ви, що було б добре мати у вже прийнятому законі обов'язкову конституційну експертизу щодо кожного референдуму?*

– Це питання обговорювалося, прийшли до висновку, що це були б надмірні зусилля. Хоча я

вважаю, що це якраз непоганий варіант на кожному ініціативу. Бо як на кожний законопроект про внесення змін до Конституції Конституційний Суд дає свій висновок, так само можна було б і тут. Але вчинили м'якше: ухвалили такий варіант, що, коли хтось сумнівається, то можна оскаржити в Конституційному Суді.

– *Скажіть, у обговоренні вашого закону від прихильників прозвучала така цікава фраза, що якби існував чинний законопроект про референдум, то рішення по острову Зміїний чи Харківські угоди було б неможливими. Ви погоджуєтеся з цим, чи ні?*

– Я вважаю, що самі харківські угоди 2010 року були неконституційними, і це було з самого початку порушення Конституції. І, відповідно, ратифікація неконституційних угод – це також порушення Конституції. Я не зовсім розумію – що тут міг би зробити референдум. Можливо, малося на увазі – оскаржити чи винести на референдум скасування цього закону про ратифікацію. Можливо, але, як на мене, це неочевидний приклад.

У нас був цікавіший приклад, це Рені (мається на увазі село Джурджулешти на території Молдови – ред.), де ми поступилися клаптиком території Молдові, й усі тоді змовчали. Я бачив одну публікацію, але якось так дуже-дуже тихо, скромно, що мовляв, треба було проводити референдум. Але зараз точно це неможливо. По Зміїному складність полягала в тому, що судові рішення базувалося, наскільки я розумію, на тому, що це не острів, а скеля, тобто оце дебатовалося. Відповідно, якщо це не острів, а скеля, то вона частиною території не вважається, і тому тут важко було б... Навіть якщо ми внутрішньо поставили би питання про референдум тощо, то міжнародна спільнота цього не визнала б. Бо якщо доказано, що це є все таки острів, то ніхто не піддавав сумніву нашу територію. Наш внутрішній референдум, скажімо так, не може бути аргументом проти міжнародного суду, для міжнародної громадськості.

– *Скільки коштує проведення референдуму?*

– 2 млрд грн приблизно.

– *Скільки референдумів може проводитися на рік, є якісь межі чи ні?*

– Я не знаю, тут діють межі здорового глузду, наявність коштів.

– У нас така, не дуже добра історія референдумів, крім одного. Те, що Кучма провів, так воно і лишилося декларативною історією...

– І слава Богу. По-перше, референдум 2000 року якраз показав неспроможність нашого старого закону, і довів необхідність його оновлення. На жаль, це оновлення відбулося в неконструктивний спосіб. А в 2012 році прийняли ще набагато гірший закон. Тепер вдалося це скасувати. Поки не було закону 2012 року, я ніколи не збирався і не планував займатися законом про референдум.

– У вас є відчуття якоїсь перемоги від того, що цей закон є?

– Я був дуже спокійний до цього закону, скажімо так. Коли мене питали, я завжди відповідаю по суті: цей закон потрібний. Відчуття успіху є тоді, коли з'являється якийсь закон, який щось у нас змінить. От якби прийняли закон про Кабінет міністрів і центральні органи виконавчої влади, за який я борюся, це був би великий прогрес! А цей закон, він нічого не змінить, він просто потрібний, щоб він лежав чи висів на стіні як рушниця (*Укрінформ* (<https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3181955-igor-koliusko-golova-pravlinna-centru-politikopravovih-reform.html>)). – 2021. – 1.02).

КОНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Великобританія

Правительство Шотландии определит конкретные сроки и формулировку вопросов для второго референдума о независимости страны от Великобритании в ближайшие несколько недель, сообщило издание The National.

Первое голосование о независимости прошло в 2014 году: тогда 55% шотландцев высказались за то, чтобы остаться в составе Великобритании. Но в 2016 году большинство участников общенационального референдума по «Брекзиту» высказались за то, чтобы покинуть ЕС, а шотландцы проголосовали против. Сразу же после этого правящая Шотландская национальная партия (ШНП, она традиционно выступала за независимость и победила на выборах за пару месяцев до референдума по «Брекзиту») задалась целью провести в Шотландии новое голосование. В ШНП свои намерения объясняли радикальным изменением ситуации.

«Перед Шотландией маячит перспектива выйти из ЕС против нашей воли. Это неприемлемо с точки зрения демократии. Нет сомнений, что вчерашнее голосование [о выходе из ЕС] означает серьезное изменение обстоятельств, в которых Шотландия

проголосовала против независимости в 2014 году», – объясняла первый министр Шотландии и лидер партии Никола Стерджен.

Она обещала провести референдум о независимости Шотландии до весны 2019 года, однако заявила, что готова обсуждать точную дату с Лондоном. В итоге законопроект о референдуме правительство Стерджен анонсировало только в сентябре 2020 года. При этом первый министр вновь подтвердила, что твердо намерена его добиться. «Референдум даст шотландцам право выбора. Это и есть демократия», – заявила она.

Уже в мае в Шотландии должны состояться очередные парламентские выборы. Сейчас у ШНП в парламенте, состоящем из 129 мест, 64 кресла – до большинства не хватает одного голоса. Как пишет The National со ссылкой на опрос, проведенный в Шотландии агентством Savanta ComRes в феврале 2021 года, по итогам выборов в парламент может попасть 71 депутат от этой партии. После этого партия сможет без проблем принять законопроект о референдуме большинством голосов.

Широкой поддержкой пользуется и сама Никола Стерджен: ее работу во время пандемии коронавируса одобряют 74% шотландцев, отмечает The Wall Street Journal. Для сравнения:

действия премьер-министра Великобритании Бориса Джонсона высоко оценивают 19%. При этом Джонсон уже развернул кампанию против отделения Шотландии, заявив, что «бесконечные разговоры о референдуме» сейчас «совершенно неуместны» и что референдума 2014 года было достаточно.

Между тем опросы показывают, что число шотландцев, выступающих за независимость, растет – их уже больше, чем тех, кто хочет остаться в составе Великобритании. Так, исследование, проведенное тем же агентством Savanta ComRes 4–9 февраля 2021 года, показало, что независимость поддерживают 47% граждан, против нее выступают 42%, а еще около 10% пока не определились.

Шотландцы обеспокоены, в частности, тем, что не смогут поставлять свои морепродукты на рынки ЕС – из-за появления таможенных барьеров с Великобританией после вступления «Брекзита» в силу, указывает The Guardian. При этом издание приводит выдержки из февральского доклада Лондонской школы экономики и Городского университета Гонконга, в котором говорится, что выход из Великобритании ударит по шотландской экономике в два-три раза сильнее, чем «Брекзит». На британцев приходится 61% шотландского экспорта и 67% импорта, что примерно в четыре раза больше, чем объем шотландской торговли с ЕС.

В ответ министр экономики Шотландии Фиона Хислоп заявила, что у независимости есть далеко идущие преимущества: «Как независимый член ЕС, свободный от ущерба, нанесенного „Брекзитом“, Шотландия станет частью огромного единого рынка [ЕС],

который в семь раз превышает размер рынка Великобритании».

В качестве образца Хислоп привела экономику Ирландии: «В реальном мире, благодаря членству в ЕС, независимая Ирландия резко снизила свою торговую зависимость от Великобритании, диверсифицировав экономику в сторону Европы. И в ходе этого процесса ее национальный доход на душу населения превысил доход в Великобритании».

Однако, как указывает The Economist, голосование может натолкнуться на правовое препятствие: теоретически легитимный референдум возможен только с санкции Лондона. Британское правительство во главе с Дэвидом Кэмероном предоставило такое разрешение на референдум 2014 года, однако Борис Джонсон заявляет, что такого разрешения не даст.

Впрочем, по словам Стерджен, она обойдет это препятствие: голосование будет оформлено как «консультативный референдум», право на организацию которого у шотландского самоуправления есть. И шотландское правительство будет «решительно противодействовать» любым юридическим возражениям со стороны правительства Великобритании на этот счет, пообещала она. В итоге спор о легитимности референдума стороны будут решать в Верховном суде, предсказывает The Economist. И даже если он признает его проведение законным, то совершенно не факт, что правовым последствием «консультативного референдума» станет реальная независимость (*Meduza (<https://meduza.io/feature/2021/02/15/shotlandiya-gotovitsya-ko-vtoromu-za-sem-let-referendumu-ob-otdelenii-ot-velikobritanii-i-teper-storonniki-nezavisimosti-skoree-vsego-pobedyat>). – 2021. – 15.02*).

Туреччина

В 2021 году Турция под руководством Реджепа Тайипа Эрдогана и Народного Альянса, состоящего из его Партии Справедливости и Развития (АКР) и Партии Националистического Действия (МНР), оказывается на пороге того, что может стать кульминацией их правления – принятия новой конституции. С таким

предложением к нации обратился Реджеп Тайип Эрдоган.

Необходимость принятия новой конституции обосновывается тем, что старая была принята в результате военного переворота 1982 года, и сейчас страна уже нуждается в гражданской конституции, которая будет принята после

длительного общественного обсуждения. По словам Эрдогана, новая конституция должна будет стать примером всему миру и будет поддержана всем турецким обществом.

Впрочем, уже по первой реакции на эту инициативу видно, что добиться этого будет, мягко говоря, сложно. Ведь представления крупных блоков турецкого общества расходятся в том, как она должна выглядеть как минимум в двух отношениях.

Во-первых, в том, что касается устройства власти. Если правящий Народный Альянс выступает за дальнейшее укрепление президентской системы, то оппозиционные партии практически всего идейного диапазона, будь то идейные кемалисты из Народно-Республиканской Партии, оппозиционные радикал-националисты из Хорошей партии, курдские леворадикалы из Партии Демократии Народов, исламисты из Партии Благочестия, основанной Неджметином Эрбаканом и бывшие соратники Эрдогана из Партии Будущего и Партии Демократии и Прогресса, наоборот, выступают за усиление парламента и ограничение полномочий президента.

Во-вторых, не меньшая интрига заключается в том, будет ли новая конституция отличаться от старой главным образом в вопросах устройства власти или также идеологических основ страны. И этот вопрос разделяет общество не меньше первого, причем, уже внутри как власти, так и оппозиции.

Например, эффект разорвавшейся бомбы (впрочем, ожидаемой) произвело выступление главного имама мечети «Айя София», профессора исламской юриспруденции Мехмета Бойнукалына, призвавшего в новой конституции отказаться от священной коровы идейных кемалистов в виде секуляризма. Профессор призвал объявить официальной религией Турции Ислам, что вызвало взрыв негодования у всех идейно-секулярных сил, начавших его травлю и потребовавших возбудить против него уголовное дело. Начались и закономерные разговоры о том, что Эрдоган собирается похоронить наследие Ататюрка. Однако самое интересное, что профессор Бойнукалын, напротив, предложил вернуться

к самому что ни на есть наследию Ататюрка, а именно к формулировке из принятой им конституции 1924 года, ст. 2 которой гласила «Государственной религией Турции является Ислам; официальным языком турецкий; местонахождением правительства Анкара».

Впрочем, напомним, что подобные и предложение, и реакция на них уже имели место в 2016 году, когда с ними выступил тогдашний спикер парламента от правящей партии Исмаил Кахраман, навлекший тем самым на себя такую же бурю негодования (<https://golosislama.com/news.php?id=29602>). Тогда против него выступили не только нынешние оппозиционные партии, но и МНР и даже часть АКР, руководство которой хоть и не отмежевалось от Кахрамана, но и не солидаризировалось с ним, заявив, что он выразил свое личное мнение. Велика вероятность, что и теперь произойдет, нечто подобное, потому что, если правящая партия и коалиция хотят, чтобы новая конституция стала конституцией общественного консенсуса, увы, добиться такого на основе отказа от секуляризма в современном турецком обществе вряд ли получится. Да и не будем забывать, что сам президент Турции многие годы выступает против господствовавшего в Турции понимания секуляризма с позиций... альтернативного секуляризма. «Я не принимаю секуляризм как атеизм и антирелигиозность. В понимании вопроса секуляризма нашей партией человек не может быть секулярным, но государство может быть. Когда как мусульманин правишь таким государством, то государство в отношении верований стоит на равном расстоянии. И к мусульманину, и к христианину, и иудею, и к атеисту. И безопасность всех верований находится под гарантией этого государства. Не надо бояться секуляризма. Но мы не признаем секуляризма в западном понимании» – вот его неоднократно высказанная позиция Эрдогана по данному вопросу.

Впрочем, в отличие от фарса с поправками в конституцию в путинской России, кулуарно разработанными и вынесенными на референдум за пару месяцев, Турции предстоит настоящий конституционный марафон, и поэтому предсказать, кто и что окажется

первым на финише пока сложно. Первым шагом будет создан Интеллектуальный комитет из представителей двух правящих партий (АКР + МНР), затем они пригласят к общественному обсуждению все остальные партии, которые, однако, однозначно будут вести его параллельно и уже начали это делать. И только после этого проект конституции будет внесен в парламент и, возможно, будет вынесен на референдум – есть немало процессуальных факторов, от которых все это будет зависеть.

Киргизстан

Новая Конституция положит конец хаотическому правлению. Об этом заявил президент Кыргызстана Садыр Жапаров в интервью агентству «Кабар», говоря о конституционной реформе.

Как отметил президент, критика неизбежна. «Пять пальцев неравны. Но Конституция положит конец хаотическому правлению. Все сегодняшние кадровые беспорядки связаны с действующей Конституцией. Сегодня есть три «силы» – парламент, правительство, президент. Если будет принята новая Конституция, все будет в порядке. В стране есть те, кто не желает порядка. Они пытаются ввести людей в заблуждение, говоря – смотрите что произошло, вот что случилось. Но недостатки неизбежны. Мы стараемся их немедленно устранять. Говорят, что не ошибается лишь тот, кто не работает. Главное – не ошибиться в большой стратегической работе, затрагивающей общие интересы государства. Внутренние мелкие разногласия и кадровые недоработки будут своевременно устранены. Не нужно устраивать трагедию. Даст Бог, весной начнутся большие дела», – сказал Жапаров.

Глава государства также ответил, когда новый проект Основного закона будет поставлен на всенародное голосование.

«Мы надеемся, что Конституция будет выставлена на голосование 11 апреля, вместе с выборами в местные кенешы. Жогорку Кенеш должен это определить. Мы сможем сэкономить деньги, проведя референдум вместе

Принять же новую конституцию символически планируется лишь в 1923 году, приурочив ее к столетию создания Турецкой Республики. Тогда и будет понятно, станет ли новая конституция возвращением к «заводским настройкам» 1923 – 1924 гг, как это назвал имам Аяя Софии, преодолением ее идеологии в принципе или косметическим ремонтом ее фасада под новое начальство (*Голос Ислама* (<https://golosislama.com/news.php?id=39566>). – 2021. – 15.02).

с местными выборами. В казне лишних денег нет. Референдум и выборы в местные кенешы состоятся в один день», – сообщил президент (*Asia TV* (<http://asiatv.kg/2021/02/15>). – 2021. – 15.02).

Бишкекский юрист Нурбек Токтакунов, руководитель правовой группы «Прецедент», высказал в эфире еженедельной программы Youtube-канала «AZDA TV» свое мнение по поводу вынесенного на всенародное обсуждение проекта новой Конституции Кыргызстана.

«Этот проект Конституции то, что у нас раньше было "де-факто", превращает в "де-юре". То есть, де-юре теперь президент довлеет и над парламентом, и над судебной системой. По сути, получилась даже не классическая модель президентской республики, в которой есть сильный президент и сильный парламент, а получилась такая суперпрезидентская, латиноамериканская, африканская модель с практически неограниченной властью президента. Очень осложнена процедура импичмента президента, ослаблен парламент, снижен уровень независимости судебной власти.

Такая суперпрезидентская модель не соответствует ни истории Кыргызстана, ни ментальности нашего народа. В Кыргызстане такого, чтобы правил один какой-то брутальный лидер, никогда и не было, а исторически сложилась коллективная форма правления.

Такой президент появляется у нас сегодня благодаря "детским мечтаниям" народа, который думает, что вот такой лидер появится, и жизнь улучшится. Однако, как правило, такие мечты очень быстро развеиваются и наступает разочарование, а потом президента свергают. Уже было три таких свержения. Это происходит потому, что народ долго не обманывается», – сказал юрист Нурбек Токтакунов (*Фергана* (<https://fergana.agency/articles/121699/>)). – 2021. – 13.02).

**КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС
В УКРАЇНІ:**

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

№ 2 (82) 2021

(25 січня - 25 лютого)

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

Комп'ютерна верстка:
Н. Крапіва

Підп. до друку 02.03.2021.
Формат 60х90/8. Обл.-вид. арк. 8,48.
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.