



КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ:

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

У НОМЕРІ:

- **СУСПІЛЬНА ДУМКА**

- ∨ *Пріоритети в інноваціях*

- ∨ *Повноваження та відповідальність НБУ:
чи дотримується баланс*

- **ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР**

- ∨ *Штучний інтелект у судах*

№ 1 січень 2022

**КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС
В УКРАЇНІ:
ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ
№ 1 (92) 2022**

(25 грудня - 25 січня)

Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів

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

Редакційна колегія:

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

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

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

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

Заснований у 2014 році
Видається один раз на місяць

Передрук – тільки з дозволу редакції

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

ЗМІСТ

НОВИНИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ3

КОНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ УКРАЇНИ 5

СУСПІЛЬНА ДУМКА

<i>М. Хомчук, Закон і Бізнес: Етичний бар'єр</i>	7
<i>Р. Смалюк, ЦППР.Блоги: Як вимірюють правосуддя? Про інструменти оцінювання судових систем</i>	9
<i>В. Подоляка, Закон і Бізнес: Пріоритети в інноваціях</i>	14
<i>П. Бурквоський, Реанімаційний пакет реформ: «Яких ще реформ» бракує українцям?.....</i>	16
<i>В. Петраковський, ЦППР.Блоги: Конституція та українська антикорупція</i>	21
<i>І. Попов, Дзеркало тижня: Відкриті списки під загрозою</i>	24
<i>Реанімаційний Пакет Реформ: Що не так із Конституцією?</i>	26
<i>В. Шабунін, Дзеркало тижня: Прогноз-2022: яких подій чекати на антикорупційному фронті.....</i>	30
<i>Д. Кривошеєв, Реанімаційний Пакет Реформ: Що не так із Конституцією? Конфлікти між Президентом, Урядом і Парламентом.....</i>	32
<i>В. Валько, Українська правда: Антикорупційні перемоги 2021 року: хто сів та хто наступний</i>	34
<i>В. Шабунін, Українська правда.Блоги: Огидні персонажі втікають, а вакансії «горять»: судова реформа набирає обертів</i>	38
<i>Г. Жовтоніжко, Закон і Бізнес: Як не допускати помилок при застосуванні Гаазьких конвенцій.....</i>	39

<i>М. Жернаков, Українська правда.Блоги: Відставка членів ВРП: ніякого «колапсу» не буде</i>	41
<i>Реанімаційний Пакет Реформ: Про проект «тексту змін до Конституції України в частині децентралізації влади від 29.11.2021». Коментарі та міркування.....</i>	42
<i>Т. Богдан, Дзеркало тижня: Повноваження та відповідальність НБУ: чи дотримується баланс?</i>	51

ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ, ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ, ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ 54

ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР

<i>Городиський І.</i>	
<i>Штучний інтелект у судах. Чи вирішить він проблеми українського правосуддя?</i>	57
<i>Манойленко К.</i>	
<i>Сподіваюся, настане час, коли нескінченне реформування судової системи нарешті завершиться (Інтерв'ю)</i>	59
<i>Огнев'юк Т.</i>	
<i>Вам справді потрібне правосуддя?</i>	62
<i>Мезенцев Є.</i>	
<i>Ми маємо створити краще майбутнє для прийдешніх поколінь (Інтерв'ю)</i>	67
<i>Ткачук А.</i>	
<i>Чому зараз не можна вносити зміни до Конституції.....</i>	72

КОНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

<i>Сербія</i>	78
<i>Білорусь.....</i>	79

НОВИНИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ

Правління Асоціації міст України, яка представляє 978 громад-членів, звернулося до Президента України як до Гаранта Конституції за захистом конституційних прав місцевого самоврядування та мешканців громад від неправомірних дій правоохоронних органів. Про це повідомив мер Києва, голова АМУ В. Кличко.

У зверненні, затвердженому 28 січня 2022 року, наголошується на закріпленому в Конституції України праві народу України здійснювати владу через органи місцевого самоврядування, на гарантіях місцевого самоврядування, а також конституційному обов'язку органів державної влади та органів місцевого самоврядування діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Разом із цим, представники правоохоронних органів часто здійснюють свої повноваження щодо діяльності органів місцевого самоврядування з перевищенням меж, визначених законом та з порушенням процедур досудового слідства. При цьому деякі звинувачення ґрунтуються на доказах, одержаних незаконним шляхом або припущеннях, що прямо заборонено Конституцією України. Велика кількість кримінальних проваджень характеризується необґрунтованістю, багаторічною тривалістю розслідування, порушенням норм процесуального законодавства.

Такі порушення Конституції України призводять до порушень конституційних прав усіх мешканців громад.

Аналітику щодо системних порушень правоохоронців та конкретних фактів обмеження прав органів місцевого самоврядування Асоціація міст України спрямувала Генеральному прокурору.

«Переконані, що в сьогоденних умовах державна влада та місцеве самоврядування мають діяти спільно та злагоджено. Забезпечити це можливо не шляхом показових справ щодо посадових осіб місцевого самоврядування,

а ефективною та неупередженою роботою правоохоронних органів у чіткій відповідності до закону. Враховуючи вищезазначене, Асоціація міст України звертається за захистом прав органів місцевого самоврядування та мешканців громад, гарантованих Конституцією України, від неправомірних дій правоохоронних органів», – підкреслено у зверненні АМУ.

Також під час Правління АМУ мери міст обговорили спільні дії органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо формування системи територіальної оборони, заслухали інформацію про виконання рішень Правління АМУ, звіт про роботу Правління та Виконавчої дирекції АМУ за 2021 рік та план роботи Правління та Виконавчої дирекції АМУ на 2022 рік, обговорили Концепцію відзначення 30-річчя діяльності Асоціації міст України та прийняли нових членів до Асоціації (*Офіційний портал Києва (https://kyivcity.gov.ua/news/vitaliy_klichko_pravlinnya_amu_zvernulosa_do_prezidenta_schodo_tisku_z_boku_pravookhorontsiv_na_organ_i_mistsevogo_samovryaduvannya/). – 2022. – 28.01*).

Рада суддів України оголосила про початок конкурсу на посаду суддів Конституційного Суду України. Про це повідомляє пресслужба РСУ, передає Укрінформ.

Згідно з рішенням Ради суддів, заяви осіб, які виявили намір обійняти посаду судді КСУ, прийматимуться з 29 січня до 28 лютого включно. Документи, що будуть подані після закінчення цього терміну, не розглядатимуться, наголосили в РСУ (*Укрінформ (<https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3393813-rada-suddiv-ogolosila-novij-konkurs-na-posadu-suddi-ksu.html>). – 2022. – 28.01*).

Велика палата Конституційного Суду через відсутність кворуму відклала до 8 лютого розгляд справи щодо конституційності закону про відкриття ринку землі. Як передає Укрінформ, на засіданні у вівторок, 25 січня, виконувач обов'язків голови КС В. Кривенко оголосив, що для проведення засідання

необхідна присутність щонайменше 12 суддів із 18.

«Для проведення засідання необхідно, щоб було 12 суддів. У Конституційному Суді з 15 травня 2019 року Верховна Рада не призначає одного суддю. Із 18 вересня 2019 року 3'їзд суддів не призначає суддю. Двох суддів – Тупицького і Касмініна – без пояснень будь-яких причин державна охорона не пропускає у приміщення Конституційного Суду. Двоє суддів у відпустці і один суддя хворіє. Кворуму для проведення засідання Конституційного Суду немає», – сказав він.

У зв'язку з цим судді-доповідачі у даній справі Ігор Сліденко і Олександр Литвинов запропонували перенести розгляд справи на 10 год. 8 лютого, поінформував Кривенко (*Укрінформ* (<https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/3391202-rinok-zemli-konstitucijnij-sud-vidklav-rozglad-spravi-cerez-vidsutnist-kvorumu.html>). – 2022. – 25.01).

21 січня 2022 року розпочала офіційну роботу конкурсна комісія з добору кандидатів на посади членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (ВККС) (*Вища рада правосуддя* (<https://hcj.gov.ua/news/konkursna-komisiya-z-doboru-kandydativ-na-posady-chleniv-vkks-rozpoznayе-oficijnu-robotu>). – 2022. – 21.01).

Комісія з відбору кандидатів на посади членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (ВККС) на першому засіданні 21 січня обрала керівництво та затвердила регламент своєї роботи, а також встановила термін подання заявок кандидатами – 4 лютого – 4 березня 2022 року.

Головою конкурсної комісії обрали суддю у відставці федерального суду Королівської лави провінції Саскачеван (Канада) Теда Зажечну, заступником голови комісії – суддю Касаційного господарського суду у складі Верховного Суду Івана Міщенко.

«В нашій комісії є три міжнародні експерти, я один із них, я сам з Канади, – заявив Зажечна під час засідання. – Мій досвід роботи у сфері права становить 51 рік. Я брав участь у роботі Громадської ради міжнародних експертів, яка

працювала над призначенням 39 суддів Вищого антикорупційного суду. Так що досвід роботи в Україні в мене є. За останні 10 років я був 22 рази в Україні і мав можливість спілкуватися із майже 400 українськими суддями. Тому я знаю, які є в них сподівання щодо розвитку судової системи в Україні».

Загалом до комісії увійшли 6 членів – троє міжнародних експертів і троє українських. Кандидати у члени в ВККС зможуть подати документи з 4 лютого – саме тоді стартує конкурс, вони матимуть місяць на подачу документів, до 4 березня. Передбачено, що конкурс матиме декілька етапів, зокрема, з перевірки кандидатів інформацію щодо яких надаватиме НАБУ, а також громадські організації, серед яких ЦПК, DEJURE.

Наступний етап – співбесіди з кандидатами за підсумками яких комісія має відібрати 32 представники, з яких надалі ВРП обере 16-тьох кандидатів. Голова комісії сподівається, що відбір до ВККС завершать влітку.

Нагадаємо, ВККС має складатися з шістнадцяти членів, які призначаються Вищою радою правосуддя за результатами конкурсу терміном на чотири роки. Однак вже за умови призначення 11 членів, комісія вважатиметься повноважною. Восьмеро з них призначатимуться з-поміж суддів або суддів у відставці. На посади до ВККС зможуть претендувати громадяни, які володіють державною мовою, мають вищу юридичну освіту та мінімум 15 років стажу професійної діяльності у сфері права та відповідають критеріям доброчесності, професійної компетентності, а також за своїми моральними якостями здатні виконувати повноваження члена ВККС.

Члени комісії на засіданні 21 січня також затвердили положення конкурсної комісії, методологію та критерії оцінювання, форму заяви кандидатів (*Суспільне* (<https://suspilne.media/199921-komisia-z-vidboru-kandidativ-na-posady-cleniv-vkks-obrala-kerivnictvo-so-vidomo/>). – 2022. – 21.01).

Народні депутати 6 січня внесли до парламенту законопроект про внесення змін

до деяких законів України щодо врегулювання питання запровадження карантину. Про це свідчать дані з картки законопроекту, пише УНН.

Проект закону №6508, зокрема, передбачає, що карантин встановлює Кабінет Міністрів на строк, який не перевищує двох місяців, і його можуть подовжити у разі несприятливої епідемічної ситуації.

Відповідно до запропонованих змін, карантин на території, яка розташована у межах більше ніж шести областей (зокрема Автономної Республіки Крим, міст Києва та Севастополя)

запроваджує уряд за погодженням із Радою національної безпеки і оборони України.

Також законопроект пропонує внести зміни, якими зокрема розширюється компетенція РНБО в частині погодження встановлення урядом карантину на території, яка розташована у межах більше ніж шести областей (зокрема Автономної Республіки Крим, міст Києва та Севастополя) (*УНН (<https://www.unn.com.ua/uk/news/1959602-v-ukrayini-khochut-zminiti-umovi-karantinu-u-radu-vneseno-zakonoproekt>). – 2021. – 10.01*).

КОНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ УКРАЇНИ

Конституційний Суд України розглядатиме справу за поданням народних депутатів щодо конституційності указів Президента В. Зеленського, якими було відсторонено з посад суддів КСУ О. Тупицького і О. Касмініна, у порядку усного провадження. Як передає Укрінформ, про це поінформувала в Телеграмі представник Верховної Ради у КСУ, народний депутат із парламентської фракції “Слуга народу” О. Совгіря.

“Конституційний Суд визначився із формою конституційного провадження у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо відповідності Конституції України указів Президента України “Про відсторонення від посади судді Конституційного Суду України” від 29 грудня 2020 року, “Про відсторонення від посади судді Конституційного Суду України” від 26 лютого 2021 року, “Про деякі питання забезпечення національної безпеки України” від 27 березня 2021 року (т.зв. справа Тупицького О. та Касмініна О.)”, – зазначила Совгіря.

За її словами, справа розглядатиметься у порядку усного провадження, тобто із заслуховуванням народних депутатів, що внесли конституційне подання, представників Верховної Ради та Президента у КСУ, експертів (*Укрінформ (<https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3388771-ksu-viznacivsa-iz-formou-rozgladu-spravi-pro-vidstoronenna-tupickogo-i-kasminina-deputatka.html>). – 2022. – 20.01*).

Дострокового припинення повноважень Верховної Ради не відбудеться через відсутність підстав для цього. Як передає Укрінформ, про це представниця ВР у Конституційному суді, народний депутат Ольга Совгіря повідомила в Телеграмі.

«У зв'язку з активізацією окремих “політичних експертів”, які стверджують, що, оскільки Верховна Рада не збиралася протягом 30 днів на пленарні засідання, її повноваження можуть бути припинені достроково, звертаю увагу на наявність тлумачення цього положення Конституції в рішенні Конституційного Суду від 19.05.2004 р. № 11-рп/2004», – написала вона.

Як зауважила Совгіря, «словосполучення “пленарні засідання не можуть розпочатися”, що вживається в частині другій статті 90, пункті 8 частини першої статті 106 Конституції України, згідно із цим рішенням, треба розуміти так, що пленарні засідання Верховної Ради України не можуть розпочатися через недодержання порядку роботи ВРУ, встановленого Конституцією України і Регламентом Верховної Ради України, що унеможливує здійснення парламентом конституційних повноважень єдиного органу законодавчої влади в Україні (пункт 2 резолютивної частини)».

Зміна календарного плану роботи ВРУ, за її словами, відбулася з додержанням встановленого порядку роботи парламенту у встановлений

Конституцією України і Регламентом ВРУ спосіб через ухвалення відповідної постанови Верховної Ради від 16.12.2021 р. № 1972-IX.

«Таким чином підстави для дострокового припинення повноважень парламенту відсутні», – резюмувала Совгіря (*Українформ* (<https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3387149-predstavnicaradi-u-ksu-sprostuvala-zaavi-ekspertiv-pro-mozlivij-rozpusk-parlamentu.html>)). – 2022. – 18.01).

На переконання ексголови Державної регуляторної служби К. Ляпіної, урядовий законопроект, яким передбачається створення Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту, суперечить Конституції, оскільки президенту надаються невластиві йому повноваження.

За її словами, в запропонованому урядом варіанті створення Нацкомісії з регулювання в сфері транспорту не забезпечується незалежність регулятора, як передбачено законодавством. Адже членів НКРТ, згідно з проектом, має призначати президент, і сама комісія буде йому під порядкова.

«Я думаю, що на це звернуть увагу всі, і Конституційний суд. Бо у нього ж загальний висновок про повноваження президента по тих рішеннях, по яких прийшлося переглядати спосіб формування і НКРЕКП, і комісії по цінним паперам. Тому якщо це незалежний регулятор, то зрозуміло, що прийдеться змінювати спосіб його формування. Не може його формувати одна персона, це не є президентські повноваження», – пояснила Ляпіна.

Вона наголосила: регулятор має бути незалежною інституцією, щоб проводити об'єктивну та виважену тарифну політику в сфері транспортних перевезень (*Главком* <https://glavcom.ua/economics/finances/projekt-pro-stvorennja-nackomisiji-z-pitan-transportu-superechit-konstituciji-ekspert-815043.html>). – 2022. – 17.01).

Член Вищої ради правосуддя, який подав у відставку, П. Гречківський припускає, що Конституційний суд визнає неконституційною Етичну раду при ВРП. Про це він сказав в інтерв'ю Українським Новинам.

«У 2020 році КСУ визнав неконституційними аналогічні положення іншого закону. Зокрема, суд зазначив, що конституційний орган не може перебувати під контролем створеного при ньому допоміжного органу або комісії. Тому якщо комісія з питань добропорядності та етики при ВСП у складі іноземців була неконституційною два роки тому, чому Етична рада у складі іноземців може бути визнана конституційною сьогодні? Ці два органи мають тотожну модель і подібні завдання, і ВРП це неодноразово обґрунтовувала публічно», – заявив Гречківський.

За його словами, добір та оцінка членів ВРП – це конституційна функція, яку Конституція покладає на чітко визначене коло суб'єктів.

«Не можна ухвалити закон, яким заснувати новий орган та передати йому контроль за суб'єктами формування ВРП. По суті, таким законом перерозподіляються конституційні повноваження. Це порушення Конституції», – зазначив Гречківський.

Він додав, що Вища рада правосуддя є стороною у цьому конституційному провадженні та сподівається, що члени ВРП гідно представлять у суді ту позицію, яку системно формували кілька років, і це відбудеться найближчим часом (*Українські новини* (<https://ukranews.com/ua/news/829702-ekschlen-vrp-grechivskijj-prypuskaye-vuznannya-ks-etychnoyi-rady-nekonstytutsijnym>)). – 2022. – 27.01).

ОПЗЖ оспорує у Конституційному Суді норми закону, які дискримінують педагогічних працівників. Як повідомив народний депутат від «Опозиційної платформи – за життя» В. Німченко, 20 січня 2022 року Конституційний Суд України у закритому режимі розпочав розгляд конституційного звернення 56 народних депутатів – представників політичної партії ОПОЗИЦІЙНА ПЛАТФОРМА – ЗА ЖИТТЯ – щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про повну загальну середню освіту» № 463-IX.

Народні депутати, як суб'єкти конституційного звернення, реалізували

своє право на судовий захист прав і свобод педагогічних працівників, трудові права яких були ущемлені оспорюваними нормами.

«Оспорювані положення закону нівелюють гарантоване громадянам право на працю, вводять дискримінаційні трудові умови для осіб, які досягли пенсійного віку, а отже, суперечать приписам статей 24 і

43 Конституції України. По суті, держава узаконила дискримінацію за віковим цензом», – наголосив Німченко (*Опозиційна платформа – за жумтя* (https://zagittya.com.ua/ua/news/novosti/vasilij_nimchenko_opzzh_osparivaet_v_konstitucionnom_sude_normy_zakona_diskriminirujuschie_pedagogicheskikh_rabotnikov.html)). – 2022. – 21.01).

СУСПІЛЬНА ДУМКА

М. Хомчук, Закон і Бізнес: Етичний бар'єр

На черговому засіданні етична рада нарешті визначилася зі списком кандидатів, які будуть допущені до співбесіди на шляху до посади члена Вищої ради правосуддя. Проте пощастило не всім. Декого планують перевіряти додатково. Крім того, одному претенденту вже відмовили в допуску.

З активною позицією

Згідно з рішенням ЕР надалі на місце у ВРП зможуть претендувати 35 осіб. Серед них – кандидати від Верховної Ради, з'їзду представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ, а також XIX позачергового з'їзду суддів.

Насамперед перевірку на відповідність критеріям професійної етики та добросовісності пройшли 14 осіб, яких рекомендувала ВРП. При цьому серед претендентів на посаду члена цього органу є і судді, і адвокати, і навіть детективи та судові експерти.

Сергій Бабій майже 10 років здійснює правосуддя в Павлоградському міськрайонному суді Дніпропетровської області. Він переконує, що не спонтанно вирішив узяти участь у конкурсі. Адже законник ще на початку минулого року звертався до ВР з повідомленням про намір стати членом ВРП.

Микола Войнарівський займає посаду голови Миколаївського районного суду. За його словами, насамперед необхідно постійно та наполегливо працювати над собою. Тому правник має бажання власними стараннями змінити на краще судову систему.

Роман Голуботовський працює в Дніпропетровському окружному адміністративному суді. У мотиваційному листі він зазначив, що протягом свого професійного шляху відчуває потребу долучитися до захисту незалежності та авторитету Феміди.

Лариса Гольник відправляє правосуддя в Октябрському районному суді м. Полтави. За словами законниці, суспільство сприймає її як суддю-викривача та дисидента, а також білу ворону в мантії, котра кинула виклик корупційній системі та негласним суддівським традиціям. Утім, це швидше завищена самооцінка, що вибудовується на підставі протистояння із частиною колективу, де людина працює. Також вона відома світлинами з особою, яку підозрюють у вбивстві людини, та товаришуванням з організаціями, які фінансуються за рахунок грантів.

Олена Заїчко працює в Харківському окружному адміністративному суді. На її переконання, саме ВРП має всі необхідні важелі задля того, щоб стати рушійним механізмом для кардинальних змін ситуації щодо кадрового наповнення та незалежності Феміди.

Володимир Куценко в цьому році зайняв посаду судового експерта в Міністерстві юстиції. Він планує створити міцне підґрунтя для подальшої діяльності судової гілки влади, посиляючись на власні наукові знання, міжнародний досвід та практичні навички.

Юлія Лукошкіна займається адвокатською діяльністю. Для неї мотивацією подати свою кандидатуру на участь у конкурсі на посаду

у ВРП виступило глибоке розуміння потреб судової системи з погляду захисту фізичних та юридичних осіб.

Роман Маселко кілька років тому розпочав підприємницьку діяльність у сфері права. Він вже не вперше намагається пройти відбір до ВРП. А до того часу активно скаржився на суддів до тієї ж Ради, перетворивши цю діяльність чи не на основу для себе. Звісно, крім освоєння грантів.

Микола Мороз двічі брав участь у конкурсі на посади у Верховному Суді. Основним мотивом його волевиявлення стати членом ВРП є бажання ефективно попрацювати над процесом реформ, що покликані сприяти становленню нашої держави.

В'ячеслав Талько вже долучався до практичної роботи в Раді. Протягом 2017–2021 рр. він працював інспектором служби секретаріату ВРП. В. Талько вважає своїм громадянським обов'язком займати активну позицію у визначальній для блага суспільства справі.

В'ячеслав Тиховліс займає посаду керуючого в адвокатському бюро. На його переконання, принцип справедливості повинен застосовуватися в обов'язковому порядку не лише суддями, а й до самих володарів мантий.

Андрій Шульга тривалий час займається адвокатською діяльністю. Він запевняє, що його досвід роботи щодо захисту прав та інтересів громадян може посприяти покращенню роботи органів судової влади.

Роман Яроменок працює старшим детективом у Національному антикорупційному бюро. На його погляд, зміни в судовій системі відбудуться лише після того, як крісла членів ВРП займуть чесні фахівці, що мають позитивну репутацію в суспільстві.

Оксана Ярощук буде своєю кар'єру в Дніпропетровській обласній прокуратурі. У мотиваційному листі вона написала, що має єдину мету – стати гідним представником конституційного органу суддівського самоврядування.

Вистояли не всі

Водночас від з'їзду представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ ЄР ухвалила рішення до співбесіди допустити Олексія Гороха,

Оксану Грабовську, Дмитра Лук'янова, Сергія Меленка, Лідію Москвич, Лілію Орел, Миколу Хавронюка, Віталія Яроцького.

При цьому першим претендентом, який дістав відмову в допуску, став Сергій Юлдашев. Нагадаємо: він займав різні керівні посади в органах прокуратури протягом 2001–2015 рр.

Згодом йому присвоїли вчене звання доцента кафедри господарського, повітряного та космічного права Національного авіаційного університету. У мотиваційному листі С. Юлдашев зазначив, що має бажання створити умови для утвердження в нашій державі незалежної та ефективної судової влади, яка викликатиме довіру. Проте перевірку від ЄР цьому кандидату пройти не вдалося.

Натомість від позачергового ХІХ з'їзду суддів до співбесіди допущені Любов Грушковська, Дмитро Гудима, Інна Калугіна, Владислав Костенко, Іван Котубей, Світлана Кругова, Ігор Кушнір, Юрій Мацюк, Олег Могильний, Людмила Нерода, Олександр Панасюк, Віктор Фомін, Ірина Шаповалова. (докладніше про кандидатів див. у статті «Досвідчені та охочі до змін», «ЗіБ». – Прим. ред.).

Крім того, для додаткової перевірки члени Ради відклали прийняття рішення про допуск Олександра Бойка. Він з 2012 р. й дотепер працює в Орджонікідзевському районному суді м. Запоріжжя. Як з'ясувалося, володар мантиї вже вчетверте подає свою кандидатуру. При цьому, за словами О. Бойка, його внутрішня рушійна сила та мотиви залишаються незмінними. Насамперед чоловік бажає обмежити сторонній вплив на суддів. Претендент наголосив, що особисто його не влаштовує те, на що сьогодні перетворили третю гілку влади. Законник упевнений у своїх можливостях змінити ситуацію або ж удало протистояти негативним процесам.

На перетинанні інтересів

Однак тільки час покаже, що скажуть із цього приводу члени Ради. Бо навряд чи дійсно незалежний орган суддівського врядування влаштовуватиме тих, хто лобював саме такий склад ЄР та вирішальний голос у ній для іноземних представників.

Утім, як зауважують експерти, у деяких членів ЄР може виникнути конфлікт інтересів через перетинання спонсорів та суб'єктів висування деяких кандидатів. Як вийдуть члени ЄР із цієї ситуації, багато в чому залежить від позиції саме української частини, оскільки бодай один голос за кандидата вона має дати. І це вже буде першим випробуванням для того, аби проявити себе або як дійсно незалежний суб'єкт конкурсу, або як весільний генерал.

Голова ЄР Лев Кишакевич підкреслив, що строк для підготовки відповідного проекту висновку продовжено до 30 грудня. Тож про те, як із цим завданням упорасться ЄР і на які якості кандидатів вона орієнтуватиметься насамперед, дізнаємося вже в новому році (*Закон і Бізнес* (https://zib.com.ua/ua/150167-er_provela_pershu_chistku_kandidativ_u_vrp_hto_zupinivsyu_na.html). – 2021. – 25-31.12).

Р. Смалюк, ЦППР.Блоги: Як вимірюють правосуддя? Про інструменти оцінювання судових систем

Як виміряти ефективність судової системи? Здавалося б, коли ми говоримо про правосуддя чи судочинство, то виміряти їх неможливо, бо, як відомо, кожна судова справа – особлива і вимагає індивідуального підходу. Насправді органи правосуддя генерують великий масив кількісних даних про свою роботу, завдяки якому можна прослідкувати певні тенденції, які існують як у судочинстві в цілому, так і щодо окремих категорій справ. Крім того, з правосуддям стикається велика кількість людей, персональний досвід яких також можна використати для оцінки. Так само значення може мати загальне враження людей про роботу судів. За використання правильного підходу можна отримати досить об'єктивні і порівняльні дані щодо діяльності систем правосуддя різних країн.

Звідси наступне питання: а для чого взагалі оцінювати/вимірювати правосуддя? Ключова мета – отримати дані для прийняття усвідомлених рішень:

- державою – щодо напрямів та пріоритетів подальшого розвитку судової системи, оскільки оцінювання дає змогу виявити її «сильні» та «слабкі» сторони;

- міжнародними організаціями – для вироблення міжнародної політики і стандартів, заохочення кращих практик;

- іноземними державами – як варто налагоджувати партнерські відносини з державою, оскільки очевидно, що мало хто зацікавлений у тісній співпраці з країною, в

якій масовими є порушення прав людини, а інвестиції незахищеними;

- інвесторами – чи варто спрямовувати інвестиції в країну;

- громадянами – чи варто звертатися до суду, оскільки, якщо розгляд справи триває дуже довго або неможливо виконати судові рішення, то можливо варто шукати інші шляхи вирішення спору.

Крім того, оцінювання, яке проводиться за єдиною методологією для декількох країн (або навіть для декількох судів в межах однієї країни), дозволяє виокремити кращі практики, які забезпечують вищу ефективність судочинства. Запозичення цих практик дозволяє досягти позитивних результатів у коротші терміни, уникаючи великої кількості помилок.

Ми дослідили ключові інструменти оцінки систем правосуддя, які використовує міжнародна спільнота, і розповімо вам про них.

Інструменти загальної оцінки, які серед інших показників охоплюють питання правосуддя

ІНДЕКС ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА (Rule of Law Index)

Хто проводить? Міжнародна неурядова організація World Justice Project (WJP).

Яка регулярність? Оцінювання проводиться щороку з 2012 року (у 2015 році методологія була оновлена, а тому оцінки за попередні роки не є повністю сумісними).

Яке охоплення?

За даними звіту за 2021 рік оцінювання охопило 139 країн та юрисдикцій, а його результати базуються на опитуваннях понад 138 000 домогосподарств та 4 200 юристів-практиків та експертів.

Які показники оцінюються?

Як зазначає WJP, Індекс – це єдиний глобальний інструмент, який всебічно розглядає верховенство права. Оцінювання проводиться за вісьмома факторами, з яких два безпосередньо стосуються судочинства (цивільного та кримінального), водночас решта також певною мірою зачіпають питання судочинства (поширеність корупції серед суддів, притягнення їх до відповідальності, судовий контроль за державною владою).

За Індексом верховенства права, судочинство оцінюється за такими показниками:

- цивільне судочинство: доступність; своєчасність розгляду справ; відсутність дискримінації, корупції та незаконного впливу державної влади; доступність, ефективність та безсторонність альтернативних способів вирішення спорів;

- кримінальне судочинство: ефективність розслідування та судового розгляду; ефективність виправної системи у зменшенні злочинної поведінки; безсторонність; відсутність корупції та незаконного впливу державної влади; належність процесу щодо обвинувачених і дотримання їхніх прав.

Як проводиться? На підставі аналізу всіх показників державі ставиться оцінка від 0 до 1, де 1 свідчить про найвищу «прихильність» до верховенства права (аналогічно виставляється оцінка за кожним показником та його складовими). Для оцінювання використовуються два способи збору даних:

- соціологічні опитування громадян, які проводяться в кожній країні з вибіркою, як правило, в 1 тис. респондентів, з періодичністю в декілька років (в Україні востаннє проводилося в 2017 році) і включають в себе понад 300 запитань щодо досвіду респондента і його уявлень про певні явища;

- заповнення спеціальних опитувальників юристами, експертами та науковцями, які практикують у відповідній країні та

спеціалізуються у певній галузі права. Такі опитування є щорічними, а до їх заповнення залучають понад 300 експертів у кожній країні. Окремі питання в опитувальнику сформульовані як гіпотетична ситуація, і експерт має обрати спосіб її вирішення із запропонованих, (наприклад: як, ким і коли вирішиться спір між двома сусідами).

Отримана інформація переводиться командою Індeksu у числовий вираз та додатково перевіряється, зокрема з використанням сторонніх джерел (даних, досліджень національних та міжнародних організацій).

Хто «лідирує»?

За даними звіту за 2021 рік, світовими лідерами за загальним показником індексу верховенства права є Данія (0,9 бали), Норвегія (0,9 бали) та Фінляндія (0,88 бали).

Найвищі оцінки за показниками цивільного судочинства у Данії (0,86 бали), Норвегії (0,85 бали) та Німеччини (0,84 бали), а кримінального – Норвегії (0,85 бали), Фінляндії (0,84 бали) та Данії (0,83 бали).

Які результати в Україні?

За даними Індeksu, рівень верховенства права в Україні знаходиться на стабільно середньому рівні. Станом на 2021 рік загальна оцінка становить 0,51 бали (порівняно з 2015 роком оцінка зросла лише на 0,03 пункта) і Україна посідає 74 позицію зі 139 оцінених країн.

За цивільним судочинством показник дещо кращий і становить 0,54 бали (64 місце), й у порівнянні з 2015 роком він виріс на 0,05 пункта. Значно гіршим є показник кримінального судочинства, який становить лише 0,37 бала (91 місце) і після незначного покращення у 2016 році, знизився на 0,03 пункта. На ці оцінки найбільш негативно вплинули поширеність корупції та наявність політичного впливу у сфері правосуддя.

«СВОБОДА У СВІТІ» (Freedom in the World)

Хто проводить? Міжнародна неурядова правозахисна організація «Freedom House».

Яка регулярність? Оцінювання проводиться щороку. Перші моніторинги розпочалися ще в 50-их роках ХХ століття і згодом методологія неодноразово змінювалася.

Яке охоплення? За даними звіту за 2021 рік, оцінювання охопило 195 країн та 15 територій, а його результати базуються на оцінках понад 125 аналітиків і майже 40 радників.

Які показники оцінюються? Звіт є моніторинговим інструментом стану дотримання політичних прав та громадянських свобод у різних країнах. У межах оцінки країни за кожним з 10 питань у сфері політичних прав та 15 питань у сфері громадянських свобод виставляється від 0 (найнижча ступінь свободи) до 4 (найвища ступінь свободи) балів. За результатами оцінки країні присвоюється статус: «Вільна», «Частково вільна», «Не вільна».

Складовою моніторингу є оцінка системи правосуддя, в межах якої, зокрема, досліджують питання незалежності суддів, способу їх призначення, справедливості розгляду ними справ, ефективності виконання судових рішень, дотримання належної правової процедури в цивільних та кримінальних справах (зокрема дотримання прав, доступності правової допомоги та суду). Крім того, оцінюється і діяльність прокуратури та органів правопорядку, їх професійність, незалежність від політичного впливу чи «впливових приватних інтересів». Як зазначено в методології, ключовий акцент при оцінці робиться саме на практичному втіленні правових гарантій, передбачених у законах.

Як проводиться?

До проведення оцінки залучаються зовнішні аналітики, які використовуючи результати польових досліджень, інформацію, отриману за результатами консультацій з місцевими експертами та від неурядових організацій, влади та низки інших джерел, виставляють бали. До рецензування цих балів залучаються зовнішні радники, а самі бали проходять серію обговорень і по суті є результатом консенсусу між зовнішніми експертами (аналітиками, радниками) і командою Freedom House.

Хто «лідирує»?

За результатами останнього оцінювання, безумовними лідерами з максимально можливим показником (100 балів зі 100) є Фінляндія, Норвегія та Швеція.

Які результати в Україні?

За даними звіту за 2021 рік, Україну віднесено до категорії «частково вільних» країн (60 балів зі 100 можливих). В оцінці системи правосуддя показники є критично низькими. Так, за показником «Чи існує незалежна судова влада» отримано всього 1 бал з 4 можливих. Така ж оцінка поставлена за показником належності правової процедури у цивільних і кримінальних справах. При цьому 1 бал за незалежність судової влади Україна отримує, починаючи з 2013 року, а ось ситуація з належністю правової процедури у справах взагалі погіршилася на 1 бал порівно з попередніми періодами.

Крім зазначених, існують й інші інструменти оцінки, які використовують у світовій практиці та частково охоплюють питання ефективності правосуддя. Серед них, зокрема:

«Світові показники врядування» (Worldwide Governance Indicators) – інструмент, який по суті є агрегатором опитувань та досліджень щодо показників належного урядування в різних країнах світу. Використовуючи різноманітні методики, автори дослідження узагальнюють та підсумовують ці показники, виставляючи бали від -2,5 до 2,5 (вище значення відображає кращий показник врядування). За рівнем верховенства права у 2020 році «лідерами» рейтингу є Фінляндія (2,08 бали), Норвегія (1,98 бали) та Нова Зеландія (1,88 бали). За цим показником Україна отримала -0,67 бали, покращивши свій бал порівняно з 2014 роком (-0,79). Проте цей показник залишається нижчим за середній по світу (близько -0,2);

«Індекс трансформації Бертельсмана» (Bertelsmann Transformation Index) – вимірює стан розвитку та управління процесами політичної і економічної трансформації в країнах, що розвиваються, та з перехідною економікою. До оцінювання залучаються по 2 експерти (міжнародний та місцевий), які на основі стандартизованих запитань проводять аналіз, з наступним рецензуванням науково-консультативною радою. У 2020 році Україна отримала 6 балів (з 10 можливих) за показником незалежності судової влади (середньосвітовий показник – 5). Для порівняння, у 2014 році оцінка становила 5 балів, і після незначного підвищення у 2016 році до 6 балів залишається незмінною;

«Індекс конкурентоспроможності» (Global Competitiveness Index) – інструмент, який вимірює спроможність країн забезпечити високий рівень добробуту для своїх громадян. Оцінювання проводиться за 103 індикаторами, що згруповані у 12 «стовпів» (наприклад, інституції, інфраструктура, розвиток інформаційно-комунікаційних технологій, макроекономічна стабільність та ін.). Оцінювання проводиться на підставі даних від міжнародних організацій та результатів опитувань бізнесу. За зведеним показником конкурентоспроможності у 2019 році Україна отримала 57 балів зі 100 можливих (85 місце зі 141 оцінених країн). Проте за показником незалежності судової системи Україна отримала лише 3 бали з 7 можливих, посівши 105 місце. «Лідерами» рейтингу є Сінгапур (85 балів), Сполучені Штати Америки (84 бали) та Гонконг (83 бали);

«Індекс свободи людини» (Human Freedom Index) – інструмент оцінки рівня персональної, цивільної та економічної свободи людини у світі. У межах дослідження оцінюють 82 індикатори, що відображають рівень свободи в країні. Серед них і рівень верховенства права (справедлива процедура, цивільне/кримінальне судочинство) та система правосуддя. Для оцінювання використовують результати досліджень різноманітних організацій та аналітичних центрів (WJP, Freedom House, Bertelsmann Stiftung, International Monetary Fund, World Economic Forum та ін.). Наприклад, рівень верховенства права оцінюється з використанням даних Індексу верховенства права від WJP. За даними звіту 2021 року, Україна зайняла 98 місце серед 165 оцінених країн, піднявшись на вісім позицій порівняно з 2018–2019 роками. За рівнем верховенства права Україна отримала 4,6 бали, а за індикаторами незалежності та неупередженості судової системи – 4 та 3,8 бали відповідно (максимальний бал – 10). Зведений середньосвітовий показник свободи людини становить 7,12 балів, а «лідерами» рейтингу є Швейцарія, Нова Зеландія та Данія;

«Індикатори сталого врядування» (Sustainable Governance Indicators) – моніторинговий інструмент, для обрахунку

якого використовують кількісні показники (офіційну статистику) та якісні показники (експертну оцінку, яка проводиться принаймні 2 експертами на країну). Інструмент охоплює лише країни, які входять до Європейського Союзу та Організації економічного співробітництва та розвитку (OECD). За цією методологією Україна не оцінюється. «Лідерами» за узагальненим показником рівня втілення верховенства права є Данія, Нова Зеландія, Норвегія та Швеція.

Крім того, раніше, для оцінки бізнес-клімату в країні, Світовий банк використовував такий моніторинговий інструмент як Doing Business, який включав і параметри, що залежать від системи правосуддя. У 2021 році через виявлені порушення при підготовці попередніх досліджень, що призводили до необ'єктивності виставлених оцінок, такий моніторинг був зупинений.

Спеціалізовані інструменти оцінки систем правосуддя

«СИСТЕМИ ПРАВОСУДДЯ В ЄВРОПІ» (European judicial systems CEPEJ Evaluation Report)

Хто проводить? Європейська комісія з питань ефективності правосуддя (CEPEJ) – орган, створений Комітетом міністрів Ради Європи, до якого входять експерти з 47 країн-членів Ради Європи.

Яка регулярність? Оцінювання проводиться щодва роки, починаючи з 2004 року.

Яке охоплення? В останньому оцінюванні (2018–2020 роки) взяли участь 45 країн-членів Ради Європи (Ліхтенштейн та Сан-Маріно не надали дані), а також Ізраїль, Марокко та Казахстан.

Які показники оцінюють? Оцінювання CEPEJ є одним із найбільш комплексних досліджень, присвячених саме системі правосуддя, та охоплює різні її аспекти, зокрема:

- функціонування судової системи (кількість суддів, кар'єрні питання, витрати на утримання судів, використання інформаційних технологій у діяльності судів, доступність правової допомоги та альтернативних методів вирішення спорів);

- ефективність роботи судової системи (відсоток розгляду справ, розрахунковий час подолання залишку справ, показник надходження та вирішення справ);

- функціонування органів прокуратури (навантаження, кар'єрні питання, витрати на утримання органів прокуратури);

- діяльність адвокатів, нотаріусів, судових експертів тощо.

Дослідження дозволяє порівняти ефективність систем правосуддя в різних країнах на основі єдиної методології, а регулярний характер такого аналізу – оцінити досягнутий прогрес у сфері судової реформи.

Як проводиться оцінювання?

Кожна держава, що бере участь в оцінюванні, визначає власних національних кореспондентів, які заповнюють спеціальні опитувальники, надаючи кількісні та якісні дані. Далі секретаріат СЕРЕJ верифікує та уточнює у кореспондента отримані дані, ґрунтуючись на яких, експерти СЕРЕJ оцінюють систему правосуддя.

Хто «лідирує»?

Дослідження не передбачає ранжування систем правосуддя країн та виставлення узагальнених балів.

Які результати оцінювання України?

Ознайомитися з результатами оцінювання української системи правосуддя у 2018–2020 роках (інформація станом на 2018 рік) можна у базі даних СЕРЕJ або у відповідному звіті.

Для прикладу наведемо окремі результати оцінювання. Зокрема, звіт показав, що українська судова система не може впоратися з навантаженням. У 2018 році апеляційні суди розглянули лише 84% цивільних та 71% кримінальних справ порівняно з тими, що надійшли на розгляд, тоді як середній показник по Європі становить близько 100%. Також витрати на суди в Україні в розрахунку на одного жителя в чотири рази нижче, ніж в Європі, але водночас, бюджет системи правосуддя у відсотковому відношенні до ВВП є одним із найбільших.

Зовсім інші показники по органах прокуратури, бюджет яких становить майже 40% від бюджету всієї української системи

правосуддя. При цьому, навантаження на прокурорів є в десятки разів нижчим за європейські показники. Зокрема, середній показник в Європі щодо кількості обвинувальних справ, які надходять на розгляд одного прокурора, становить 189,65, водночас в Україні цей показник всього 2,37).

«МАТРИЦЯ ПОКАЗНИКІВ ПРАВОСУДДЯ ЄС» (EU Justice Scoreboard)

Хто проводить? Європейська комісія (European Commission) – орган виконавчої влади Європейського Союзу.

Яка регулярність? Оцінювання проводиться щороку, починаючи з 2013 року.

Яке охоплення? Оцінюються лише країни-члени Європейського Союзу (27 країн).

Які показники оцінюються? Scoreboard включає оцінку систем правосуддя за трьома критеріями:

- ефективність. Оцінка здійснюється зокрема за кількістю справ, які надійшли в суди, розрахунковим часом для подолання залишку справ, показником розгляду справ;

- якість – оцінюється наскільки доступною є правова допомога в країні, розмір судового збору і юридичних витрат, розвиток альтернативних способів вирішення спорів, доступність правосуддя для дітей, ресурси системи правосуддя (фінансові та людські), питання навчання суддів, діджиталізації;

- незалежність – оцінюється сприйняття незалежності суддів населенням та бізнесом, інституційна незалежність суддів, прокурорів та адвокатів.

Як проводиться оцінювання?

Оцінювання ґрунтується на багатьох джерелах – даних СЕРЕJ, Євростату, Євробарометру, інформації від Європейської комісії, європейських професійних об'єднань, контактних осіб від держави (по одному представнику від судової влади та міністерства юстиції), національних експертів. Команда Scoreboard систематизує та аналізує ці дані за визначеними у звіті показниками та за окремими показниками виставляє бали, які відображають наявність та доступність певних інструментів у судовій системі (наприклад,

захищеного відеозв'язку між судом та органами прокуратури).

Хто «лідирує» за результатами оцінювання?

Scoreboard не просуває жоден конкретний тип системи правосуддя та не визначає рекомендовані/середні показники за кожним з критеріїв. Мета цього інструменту – допомогти ЄС і його членам оцінити і покращити ефективність національних систем правосуддя шляхом надання об'єктивних, надійних і порівняльних даних. Коментуючи важливість Scoreboard, Європейський комісар з питань юстиції у вступному слові до останнього видання зазначив, що дані звіту повинні «підтримувати діалог між державами-членами, сприяти їм в обміні досвідом з метою навчання та допомоги одна одній, щоб в підсумку покращити рівень верховенства права в Європейському Союзі».

Які результати оцінювання України?

Україна не є членом Європейського Союзу, а тому оцінювання її системи правосуддя за цією методологією не проводиться.

Зважаючи на євроінтеграційний курс України та прагнення впровадити міжнародні стандарти і кращі практики Ради Європи і Європейського Союзу, цей інструмент є корисним та важливим, особливо при впровадженні реформи правосуддя та оцінки її імплементації. Саме на цьому інструменті зосереджена увага Європейського парламенту, який у резолюції №2019/2202(INI), ухваленій у лютому 2021 року, щодо виконання Україною Угоди про асоціацію серед іншого рекомендував використовувати EU Justice Scoreboard для оцінки прогресу та корегування реформ у сфері правосуддя, що проводяться в Україні.

З 1 грудня 2021 року за підтримки Європейського Союзу та Міжнародного Фонду «Відродження» в межах спільної ініціативи

«EU4USociety» Центр політико-правових реформ розпочав проєкт «Оцінка української системи правосуддя за методикою EU Justice Scoreboard», який дозволить виокремити переваги та недоліки функціонування української системи правосуддя у порівнянні з системами держав-членів ЄС, а також визначити пріоритети подальшого розвитку та вдосконалення.

Крім того, протягом січня 2021 – січня 2024 року Радою Європи за спільною ініціативою з Європейським Союзом, буде проводитися оцінка результатів судових реформ у країнах Східного партнерства (Вірменія, Азербайджан, Білорусь, Грузія, Молдова, Україна) – «Показники правосуддя Східного партнерства» (Justice Dashboard EaP). Мета проєкту – допомогти країнам досягти ефективного, систематичного моніторингу на основі даних та оцінки якості, ефективності, незалежності та підзвітності їхніх систем правосуддя. В свою чергу це дозволить країнам-партнерам оцінити власний вплив їхніх зусиль у сфері судової реформи.

Оцінювання має охопити питання ефективності і продуктивності системи правосуддя (показники надходження та розгляду справ, розрахункового часу для подолання залишку справ, моніторингу і оцінки суддів), доступу до правової допомоги, суддівської та прокурорської кар'єр, альтернативних способів вирішення спорів, діяльності судових рад. З метою оцінки передбачається, що кожна країна призначить національного кореспондента, який буде комунікувати з СЕРЕП, надаючи необхідні дані на основі розроблених опитувальників (*Центр політико-правових реформ <https://pravo.org.ua/blogs/yak-vymiryuyut-pravosuddya/>. – 2022. – 12.01*).

В. Подоляка, Закон і Бізнес: Пріоритети в інноваціях

Експерти Європейської комісії з питань ефективності правосуддя (СЕРЕП) на черговому засіданні продемонстрували єдність у питанні розробки інструментів задля цифровізації Феміди. Вони пояснили, як в умо-

вах стрімкого розвитку технологій запобігати нехтуванню прав людини.

Користувач – у центрі проблеми

Нагадаємо: до складу СЕРЕП входять 47 держав. Основною метою комісії є підвищення

ефективності в роботі органів судової системи шляхом упровадження рекомендацій Ради Європи. Нині організація виступає ініціатором багатьох досліджень у зазначеній галузі.

Зокрема, на черговому засіданні експерти прийняли План дій СЕРЕJ на 2022–2025 рр., що насамперед стосується цифровізації правосуддя.

Документ покликаний узгодити ефективно застосування новітніх технологій з дотриманням основоположних прав людини.

У плані визначається основний орієнтир роботи комісії – завжди ставити користувача в центр проблеми, навіть у цифровому середовищі. Експерти підкреслили, що при цьому необхідно надавати ефективні та якісні послуги, які допоможуть особі відстояти власні права.

Як зазначає СЕРЕJ, їхнє завдання на наступні роки полягає в постійній праці над прозорістю та гуманністю Феміди. Водночас в умовах стрімкого розвитку технологій правосуддя має бути доступним для користувачів.

Задля підвищення наочності та розуміння в суспільстві експерти планують попрацювати над інформативністю в цих питаннях. Вони запевняють, що усвідомлюють свою відповідальність за впровадження інструментів, що стосуються цифровізації правосуддя.

Крім того, під час засідання комісія затвердила дорожню карту, яка повинна забезпечити належне виконання Європейської етичної хартії використання штучного інтелекту в судових системах. Саме ці документи в майбутньому будуть створювати механізм сертифікації інструментів і послуг при використанні законниками новітніх технологій.

Насамперед у хартії визначаються 5 ключових принципів, які необхідно враховувати при застосуванні штучного інтелекту. Ідеться про дотримання основоположних прав, відсутність дискримінації, якість і безпеку даних, неупередженість і достовірність, а також контроль користувачем.

Водночас дорожня карта передбачає запровадження системи заходів саме на базі СЕРЕJ. Це стосується і розробки інструментів для оцінки відповідності таких застосунків принципам хартії, і механізму моніторингу

в судовій системі. Разом з тим на засіданні наголосили на необхідності поширювати успішний досвід щодо використання інноваційних технологій в інших державах – членах РЄ.

Конкретні шляхи для покращень

На переконання членів СЕРЕJ, важливим їхнім внеском стало прийняття Керівних принципів щодо подання документів до суду в електронній формі та цифровізації судів. Цей документ передбачає низку ключових заходів, яких обов'язково мають дотримуватися держави під час розробки та впровадження в системі правосуддя новітніх технологій. Адже таким чином створюється цифровий канал для взаємодії між судами та користувачами (сторонами процесу, свідками, експертами та іншими суб'єктами).

Ті принципи складаються з 3 частин. У першій охоплюються правові аспекти побудови повної системи електронних судових послуг. Друга частина стосується соціально-культурних та організаційних аспектів з позиції користувача. У третій зосереджується увага на технічних нюансах. Водночас у додатку міститься контрольний перелік запитань, на які розробникам рекомендовано відповісти перед застосуванням електронної системи на практиці.

Також члени комісії затвердили Керівні принципи SATURN із судового тайм-менеджменту (4-ту редакцію). Зокрема, документ доповнили блоком про працівників апарату суду, адвокатів, судових експертів і виконавців.

У рекомендаціях експерти наголосили, що захисники мають звертатися і до позасудових процедур для вирішення спорів. Звичайно, якщо це доречно та в інтересах клієнта.

Про діяльність судових експертів у керівних принципах зазначили, що їхня робота може бути більш обмеженою, якщо стосується суто технічного питання і не потребує комплексних досліджень. В особливо складних випадках призначений консультант бере активну участь у процесі для виявлення всіх необхідних деталей.

Насамкінець на засіданні визначилися з Програмою діяльності СЕРЕJ на 2022–2023 рр.

Згідно з документом комісія й надалі планує досліджувати результати роботи різних органів судової влади, аналізувати наявні проблеми, а також шукати конкретні шляхи для покращень, враховуючи потреби кожної держави-члена. Серед ключових стратегічних пріоритетів залишаються незалежність та ефективність правосуддя.

Перший крок до визнання

Водночас під час засідання на європейському рівні визнали досягнення українських правників. Адже саме на цьому заході відбувалася церемонія нагородження премією «Кришталеві ваги правосуддя», одним із призерів якої став Київський районний суд м. Одеси.

Зазначимо, що українських служителів Феміди вперше так високо оцінили на конкурсі інноваційних судових практик від РС. Преміальним став проєкт щодо створення та розвитку Громадського центру правосуддя в Одеській області.

За словами засновників, діяльність центру являє собою злагоджений механізм, завдяки якому громадяни мають змогу отримувати безкоштовну й при цьому кваліфіковану юридичну допомогу. Серед усіх фіналістів конкурсу тільки від України висунули проєкт, який безпосередньо впливає на стан відправлення правосуддя. Мова йде про довіру до Феміди, адже учасники проваджень можуть отримати консультацію як до, так

і після судових засідань. Також важливим питанням є і доступність правосуддя, оскільки багатьом громадянам невідомо про їхні права та можливість отримати безоплатну правову допомогу, що гарантується державою. Саме із цими викликами намагаються впоратись у ГЦП.

Міжнародних експертів найбільше вразило, що таку потужну організацію створили на волонтерських засадах. На думку дипломатів, визнання цього проєкту може стати першим кроком для поширення досвіду щодо діяльності аналогічних центрів не тільки в Україні.

Також призерами премії стали представники Франції та Данії. Зокрема, Міністерство юстиції Франції виступило з проєктом щодо спрощеного порядку подання скарг постраждалими від домашнього насильства з лікувального закладу. А працівники судової адміністрації Данії розробили для школярів віртуальну вікторину та навчальні веб-сайти, які складаються з ряду тематичних модулів стосовно судового процесу.

Натомість українські призери переконані, що своїм досягненням вони показали спроможність і надалі створювати суспільно значущі проєкти. Водночас це стало гучною заявою, що на європейському порядку денному має бути не тільки вирішення складних питань, а й відзначення вагомих здобутків (*Закон і Бізнес* (https://zib.com.ua/ua/150267-pravnikam_pokazali_yakim_chinom_varto_zastosovuvati_shtuchni.html). – 2022. – 12-21.01).

П. Бурквоський, Реанімаційний пакет реформ: «Яких ще реформ» бракує українцям?

Моновлада за два з половиною роки не впоралася з узятими перед виборцями зобов'язаннями змінити країну. Більш того, тепер важливо не допустити згортання реформ, започаткованих після Революції Гідності під тиском міжнародних партнерів.

Напівпорожня «склянка» довіри

Зірване обрання керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури – не просто демонстративне підсування «свині» з листівкою «Какая разница» під різдвяні ялинки

Білого дому, Даунінг-стріт 11, Єлисейського палацу, Федеральної канцелярії та ще кількох важливих для України локацій. Це ще й зухвале розхитування переповної чаші народного терпіння.

Пояснимо.

Ще в серпні, до «Кримської платформи» та розслідування Беллінгкету, до зірваних поставок кисню в ковідні лікарні та «тисячі за вакцинацію», ми поцікавилися в наших співвітчизників, що вони думають про реформи

в країні. Про всі разом і про деякі важливі зокрема.

Отримані результати ми порівняли з даними грудня 2019 року, коли уряд Олексія Гончарука та парламентська монобільшість обіцяли зробити все, «щоб українці жили довше, безпечніше, заможніше та щасливіше».

Слід визнати, що тоді громадяни назагал вірили новій владі, хоча навіть після перших

п'яти місяців роботи почали з'являтися сумніви в її здатності до проведення реформ. Тоді ще світлої пам'яті Ірина Бекешкіна стверджувала, що «нову» і «стару» владу об'єднує невміння комунікувати і пояснювати свої дії.

Проте минуло ще два роки, і суспільна оцінка здатності команди Володимира Зеленського досягати успіхів у втіленні реформ різко впала.

Чи вірите Ви в успіх реформ в Україні? (одна відповідь)



Дослідження проведене Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва спільно із соціологічною службою Центру Разумкова з 3 по 9 серпня 2021 року в усіх регіонах України за винятком Криму та окупованих територій Донецької та Луганської областей. Опитано 2018 респондентів віком від 18 років. Теоретична похибка вибірки не перевищує 2,3%.

Source: Фонд «Демократичні ініціативи», 2021 • Created with Datawrapper

Сьогодні частка українців – абсолютних скептиків стосовно успішності реформ (27%) – загалом уже більша, ніж у травні 2018 року (23%). Згадаймо, що від травня 2018-го лишився рік до моменту, коли виборці відгукнулися на заклик молодого й зухвалого (ще важливо – успішного) чоловіка «зробити разом» політиків, котрим не вдалося довести до ладу обіцяні реформи, щоб захити «по-новому». Тимчасом частка оптимістів, які так чи інакше вірять в успіх реформ, упала до 38%. Це значно менше, ніж у грудні 2019-го (51%), не кажучи про показник червня 2019-го (70%).

Як не крути, але ця «склянка» вже наполовину порожня. Чому це важливо? Тому, що віра в успіх є важливим чинником мобілізації підтримки, внутрішньої готовності терпіти труднощі й навіть заплющувати очі на помилки чи навіть порушення з боку влади.

Чим менша віра в успіх, тим нижча довіра до будь-яких, навіть добре організованих і продуманих дій уряду. Цю довіру неможливо породити чи підтримувати віртуальними трюками, але легко зруйнувати демонстративним порушенням обіцянок і зобов'язань.

Ось тому ми і вважаємо, що зрив прозорого обрання керівника САП – це удар по сприйняттю громадянами антикорупційної політики. А медійний розголос зловживання владою буде й надалі зменшувати ресурс громадської довіри.

Інший тривожний дзвіночок: у моновладі попереду ще два роки повноважень, однак в успішність її дій із реформування країни вірять майже стільки ж (38%), скільки вірили в успіх команди Порошенка за рік до виборів (35%). Отже, перед президентською командою

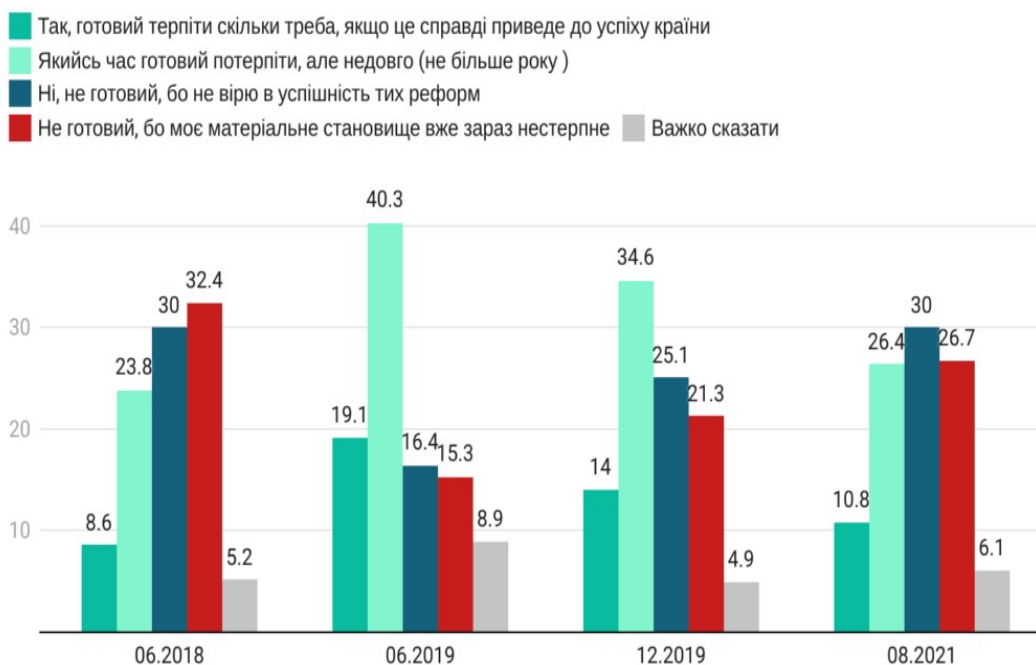
постає складний вибір між політикою реформ і політикою, спрямованою на електоральний успіх.

На перший погляд, у Зеленського більший ресурс часу, щоб змінити ситуацію на краще. Проте може виявитися, що запас народного

терпіння не дозволяє проводити непопулярні реформи, тим паче на тлі російської загрози і в умовах неподоланої епідемії ковіду.

Про це свідчить самооцінка громадянами готовності терпіти труднощі задля проведення реформ.

Здійснення реформ, цілком імовірно, може призвести до тимчасового зниження рівня життя людей. Чи згодні Ви терпіти певні матеріальні труднощі? (одна відповідь)



Дослідження проведене Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва спільно із соціологічною службою Центру Разумкова з 3 по 9 серпня 2021 року в усіх регіонах України за винятком Криму та окупованих територій Донецької та Луганської областей. Опитано 2018 респондентів віком від 18 років. Теоретична похибка вибірки не перевищує 2,3%.

Source: Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва, 2018-2021 • Created with Datawrapper

Якщо у грудні 2019-го майже 49% опитаних стверджували, що готові потерпіти матеріальні труднощі, поки нова влада працює над реформами, то через майже два роки таких лишилося 37%. І, навпаки, більшість (57%) уже не готова жертвувати добробутом заради змін, бо не вірить у реформи (30%) або просто не в змозі терпіти через складне матеріальне становище (27%).

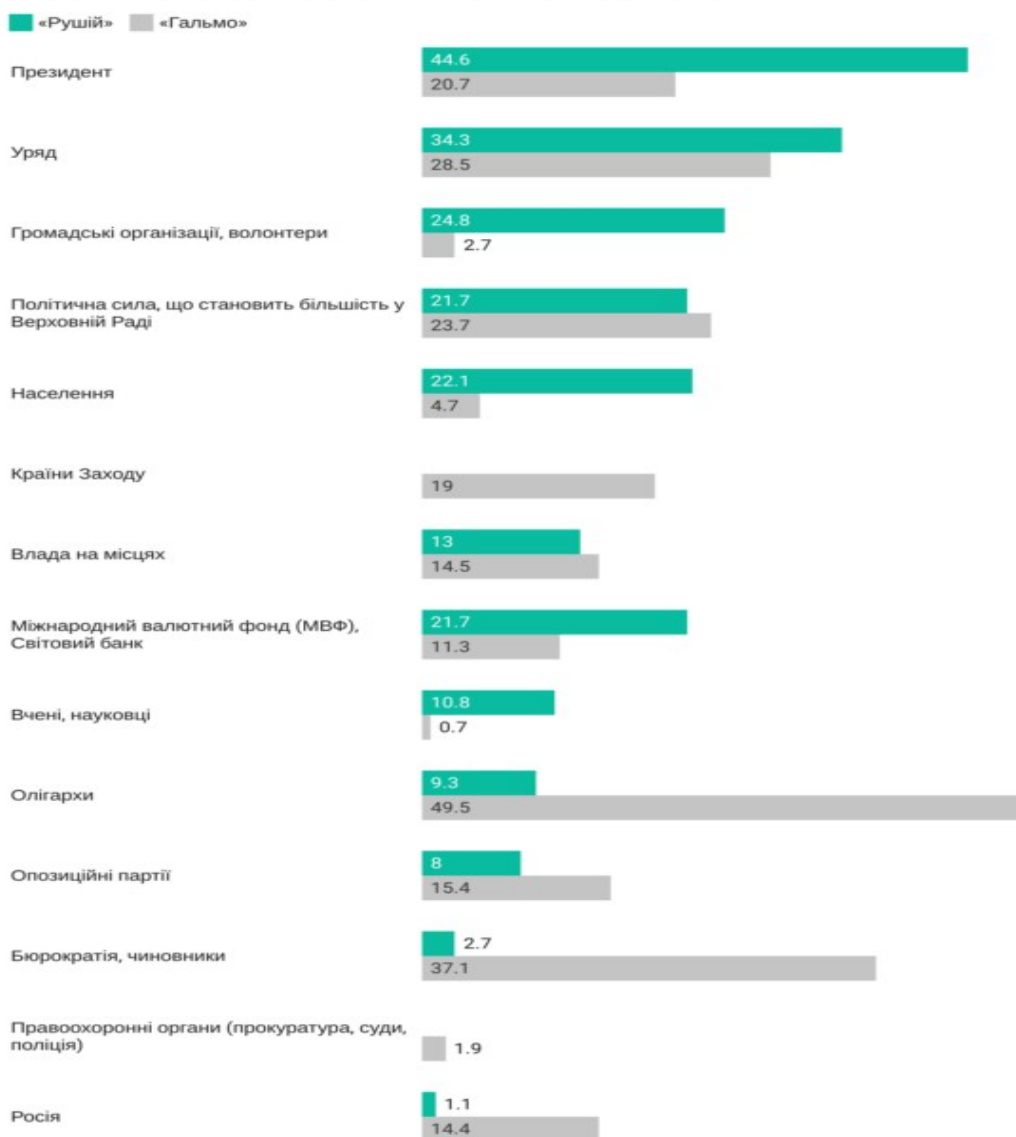
Тобто, щоб поповнити ресурс народного терпіння, владі доведеться або показати результативність своїх реформаторських зусиль, або поліпшити добробут тих, хто нині у скрутному становищі. Роздача «тисячі

за вакцинацію» ніби підказує, що на думці в уряду. А ось дослідження свідчать, що українці чекають від президента і його команди не дармового хліба і не дешевих видовищ.

Про скляні стелі та непробивні мури
Ключовий момент у тому, що народні сподівання все ще пов'язані саме з президентом. І це стосується не лише його прибічників: майже 45% опитаних назвали главу держави «головним рушієм здійснення в Україні необхідних реформ», або майже 40%, якщо відняти тих, хто водночас назвав його «гальмом для здійснення реформ». Саме президент, мов локомотив, тягне за собою уряд (34%) і свою партію у Верховній Раді (22%).

Як Ви вважаєте, хто є головним рушієм/гальмом здійснення в Україні необхідних реформ? (оберіть не більше п'яти варіантів відповіді)

Під час опитування питання про "рушіїв" та "гальма" ставилися окремо.



Дослідження проведене Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва спільно із соціологічною службою Центру Разумкова з 3 по 9 серпня 2021 року в усіх регіонах України за винятком Криму та окупованих територій Донецької та Луганської областей. Опитано 2018 респондентів віком від 18 років. Теоретична похибка вибірки не перевищує 2,3%.

Source: Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва, 2021 • Created with Datawrapper

І цей рейтинг довіри до Зеленського як до лідера, котрий усе ще здатний, на думку громадян, ініціювати і втілювати реформи, значно вищий за власне президентський. Ось там, на нашу думку, Володимиру Зеленському варто шукати резерв голосів, якщо слова про другий термін – не просто слова. Проте для цього президенту треба зруйнувати мури, якими оточення відгородило його від життя.

Наприклад, чи відомо президентові, що 69% його потенційних виборців не задоволені його зусиллями у проведенні судової реформи, а 50% – підтримали ліквідацію одіозного Окружного адміністративного суду Києва? Чи не варто поборотися за цих виборців, замість того, щоб користуватися сумнівними послугами тимчасових мешканців Окружного адміністративного суду Києва?

Чи усвідомлює Володимир Зеленський, що його вибіркова, юридично слабка та непослідовна боротьба з олігархами з допомогою телеканалів інших олігархів може обернутися тільки електоральними втратами? Адже 50% громадян, які вважають саме олігархів найбільшими гальмівними «колодами» на шляху реформ, не забудуть перед виборами поцікавитися, які ж конкретно результати оголошеної «деолігархізації».

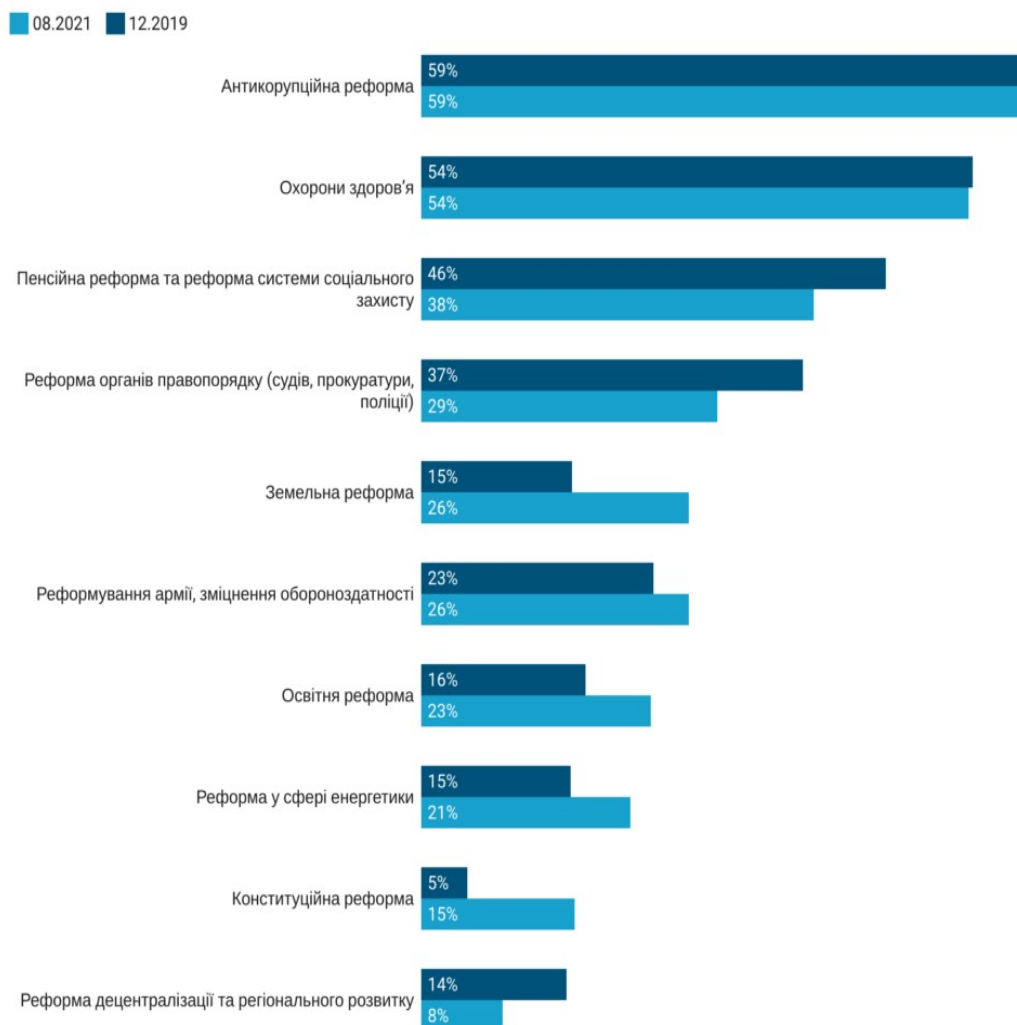
Тому якщо Володимир Зеленський справді хоче повернути втрачені позиції, йому варто

задуматися над пріоритетами роботи на наступні два роки.

Народ скаже, як зав'яже

Звісно, ми не переоцінюємо значення замірів громадської думки як інструмента коригування державної політики. Проте ніщо не заважає владі, котра декларує трирічне планування доходів і витрат державного бюджету й ще не встигла офіційно відмовитися від «людиноцентричного підходу» в роботі уряду, врахувати тенденції та зміни в запитах громадян.

Які з реформ, на Вашу думку, є першочерговими? (оберіть не більше п'яти варіантів відповіді)



Дослідження проведене Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва спільно із соціологічною службою Центру Разумкова з 3 по 9 серпня 2021 року в усіх регіонах України за винятком Криму та окупованих територій Донецької та Луганської областей. Опитано 2018 респондентів віком від 18 років. Теоретична похибка вибірки не перевищує 2,3%.

Source: Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва • Created with Datawrapper

Коли подивитися, як змінився суспільний запит на реформи за два з половиною роки президентства Володимира Зеленського, побачимо три групи вимог.

По-перше, найбільш нагальними реформами, на думку українців, лишаються антикорупційна (59%) та медична (54%). Зазначимо, першочерговість цих політик не зазнала змін із 2019 року. Тобто громадяни не побачили істотних досягнень влади на обох напрямках: якщо про успішність реформи охорони здоров'я заявляли 9% і в грудні 2019-го, і в серпні 2021-го, то оцінка успішності дій у боротьбі з корупцією впала з 10 до 5%.

Можливо, все таки час замінити «татарових» і «смирнових» на більш професійних та добросовісних кадрів?

І, мабуть, час розплющити очі й чесно визнати, що ковід зруйнував медичну систему, а також дослухатися до лікарів і волонтерів, які так само віддано й винахідливо рятували хворих, попри колапс системи, як у 2014-му волонтери та добровольці рятували ситуацію на фронті.

По-друге, є група питань, які показують зростання стурбованості громадян. Вимога зайнятися реформою освіти (23%) напевно зумовлена вадами, які проявилися під час локдаунів. Запит на земельну реформу (26%), зміцнення обороноздатності (26%), реформу енергетики (21%), на нашу думку, свідчить: громадяни сумніваються, що влада взагалі розуміє, які кроки треба робити, аби не було злиднів при рекордних врожаях, були сили захистити країну і уникати кризи в опалювальний період.

Справжня «родзинка» – зростання запиту на конституційну реформу: з 5% у грудні 2019-го до 15% у серпні 2021-го. Більшість тих, хто вважає, що Конституцію треба змінювати, так

само бачить президента рушієм реформ. Можна припустити, що це невелика, але консолідована група прибічників президентської республіки. І в ній представлені виборці різних політичних лідерів, які в умовах кризи чекають наведення порядку «залізною рукою».

А ось до деяких реформ помітне певне зниження суспільної уваги. Це пенсійна реформа (з 46 до 38%), реформа органів правопорядку (з 37 до 29%), реформа децентралізації та регіонального розвитку (з 14 до 8%).

Тут помітні такі особливості. Серед тих, хто обрав пенсійну реформу, значно більше опитаних, котрі вважають, що нова влада проводить реформи без урахування думки людей та що реформи погіршують умови життя. І це переважно люди пенсійного віку (60 років та старші). Тобто для них пенсійна реформа – це насамперед питання підвищення пенсій та доступності ліків. На тлі цьогорічної інфляції такі настрої цілком зрозумілі.

А зниження уваги до реформи правоохоронної системи та децентралізації можна пояснити саме загостренням інших питань та відсутністю прогресу щодо найважливіших пунктів (див. вище).

Не треба мати магичні здібності та кришталеві кулі, аби спрогнозувати, що чекає на владу, яка не впорюється зі своїми обов'язками й не виконує виборчих обіцянок. На неї чекає програш на виборах. Однак річ у тому, що людей цікавить не зміна еліт і прізвищ, а зміна якості життя. І в президента є ще час та можливості, щоб, незалежно від особистих перспектив після 2024 року, відмовитися від хибних цілей аби зайнятися реформами, яких вимагає суспільство (*Реанімаційний пакет реформ <https://rpr.org.ua/news/yakykh-shche-reform-brakuie-ukraintsiam/>. – 2021. – 30.12*).

В. Петраковський, ЦППР.Блоги: Конституція та українська антикорупція

31 грудня Президент призначив О. Сухачова директором ДБР, хоча не мав на це повноважень. Чому такі антиконституційні дії досі можливі?

Президент призначив «нового» директора Державного бюро розслідувань. Буквально перед новорічним привітанням країни.

Але не варто задаватися питанням, хто ним став. Це не має особливого значення. Натомість слід поміркувати над питанням, що це означає для Конституції і до чого тут українська антикорупція? Тут напевно є над чим замислитися.

Закон про НАБУ як прецедент для Президента

Події беруть початок у 2014-му, перед прийняттям Закону про НАБУ: парламентські юристи попереджають народних депутатів та реформаторів, що текст майбутнього закону містить низку неконституційних положень. Зокрема, що директора НАБУ має призначати Президент, а сам орган утворюється в незрозумілому статусі та поза системою органів виконавчої влади. Це попередження ігнорується, закон приймається дефектним, після конкурсних процедур Президент Петро Порошенко видає указ про призначення Артема Ситника.

У червні 2019 Конституційний Суд приймає рішення у справі НКРЕКП. Для уважних спостерігачів рішення постає сигналом: Суд готовий – і налаштований доволі серйозно – показати Президентові та парламенту, де проходять конституційні межі їхніх повноважень. Саме аргументація з рішення у справі НКРЕКП стане «плоттю і кров'ю» справ щодо НАБУ та призначення Артема Ситника, оскільки у Законі про НКРЕКП парламент заклав аналогічні дефекти.

Спроби легалізувати Закон про НАБУ

Однак перед тим, як Суд ухвалить прогнозоване рішення у цих справах, учорашні антикорупційні активісти, які стали частиною команди Президента Зеленського, роблять крок, покликаний «врегулювати» очевидну помилку 2014-го. Цим кроком був президентський проєкт змін до Конституції за № 1014 – щоби повноваження утворювати НАБУ та призначати керівників НАБУ та ДБР з'явилися в тексті Конституції та були закріплені за Президентом. Той факт, що проєкт був націлений на «легалізацію» утворення НАБУ і призначення Артема Ситника указами Президента, навіть не приховувався. Для прикладу, під час розгляду проєкту в Конституційному Суді, представник

Президента Федір Веніславський заявив (виділення мої – В.П.):

«...проблема полягає в тому, що, ухваливши відповідний закон [про НАБУ], Верховна Рада України, очевидно, вийшла за межі тих конституційних повноважень... Вірніше, закріпила в цьому законі ті повноваження Президента України щодо цих органів, які виходять за межі його конституційних повноважень.

Про те, що Президент України, так само як і Верховна Рада, повинні діяти виключно на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України, в тому числі в процесі формування органів державної влади, прямо зазначено в правовій позиції Конституційного Суду, сформованій у Рішенні від 15 вересня 2009 року і від 13 червня 2019 року (справа про [НКРЕКП]).

Разом з тим, ми маємо ситуацію, при якій Національне антикорупційне бюро утворено. Призначено на посаду Голову цього Національного антикорупційного бюро, і цей орган вже успішно діє.

Але з огляду на те, що є правові позиції Конституційного Суду України – існує постійна загроза, що зацікавлені особи, які, скажімо так, будуть не задоволені тими діями в сфері протидії корупції, які здійснює Національне антикорупційне бюро, можуть поставити під сумнів його конституційність – і правильно зроблять з точки зору конституційно-правового регулювання, з точки зору тих положень правових позицій Конституційного Суду, про які ми говорили».

Стенограма: Протокол №1 пленарного засідання Великої палати Конституційного Суду України (справа № 2-249/2019 (5581/19) від 23 жовтня 2019 року, сторінки 17-18.

Рішення Конституційного Суду

Проте не сталося, як гадалося команді Президента Зеленського, і проєкт №1014 не був прийнятий, адже Конституційний Суд надав негативний висновок щодо нього. Суд констатував, що опосередковане підпорядкування НАБУ та ДБР Президенту через призначення і звільнення керівників не лише створить загрозу незалежності цих

органів, а й призведе до концентрації виконавчої влади у Президента; своєю чергою, це може порушити баланс конституційних повноважень між Президентом та Кабінетом Міністрів, фактично створивши паралельну виконавчу владу, підпорядковану Президенту; у підсумку концентрація влади, в тому числі суміщення не належних певним органам державної влади функцій, послабить конституційні гарантії прав і свобод; позаяк поділ влади є основним засобом та неодмінною умовою запобігання концентрації влади, а отже інструментом проти зловживань нею задля адекватної реалізації прав і свобод.

Тобто наприкінці 2019 року вже всім було зрозуміло, що частина Закону про НАБУ і указ про призначення Артема Ситника відраховує останні дні. Так і сталося в другій половині 2020-го: спершу указ, а одразу після – й самі пропрезидентські положення Закону про НАБУ були визнані неконституційними.

Реалізація рішень КСУ: зламанний механізм

А далі... «нічого не трапилося». Точніше, прогресивні політики та антикорупційні активісти переконали міжнародних партнерів, що слід вдати, ніби рішення про неконституційність указу про призначення Артема Ситника нічого не означає й нічого не змінює юридично. Дефектні правовідносини можуть залишатися дефектними пропри будь-що, навіть серйозний конфлікт із Конституцією. Говорячи простіше, на їхнє переконання, Артем Ситник має залишатися при посаді доти, доки не закінчиться строк повноважень, які йому було надано неконституційним указом.

Творцям такої позиції, напевне, здавалося, що заперечення наслідків не матиме наслідків.

Призначення у ДБР: історія повторюється

Натомість це створило прецедент, яким у переддень нового, 2022-го, року скористався Президент Зеленський. Тобто саме з огляду на «прогресивну антикорупційну позицію» він і призначив нового директора ДБР усупереч Конституції. Адже попри запевняння його представника у Конституційному Суді, що

Президент не має таких повноважень, – він розуміє, що оскарження його указу «в нових реаліях» не матиме жодних юридичних наслідків; що його обранець має лишатися керманічем ДБР стільки, на скільки його було призначено (5 років у цьому випадку). І байдуже, що він не мав на то повноважень, він натомість має надійну альтернативу – от такий от прецедент із НАБУ.

Підозрюю, прогресивні політики й антикорупційні активісти нині будуть апелювати до того, що в разі чого «поганого» директора ДБР може звільнити парламент: відповідно до Закону про ДБР або просто так (як було у випадку першого директора ДБР Романа Труби). Водночас конституційна матерія, як завжди, «приховує» сюрприз-сюрприз для таких спроб раціоналізації дефектних рішень.

Нині в Конституційному Суді на фінальному етапі розгляду знаходиться конституційна скарга Романа Труби. Він оспорує положення Закону, яким було достроково припинено його повноваження як директора ДБР. Ухвалення Судом рішення на користь Романа Труби означатиме, що перше керівництво ДБР було звільнене у спосіб, який суперечить Конституції. Підстави очікувати на такий розв'язок дають не лише згадані вище рішення та висновки Конституційного Суду, а й свіже рішення за № 4-р(П)/2021. У ньому Суд констатував, що Верховна Рада «не може звільняти окремого працівника або певні категорії працівників та повідомляти їх про можливе майбутнє звільнення».

У підсумку ж втішних новин для Конституції небагато: механізм реалізації рішень Конституційного Суду лишається зламаним, а сам Суд працює напрочуд повільно; у цей же час Президент ухвалює дефектні укази оперативної й щедро, а в його команді не бракує людей, здібних до раціоналізаторських пропозицій, втілення яких розтягнеться на роки.

Роки, в яких ДБР зіграє яскраву роль (*Центр політико-правових реформ <https://pravo.org.ua/blogs/konstytutsiya-ta-ukrayinska-antikorupsiya/>. – 2022. – 10.01*).

I. Попов, Дзеркало тижня: Відкриті списки під загрозою

Дискусія про зміну виборчої системи активізується перед кожними новими виборами. Вже кілька тижнів опозиційні до президента політики і ЗМІ просувають ідею проведення позачергових парламентських виборів. Осінні інформаційні атаки проти Банкової не призвели до відчутних рейтингових втрат чи зупинки антиолігархічної кампанії. Тому дострокове припинення повноважень парламенту IX скликання і проведення виборів – найбільш реалістична законна технологія для перерозподілу влади в Україні.

Без позачергових виборів опозиція може чекати наступної можливості два роки, за цей час не лише буде складено реєстр олігархів, а й загальна політична та медійна ситуація може змінитися кардинально. Підстав для розпуску парламенту наразі немає. Навіть якщо з найбільшої фракції вийдуть 15–20 мажоритарників і монобільшість втратить права коаліції – у президента лише з'явиться право, але не обов'язок розпустити парламент.

Для того, щоб прискорити процес підписання указу, навіть блокування роботи Верховної Ради, відмови від голосувань та зривів засідань буде замало. Тим часом у поєднанні з вуличними акціями з приводу виконання мінських угод чи енергетичних проблем, із відповідним медіарозігривом усе це може привести до перспективи дострокових виборів.

Нові вибори мають відбутися за новим Виборчим кодексом, який передбачає пропорційну виборчу систему відкритих списків. До розподілу мандатів будуть допущені лише партії, котрі подолали п'ятивідсотковий бар'єр. Підрахунок відбуватиметься в багатомандатних округах, межі яких переважно збігаються з адміністративними межами областей. Ця система, за задумом авторів, має зменшити прямий підкуп виборців і стимулювати внутрішньопартійну конкуренцію. Таку систему було застосовано на місцевих виборах 2020 року, виборці її зрозуміли, серед політиків лунали різні оцінки – від позитивних до критичних.

На тлі дискусій про ймовірність дострокових парламентських виборів Давид Арахамія в

одному з інтерв'ю оголосив про можливість повернення до пропорційно-мажоритарної виборчої системи. Це викликало емоційну критику і заяви у стилі «все пропало, демократія в небезпеці». Слід зазначити, що міжнародний досвід не дає однозначних рецептів і не називає ідеальних виборчих систем. Як сказано в одній із оцінок Венеційської комісії, «обрання виборчої системи є суверенним правом кожної держави».

У європейських країнах із великою кількістю виборців переважно використовуються різні типи мажоритарних виборчих систем, що навряд чи прийнятно для України на нинішньому етапі. Свого часу змішані чи пропорційні системи запроваджувалися в країнах перехідних демократій, щоб дати змогу представникам опозиційних партій бути обраними до парламенту. Частка опозиційних виборців могла становити і 20%, але вони були розсіяні по країні і в мажоритарних округах програвали висуванцям влади та олігархів. Запровадження змішаних і пропорційних систем дозволило провести до парламенту опозиційні фракції і таким чином розпочати демократичний транзит. До речі, у Білорусі вибори проходять за виключно мажоритарною системою.

Політичні мотиви повернення до змішаної виборчої системи

Перший – формування коаліції в наступному парламенті. Якщо провести вибори за пропорційною системою найближчим часом, то моделювання результатів на базі чинних рейтингів свідчить, що суперечності між партіями завадять створити коаліцію. Умовно кажучи, для кожного з трьох лідерів – «Слуги народу», «Європейської солідарності» та ОПЗЖ – формування коаліції з будь-ким із двох інших фаворитів буде надзвичайно складним через суперечності програм і персональні конфлікти. Навіть збирати голоси під ситуативну більшість у такій Раді буде занадто важко, і нові перевибори не дуже змінять електоральний розклад. Обрані за мажоритарною системою

депутати в усіх скликаннях переважно входили до провладної більшості, брали активну участь у використанні субвенцій на соціально-економічний розвиток у складі депутатських груп чи одноособово. До речі, в попередньому скликанні коаліції не було впродовж кількох років, і результативні голосування теж забезпечувалися голосами мажоритарників.

Другий – політичне недопредставництво регіональних еліт і необхідність урахування інтересів територій у центральній політиці. Рік тому на місцевих виборах майже по всій Україні перемогу здобули непарламентські партії, переважна більшість міських голів теж не належать до всеукраїнських рейтингових політпроектів. Фактично, жодна з «місцевих партій» зараз не долає п'ятивідсоткового бар'єра. Мажоритарників і самовисуванців у новій системі не передбачено. Місцеві еліти можуть спробувати купити чи виміняти за політичним бартером кілька місць у списках великих партій, але такі депутати все одно будуть обмежені у своїх діях партійною дисципліною та імперативним мандатом. Запровадження першого карантину у 2020 році показало, що місцева влада може відмовитися від виконання рішень центральних органів влади. Якщо регіональні еліти втратять своє представництво та лобі у Верховній Раді, ця проблема тільки загостриться.

Ще одна проблема відкритих списків є важливою для партійних керівників, і тут їхні інтереси суперечать бажанням виборців та рядових партійців. Зазвичай усі виборчі списки формує партійний з'їзд, проте на остаточне рішення – кому саме дістануться мандати в округах – серйозно впливають виборці зі своїми перевагами. Місцеві вибори довели, що навіть отримання першого номера в регіональному списку не гарантувало проходження бар'єру, якщо виборці більше довіряли іншим кандидатам-однопартійцям. Тому повернення змішаної системи – це кастовий інтерес партійних лідерів, спонсорів та сірих кардиналів кожної партії.

Фактор Конституційного суду

До парламенту внесено законопроект №6444, який передбачає запровадження

змішаної виборчої системи. Його можна вважати заготовкою під можливе рішення Конституційного суду України з цього питання. Розгляд подання 45 народних депутатів відбувся ще у травні нинішнього року, і остаточне рішення може бути опубліковане в будь-який момент. Автори подання просять визнати такими, що не відповідають Конституції, норми про висунення кандидатів до Верховної Ради виключно партіями. На їхню думку, це обмежує право громадян бути обраними. У разі визнання відповідних статей Виборчого кодексу неконституційними Верховна Рада має внести відповідні зміни до законодавства. У принципі, змішана система передбачає можливість самовисування і вирішує питання представництва регіональних еліт у центральній владі.

Тимчасом заслуговує уваги альтернативний варіант виконання можливого рішення КСУ. До прикладу, можна скористатися досвідом Естонії. Там виборча система схожа на українську – також багатомандатні округи з відкритими списками. Проте, крім партійних списків, дозволено висувати списки незалежних кандидатів. Якщо кількість голосів, яку набирає такий кандидат, перевищує виборчу квоту – він отримує мандат. Правда, в Естонії на парламентських виборах 2019 року жоден із незалежних кандидатів не отримав мандата, і ця норма зазначена для юридичної чистоти. В Україні ж, із прогнозованою виборчою квотою 45–50 тисяч голосів та скепсисом виборців щодо всеукраїнських політичних партій, – незалежні можуть зайти до нової Ради потужною колоною.

Що депутати можуть змінити ще?

Зміна виборчої системи – не єдина частина кодексу, яка може бути змінена до наступних виборів. Серед технологів обговорюється і прораховується ідея підвищити виборчий поріг із 5 до 7%. Така зміна теж не порушує жодних стандартів, проте може стати загороджувальним бар'єром для кількох непарламентських партій, рейтинг яких зараз перебуває в межах саме 5%. Така модифікація законодавства цілком відповідає корпоративним інтересам

представлених у Раді трьох-чотирьох партій, незважаючи на їхні суперечності з політичних питань. Ділити мандати на чотирьох буде вигідніше, ніж на сімох-вісьмох.

Не виключено повернення можливості створювати іменні блоки. Політика в Україні персоніфікована, і передвиборний ребрендинг старої партії під прізвисько популярного лідера може додати їй відсотків.

Поширення права участі в голосуванні на громадян віком від 16 років збільшить шанси тих партій, котрі мають більшу підтримку серед молоді. Явку молоді може підвищити можливість віддаленого голосування через Інтернет як паралельна опція з класичним голосуванням бюлетенями. Технічно наша «Дія» може підготувати відповідний захищений модуль уже на наступні вибори, проте на заваді тут стає загальна довіра населення до інституту виборів і традиційні звинувачення переможених кандидатів, що «результати вкрали, все сфальсифіковано, все пропало». Тому новітні технології слід запроваджувати обережно та з урахуванням суспільних настроїв.

Навіть використання оптичних сканерів, анонсоване недавно одним із політиків, має свої

переваги і ризики. Сканер збирає інформацію про результати голосування в конкретній скриньці до часу закриття дільниці, а потім миттєво передає оперативні дані на сервер ЦВК. Країна дізнається майже точні неофіційні дані та спокійно їх обговорює, а члени ДВК без напруги й нервів рахують бюлетені для підтвердження даних сканерів. Проте і тут практика показує ризик звинувачень у неточності сканера, кібератаках та можливих маніпуляціях.

Влітку 2019 року Верховна Рада VIII скликання голосувала за Виборчий кодекс як прогресивну реформу із розрахунком, що використовуватимуть нову систему вже на виборах парламенту X скликання. Завдання нинішніх політиків – зберегти позитивні тренди, але в разі потреби внести необхідні зміни, з обов'язковими консультаціями між усіма фракціями парламенту, експертними організаціями та шанованими міжнародними інституціями. Якщо вже змінювати виборче законодавство – то не під час виборчої кампанії, а заздалегідь, аби всі політичні партії мали рівні шанси підготуватися (*Дзеркало тижня* (<https://zn.ua/ukr/internal/vidkriti-spiski-pid-zahrozoju.html>). – 2021. – 29.12).

Реанімаційний Пакет Реформ: Що не так із Конституцією?

Українська Конституція у 2021-му відсвяткувала своє 25-річчя. За цей час документ змінювали 8 разів – в 2004, 2010, 2011, 2013, 2014, 2016, 2019 (двічі) роках. Шість законів, якими вносилися зміни до Конституції України, усунули ряд недоліків первинної редакції Конституції, однак при цьому, на жаль, створили нові.

Легітимність діючої редакції Конституції України також була піддана сумніву Конституційним Судом України, який в нелегітимний спосіб у 2010 р. відновив дію її попередньої редакції Конституції; це правове свавілля було частково виправлене під час Революції Гідності 2014 р. Однак, комплексної конституційної реформи із залученням громадянського суспільства щодо збалансування відносин всередині «трикутника

влади» (Парламентом – Президентом – Урядом) так і не відбулося.

28 грудня 2020 року Центр політико-правових реформ опублікував Звернення експертної громадськості до народних депутатів України щодо створення парламентської експертної робочої групи з питань конституційного реформування, задля напрацювання пропозицій щодо проведення комплексної конституційної реформи в Україні, зокрема, посилення засад парламентаризму, вдосконалення регулювання у сфері виконавчої влади, реформування конституційної юрисдикції.

Протягом січня – травня 2021 року парламентська експертна робоча група провела 9 закритих, а також 2 публічних онлайн-засідання. Підсумком роботи групи

стала публікація Зеленої книги конституційної реформи в Україні – документа з основними напрацюваннями щодо ключових проблем Конституції України.

Ми підготували для вас декілька інфографік, які пояснюють: як проблеми у Конституції впливають на роботу Президента, парламенту, Кабміну, судів та центральних органів виконавчої влади:



ЩО НЕ ТАК ІЗ КОНСТИТУЦІЄЮ?







Ключові проблеми парламентаризму

Проблеми конституційного регулювання законодавчого процесу

 <p>Ухвалення рішень Верховної Ради абсолютною більшістю голосів стимулює «кнопкодавство» та призводить до невіддатності Парламенту в умовах паритету більшості та опозиції</p>	 <p>Відсутність законів із прямо передбачених Конституцією питань: про Державний Прапор і Державний Герб України, про обчислення часу на території України, про територіальний устрій, про місцевий референдум тощо</p>
 <p>Відсутність класифікації законів у Конституції дозволяє Парламенту на підставі закону неконституційно розширювати свої повноваження</p>	 <p>«Законодавчий спам»: зловживання депутатами правом законодавчої ініціативи ускладнює діяльність Парламенту через перенавантаження роботи комітетів</p>

Недоліки конституційного регулювання взаємодії Президента й Парламенту

 <p>Для подолання вето Президента необхідно 2/3 голосів народних депутатів — це співрозмірно з кількістю голосів для внесення змін до Конституції</p>	 <p>Саме Президент, а не Кабмін може визначати власні законопроекти як невідкладні</p>
 <p>Неврегульованість застосування Президентом права вето щодо ухвалених Парламентом законів — повернутий на повторний розгляд текст може суттєво відрізнятись від початкової редакції</p>	 <p>Законопроект про внесення змін до Конституції вноситься Президентом або 1/3 чи 2/3 народних депутатів</p>
	 <p>Відсутність регулювання випадків, коли Президент протягом встановленого строку не підписує й не повертає закон для повторного розгляду</p>

Інфографіка підготовлена до серії публічних консультацій, які проводить парламентська експертна робоча група з питань конституційного реформування та міжфракційне об'єднання «За конституційну реформу та ефективну владу» в партнерстві з Центром політико-правових реформ, Коаліцією Реанімаційний Пакет Реформ і Всеукраїнською ініціативою «Активна Громада» від Інституту «Республіка» за підтримки Національного Демократичного Інституту та завдяки фінансовій підтримці Агентства США з міжнародного розвитку (USAID)

ЩО НЕ ТАК ІЗ КОНСТИТУЦІЄЮ?



Проблеми конституційної реформи в Україні

Закритий процес напрацювання змін до Конституції



Низька якість тексту законопроектів про внесення змін до Конституції



Відсутність громадсько-політичної підтримки зміни Конституції



Відсутність справді необхідних конституційних змін для відновлення балансу гілок влади

Порушення процедури розгляду та ухвалення змін до Конституції



Загроза легітимності не тільки ухвалених законів, а й самої Конституції



Відсутність сталої практики КСУ реагування на закони про внесення змін до Конституції, які були ухвалені з порушенням процедури

Популізм



Скасування депутатської недоторканності позбавляє народних депутатів захисту від незаконного втручання в їхню діяльність і створює передумови політичного тиску на Парламент (закон № 27-ІХ)



Збільшення підстав для позбавлення мандату народного депутата призведе до ризиків послаблення незалежності парламентарів і посилить імперативний мандат, який критикували Венеційська комісія та ПАРЄ (законопроект № 1027, не розглядався в Парламенті через негативний висновок КСУ)



Зменшення кількості народних депутатів не корелює з ефективністю діяльності Парламенту, але збільшує навантаження на кожного депутата (попередньо схвалений законопроект № 1017)



Законодавча ініціатива народу не передбачає чітких кількісно-якісних параметрів і механізмів реалізації цього права, чим фактично його нівелює (законопроект № 1015, не розглядався в Парламенті, хоча мав позитивний висновок КСУ)

Недостатнє залучення парламентарів при ініціюванні конституційних змін



Створення Президентом центру розроблення конституційної реформи поза стінами Парламенту



Переважно внесення Президентом до Парламенту законопроектів щодо внесення змін до Конституції



Ускладнення проходження конституційних змін, адже більшість ініціатив Президента не знаходять необхідних 300 голосів у Парламенті

Інфографіка підготовлена до серії публічних консультацій, які проводить парламентська експертна робоча група з питань конституційного реформування та міждержавне об'єднання «За конституційну реформу та ефективну владу» в партнерстві з Центром політико-правових реформ, Коаліцією Реанімаційний Пакет Реформ і Всеукраїнською ініціативою «Активна Громада» від Інституту «Республіка» за підтримки Національного Демократичного Інституту та завдяки фінансовій підтримці Агентства США з міжнародного розвитку (USAID)

ЩО НЕ ТАК ІЗ КОНСТИТУЦІЄЮ?



Ключові проблеми діяльності Конституційного Суду України

Низька конституційна культура



значна кількість неконституційних ініціатив із боку президентів і в Парламенті — **по́ява великої кількості актів із неконституційними положеннями**



низька конституційна культура деяких суддів Конституційного Суду — ухвалення неякісних рішень в умовах реального конфлікту інтересів

Наявність вакантних посад у Конституційному Суді



стала **практика** суб'єктів призначення зволікати з ухваленням кадрових рішень і блокувати роботу КСУ



наявність у КСУ двох вакансій вже понад 2 роки; а у 2022 році можуть з'явитися ще три

Неналежа реалізація нових конституційних положень щодо конкурсного добору майбутніх суддів Конституційного Суду



відсутність адекватної законодавчої бази для проведення повноцінного конкурсного добору майбутніх суддів КСУ незалежною комісією



брак законодавчого регулювання критеріїв доброчесності та компетентності кандидатів на посаду судді КСУ — зараз ці кандидати не проходять конкурсний добір із боку незалежного органу

Наявність політично мотивованих рішень Конституційного Суду



ухвалення КСУ **політично мотивованих рішень**, які завдають шкоди конституційному правопорядку та спричиняють значний суспільний резонанс. Приклади заангажованих рішень КСУ:



щодо **строків перебування на посту** Президента (від 25 грудня 2003 року № 22-рп/2003)



щодо **офіційного тлумачення положення** «на наступній черговій сесії Верховної Ради України» статті 155 Конституції (від 15 березня 2016 року № 1-рп/2016)



щодо **неконституційності окремих положень закону** «Про запобігання корупції» та статті 366-1 ККУ (від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020)

Інфографіка підготовлена до серії публічних консультацій, які проводить парламентська експертна робоча група з питань конституційного реформування та міждержавне об'єднання «За конституційну реформу та ефективну владу» в партнерстві з Центром політико-правових реформ, Коаліцією Реанімаційний Пакет Реформ і Всеукраїнською ініціативою «Активна Громада» від Інституту «Республіка» за підтримки Національного Демократичного Інституту та завдяки фінансовій підтримці Агентства США з міжнародного розвитку (USAID)



ЩО НЕ ТАК ІЗ КОНСТИТУЦІЄЮ?



Ключові проблеми діяльності Кабміну та інших ЦОВВ

Визначення статусу та завдання Кабінету міністрів



1. Прем'єр-міністр не має визначального впливу на формування Уряду: підбір кандидатів міністрів в останні роки фактично відбувається канцелярією Президента



2. Формування Уряду не пов'язане з підготовкою його Програми діяльності: не встановлено порядку підготовки Програми, що нівелює її значення для новоствореного Кабміну



3. Різний порядок призначення міністрів — підстави для конфлікту між кандидатурами, номінованими Прем'єром і Президентом

Неврегульованість системи органів виконавчої влади



1. Невизначеність системи органів виконавчої влади: не розкривається зміст і обсяг поняття «інші центральні органи виконавчої влади» та не регулюються питання ЦОВВ зі спеціальним статусом



2. Відсутність регулювання засад державної служби: немає розмежування політичної та адміністративної сфер, що призводить до їх змішування, політизації та зниження професійності держслужби



3. Суперечливе регулювання місцевих державних адміністрацій — подвійне підпорядкування Президенту та КМУ

Регулювання відставки Уряду



1. Звільнення членів Кабміну без подання Прем'єр-міністра: необґрунтоване наділення Президента правом звертатися до ВРУ щодо відповідальності КМУ



2. Питання статусу Уряду у відставці: відсутнє чітке визначення статусу Кабміну, який склав повноваження перед новообраною ВРУ — він має вважатися Урядом у відставці

Повноваження Уряду



1. Невпорядкований набір повноважень Уряду: вони сформульовані нечітко, неповно та суперечливо; немає акценту на основному завданні КМУ — формуванні політики розвитку держави в усіх сферах



2. Підміна Уряду Радою національної безпеки й оборони: закладено інституційний конфлікт між Кабміном і РНБО, а також між КМУ та Президентом в окремих сферах урядової політики

Інфографіка підготовлена до серії публічних консультацій, які проводить парламентська експертна робоча група з питань конституційного реформування та міжфракційне об'єднання «За конституційну реформу та ефективну владу» в партнерстві з Центром політико-правових реформ, Коаліцією Реанімаційний Пакет Реформ і Всеукраїнською ініціативою «Активна Громада» від Інституту «Республіка» за підтримки Національного Демократичного Інституту та завдяки фінансовій підтримці Агентства США з міжнародного розвитку (USAID)



ЩО НЕ ТАК ІЗ КОНСТИТУЦІЄЮ?



Проблеми конституційно-правового статусу Президента

Проблема конституційного визначення статусу глави держави



Відсутність чіткого статусу Президента та його місця в системі органів державної влади спричиняє міжінституційні конфлікти, зокрема між Президентом і Урядом



Гіпертрофований рівень імунітету Президента порушує стабільність змішаної республіки та створює передумови для політичного свавілля глави держави

Проблеми конституційних повноважень Президента



Суперечливий перелік повноважень глави держави, передбачений ч.1 ст. 106 Конституції, закладає інституційні конфлікти з Прем'єр-міністром і Міністром закордонних справ (до прикладу, Президент «... здійснює керівництво зовнішньо-політичною діяльністю держави», «приймає рішення про визнання іноземних держав»)



Неконституційність «доктрини про приховані повноваження» Президента: КСУ неодноразово наголошував, що повноваження глави держави визначаються виключно Конституцією й не підлягають розширенню законом, але Президент часто видає укази без належних конституційних підстав



Неконституційність чинних законодавчих положень про повноваження Президента: законодавство містить чимало застарілих положень відповідно до Конституції від 1996 року, які передбачають уже неіснуючі повноваження Президента та підпорядкування йому різних держорганів



Відсутність регламентації повноважень Президента: Конституція не встановлює, як саме він має гарантувати державний суверенітет, територіальну цілісність, права та свободи людини тощо. А контрастна дія глави держави Кабміном перетворилася на формальне «скріплення підписом», що суперечить принципам змішаної республіки



Проблеми статусу Ради національної безпеки й оборони: відсутність чіткого статусу та вичерпних повноважень РНБО дає змогу Президенту перетворити її на «тіньовий уряд»



Суперечливий статус допоміжних органів і служб при Президенті: на практиці канцелярія глави держави є негласним центром формування політики, а її очільник вважається впливовим політичним актором



Нереалістичність процедури імпичменту Президента: необхідна для усунення з поста глави держави кількість голосів (3/4 від складу Парламенту) перевищує кількість голосів, необхідну для внесення змін до Конституції (2/3 від складу Парламенту)

Інфографіка підготовлена до серії публічних консультацій, які проводить парламентська експертна робоча група з питань конституційного реформування та міжфракційне об'єднання «За конституційну реформу та ефективну владу» в партнерстві з Центром політико-правових реформ, Коаліцією Реанімаційний Пакет Реформ і Всеукраїнською ініціативою «Активна Громада» від Інституту «Республіка» за підтримки Національного Демократичного Інституту та завдяки фінансовій підтримці Агентства США з міжнародного розвитку (USAID)

(Реанімаційний пакет реформ <https://rpr.org.ua/news/shcho-ne-tak-iz-konstytutsiieiu/>). – 2021. – 30.12).

В. Шабунін, Дзеркало тижня: Прогноз-2022: яких подій чекати на антикорупційному фронті

Прогноз антикорупційної політики на 2022 рік мав би бути значно оптимістичнішим. Проте позитивні очікування скоригувала суїцидальна наполегливість, із якою влада зривала призначення вже обраного керівника САП.

Показовим є навіть не так сам конкурс, як *modus operandi* (метод дії) Зеленського, ним продемонстрований. Банкова пішла на колосальні зовнішньо– та внутрішньополітичні втрати, аби лиш не затвердити перемогу незалежного кандидата.

Зеленський демонстративно порушив своє зобов'язання перед президентом США Джо Байденом, яке обидва зафіксували публічними підписами. В Україні ж огидність дій ОП остаточно поховала рештки антикорупційного реноме президента.

Процитую головредку «Української правди» Севгіль Мусаєву: «Коли наступного разу президент Володимир Зеленський буде розповідати про свої надзусилля у боротьбі з корупцією виборцям чи міжнародним партнерам, знайте – він бреше. Тому що найпоказовіша історія його президентства у справі подолання корупції – це конкурс на керівника САП, який триває вже 15!!! місяців».

Дуже схожі і позиції, і емоції сформували ці дії Банкової у столицях країн «Великої сімки», чий урядові аналітики пильно спостерігали за процесом обрання керівника САП. Точніше, за національною ганьбою, в яку ОП цей процес перетворив.

Ця історія стала *game changing*, бо (на відміну від попередніх зальотів влади) цього разу навіть прибічники Зеленського не можуть знайти позитивного пояснення його діям. Цього разу все очевидно аж до непристойності.

Проте політична неупередженість вимагає від нас усе ж таки спробувати віднайти в діях президента позитивну мотивацію. Її наявність зробила би цей прогноз значно оптимістичним.

Ось тільки немає такої мотивації. Найпозитивніше, що мені вдалося придумати: Зеленського в цій історії просто «зіграли». Він,

бідний, вкотре став жертвою чи то власних корупціонерів, чи то Коломойського, чи то руських напрямку.

Однак, навіть попри таке «позитивне» пояснення, жахає можливість «зіграти» президента країни, що воює, в елементарному конкурсі, про проблеми якого заздалегідь пишуть усі провідні медіа, а послі «Великої сімки» попереджають особисто.

Але якщо Зеленського таки «зіграли» без його відома (у що не вірять навіть його затяті прибічники), то це точно повториться. Хоча б тому, що відповідального за цей процес (Татарова) президент не покарав, ба більше – продовжує активно захищати від НАБУ.

Тож очевидно, що нічого доброго не варто чекати й від конкурсу на нового директора НАБУ. Повноваження чинного директора НАБУ Артема Ситника спливають у квітні, тож процес відбору мав би розпочатися вже в лютому.

На відміну від конкурсу на керівника САП, цього разу закон віддає визначальний голос експертам, делегованим нашими міжнародними партнерами. Проте команда Зеленського, схоже, відчуває тваринний страх перед незалежними правоохоронцями.

А страх, ще й помножений на жадібність, здоровому глузду місця не залишає. Тож ми вже зараз чекаємо атак Банкової на цей конкурс. Вектори таких атак варіюватимуться від послужливого ОАСКУ до зусиль конвертної, вибачте – парламентської більшості.

Якщо ж кадрову незалежність САП і НАБУ вдасться зберегти, то команда Зеленського спробує нейтралізувати загрозу від них в інший спосіб. Наприклад, законодавчо наділити генерального прокурора правом на власний розсуд передавати справи НАБУ/САП іншим органам.

Підсумовуючи цей блок. Одним із базових сценаріїв у 2022 році є наростання зусиль Банкової задля нейтралізації НАБУ і САП. Незалежно від ефективності цих спроб, сама їх наявність добиватиме особисту репутацію Зеленського в очах західних еліт.

Щодо інших правоохоронних органів, то позитивних змін у тому болоті 2022 року годі й чекати. Мертвонароджене ще за Порошенка ДБР неспроможне розслідувати навіть політично вмотивовані справи. Як остаточно вгроблена Венедіктовою прокуратура неспроможна ці справи бодай оформити (не те що в суді відстояти).

Новостворене Бюро економічної безпеки (БЕБ) так і не спромоглося навіть розпочати роботу. До речі, від початку конкурсу на керівника САП минуло 15 місяців, директора ж БЕБ обрали за ... три тижні (а прізвище переможця було відоме ще до початку конкурсу).

Тож БЕБ буде таким самим «незалежним і ефективним», як ДБР із прокуратурою. Всі три інституції доведеться будувати фактично з нуля. Правда, у 2022 році до цього точно не дійде, – і Татарова, і Єрмака все влаштовує.

Як і не дійде до очищення аваковських стаень у Нацполіції. Хоча б тому, що чинний міністр внутрішніх справ не кусатиме руку, яка так довго його політично (й не тільки) годувала.

Помірно позитивними можуть бути хіба що новини стосовно СБУ. З високою ймовірністю, 2022 року реформу таки проголосують. На жаль, глобально в роботі Служби нічого не зміниться, адже повноваження її слідчих буде збережено щонайменше до 2024 року.

З правоохоронним блоком (якщо його так ще можна назвати) – все. Давайте до судової системи, потенційна реформа в якій може виявитися найбільшою перемогою чинного президента.

2022-й стане роком імплементації судової реформи, проголосованої влітку 2021-го. Вже до середини року ми побачимо її плоди. На той час Етична рада мала би очистити чинну Вищу раду правосуддя (ВРП), а конкурсна комісія – обрати нову Вищу кваліфікаційну комісію суддів (ВККС).

А на кінець 2022-го можна буде з упевненістю сказати, чи вдалася нам усім ця, без перебільшення, найважливіша реформа. Очищена ВРП почне (або ні) звільняти суддів, яких раніше система покривала. Новообрана ВККС почне (або ні) обирати суддями чесних

профі, а не дітей/коханок/васалів судових бонз (як це завжди було).

Оскільки ця реформа не становить для топ-корупціонерів Зеленського негайної екзистенційної загрози, то за неї я спокійніший більше, ніж за майбутнє антикорупційної інфраструктури.

Основна загроза судовій реформі, принаймні зараз, іде не так від Банкової, як від старих судових «еліт». У руках останніх залишився частковий контроль над їхньою головною зброєю – Конституційним судом.

На сьогоднішній день мафія тотального контролю над КСУ не має. Проте у разі ситуативного союзу з ОП голосів для знищення судової реформи їм вистачить. Так само, як, наприклад, і для ліквідації антикорупційного суду. Відповідне подання, до речі, КСУ саме розглядає.

Є одна сфера протидії корупції, в якій влада Зеленського досягла вражаючих результатів. Ідеться про діджиталізацію державних послуг. Причому команда віцепрем'єра Федорова змінює не лише фронтенд, а й, що важливіше, інфраструктуру та процедури бекенду.

Швидкість, із якою влада рухається в цьому секторі, не може не призводити до лагів системи. Проте, погодьтеся, проблеми вони усувають швидко, а загальний результат заперечити важко навіть скептикам.

Правда, опоненти команди Федорова нарікають на штучну монополізацію додатку «Дія» та проблеми зі збереженням даних користувачів. Усе це дрібниці порівняно з ризиками впровадження електронного голосування, про яке команда Зеленського говорить дедалі більше.

Крім описаного вище, у 2022 році точно триватимуть спроби так чи інакше підрізати Prozorro. Нинішні корупціонери компетенціями особливо не вирізняються, тож крадуть у найпримітивніший спосіб – на державних закупівлях. «Велике будівництво» – того найкраща ілюстрація.

Власне, з тієї ж самої причини (некомпетентність плюс жадібність, помножені на відчуття безкарності) корупційних скандалів довкола Зеленського ставатиме більше. Значно більше.

Вдавати, що їх немає (як це було з Татаровим), у 2022 році не вдасться, – телеканали Ахметова покажуть їх країні в усій красі. Хоча незалежні медіа впораються з цим і без телеканалів олігарха.

Можливо (хоч і малоймовірно), перед загрозою електорального провалу Зеленський схаменеться й почне вирішувати описані вище проблеми. Якщо раптом таке трапиться, то його найближчими союзниками станемо не лише ми, а й міжнародні партнери, насамперед американці.

Нагадаю, що під кінець минулого року Білий дім опублікував першу в історії глобальну антикорупційну стратегію. Найцікавіша її частина – лідерство США у глобальній синхронізації санкцій (насамперед з ЄС).

Ці санкції можуть допомогти Зеленському в боротьбі з корупцією, якщо 2022-го він

раптом вирішить її розпочати. Інакше ті ж санкції стануть стримуючим фактором у бажанні президента атакувати антикорупційну інфраструктуру.

Зі свого боку, «Центр протидії корупції» зробить усе можливе, аби санкції проти корупціонерів Банкової стали реальністю. Наприкінці 2021 року ми відіслали відповідні звернення щодо заступника голови ОП Олега Татарова та улюбленого судді Банкової Павла Вовка.

Хоча, як на мене, боятися команда Зеленського має не так американських санкцій, як українського суспільства. Воно неодноразово доводило, що може ставити владу на місце значно ефективніше за будь-яких міжнародних партнерів (*Дзеркало тижня* (<https://zn.ua/ukr/internal/prohnoz-2022-jakikh-podij-chehati-na-antikoruptionsijnomu-fronti.html>)). – 2022. – 1.01).

Д. Кривошеєв, Реанімаційний Пакет Реформ: Що не так із Конституцією? Конфлікти між Президентом, Урядом і Парламентом

Україна порівняно нещодавно почала шлях демократичних реформ. Процес змін законодавства показав безліч закладених у Конституції недоліків. Багато демократичних країн свого часу стикалися з подібними проблемами. Однак в Україні за 25 років так і не сталося повноцінної конституційної реформи.

Наша Конституція змінювалася 8 разів – у 2004, 2010, 2011, 2013, 2014, 2016, 2019 (двічі) роках. Здебільшого ці зміни були спрямовані на усунення існуючих недоліків, але вони часто породжували нові. А у 2010 році Конституційний Суд нелегітимно повернув у дію попередню редакцію Основного Закону, що було виправлено у 2014 році під час Революції Гідності.

Зараз Україна – змішана (парламентсько-президентська) республіка. Але нечіткі та подекуди суперечливі положення Конституції спричиняють конфлікти між різними владними інституціями, які найбільш яскраво проявляються в трикутнику “Президент – Уряд – Парламент”.

“Природний” конфлікт між Президентом і Прем’єр-міністром

Конституція фактично закладає конфлікт між Президентом і Урядом, апогеем чого було відкрите протистояння Віктора Ющенка та Юлії Тимошенко у 2008–2009 роках. Хоча Президент формально не належить до жодної з гілок влади, але де-факто тяжіє до виконавчої. Основний Закон доволі розмито встановлює статус Президента як глави держави та гаранта суверенітету, територіальної цілісності та додержання Конституції. Але як саме він має це гарантувати – незрозуміло.

Стаття 106 Конституції закладає конфлікт Президента одночасно з Прем’єр-міністром і Міністром закордонних справ, оскільки Президент “... здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави” та “приймає рішення про визнання іноземних держав”.

Повноваження Кабміну частково перебирають Офіс Президента та Рада національної безпеки й оборони. Їхні статус і

повноваження не прописані в Конституції. На практиці це перетворює канцелярію Президента на ще один орган вироблення політики разом із Кабміном, а РНБО – на “тіньовий уряд”. Так, РНБО координує та контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки й оборони. Але ця сфера ніколи не була чітко визначена, тому РНБО може підмінити собою Кабмін, ухвалюючи рішення з фактично будь-яких питань.

Конституція навіть не гарантує Прем’єру формування складу Кабміну – в останні роки цим фактично займається Офіс Президента. Прем’єр керує Кабміном лише номінально, що не тільки знижує ефективність роботи Уряду, а й суперечить логіці змішаної форми правління. Також дещо дивно, що саме Президент, а не Прем’єр, має право звертатися до Верховної Ради щодо розгляду питання про відповідальність Кабміну.

Та й загалом Конституція визначає повноваження Кабміну нелогічно, несистемно та непослідовно. До прикладу, на Уряд покладається проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики, політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки й культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування. Проте діяльність Кабміну є значно ширшою за ці сфери політики. На жаль, Конституція не акцентує на основному завданні КМУ – формуванні політики розвитку держави в усіх сферах.

Суперечки між Парламентом і Президентом

Конституційна реформа 2004 року встановила в Україні парламентсько-президентську республіку з більшою політичною вагою Верховної Ради. Але деякі положення Конституції дають змогу Президенту втручатися в законодавчий процес для досягнення власних політичних цілей. Наприклад, чомусь саме він, а не Прем’єр, може визначати власні законопроекти як невідкладні – їх Верховна Рада зобов’язана розглянути позачергово.

Також Президент має право вносити законопроекти й щодо змін до Конституції.

Вага правок Президента дорівнює не менш як третині чи двом третинам депутатів Верховної Ради (150 чи 300 нардепів відповідно). Але при цьому для подолання вето Президента, тобто повторного розгляду законопроекту у Верховній Раді, необхідні голоси не менше двох третин народних обранців.

Конституція недостатньо регулює порядок і межі застосування Президентом цього права вето. Тому на практиці неодноразово текст закону під час повторного розгляду Парламенту суттєво відрізнявся від його початкової редакції.

Чому реформувати Конституцію – це не просто

Президенти часто зловживають своїм правом вносити до Парламенту законопроекти щодо змін до Конституції. Усі правки до Основного Закону за останні роки були ініційовані саме Главою держави. Ба більше, президенти неодноразово створювали центри розроблення конституційної реформи поза стінами Парламенту, як-от Комісію з питань правової реформи Володимира Зеленського (з 2019 року) чи Конституційну комісію Петра Порошенка (2015 – 2019 роки).

Весь процес реформування стає закритим від суспільства. Конституційні зміни готуються без публічних обговорень, тому депутати та громадськість дізнаються про їхній зміст уже після офіційного внесення до Верховної Ради. З 2014 року так були підготовлені 11 законопроектів щодо змін до Конституції. Більшість із них мали суттєві юридичні вади чи спричиняли значний суспільний резонанс, через що їх відкликали, або ж Верховна Рада відкладала їхній розгляд на невизначений час.

За 25 років у Конституції накопичилося безліч недоліків щодо діяльності органів виконавчої влади, Конституційного Суду, регулювання системи правосуддя тощо. Громадські експерти підготували Зелену книгу конституційної реформи, де детально описали проблеми української Конституції, з якими можуть ознайомитися всі охочі (*Реанімаційний пакет реформ <https://rpr.org.ua/news/shcho-ne-tak-iz-konstytutsiiei-konflikty-mizh-prezydentom-uridom-i-parlamentom/>*). – 2022. – 19.01).

В. Валько, Українська правда: Антикорупційні перемоги 2021 року: хто сів та хто наступний

Згадаймо найяскравіші події 2021 року, які відбулися у сфері антикорупції і боротьби за чесні суди.

Лише за цей рік Вищий антикорупційний суд (ВАКС) ухвалив 34 вирок, із яких 27 були обвинувальними. До в'язниць відправляли суддів, прокурорів, СБУшників, керівників державних підприємств. Всього ж від вересня 2019 року ВАКС ухвалив уже 59 вироків.

У цьому році детективи Національного антикорупційного бюро України (НАБУ) та прокурори Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (САП) продовжували відкривати нові справи, яких було понад півтисячі та направили до суду більш ніж 60 обвинувальних актів.

Всього ж за час роботи НАБУ та САП до суду скерували понад 300 справ стосовно майже 600 осіб, а підозру отримали близько 1000 осіб, зокрема 6 міністрів та їх заступників, 20 народних депутатів, 67 суддів та 78 керівників держпідприємств.

2021 рік також був багатий на важливі голосування у парламенті. Наприклад, депутати змогли підтримати запуск судової реформи та проголосувати за зміни до закону про НАБУ.

Про найбільш гучні перемоги цього року читайте у матеріалі.

Січень

Рік почався із того, що експрокурор Генпрокуратури Олександр Матюшко, який намагався «купити» посаду в НАБУ, відправився на 2 роки до в'язниці. У цей же день апеляційна палата Антикорсуду відправила на 3 роки за ґрати голову Требухівської сільради Куця за оборудки із землею.

На цьому позитивні новини не завершилися. Спершу суд продовжив строк розслідування у справі плівок ОАСК, а потім повторно арештував сотні тисяч готівки у валюті нардепа Дубневича, арешт яких раніше необґрунтовано скасовував слідчий суддя Мойсак.

Завершили місяць порятунком незаконно закритої справи «Роттердам+», яку відновив в.о. керівника САП Максим Гришук.

Лютий

Останній місяць зими теж приніс чимало хорошого. Спершу апеляція Антикорсуду підтвердила вирок стосовно ексдиректора Центргазу Старовойта, якого відправили на 8 років до в'язниці за розтрату державних коштів.

Згодом судді апеляційної палати Віктор Панкулич, Ігор Панаїд та Сергій Боднар скасували незаконний «оправдос» одеському меру Геннадію Труханову і його спільникам у справі «Краяну», а провадження направили на новий розгляд до першої інстанції.

На цьому Вищий антикорупційний суд вирішив не зупинятися і засудив до 6 років з конфіскацією майна суддю Рахівського райсуду Закарпатської області Івана Тулика. Його визнали винним у хабарництві та отриманні грошей для впливу на свого колегу.

Завершували місяць вдалі дії НАБУ, коли вдалося успішно розвернути та посадити чартерний літак з колишнім топчиновником Приватбанку Володимиром Яценко, який намагався відлетіти у Відень. Йому разом із ексголовою правління Олександром Дубілетом та екскерівницею одного з підрозділів банку Бичихіною повідомили про підозру у розтраті понад 136 млн грн.

Березень

Весна почалася із того, що НАБУ та САП повідомили про нові підозри у справі Приватбанку. Цього разу ексголова правління Приватбанку Дубілет, його заступниця Шмальченко та керівниця одного із департаментів банку Конопкіна отримали підозри у розтраті 8,2 млрд грн.

Також у цьому місяці детективи завершили розслідування щодо «слуги народу» Юрченка та відкрили захисту матеріали у справі про захоплення влади суддями ОАСК.

Далі апеляція ВАКС не дала забрати справу ТЕЦ Дубневичів у НАБУ та підтвердила вирок щодо депутата Полтавської облради Прядка і його спільника Гнездова, за яким їх відправили до в'язниці на 4,5 роки. Після цього апеляція підтримала ще один вирок першої інстанції, за

яким колишньому гендиректору Херсонської ТЕЦ Педченку призначили 5 років ув'язнення.

Крім того, перша інстанція ВАКС ухвалила два вирокі щодо суддів: спершу 3,5 роки з конфіскацією призначили для судді Жовтневого райсуду Дніпра Вадима Галічого, а потім до 5 років з конфіскацією засудили суддю Міжгірського райсуду Закарпаття Антона Гайдуря.

Квітень

Другий місяць весни почався не менш гучно. НАБУ затримало адвоката та співробітника Служби зовнішньої розвідки Юрія Зонтова, брата одіозного голови ОАСК Павла Вовка. Його та співника взяли «на гарячому» після ймовірного одержання ними 100 тисяч доларів. Під час обшуку конспіративної квартири, якою розпоряджався Зонтов, правоохоронці знайшли мільйони доларів, сотні тисяч євро та антикваріат.

Одразу після цього Президент ініціював «невідкладну» ліквідацію головного органу «політичної проституції» в Україні – Окружного адмінсуду Києва. На жаль, за наступні 8 місяців ліквідувати його у влади не стане духу.

У квітні в.о. керівника САП Максим Грищук вдруге відновив справу «Роттердам+», яку знову незаконно закрит прокурор Пономаренко. Також у квітні прокурори скерували до суду обвинувальний акт щодо Гладковського-молодшого.

Завершувався місяць хорошими новинами із Антикору суду. Спершу апеляція призначила 2 роки в'язниці ексслідчому прокуратури Павленку і 3 роки адвокату Боженку, а згодом посилила до 6 років покарання для директора Ржищівського лісгоспу Левківського, а його пособнику присудили 5 років. До того ж у обох конфіскують майно.

Травень

ВАКС засудив до 5 років в'язниці громадянина Молдови Неруха за хабар у 75 тисяч доларів. За ці кошти він, ймовірно, намагався зняти арешт із судна, яке незаконно відвідувало анексований Крим.

Крім того, НАБУ у травні повідомило про підозру ще 7 особам у мільярдній справі щодо видачі стабілізаційного кредиту ВіЕйБі

Банку олігарха Бахматюка. Загальна кількість підозрюваних у справі зросла до 17 осіб.

Червень

На початку місяця Антикору суд засудив до 6 років в'язниці суддю Ганну Білик із Броварів, а потім апеляція ВАКС остаточно відправила екссуддю Галічого із Дніпра на 2,5 роки у в'язницю.

Петиція за звільнення Олега Татарова із Офісу Президента зібрала необхідні 25 тисяч підписів.

Продовжили успішний місяць детективи НАБУ, які викрили на ймовірному хабарі у 2,5 тисячі доларів суддю з Дніпра Лалі Новік.

Липень

На початку місяця НАБУ та САП завершили розслідування щодо 14-ти фігурантів справи «ВіЕйБі Банку». Розслідування за підозрою ще трьох осіб – фактичного власника банку Олега Бахматюка, ексголови правління Дениса Мальцева та ексголови спостережної ради Наталії Василюк зупинені через їх розшук.

Далі Верховний суд підтримав одразу два вирокі Антикору суду: 2 роки в'язниці для експрокурора ГПУ Матюшка та 3 роки для голови Требухівської сільради Куця, а перша інстанція ВАКС засудила до 4 років ув'язнення колишнього працівника СБУ Харченка.

Далі відбулися одні з найбільш позитивних подій усього 2021 року: відставка «вічного міністра» Авакова, підтримка парламентом перезапуску Вищої кваліфікаційної комісії суддів та голосування за очищення Вищої ради правосуддя з ключовою роллю міжнародних експертів.

Завершувався місяць черговим тюремним вироком ВАКС: ексдиректор Інституту агроєкології Фурдичко отримав 8 років тюрми з конфіскацією майна за хабар у 500 тисяч доларів.

Серпень

На початку місяця детективи завершили розслідування щодо судді Лалі Новік із Дніпра, яку підозрюють в отриманні 2,5 тисяч доларів хабара.

Продовжився серпень тим, що у Феофанії нарешті знайшли екссуддю Дніпровського райсуду столиці Миколу Чауса, який ще у

2016 році втік з України. Його звинувачують в отриманні хабаря у 150 тисяч доларів. За декілька днів до затриманням детективам довелося грати у «доганялки» із СБУ, які сховали Чауса у себе.

Антикорупційна прокуратура добилася рішення господарського суду, за яким Запорізький титано-магнієвий комбінат (ЗТМК) мають повернути у власність держави.

Далі був черговий вирок ВАКС: експосадовців «Харківобленерго» та «Харківводоканалу» засудили до 5 та 4 років ув'язнення відповідно у справі про розкрадання майже 20 млн грн. А ще Антикорупційний суд конфіскував у нардепа Іллі Киви 1,2 млн грн, отриманих від нібито оренди жомової ями.

У цьому ж місяці до Антикорсуду направили справу «Слуги народу» Олександра Юрченка. В опублікованому НАБУ відео йдеться про «плюшки» у вигляді 13 тисяч доларів за реєстрацію правок в законопроект, «кусок більшого пирога» у вигляді акцій майбутнього сміттєпереробного заводу і 200 тисяч доларів для членів профільного комітету, які нібито мали підтримати внесення змін.

Вересень

Розпочався місяць вже звично із тюремного вироку ВАКС стосовно судді. Ексголова Козівського райсуду Тернопільської області Михайло Кренцель отримав шість років з конфіскацією за ймовірний хабар у 2 тисячі доларів.

Не обійшлося у вересні й без затримань нових суддів. Підозру отримав голова Тиврівського райсуду з Вінниччини Ігор Ратушняк. Детективи вважають, що він вимагав 120 тисяч грн за визнання права власності на земельний пай.

Антикорупційний суд дав дозвіл на примусовий привід на засідання Євгена Аблова, заступника голови Окружного адміністративного суду Києва. Пізніше підозрюваний Аблов прийде на засідання, однак потім все одно ганебно втікатиме.

Завершувався місяць також звично. Антикорупційний суд призначив 7 років в'язниці з конфіскацією всього майна судді із Мукачево Михайлу Паку.

Жовтень

Розпочався місяць із того, що Антикорупційний суд заочно заарештував експрезидента-втікача Віктора Януковича у справі «Межигір'я». Ще однією позитивною новиною початку місяця стало те, що детективи НАБУ завершили розслідування щодо ексміністра екології часів Януковича Миколи Злочевського, якому інкримінують невдалу організацію рекордного хабаря у 5 млн доларів для керівництва антикорупційних органів.

Також НАБУ та САП викрили «злочинну організацію» з 16 осіб в Одесі. Слідство вважає, що до її складу входили негласний «господар Одеси» Володимир Галантернік та мер Геннадій Труханов, а розмір завданої шкоди може перевищувати півмільярда гривень.

Порадувала також Верховна Рада, яка привела статус НАБУ у відповідність до Конституції та відвела ключову роль пропозиціям міжнародників під час конкурсу на посаду директора Бюро, який відбудеться вже у наступному році.

У жовтні Верховний суд підтвердив одразу три тюремні вироки ВАКС: 4,5 роки для депутата Полтавської облради Прядка та його співучасника Гнєздова, 8 років для екскерівника Центргазу Старовойта та 5 років ув'язнення для судді з Одеси Целуха.

У цьому ж місяці суд дозволив заочне розслідування щодо ексголови правління Приватбанку Дубілета, а апеляція ВАКС підтримала рішення першої інстанції та остаточно конфіскувала «дохід» нардепа Іллі Киви від нібито оренди жомової ями.

Завершився місяць першим в історії ВАКС вироком по угоді з реальним позбавленням волі у 3,5 роки.

Листопад

У цьому місяці ВАКС дозволив заочне розслідування щодо «тіньового господаря Одеси» Галантерника, а до суду нарешті направили справу «квартир для Національної гвардії» стосовно екснардепа Микитася та інших.

Також детективи затримали «на гарячому» чергового служителя феміди. Ним виявився суддя Чернігівського окружного адмінсуду

Дмитро Лобан. Слідство вважає, що він одержав 20 тисяч доларів за судові рішення, хоча ще у 2016 році на акції нібито фотографувався з плакатом «Не даю та не беру хабарі».

У середині листопада в Антикорсуд направили справу екссудді Чауса. Зараз там триває підготовче засідання, бо Чаус попросив час на лікування через нібито проблеми зі слухом.

Згодом до суду відправили ще одну справу про хабарництво служителя феміди. На цей раз по екссудді Господарського суду Сумської області Надії Спиридоновій, яку звинувачують в отриманні 4 тисяч доларів хабара.

В цей же день повідомили про підозру у недекларуванні чинному нардепу Сергію Шахову. Слідство вважає, що нардеп не задекларував майна майже на 60 млн грн: 13 квартир у Києві, 2 будинки під Києвом, дачу, 8 паркомісць, 27 земельних ділянок, нежитлову нерухомість, 2 авто тощо. Нардеп Шахов став першим, хто отримав підозру за брехню в декларації за відновленою нормою після минулорічного знесення відповідальності ганебним рішенням КСУ.

На завершення апеляційна палата посилила вирок для екскерівника залізничного підприємства Скорика, якого, окрім відбування 4 років у в'язниці, очікує відшкодування 8,8 млн грн збитків. Також апеляція підтвердила тюремний вирок для судді Тулика із Закарпаття, якому доведеться провести за ґратами найближчі 5 років.

Грудень

Розпочався останній місяць року із великої перемоги антикорупційної прокуратури над Фірташем у господарському суді! Пов'язана із олігархом компанія прогала апеляцію у справі Запорізького титано-магнієвого комбінату і тепер завод мають повернути державі.

Далі антикорупційний суд відправив заступника мера Труханова до СІЗО, заочно заарештував «тіньового господаря Одеси» Галантерніка та колишнього голову правління «Приватбанку» Дубілета, а США наклали санкції на Тупицького з дружиною й Портнова за хабарництво та значні корупційні дії.

Грудень також не обійшовся без чергового вироку ВАКС щодо судді: 5,5 років в'язниці

отримала ексголова Каланчацького райсуду із Херсонщини Олена Живцова за ймовірний хабар у 5 тисяч грн. Також цього місяця завершили розслідування щодо голови Тиврівського райсуду з Вінниччини, якого детективи затримали у вересні на ймовірному хабарі у 120 тисяч грн.

Верховний суд підтримав черговий вирок ВАКС. На цей раз про 5 років ув'язнення для ексгендиректора Херсонської ТЕЦ Педченка

Ще однією хорошою новиною останнього місяця стало те, що НАБУ та САП зареєстрували перше кримінальне провадження в системі e-Case management system, яка дозволяє звести до мінімуму паперову роботу і покликана економити ресурси та час слідчих, прокурорів, суддів та адвокатів. Майбутнє за діджиталізацією і e-Case це підтверджує. Щоправда, від ідеї до реалізації проєкту минуло більш ніж 6 років.

Під ялинку ВАКС засудив до 5 років в'язниці колишнього топменеджера державного «Укргазвидобування» Олексія Тамразова за спробу дати хабар прокурору ГПУ, а також завершив розслідування щодо експрезидента Януковича та його сина Олександра у справі про незаконне заволодіння резиденцією «Межигір'я».

З появою антикорупційних органів суддів-корупціонерів десятками відправляють до в'язниць, народні депутати отримують підозри за хабарі, брехню в деклараціях чи незаконні компенсації з бюджету, а мера одного з найбільших міст України судять за багатомільйонні розкрадання. Чиновники починають розуміти, що недоторканих немає, а відповідальність потрохи стає незворотною.

Звичайно, ще залишаються окремі ганебні випадки на кшталт порятунку чиновника з Офісу Зеленського Олега Татарова, блокування конкурсу на керівника САП чи постійні закриття справи Роттердам+. Але з кожним наступним таким випадком відмазувати своїх ставатиме дедалі важче, а рейтинг влади падатиме все нижче.

Роботи залишається чимало, але є надія, що 2022 рік стане ще успішнішим, чого нам усім і бажаю. (*Українська правда* <https://www.pravda.com.ua/columns/2021/12/31/7319089/>). – 2021. – 31.12).

В. Шабунін, Українська правда.Блоги: Огидні персонажі втікають, а вакансії «горять»: судова реформа набирає обертів

Розпочнемо з судової реформи – найкращого, що зараз відбувається в царині державного управління. Реформа ще навіть не розгорнулася на повну, а вже приносить результати.

Два чи не найогидніші персонажі судової мафії за власною ініціативою звільнилися з Вищої ради правосуддя. Мовиться про Олексія Маловацького та Павла Гречківського.

Один довший час виконував обов'язки голови ВРП, а другий був тіншовим керівником Ради. Нагадаю, що саме ВРП довший час захищала, наприклад, суддів Майдану, Вовка з його Окружним адмінсудом та інших «вурдалаків у мантиях».

Що Маловацький, що Гречківський були першим кандидатами на викидання з посад Етичною радою, сформованою на виконання судової реформи. Обидва вирішили не чекати публічної ганьби і тихенько втекти.

Мені прямо шкода, що країна не побачить, як ці двоє пояснюють міжнародним експертам всі свої огидні дії по захисту судової мафії. Це показова порка була б дуже корисним прецедентом.

Однак втекли, то й втекли. Зекономили наш з вами час.

Наголошу. Етична Рада ще навіть не почала перевірку, а частина ВРП вже втекла. Сподіваюся, що втечуть не всі. Дуже вже хочу, щоб країна побачила співбесіди з ними.

Так само гарно рухається частина судової реформи, яка стосується заповнення суддівських вакансій. Останніх, нагадаю, приблизно 2 тисячі.

Комісія, яка обере Вищу кваліфікаційну комісію суддів (яка потім обере 2 тисячі суддів), затвердила умови конкурсу і розпочала роботу. Керівником комісії обрали Теда Зажечни – суддю в відставці з Канади.

Це буде чесний конкурс в один з головних судових органів країни. Я не просто рекомендую, я богом молю чесних юристів

подати свої документи на цей конкурс. Зробити це можна з 4 лютого до 4 березня.

З судовою реформою розібралися. Повторюся, якщо Зеленський за весь свій термін реалізує хоча б її, то для України це буде великий крок вперед.

Тепер трішки про хороше. Цього тижня Верховна Рада проголосувала законопроект, який дає право антикорупційним суддям карати учасників процесу за неповагу до суду.

Водночас будь-який суддя мав право штрафувати за неповагу чи хамство в бік суду (а за повтор – навіть арештувати), судді ВАКС такого права раніше не мали.

Через це, наприклад, обвинувачений екснардеп Дмитро Крючков дозволяв собі прийти у судові засідання п'яним.

Також екскерівник держкомпанії «СхідГЗК» Руслан Журило погрожував і хамив чи не на кожному засіданні. «Закрой хавальник! Смотри, какой дерзкий», – кричав він.

Не відставали від підопічних і окремі адвокати, які не реагували на зауваження суддів, принижували їх, відверто хамили, а часом навіть погрозували.

Законопроект підтримали усі депутатські фракції та групи, окрім колаборантів з ОПЗЖ. Хороший приклад конструктивної роботи Ради.

Ну і справедливості заради до цих хороших новин треба додати одну погану. Я б радо цього не робив, але Офіс Президента знову не лишає мені вибору.

За кілька годин до приземлення чергового американського борту з Javelin посольство США дало відео держсекретаря Блінкена, цитую: «Настав час просто зараз завершити процес відбору керівника САП».

Правда, все більш ніж чітко? А за кілька днів до цього незалежні члени комісії з відбору керівника антикорупційної прокуратури звернулися до голови ОП з вимогою провести засідання.

Знаєте, як відреагувала Банкова? Правильно, знову плюнула під ноги США, з рук яких вчоргове отримала необхідну Україні зброю.

Голова комісії Катерина Коваль так і не скликала засідання. При тому, що вона зобов'язана це зробити на вимогу 4 членів. Порядок роботи комісії це прямо передбачає.

Поведінка команди президента в цьому конкурсі перейшла всі допустимі рамки: не лише закону, а й здорового глузду (*Українська правда.Блогу (https://24tv.ua/biy-pid-krutami-29-01-1918-istoriya-hronologiya-i-prichini_n1853545). – 2022. – 28.01*).

Г. Жовтоніжко, Закон і Бізнес: Як не допускати помилок при застосуванні Гаазьких конвенцій

Ще півроку тому Україна ратифікувала Гаазьку конвенцію про угоди про вибір суду. Нині в нашій державі працюють над іншим міжнародним документом. Оскільки такі конвенції нові для вітчизняної Феміди, правники й досі дискутують щодо їх застосування на практиці.

Напрацювання попереду

Днями відбувся завершальний семінар, на якому служителі Феміди мали можливість визначитись, яким чином підвищити ефективність при використанні інструментів Гаазької конференції з міжнародного приватного права. Організаторами відповідної серії заходів виступили Верховний Суд та проєкт ЄС «Право-Justice».

Зокрема, на семінарі обговорювали застосування Гаазької конвенції про угоди про вибір суду, ратифікованої Україною в червні поточного року. Разом з тим під час дискусії спікери відзначали й інший міжнародний документ, що нині перебуває на фінальній стадії ратифікації у Верховній Раді. Мова йде про Гаазьку конвенцію щодо визнання та виконання іноземних судових рішень у цивільних або комерційних справах.

Насамперед голова Касаційного цивільного суду Борис Гулько зауважив, що це нові для нашої держави конвенції й напрацювання відповідної судової практики ще попереду. При цьому він наголосив на важливості проведення семінарів, оскільки учасники мають змогу вислухати та взяти до уваги інформацію, яку готові надати представники Гаазьких конвенцій з міжнародного приватного права. Організаторами відповідної серії заходів

виступили Верховний Суд та проєкт ЄС «Право-Justice».

За словами Б.Гулька, подібні дискусії однозначно сприяють розумінню ідеології, мети та значення конвенцій. Він переконаний, що саме це допоможе не допускати в майбутньому помилок під час їх застосування на практиці.

Про плідну та ефективну співпрацю з ВС у сфері застосування конвенцій розповіла міжнародний експерт з питань судової реформи проєкту «Право-Justice» Анна Адамська-Галлант. Вона поінформувала про початок роботи щодо організації більш масштабної конференції, на якій порушені питання будуть обговорюватись у ширшому колі.

Водночас за активну позицію України та зацікавленість особливостями застосування конвенцій подякував секретар Постійного бюро Гаазької конференції з міжнародного приватного права Жоао Рібейру-Бідауї. «Конвенції – це та база, яка сприяє на міжнародному рівні посиленню правової визначеності, доступу до правосуддя, а також можливостям виконання судових рішень, ухвалених в інших країнах», – зазначив спікер.

Ж. Рібейру-Бідауї зауважив, що перші спроби уніфікувати цю галузь міжнародного права були зроблені ще 150 років тому. Однак вже сьогодні на законників покладається важливе завдання напрацювати судову практику, завдяки якій конвенції стануть дійсно дієвим інструментом та будуть застосовуватися в узгодженій манері.

Разом з тим секретар повідомив, що до Гаазької конвенції про вибір суду на сьогодні долучилися 32 договірні сторони (у тому числі ЄС). З одного боку, це не так багато, з другого

– її учасниками стали США та Китай. Спікер звернув увагу на те, що на приєднання цих країн до деяких інших конвенцій чекали приватного права Жоао Рібейру-Бідауї. «Конвенції – це та база, яка сприяє на міжнародному рівні посиленню правової визначеності, доступу до правосуддя, а також можливостям виконання судових рішень, ухвалених в інших країнах», – зазначив спікер.

Ж. Рібейру-Бідауї зауважив, що перші спроби уніфікувати цю галузь міжнародного права були зроблені ще 150 років тому. Однак вже сьогодні на законників покладається важливе завдання напрацювати судову практику, завдяки якій конвенції стануть дійсно дієвим інструментом та будуть застосовуватися в узгодженій манері.

Разом з тим секретар повідомив, що до Гаазької конвенції про вибір суду на сьогодні долучилися 32 договірні сторони (у тому числі ЄС). З одного боку, це не так багато, з другого – її учасниками стали США та Китай. Спікер звернув увагу на те, що на приєднання цих країн до деяких інших конвенцій чекали понад 10 років. «Тому мені здається, що факт підписання цими країнами конвенції 2005 року – це хороший знак», – додав він.

Натомість до Гаазької конвенції про визнання та виконання іноземних судових рішень поки приєдналися 5 договірних сторін. Як зазначив Ж.Рібейру-Бідауї, найближчим часом очікується, що ЄС ратифікує відповідний документ. Він запевнив, що в багатьох країнах триває активне обговорення стосовно приєднання до цієї угоди.

Серед ключових переваг гаазьких конвенцій спікери виділили можливість уникнення зайвих судових спорів, наявність більш передбачуваних підстав для відмови у виконанні запитів, єдність тлумачення, покращення доступу і водночас підвищення якості правосуддя. Безперечно, ці умови можуть посприяти тому, що держава стане більш привабливою для іноземних інвестицій.

Наближені, але відмінні

Своєю чергою юрист Нінг Жао пояснила, що Конвенція про судові рішення загалом доповнює попередній документ, який Україна вже ратифікувала. Адже відповідні угоди мають деякі спільні цілі. Зокрема, це стосується

розширення доступу до правосуддя, сприяння міжнародній торгівлі та інвестиціям, наявності правової визначеності й передбачуваності. Тому положення цих конвенцій багато в чому наближені, але все ж існують відмінності.

Як зазначила Н. Жао, Конвенція про вибір суду насамперед передбачає чіткий, простий та передбачуваний механізм для становлення потужної та ефективної правової бази щодо транскордонної торгівлі та інвестицій. Натомість друга конвенція встановлює спільні рамкові положення для визнання рішень на міжнародному рівні, а також надає комплекс загальноприйнятих норм для їх виконання в міжнародних видах юрисдикції.

Тобто вона є вкрай необхідним додатковим документом до попередньої угоди.

При цьому конвенція 2005 р. охоплює справи з міжнародним елементом, цивільні та господарські справи, виключні угоди про вибір суду. Своєю чергою конвенція 2019 р. стосується визнання та виконання судових рішень іноземних судів між договірними сторонами, не передбачає перегляду по суті та має непрямі підстави юрисдикції.

За словами Н. Жао, важливим аспектом у застосуванні обох документів є регулювання всіх процедур законодавством запитуваної держави. Водночас суд, до якого звернулися, має діяти невідкладно.

Отже, за умови ефективної імплементації конвенції будуть забезпечувати правову визначеність у частині вирішення міжнародних спорів та виконання відповідних судових рішень. Вони зможуть надати суб'єктам господарської діяльності можливість з більшою ймовірністю передбачати перебіг потенційних судових проваджень. Тому, безперечно, підписання міжнародних документів є кроком уперед на шляху до створення якомога сприятливіших умов для вирішення спорів.

Насамкінець учасники заходу зійшлися на тому, що ВС та постійне бюро Гаазької конференції з міжнародного приватного права мають у подальшому об'єднати зусилля заради підвищення ефективності в застосуванні конвенцій.

Можливість з більшою ймовірністю передбачати перебіг потенційних судових

проваджень. Тому, безперечно, підписання міжнародних документів є кроком уперед на шляху до створення якомога сприятливіших умов для вирішення спорів.

Насамкінець учасники заходу зійшлися на тому, що ВС та постійне бюро Гаазької

конференції з міжнародного приватного права мають у подальшому об'єднати зусилля заради підвищення ефективності в застосуванні конвенцій. (*Закон і Бізнес https://zib.com.ua/ua/150156-pravniki_viznachilis_yak_ne_dopuskati_pomilok_pri_zastosovan.html*). – 2021. – 25-31.12).

М. Жернаков, Українська правда.Блоги: Відставка членів ВРП: ніякого «колапсу» не буде

Не встигли перші члени Вищої ради правосуддя звільнитися з посад, як окремі адвокати суддівської мафії знов затягнули стару пісню «ой, а як же кворум ВРП, це колапс судової системи, тепер все розвалиться».

Коротко поясню, чому це лише вигадки з метою не дати судовій реформі статися.

1. Ніякого «колапсу судової системи» не відбудеться: ВРП і так уже не здійснює більшу частину своїх повноважень.

– Дисциплінарні провадження проти суддів вона не здійснює з липня 2021 року, бо не створена передбачена законом Служба дисциплінарних інспекторів;

– Призначення і переведення суддів не здійснюється, бо немає складу ВККС, який має спочатку внести рекомендації;

– Як здійснюється відсторонення суддів, ми бачили на прикладі Вовка і Ко, коли ВРП ОДНОГОЛОСНО відмовилася їх навіть тимчасово відсторонити.

Всього за 2021 рік таких відсторонень було 5 (п'ять).

Те саме з наданням згоди на арешт і тримання під вартою – 2 і 1 за рік, відповідно.

З функцій, що залишаються:

– звільнення судді з посади, яким чинна ВРП і так зловживає, особливо коли йдеться про відставку. Але це повноваження не критичне: через звільнення кількох десятків чи навіть сотень суддів на пару місяців пізніше колапс судової системи точно не настане;

– тимчасове переведення суддів, перерозподіл коштів між судами, надання консультативних висновків щодо законопроектів. Це все відбувається всього по кілька разів на рік і так само не є критичним протягом кількох місяців.

2. У випадку відсутності кворуму вакансії в ВРП можна цілком заповнити за 2-3 місяці.

Конкурси на заміщення п'яти вакансій у ВРП уже тривають. Етична рада працює і надає свої оцінки кандидатам.

Якщо відкриються нові вакансії і станеться так, що ВРП тимчасово опиниться без кворуму, ніщо не заважає тому самому з'їзду суддів оперативно зібратися і проголосувати за нових членів. У їхніх руках 10 (десять) вакансій із 21.

Для судової реформи на цьому етапі ВРП також уже прийняла всі важливі рішення. А конкурс до ВККС, який має закінчитися рішенням ВРП про призначення їх нового складу, триватиме точно не менше, ніж 2-3 місяці, за які ВРП уже встигне оновитися.

3. Звільнення за власним бажанням – найменш болючий і одночасно найбільш дієвий варіант оновлення ВРП

Причому такий варіант найкращий для всіх – і для недоброчесних членів ВРП, і для Етичної ради, і для нас із вами.

Особливо це стосується членів ВРП, яким залишилося на посаді рік-два. Набагато легше піти з посади на рік раніше, ніж весь цей час проходити купу кіл пекла – із прицілним вивченням твоєї біографії, статків, скелетів у шафі, які рознесуть по всьому інтернету, зі співбесідами в Етичній раді в прямому ефірі, коли вся країна слухатиме твої бекання і мекання у відповідь на незручні запитання; із «вовчим квитком» від Етичної ради про твою недоброчесність; із безкінечним і з незрозумілою перспективою оскарженням того всього в судах, чим ти створиш ще більше негативних інфоприводів.

Для Етичної ради звільнення членів ВРП за власним бажанням означає менше роботи і витрачання часу, який можна одразу приділити конкурсному добору нових членів.

Для нас із вами це означає швидше оновлення ВРП і менше внутрішньої турбулентності, особливо в умовах зростання турбулентності зовнішньої.

Так що сценарій звільнення максимальної кількості членів ВРП за власним бажанням зараз – насправді найкращий.

А ЄДИНА причина, із якої зараз розганяють істерію про «колапс» і необхідність «збереження кворуму» в ВРП – це бажання нереформованої ВРП контролювати нову ВККС, яка в найближчий час має набрати 2500 нових суддів.

Для цього суддівській мафії потрібно максимально зберегти ВРП у її старому складі, щоби саме вона затвердила «зручний» склад ВККС. Нагадаю, за законом Конкурсна комісія з відбору до ВККС має подати на розгляд ВРП 32 фіналістів конкурсу, з яких ВРП обере 16 членів).

Погодьтеся, набагато легше домовитись про ручний склад ВККС, наприклад, із суддею-

кочегаркою Ларисою Івановою, яка розповідала, що на будинок в 409 м², 5 квартир і 4 земельні ділянки напрацювала працюючи в цеху і на полуниці Східній Німеччині, ніж із новими членами ВРП, які щойно пройшли через сито міжнародних експертів Етичної ради.

Так що те, що чинні члени ВРП звільняються, навпаки, потрібно вітати. Це те, чого ми всі разом добивалися роками.

А міфічний «колапс» он уже більше ніж 2 роки настає через повну зупинку роботи ВККС.

Але все ніяк не настане.

P.S. Чимало хто справедливо зауважує, що лише звільненням це все не має закінчитися. Абсолютно погоджуюся. Та звільнення з посад членів ВРП і притягнення їх за відповідальності за вчинене – різні і жодним чином не суперечливі процеси. Більше того, чим швидше ми оновимо ВРП і ВККС – тим швидше наберемо на посади добросовісних і компетентних суддів, які, зрештою, і зможуть притягнути винних до відповідальності (*Українська правда.Блогу (<https://blogs.pravda.com.ua/authors/zhernakov/61ea934a391ae/>). – 2022. – 21.01*).

Реанімаційний Пакет Реформ: Про проєкт «тексту змін до Конституції України в частині децентралізації влади від 29.11.2021». Коментарі та міркування

З 1996 року, відколи було ухвалено чинну нині українську Конституцію, розмов про необхідність внесення до неї змін було багато різних, частина з них таки перетворилась у законопроекти і за цей час було 6 законів, якими внесено зміни до Конституції, та один закон, яким було «відновлено» норми, які були перед тим «скасовані» Конституційним Судом України.

Це свідчить, що з одного боку, Конституція є досить стабільним документом, а з іншого, конституційні норми можуть змінюватись, коли для цього складається певна внутрішньополітична ситуація. На жаль, як показує український досвід, зміни, які вносяться «під політичну ситуацію» можуть мати вади, що породжують у майбутньому нестабільність та

конституційні кризи. Більш детально про це далі.

Ще одна особливість, яку слід враховувати при ініціюванні конституційних змін, це відсутність вірогідних припущень у необхідності цих змін. Загалом зміни потрібні, коли є практика застосування нині чинних норм, яка показує проблеми, що виникають через ці норми. В українських реаліях, часто пропонується змінювати норми, якими не послуговувались, щодо яких не застосовувалось правило їх тлумачення Конституційним Судом України, відповідно до духу Конституції. Такий підхід не є виправданим, адже ми не можемо зрозуміти у чому проблема: у конституційній нормі чи у тому, що вона не використовується?

Проект змін до Конституції в частині децентралізації, який з'явився у інформаційному просторі 29.11.2021 року загалом не є чимось новим. Ідея конституційних змін у цій частині бере свій відлік ще із законопроекту 3207-1, який було проголосовано в першому читанні ще 08.12.2004 року, коли було внесено перші конституційні зміни, якими у тодішній політичній ситуації, намагались обмежити повноваження Президента України, яким мав стати представник демократичної опозиції Віктор Ющенко.

Але чи є у нас переконливі аргументи, які підтверджують тезу, про необхідність зміни конституційних норм? При чому аргументи, базовані на правовому аналізі юридичної конструкції норми, а не практики її застосування, яка склалась всупереч букві і духу самої норми?

На жаль їх немає, так само, як і не було в 2004 році. Існують лише припущення.

Про проєкт конституційних змін.

В записці щодо проєкту сказано так:

«Цей проєкт змін до Конституції України в частині децентралізації підготовлено за результатами півторарічних публічних консультацій «Через консенсус до змін у Конституції України в частині децентралізації» із представниками всеукраїнських асоціацій місцевого самоврядування.

Проект змін до Конституції України реалізує положення та принципи Європейської хартії місцевого самоврядування, реалізує принципи субсидіарності та остаточно закріплює реформу децентралізації.

Громади отримують право на достатні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися, та головне право – вільно вирішувати питання місцевого значення, які держава не передала в компетенцію інших органів. Держава залишає за собою тільки функції адміністративного нагляду, які реалізуються через префектів.»

Як бачимо із приведеної цитати, цей проєкт не має певного політичного статусу, не відомо, ким підготовлено цей текст, тому з одного боку, це може свідчити, що загалом офіційно внесений законопроект може бути абсолютно іншим і тому можливо не варто детально аналізувати цей проєкт, але з іншого,

півторарічна робота, включення у цей процес різних представників, свідчить, що частина ідей проєкту може знайти себе в офіційному законопроекті, тому ми спробуємо на деякі з них звернути увагу більш детально.

Чинна норма

Стаття 132. Територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій.

Пропонована редакція

Стаття 132. Адміністративно-територіальний устрій України ґрунтується на засадах унітарності, єдності та цілісності державної території, децентралізації і субсидіарності в організації влади, повсюдності місцевого самоврядування, збалансованості і сталого розвитку територій з урахуванням їхніх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій.

Наступна стаття, досить детально намагається врегулювати власне систему адміністративно-територіального устрою. Ще більш спірним виглядає заміна «розвитку регіонів» на «сталий розвиток територій». Адже «регіон» є усталеним терміном, який широко вживається в українському законодавстві, то поняття «територія» є дуже широким, яке об'єднує власне «територію громади», «природо-заповідну територію», «територію забруднення» і т.п. Тому говорити в цій статті про «сталий розвиток територій» виглядає зовсім недоречно. Коментар: Якщо порівняти чинну редакцію статті 132 і нову редакцію, можна побачити, що автори до засад, на яких ґрунтується адміністративно-територіальний устрій додали декілька новел, зокрема «повсюдність місцевого самоврядування» та «сталий розвиток територій». Чи вплинуть ці новели принципово позитивно на систему адміністративно-територіального устрою, на місцеве самоврядування? На жаль, ці правки

лише можуть стати причиною для тлумачення в Конституційному Суді України. Адже поняття «повсюдності місцевого самоврядування» виникло, як певний «сленг» – противага ситуації, коли в Україні не було проведено реформи і не були утворені територіальні громади, які мають власну територію і яка не закінчується територією забудови населених пунктів. Тепер це питання розв'язане в рамках чинної Конституції, яка і не передбачає обмеження території громад межами забудови, це була самодіяльність парламенту чи не розуміння ним природи місцевого самоврядування. Відтак поява у Конституції нового поняття «повсюдність місцевого самоврядування» потребуватиме правового визначення, що це таке? Навколо такого визначення може бути багато різних теоретичних спорів і не відомо у який бік це може бути проплумачено.

«Стаття 133

Систему адміністративно-територіального устрою України складають адміністративно-територіальні одиниці: громади, повіти, області, Автономна Республіка Крим.

Областями України є Вінницька, Волинська, Дніпровська, Донецька, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Кропивницька, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська області.

Громади Києва та Севастополя мають особливий статус.

Територія адміністративно-територіальних одиниць є цілісною.

Громада є первинною одиницею у системі адміністративно-територіального устрою України, територіальною основою для місцевого самоврядування.

Області, Автономна Республіка Крим складаються з повітів. До складу повітів входять громади.

Зміна меж, найменування і перейменування громад здійснюється з урахуванням думки їхніх мешканців у порядку, визначеному законом.»

Коментар: Загалом статтю 133 варто було б змінювати зокрема через необхідність змінити назви двох областей Дніпропетровської та

Кіровоградської, але при цьому не варто створювати нові проблеми. Віднесення до системи адміністративно-територіального устрою Автономної Республіки Крим, через кому «громади, повіти, області, Автономна Республіка Крим» відразу показує, що Україна уже не унітарна держава, адже АРК не належить тепер до регіонів, вона виведена окремо.

Насправді, перелік адмінтеродиноць, як родових понять, міг би виглядати таким чином: громади, повіти, регіони. А далі «регіонами є АРК та області (перелік)».

Також сумнівним виглядає включення у цю статтю таких питань, як «цілісність території адміністративно-територіальних одиниць». Адже це не рівень Конституції, до того ж острів Зміїний складає цілісну територію з материковою адмінтеродиноцею у яку він входить? Якщо ні, то тут має бути окрема громада, а там нема постійного населення. Також сумнівним є частина, що громада «є первинною одиницею», за цією логікою потрібно писати про вторинну та третинну одиниці. Але відповідно до європейських правил NUTS, обрахунок йде від державного рівня до місцевого, а не навпаки.

Так само дивним тут виглядає припис «Громади Києва та Севастополя мають особливий статус.», адже у проекті ст. 92 у п.16) існує уже інше:

«Стаття 92. Виключно Законами України визначаються:

13) адміністративно-територіальний устрій України; порядок утворення, ліквідації, встановлення та зміни меж, найменування і перейменування громад, повітів, областей, віднесення поселень до категорії сіл, [селищ / містечок], міст;

16) статус міста Києва як столиці України та міста Севастополя у системі адміністративно-територіального устрою України, особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Севастополі, особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Києві для виконання функцій столиці.»

Порушується принцип єдності термінології. Особливий статус надається кому: громаді Києва чи місту Київ?

Місцеве самоврядування

Власне ніби «остаточне закріплення децентралізації» відбувається через внесення змін до статей Розділу 11 Конституції.

Чинна КУ ст.140	Пропонована редакція
	Громада, що об'єднує мешканців, які проживають на її території, є первинним суб'єктом місцевого самоврядування.
Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.	Місцеве самоврядування є гарантованим державою правом та спроможністю громади безпосередньо або через органи місцевого самоврядування самостійно здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ під власну відповідальність у межах Конституції і Законів України в інтересах мешканців.
Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.	Громада здійснює місцеве самоврядування безпосередньо шляхом виборів, місцевих референдумів та в інших формах, визначених законом. Органами місцевого самоврядування громади є рада громади та голова громади. Голова громади формує і очолює виконавчий орган громади та веде засідання ради громади.
Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради.	[Повітова,] обласна рада громад є органом місцевого самоврядування, що представляє і реалізує спільні інтереси громад [повіту,] області та має власний виконавчий орган. Місцевому самоврядуванню можуть бути делеговані центральним органом виконавчої влади повноваження і функції для окремих цілей відповідно до закону, а місцеве самоврядування під час їхнього виконання має право пристосовувати свою діяльність до місцевих умов.

	<p>Держава проводить публічні консультації з місцевим самоврядуванням, його об'єднаннями під час вирішення питань, які стосуються місцевого самоврядування, в порядку, визначеному законом.</p> <p>Статус голів громад, депутатів рад громад, депутатів [повітових,] обласних рад громад, порядок утворення, реорганізації та ліквідації виконавчих органів громади, виконавчих органів [повітових,] обласних рад громад визначаються законом.</p>
<p>Особливості здійснення місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України.</p> <p>Питання організації управління районами в містах належить до компетенції міських рад.</p> <p>Сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна.</p>	

Коментар:

Якщо подивитись цю таблицю, можна побачити, що у новій редакції з'явилися якісь ніби додаткові норми і водночас пропали інші, норми, які є у чинній редакції. Частина нових норм по суті не є правовими приписами по факту, вони є радше певними конструкціями, які породжують нові запитання, на яких не має відповіді і привнесені із зовнішнього «до реформеного» експертного середовища, як і «повсюдність». Наприклад, що дає перша частина нової редакції статті 140 «Громада, що об'єднує мешканців, які проживають на її території, є первинним суб'єктом місцевого самоврядування.»? Нинішню першу частину статті 140 розділили на дві частини і отримали проблему «первинного суб'єкту». Адже, якщо є первинний, то є і вторинний? А словосполучення «громада, що об'єднує». Об'єднає, це як? Нинішня редакція ч.1 статті 140, визначає сукупність

жителів територіальною громадою по факту, а у новій редакції появляється проміжне слово «об'єднує», що відразу наводить на думку про необхідність встановлення якогось факту такого об'єднання.

Принциповою новелою цієї статті є дві норми, якими голова громади, з одного боку, визнається органом місцевого самоврядування, він же одноособово формує і керує виконавчим органом громади, якого нема в переліку органів.

«Органами місцевого самоврядування громади є рада громади та голова громади. Голова громади формує і очолює виконавчий орган громади та веде засідання ради громади.»

Загалом ці дві норми показують наскільки не акуратно виписувались конституційні норми. Як можна формувати орган, якого нема в переліку органів.

Окремого коментаря заслуговує суттєве конституційне «посилення» статусу голови громади. По суті ми переходимо від формули

«сильний мер» до формули «всесильний мер». На щастя так не буває, але у випадку впровадження цієї норми, ми отримаємо в багатьох місцях або сильну дестабілізацію або феодалізацію громад.

Перший варіант – дестабілізація. У випадку, коли головою обрано особу в якій нема стійкої більшості у раді, він у нинішніх умовах домовляється з депутатами щодо структури виконкому своїх заступників і таким чином формує свою підтримку в раді. При цьому він не може виконувати вказівки голови МДА щодо того, кого куди призначити, оскільки мусить шукати компроміс. Це у більшості випадків стабілізує ситуацію. За умови, коли голова одноосібно спробує сформував виконком, як це пропонується змінами до Конституції, він з одного боку наражається на конфронтацію з депутатами, а з іншого муситиме прислухатись до порад голови МДА/силового органу – кого, куди призначити. Адже це тепер винятково його право. Голова попадає у дуже скрутну ситуацію.

Варіант другий – феодалізація. Сильний голова, який проведе у раду хоча б третину своїх депутатів стає тотальним господарем громади. Він веде засідання ради, він формує виконком, він є розпорядником бюджету і т.п. За каденцію можна повністю зачистити під себе громаду на завжди.

Ще одна досить дивна норма «Місцевому самоврядуванню можуть бути делеговані центральним органом виконавчої влади повноваження і функції для окремих цілей відповідно до закону, а місцеве самоврядування під час їхнього виконання має право пристосовувати свою діяльність до місцевих умов.» Тут можна припустити, що наприклад Міністерство внутрішніх справ може делегувати громадам виконання поліцейських функцій, повноваження слідства? Навіть не на підставі закону? Це порушення принципу ч.2 статті 19 Конституції України «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.» Тобто повноваження для

місцевого самоврядування можуть надаватись винятково законом! А це належить до виняткової компетенції Верховної Ради України.

N.B. Ми не будемо тут додатково зосереджуватись на положенні про виконавчі органи обласних рад, які разом з нормами про ліквідацію місцевих державних адміністрацій, дивною системою нагляду можуть привести до катастрофічних наслідків для єдності державного простору. Адже ми мали рішення Донецької та Луганської обласних рад про регіональну мову, Харківської про Харківську область позаблокову і нейтральну, цілої низки обласних рад про договірні відносини з Києвом. Про це можна прочитати у статті «Згуртованість та безпека...». Сьогодні, в умовах війни, завершення якої поки що навіть не проглядається, говорити про такі новації просто шкідливо, а запроваджувати – тим більше.

Матеріально-фінансова основа

Ще один розділ у проєкті, який стосується нібито гарантованих надходжень до бюджетів місцевого самоврядування.

Насправді ця стаття виписана так само недбало, як і решта, тому говорити про якийсь додатковий «захист» місцевого самоврядування тут не доводиться.

Чинна норма ст.142

Стаття 142. Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

Пропонована редакція ст. 142

Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є земля, рухоме і нерухоме майно, природні ресурси, інші об'єкти комунальної власності громади та спільної власності громад, місцеві податки і збори, частина загальнодержавних податків та інші доходи місцевих бюджетів.

Правда нова редакція Статті 142 містить ряд нових частин: Як видно із таблиці, принципово

відмінністю виглядає допис про місцеві податки і збори..., але все це у чинній редакції є у формулі «доходи місцевих бюджетів». Адже доходи місцевих бюджетів складають з різних податків, зборів та інших надходжень. Тому нове формулювання нічого не додає.

«Місцеве самоврядування має право на достатні фінансові ресурси, якими воно може вільно розпоряджатися для реалізації своїх повноважень і які розподіляються на рівних умовах в порядку, визначеному законом.»

Перша частина цього речення про право на «достатні» фінансові ресурси мало до чого зобов'язує, оскільки «достатність» визначається економічною спроможністю економічної системи держави, але формулювання «які розподіляються на рівних умовах» є дуже контраверсійним. Адже це норма-принцип – рівні умови. Але що це значить? Можливо це означає, що тепер не може бути більше субвенцій на школи у малозаселених громадах, де більші відстані і малокомплектні школи? Можливо не можуть передбачатись кошти на субвенції на соціально-економічний розвиток окремих територій?

«Держава забезпечує співмірність фінансових ресурсів та обсягу повноважень місцевого самоврядування, визначених Конституцією та Законами України.

Повноваження, делеговані місцевому самоврядуванню, забезпечуються фінансовими ресурсами в повному обсязі.

Зміна компетенції місцевого самоврядування здійснюється з одночасними відповідними змінами у розподілі фінансових ресурсів.»

Якщо подивитись на приведені вище частини, можна побачити, що у перших двох абзацах фінансові ресурси прив'язані до повноважень, а в третьому до компетенції. Відтак знову виникає питання юридичної визначеності. Тут мова йде про одне і те ж, чи про інше. При перегляді повноважень, перегляд ресурсів не відбувається? До того ж у попередніх нормах припускалось делегування органам місцевого самоврядування «повноважень і функцій» центральних органів виконавчої влади. Це підпадає під перегляд фінансових ресурсів чи ні, і хто має здійснити цей перегляд?

Далі є ще такі норми:

«Держава компенсує витрати місцевого самоврядування, спричинені рішеннями органів державної влади.

Громади мають право співпрацювати для вирішення питань, що становлять спільний інтерес, утворювати на договірних засадах в межах закону об'єднання з іншими громадами та передавати їм частину своїх повноважень для управління майном і фінансами.»

На жаль, ця конструкція знижує можливості громад до співробітництва, оскільки мова тут йде винятково про «об'єднання» з іншими громадами. Відтак реалізація спільних проєктів, створення спільних комунальних підприємств, органів управління є не можливим. Навряд чи автори проєкту думали про встановлення таких обмежень, але так сталося.

Права та повноваження місцевого самоврядування – так називається підрозділ у тексті законопроекту, оприлюдненого 29.11.2021 року.

Найбільш цікавою тут для аналізу є стаття 143, якою нібито дуже розширюються та гарантуються права місцевого самоврядування. Тут має місце класичне правило: чим більше тексту в нормах Конституції, тим більше проблем він може породити.

«Стаття 143

Громада безпосередньо або через органи місцевого самоврядування громади:

- 1) ухвалює статут громади;
- 2) управляє майном, що є в комунальній власності;
- 3) затверджує бюджет відповідної громади і контролює його виконання;
- 4) затверджує стратегію сталого розвитку, програми місцевого розвитку та контролює їхнє виконання;
- 5) ухвалює рішення щодо місцевих податків і зборів;
- 6) організовує і проводить місцеві референдуми та забезпечує реалізацію їхніх результатів;
- 7) утворює, реорганізовує та ліквідує комунальні підприємства, організації та установи, а також здійснює контроль за їхньою діяльністю;

8) вирішує питання територіального поділу громади та управління цими територіями;

9) вільно вирішує в межах закону питання місцевого значення, які не вилучені зі сфери її компетенції і вирішення яких не доручене жодному іншому органу.»

Отже, що встановлює ця стаття? Вона встановлює вичерпний перелік повноважень громади та її органів у пунктах 1-8) і стверджує, що громада може займатись будь-чим на свій розсуд, крім того, що належить до компетенції інших органів.

Як бачимо, власних повноважень, які тут захищені взагалі дуже мало. Місцеві податки, збори, комунальні підприємства, організації та установи, бюджет, статут, стратегія і то лише «сталого розвитку». По суті, цей припис мало чим відрізняється від того, що є у чинній Конституції: «Стаття 143. Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції.»

У нинішній редакції визначення сфери компетенції є зрозумілим: ти відповідальний за все, що є у законі. У пропонованій навпаки, все не зрозуміло: ти відповідальний за все, якщо не знайдеш, що це віднесено до відповідальності когось іншого!

Поле для бездіяльності та санкцій за вихід за межі повноважень просто необмежене. Також ця нова норма прямо суперечить частині 2 статті 19 Конституції, про що ми говорили вище.

Окремого аналізу та застереження потребують пропозиції щодо нагляду за

законністю рішень, дій та бездіяльності органів місцевого самоврядування. Тут варто зауважити, що децентралізаційна реформа передбачала три основних елементи: повноваження – ресурси – відповідальність. Якщо перші дві складові виконані, то із наглядом не склалось. Він так і не був запроваджений. І не тому, що його нема у чинній Конституції, а через не виконання її норм. Адже у чинній Конституції прямо сказано:

«Стаття 144. Органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території.»

Рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду.»

Тобто для запровадження механізму нагляду було потрібно лише ухвалити відповідний закон. Натомість автори змін до Конституції виписують нову редакцію статті 144, яка породжує нові проблеми.

«Стаття 144

Органи місцевого самоврядування відповідно до закону ухвалюють акти, які є обов'язковими до виконання на відповідній території.»

Акти органів місцевого самоврядування з мотивів їхньої невідповідності Конституції чи Законам України оскаржуються до суду за зверненням префекта.

У випадку визнання Конституційним Судом України акта органу місцевого самоврядування таким, що порушує Конституцію України в частині забезпечення суверенітету та територіальної цілісності, повноваження такого органу припиняються достроково в порядку, визначеному законом.»

Коментар: Ця правова конструкція є тотально згубною як для місцевого самоврядування, жителів громад, так і держави в цілому.

По-перше: виходить, що оскаржити акт органу місцевого самоврядування у суді може лише префект! Якщо акт органу порушує право

конкретної людини, групи осіб – потрібно йти і переконувати префекта у тому, аби він подав позов. Такого немає у жодній країні світу.

По-друге: в судовий розгляд втягується Конституційний Суд України. В унітарній державі, конституційний суд має розглядати акти органів місцевого самоврядування на предмет порушення чи не порушення ними Конституції України. 1460 громад і стільки ж голів громад, які також віднесені до органів місцевого самоврядування. Лише у федеративних державах акти/закони суб'єктів федерації розглядаються органом конституційної юрисдикції держави, а автори законопроекту пропонують в унітарній державі всі органи місцевого самоврядування перетворити у суб'єктів федерації. Заодно і паралізувати Конституційний Суд.

Автори законопроекту, як певний запобіжник, запропонували обмеження повноважень органу місцевого самоврядування на час розгляду Конституційним Судом:

«Повноваження органів місцевого самоврядування, визначені пунктом першим, пунктом шостим, пунктом восьмим, пунктом дев'ятим частини першої статті 143 цієї Конституції, можуть бути обмежені в порядку, визначеному законом, на час розгляду Конституційним Судом України акта органу місцевого самоврядування щодо порушення Конституції України в частині забезпечення суверенітету та територіальної цілісності.»

Тобто, якась місцева рада громади ухвалила рішення про відведення земельної ділянки для розміщення російської військової бази, звернулася до Путіна розмістити тут війська, а це рішення спочатку має дійти до префекта, потім до Президента, далі до Конституційного Суду, той має призначити провадження і лише тоді може буде обмежено лише можливості:

б) організувати і проводити місцеві

референдуми та забезпечувати реалізацію їхніх результатів;

8) вирішувати питання територіального поділу громади та управління цими територіями;

9) вільно вирішувати в межах закону питання місцевого значення, які не вилучені зі сфери її компетенції і вирішення яких не доручене жодному іншому органу».

Аналіз змін щодо заміни місцевих державних адміністрацій на «префектів» не входить у завдання цієї записки, але і тут пропонувані зміни викликають багато запитань, оскільки ці зміни не виглядають цільними і системними з точки зору побудови ефективної моделі виконавчої влади в державі.

Висновок:

Проект змін Конституції України в редакції від 29.11.2021 року не виглядає таким, що підлягає ухваленню через вади концептуального характеру, внутрішніх суперечностей між статтями, що пропонуються і чинними статтями Конституції.

Юридичне виконання проекту змін є досить недбалим, вільно поводить з термінологією, надмірно детальними, містить двочитання окремих норм.

Запропонована модель «всесильного мера» є надто ризикованою для демократичного суспільства.

Нагляд за законністю актів органів місцевого самоврядування з залученням Конституційного Суду є не придатним для застосування, створює ризики для конституційної системи держави.

Жодної стабілізації місцевого самоврядування, забезпечення незворотності децентралізації цим законопроектом не досягається (*Реанімаційний пакет реформ <https://rpr.org.ua/news/pro-proiekt-tekstu-zmin-do-konstytutsii-ukrainy-v-chastyni-detsentralizatsii-vlady-vid-29-11-2021-komentari-ta-mirkuvannia/>. – 2021. – 10.01*).

Т. Богдан, Дзеркало тижня: Повноваження та відповідальність НБУ: чи дотримується баланс?

Незалежність або автономність Національного банку України від решти державних інститутів є важливим компонентом системи управління центробанком, оскільки надає НБУ достатню свободу дій для належного виконання покладених завдань без тиску з боку уряду, парламенту чи приватного сектору.

Незалежність центрального банку є зворотним боком його підзвітності. У світі аксіомою є й те, що для створення адекватної системи стримувань і противаг автономний статус центробанку має балансуватися високим ступенем його підзвітності перед суспільством і його представницькими інститутами.

Ще одним важливим аспектом підзвітності центрального банку є його прозорість. Саме тандем прозорості та підзвітності забезпечує довіру громадськості/учасників ринку до дій центрального банку та впливає на формування їхніх очікувань, сприяючи таким чином досягненню цілей його діяльності.

У широкому контексті підзвітність центрального банку включає три рівні: внутрішній аудит банку; звітування перед органом нагляду за центробанком і звітування перед парламентом або/та президентом країни.

Тобто в ідеалі трирівнева система підзвітності НБУ мала б забезпечувати результативне використання наданих йому повноважень.

У законодавчій площині статтею 51 Закону «Про Національний банк України» встановлено, що НБУ підзвітний президенту України та Верховній Раді в межах їхніх конституційних повноважень. Ця ж стаття конкретизує й механізми підзвітності: призначення та звільнення з посад голови НБУ та членів Ради НБУ, щорічна доповідь голови НБУ Верховній Раді; щорічний звіт президенту та Верховній Раді про здійснення грошово-кредитної політики; щоквартальне інформування про безготівкову емісію.

За даними Банку міжнародних розрахунків, у світі найпоширенішою формою підзвітності центрального банку є оцінка його діяльності

парламентом. Такі оцінки є регулярними і, як правило, проводяться частіше, ніж один раз на рік. Також практикується і передавання до парламенту щорічного звіту про фінансові операції центрального банку з висновками зовнішніх аудиторів.

Наприклад, у США Акт про Федеральний резерв встановлює, що голова Ради керуючих ФРС раз на пів року має звітувати перед Конгресом про вжиті заходи й досягнуті цілі монетарної політики, окреслити плани на майбутнє, а також обговорити підсумки економічного розвитку та майбутні економічні перспективи. Додатково раз на рік голова Ради керуючих ФРС має доповідати на засіданні профільного комітету Сенату і раз на рік – комітету Палати представників.

Разом із цим за підсумками піврічних слухань у Конгресі апарат ФРС готує письмовий звіт (Congressional Report) з описом курсу монетарної політики, стану економіки і майбутніх перспектив, беручи до уваги минулі й прогнозовані показники зайнятості, виробництва, інвестицій, реальних доходів, цін та обмінних курсів.

В Ізраїлі законом «Про Банк Ізраїлю» передбачено, що не рідше двох разів на рік комітет Банку презентує уряду і фінансовому комітету парламенту звіт з оглядом тенденцій цінової динаміки та розвитку економіки й представляє напрями політики, яких він має намір дотримуватися з урахуванням кількісних цілей, затверджених урядом.

Наявність адекватної системи підзвітності центрального банку передбачає і контроль чи оцінку його діяльності за визначеним переліком критеріїв результативності. Як правило, таку оцінку здійснює уповноважений наглядовий орган центробанку.

У деяких країнах успішність діяльності центрального банку оцінюється за критерієм дотримання чи недотримання інфляційної цілі. У інших країнах моніторингу підлягають також цільові показники по обмінному курсу і грошових агрегатах. Залежно від досягнення

чи недосягнення цих критеріїв можуть ранжуватися заробітні плати керівного складу центрального банку і прийматися рішення щодо подовження терміну дії їхніх контрактів або ж щодо звільнення. Наприклад, голова Резервного банку Нової Зеландії може бути звільнений при порушенні інфляційної цілі, визначеної в «Угоді щодо цілей політики».

Слід зазначити, що в Україні на 6-річному інтервалі дії інфляційного таргетування НБУ лише двічі (у 2016-му і 2020 році) досягав установлених інфляційних цілей. Посадові особи НБУ періодично інформують громадськість про відхилення фактичної інфляції від таргету, пояснюючи їх факторами, що перебувають поза сферою впливу НБУ. Одночасно ці ж особи наполягають на тому, що результативність їхньої роботи має оцінюватися виключно у площині досягнення цілей по інфляції. То чи не варто тоді перейняти досвід Нової Зеландії в частині відповідальності за порушення інфляційної цілі?

Як бачимо, підзвітність НБУ існує в дуже звуженому форматі й фактично має характер інформування про реалізовані заходи та досягнуті цілі. Тобто реальна незалежність НБУ ніяк не балансується виваженою системою підзвітності перед українським суспільством і державою. Тому Національному банку не властиві обмін думками і пошук компромісів із стейкхолдерами та сторонніми учасниками при виробленні рішень фінансової та монетарної політики, також відсутнє бачення широкого контексту проблем грошово-кредитної системи України. Відірваність політики НБУ від реалій української економіки, його неприродна схильність здійснювати політику в інтересах міжнародних кредиторів, а також надчутливість до інтересів банківського бізнесу знижують суспільну довіру до цього важливого інституту.

Проблеми формування політики та розподілу повноважень між Радою і Правлінням НБУ

Формування грошово-кредитної політики передбачає реалізацію повноважень щодо:

- визначення інфляційних цілей;
- встановлення відсоткових ставок;
- визначення форм застави і правових аспектів взаємодії з банками при проведенні монетарних операцій.

В українській практиці всі ці повноваження належать Правлінню НБУ. Зокрема, Правління виконує функції встановлення інфляційних цілей, прийняття рішень щодо облікової ставки та регулювання діяльності фінансових установ, визначення режиму обмінного курсу. При цьому Раді НБУ відведено роль схвалення основних засад грошово-кредитної політики, розроблених і поданих Правлінням.

Така практика певною мірою суперечить статті 100 Конституції України, відповідно до якої Рада НБУ розробляє основні засади грошово-кредитної політики та здійснює контроль за її реалізацією. Тобто Конституція закріплює повноваження щодо формування грошово-кредитної політики за Радою НБУ. Цілком логічно, що й статтею 14 профільного закону передбачено, що Правління НБУ забезпечує реалізацію грошово-кредитної політики згідно з основними засадами, організує виконання інших функцій і здійснює управління діяльністю НБУ. По суті, це класичний набір повноважень виконавчого управлінського органу центрального банку.

З огляду на це цілком закономірними є запитання: а як практика встановлення Правлінням НБУ цілей по інфляції та режиму обмінного курсу узгоджується з юридичним статусом Правління НБУ як виконавчого органу? І чому таких повноважень зараз позбавлена Рада НБУ як конституційний орган, що відповідає за розробку основних засад грошово-кредитної політики?

У світі поширеною є практика, коли кількісні цілі по інфляції, обмінному курсу і грошових агрегатах встановлюються спільно державою і центральним банком. Так, у 70% країн із режимом інфляційного таргетування до процесу визначення інфляційної цілі залучаються інші державні органи, окрім центрального банку. Залученість державних органів до встановлення цілей по обмінному курсу має місце у 80% країн, а цілей по монетарних агрегатах – у 30%. А в 30% країн цілі щодо інфляції та обмінного курсу встановлюються урядом одноосібно (Issues in the Governance of Central Banks).

Зокрема, у Великій Британії та Новій Зеландії уповноважені державні органи

визначають інфляційні цілі, які центральні банки зобов'язані брати до виконання. Першою ціллю для Банку Англії є утримання цінової стабільності, але конкретне значення такої цілі визначає Казначейство.

Загалом діяльність центрального банку можна розподілити на чотири сфери відповідальності та прийняття рішень (див. рис.):

- формування політики – розробка суверенної економічної політики, переданої до сфери відання центрального банку;
- управління/виконавчий менеджмент – реалізація суверенної політики, відповідальність за щоденне управління центральним банком;
- регуляторна діяльність – прийняття загальних та індивідуальних регуляторних рішень відносно третіх учасників;
- нагляд і контроль – моніторинг і контролювання діяльності/операцій виконавчого менеджменту.

В Україні організаційно-правова модель діяльності НБУ, що закладена Конституцією і відображена у профільному законі від 1999 року, передбачала закріплення за Радою НБУ повноважень щодо формування грошово-кредитної політики, нагляду і контролю. Правління НБУ мало діяти як вищий орган виконавчого менеджменту та банківського регулювання.

Таку модель юристи МВФ називають «Supra-Central Bank Structure», в її основі лежить розподіл компетенцій за формування політики та її впровадження між органом, що знаходиться над центральним банком, і самим центральним банком. Загально визнано, що сильною стороною такої структури є значна політична легітимність політики, яку впроваджує центральний банк, і ефективна взаємодія з іншими компонентами економічної політики, зокрема, з фіскальною.

Однак усупереч сформованим конституційним засадам, законом №1811-IX від 19 жовтня 2021 року повноваження щодо розробки грошово-кредитної політики майже повністю відійшли до Правління НБУ (хоча частковий перерозподіл повноважень між Радою і Правлінням відбувся ще 2015-го). Законом

№1811-IX статус Ради НБУ було зведено до наглядового органу з мінімальним набором повноважень у сфері формування політики. Зокрема, встановлено, що Рада «розробляє Основні засади грошово-кредитної політики на підставі пропозицій, наданих Правлінням», а також схвалює їх.

Можна вважати, що з 2021 року в Україні у сфері формування грошово-кредитної політики фактично почала діяти модель Executive Management Body (за класифікацією МВФ), яка передбачає концентрацію повноважень щодо вироблення політики та її впровадження в єдиному органі – Правлінні НБУ. При цьому теорія та практика надають численні докази того, що концентрація значних повноважень в одній управлінській одиниці без належної системи стримувань і противаг підвищує ризики неефективної діяльності та зловживань.

Разом із цим є проблеми і з реалізацією наглядово-контрольних повноважень Ради НБУ (щодо як грошово-кредитної політики, так і системи внутрішнього контролю), що потребують здійснення специфічних функцій і застосування певних санкцій. Саме тому профільним законом ще 2000 року було передбачено: «У разі неодноразового невиконання або неналежного виконання Правлінням Національного банку рішень Ради... які є обов'язковими... Рада Національного банку має право звернутися до голови Національного банку або до Верховної Ради України та президента України з викладенням своїх позицій».

Однак законом №1811-IX навіть ці мінімально можливі важелі впливу з боку Ради НБУ на Правління було усунуто. При цьому розширено норму щодо заборони Раді НБУ втручатися в діяльність Правління НБУ, а також у діяльність голови НБУ та його заступників при виконанні ними своїх обов'язків. Тобто в черговий раз спостерігаємо дисбаланс повноважень на користь Правління НБУ з мінімальним рівнем його підзвітності та відповідальності за результати своєї діяльності.

Отже, законодавство України поки що не забезпечує створення належної системи підзвітності та відповідальності НБУ, що

балансувала б надану йому інституційну, фінансову та операційну незалежність. Крім того, розподіл повноважень між різними органами управління НБУ є далеким від оптимального і

не відповідає найкращим зразкам міжнародної практики (*Дзеркало тижня* (<https://zn.ua/ukr/macrolevel/povnovazhennja-ta-vidpovidalnist-nbuchi-dotrimujetsja-balans.html>). – 2022. – 14.01).

ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ, ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ, ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Звичайних громадян України не будуть зобов'язувати декларувати громадянство інших держав у разі його наявності. Про це в інтерв'ю виданню «Цензор» повідомила голова Державної міграційної служби (ДМС) Наталія Науменко.

«Таке декларування не буде обов'язковим для пересічних громадян. Обов'язок задекларувати іноземне громадянство стосуватиметься осіб, які працюють в органах державної влади або місцевого самоврядування, судових, правоохоронних органах, загалом тих, хто виконує функції держави, або претендує на зайняття таких посад», – повідомила вона.

Зокрема, ця норма стосуватиметься й народних депутатів.

«Діяльність народних депутатів передусім прописана в Конституції України, а вже далі деталізована у Законі «Про статус народного депутата України», але, повторюся, у рамках Конституції. І всюди зазначено, що народним депутатом може бути громадянин України. А його повноваження припиняються, крім іншого, лише у разі припинення ним громадянства України або виїзду на постійне проживання за межі України. Жодних привілеїв ні для депутатів, ні для будь-кого іншого немає», – зазначила Науменко.

За словами посадовиці, при цьому громадянин буде повинен самостійно декларувати наявність кількох паспортів.

«Якщо не задекларував вчасно – це адміністративна відповідальність. А якщо це ще й виявить СБУ при працевлаштуванні на якусь посаду, це вже кримінальна відповідальність. Наша держава мусить дбати про національну безпеку, тому мають бути певні запобіжники», – розповіла голова ДМС.

Н. Науменко додала, що для людей із множинним громадянством застосовуватимуться

певні обмеження. Зокрема, вони не зможуть влаштуватися на державну службу та не отримають доступ до державної таємниці (*Суспільне* (<https://suspilne.media/195408-zvichajnih-ukrainciv-ne-zobovazuvatimut-deklaruvati-inozemne-gromadanstvo-dms/>). – 2022. – 5.01).

Представники адвокатури у ВРП Олексій Маловацький і Павло Гречківський подали у відставку з 26 січня 2022 року через незгоду з неконституційними обмеженнями статусу.

Як зауважили в Національній асоціації адвокатури України, таку рекомендацію адвокатам, обраним до ВРП з'їздом адвокатів у лютому 2019 року дала РАУ в серпні 2021 року, передає «Закон і Бізнес».

Тоді Рада наголосила на дискримінаційності вимог до членів ВРП, встановлених у ході судової реформи, та обмеженнях незалежності статусу адвокатів – представників адвокатської спільноти.

Зокрема, РАУ звертала увагу на відсутність конституційних основ для формування Етичної ради з переважним правом голосу міжнародних експертів, а також обмеження незалежності членів ВРП при прийнятті ними рішень у межах наданих їм повноважень.

Заяви були підтримані на засіданні ВРП у четвер, 20 січня 2022 року.

Нагадаємо, у серпні 2021 року Рада адвокатів України провела екстрене засідання, на якому в результаті обговорення змін до законодавства рекомендувала членам ВРП розглянути можливість скласти повноваження в зв'язку з неможливістю здійснювати діяльність.

А в жовтні 2021 року Пленум ВС звернувся з поданням до Конституційного Суду України щодо перевірки відповідності Конституції

України (конституційності) відповідних змін (положень абзацу тринадцятого пункту 23-1 розділу III «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII «Про Вищу раду правосуддя», абзаців першого (у частині повторного оцінювання членів Вищої ради правосуддя, які є суддями), шостого та одинадцятого пункту 4 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України від 14 липня 2021 року № 1635-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо порядку обрання (призначення) на посади членів Вищої ради правосуддя та діяльності дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя») (*Закон і Бізнес* (https://zib.com.ua/ua/150315-chleni_vrp_pishli_u_vidstavku_cherez_nekonstituciyni_obmezhe.html). – 2022. – 21.01).

У 2022 році доходи місцевих бюджетів прогноуються на рівні 437 млрд грн, що у понад чотири рази більше за показники 2014 року, коли було розпочато децентралізацію. Про це сказав заступник Міністра розвитку громад та територій В'ячеслав Негода під час пресконференції щодо презентації результатів оцінки фінансового управління громад-партнерів Програми USAID «Децентралізація приносить кращі результати та ефективність» (DOBRE), повідомляє пресслужба Міністерства.

«На старті реформи у 2014 році наповнення місцевих бюджетів становило близько 100 млрд грн. Відтак за цей час вони зросли більш ніж у чотири рази. І у 2022 році їх наповнення прогноуються на рівні 437 млрд грн. Це на 87 млрд грн більше, у порівнянні з минулим роком. Це пов'язано із збільшенням ПДФО на 4% для громад, а також збільшенням державної підтримки», – зазначив В. Негода.

Заступник Міністра зауважив, що у 2022 році територіальні громади отримують рекордну державну підтримку на свій розвиток та розбудову інфраструктури – понад 131 млрд грн. Йдеться про різні бюджетні програми і субвенції (*Децентралізація* <https://decentralization.gov.ua/news/14468>). – 2022. – 18.01).

Внесення змін до Конституції України забезпечить невідворотність реформи з

децентралізації повноважень виконавчої влади. У результаті жителі громад стануть кінцевими бенефіціарами реформи. Про це сказав Міністр розвитку громад та територій О. Чернишов, повідомляє пресслужба Міністерства.

«Головна мета реформи децентралізації – створення необхідних умов для місцевого розвитку та локальних економік. Наразі ми прагнемо до того, аби люди в громадах стали кінцевими бенефіціарами реформи. Для цього потрібно внести зміни до Конституції України щодо децентралізації. Вони і слугуватимуть невідворотності реформи на місцях», – зазначив Олексій Чернишов.

За словами очільника Мінрегіону, у разі ухвалення відповідних змін, частина статей Основного Закону, за версією оприлюдненого тексту, отримають нову редакцію.

«Серед основних новацій – затвердження громад як нових адміністративно-територіальних одиниць та створення префектур замість місцевих держадміністрацій. Повноваження префекта будуть збалансовані, він не матиме права зупиняти акти місцевого самоврядування без рішення суду, буде державним службовцем і призначатиметься на посаду на 3 роки на конкурсних засадах», – підкреслив Олексій Чернишов

Також Міністр додав, що обласні та районні ради отримують власні виконавчі органи. Водночас держава залишає за собою функції адміністративного нагляду, які реалізуються через префектів (*Децентралізація* <https://decentralization.gov.ua/news/14441?page=2>). – 2022. – 5.01).

Зниження України в світовому рейтингу «Індекс сприйняття корупції» могло спричинити рішення Конституційного Суду України щодо визнання неконституційною статті Кримінального кодексу, яка передбачає покарання за недостовірне декларування.

Таку думку голова підкомітету з питань антикорупційної політики у сфері цифрових інновацій та публічних даних Комітету Верховної Ради з питань антикорупційної політики Олексій Жмеренецький (парламентська фракція «Слуга народу») висловив у коментарі Укрінформу.

«Найбільший удар стався через рішення Конституційного Суду про скасування механізмів декларування. Через це були закриті десятки кримінальних справ, які мали вже прийти до Вищого антикорупційного суду. Могли вже бути вироки щодо людей, які навмисно недостовірно задекларували якісь статки, за незаконне збагачення, у тому числі. Ми весь 2021 рік займалися тим, що відновлювали, покращували законодавство», – зазначив народний депутат.

Окрім цього, на думку Жмеренецького, Україна опустилась у рейтингу через затримку із затвердженням складу комісії для відбору нового голови Агентства з розшуку та менеджменту активів (АРМА) та проблеми з призначенням керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (*Укрінформ* (<https://www.ukrinform.ua/rubric-polytics/3391602-ukrainamogla-opustitisa-v-rejtingu-sodo-korupcii-cerez-risenna-ksu-pro-brehnu-v-deklaraciah-deputat.html>). – 2022. – 25.01).

Проведення референдуму щодо окупованого Росією Донбасу не сприятиме деокупації регіону, натомість може нашкодити Україні, попереджає співзасновник Центру національної стійкості та розвитку Павло Клімкін у статті «Прогноз-2022: Як Путін відбирає частину України».

«Проведення референдуму щодо окупованого Донбасу нічим особливим не допоможе, його конституційність буде щонайменше проблематичною», – наголошує дипломат.

А проведення референдуму в рамках Конституції буде лише елементом політичної гри, причому дуже небезпечної для Української державності, наголошує автор (*Дзеркало тижня* (<https://zn.ua/ukr/POLITICS/provedennja-referendumu-shchodo-donbasu-zahroshuje-ukrajinskij-derzhavnosti-klimkin.html>). – 2022. – 6.01).

Для чинного президента України В. Зеленського вкрай важливе встановлення контролю над Конституційним судом України, через його ж необачне рішення достроково

розпустити парламент після обрання президентом. Таку думку у програмі «Прямим текстом» з О. Дроздовим висловив український політик, колишній міністр фінансів та екссекретар РНБО О. Данилюк.

«Коли він розпустив парламент достроково у 2019 році, він, фактично, про це тоді не думав. Але це призвело до того, що зараз, вперше в історії, парламентські вибори будуть передувати президентським. І він цього дуже сильно боїться», – зазначив політик. На думку Данилюка, якщо політична сила Зеленського «Слуга народу» програє парламентські вибори в де-юре парламентсько-президентській республіці, президент буде півроку працювати з реальними президентськими повноваженнями, адже процеси у Верховній Раді вже не контролюватиме. А реальні президентські повноваження – значно менші, за ті, що він має зараз.

«І, скоріше за все, в результаті він програє президентські вибори. Тож, для нього важливо провести ці вибори одночасно, або поміняти їх місцями. І це можливо вирішити тільки через рішення Конституційного суду», – підсумував О. Данилюк.

Раніше повідомлялося, що Конституційний суд відмовився приводити до присяги суддів, яких призначив Зеленський.

Як відомо, 29 грудня 2020 року Зеленський підписав указ про відсторонення голови КСУ Тупицького від посади судді терміном на два місяці. 26 лютого він видав указ, яким продовжив термін відсторонення з 28 лютого ще на один місяць. При цьому суддівський статус у Тупицького залишався, і він продовжував виконувати адміністративні функції голови КСУ (*Главком* (<https://glavcom.ua/country/politics/navishcho-zelenskomy-kontrol-nad-konstituciynim-sudom-eksministr-zauvazhiv-cikavu-detaj-video-813945.html>). – 2022. – 12.01).

Призначення О. Сухачова директором Державного бюро розслідувань неконституційне, зазначив глава правління StateWatch О. Леменов. Водночас сам конкурс, за його словами, має суттєві недоліки.

«30 грудня конкурсна комісія, що контролювана персонально заступником глави Офісу Президента О. Татаровим, швиденько обрала на (недо)конкурсі О. Сухачова. Конкурентами останньому були двоє його підлеглих. Цирк, просто цирк. Чому обрала Сухачова, як ключового кандидата? Бо саме через ДБР «доганяють» експрезидента Порошенка, вручили підозру, будуть намагатися затримати по прильоту 17 січня», – пише Лемєнов.

Вже 31 грудня Сухачова указом президента України призначили директором ДБР. Однак, як зазначив Лемєнов, «це неконституційний крок, бо такого права у гаранта Конституції у статті 106 Основного Закону немає. А профільний закон мав би дублювати те, що є і чого «немає» в Конституції України».

Він також звернув увагу на ще один нюанс. Зокрема, на сайті ДБР опублікували новину про те, що в Окружному адмінсуді міста

Києва перебуває справа за позовом пана О. В. Скупінського до Бюро. Позивач вимагає визнати протиправним та скасувати наказ ДБР від 24 січня 2020 року №22, яким затверджено Порядок проведення відкритого конкурсу на зайняття посад працівників Держбюро розслідувань.

«Але мова йде не про документ по відборі керівника (Регламент комісії з проведення конкурсу на зайняття посади Директора Державного бюро розслідувань), а про «внутрішнє» положення відбору співробітників. Сподіваюсь, ніхто не напише, що «таким чином вирішили закріпити призначення Сухачов». Вони хоч гопки можуть стрибати, але (недо) конкурс має суттєві недоліки, а саме призначення на посаду Сухачова – неконституційне», – додав Лемєнов (*Дзеркало тижня* (<https://zn.ua/ukr/POLITICS/priznachennja-sukhachova-direktorom-dbr-nekonstitutsijne-ljemjenov.html>). – 2022. – 12.01).

ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР

Городиський І., кандидат юридичних наук, адвокат, директор-засновник Школи права УКУ (2014–2020), директор Центру Дністрянського

Штучний інтелект у судах. Чи вирішить він проблеми українського правосуддя?

В Україні тему застосування штучного інтелекту у правосудді активно обговорюють останні 2 роки.

Суспільства, які багато років борються за вирішення тих чи інших проблем, з часом можуть шукати не довгий, але ефективний шлях змін, а чарівну таблетку, панацею, яка, начебто, швидко вирішить їхні проблеми. Це твердження, напевно особливо підходить до застосування штучного інтелекту в правосудді. І Україна, де Окружний адміністративний суд Києва (ОАСК) належить до ключових органів влади, а районні суди, чи то в Баришівці, чи то в Жовкві, ухвалюють рішення, що обурюють усе суспільство, є серед тих держав, які можуть вірити, що застосування новітніх технологій стане ключем до справедливості.

В Україні тему застосування штучного інтелекту у правосудді активно обговорюють останні 2 роки. Початок їй поклав Мін'юст в особі Дениса Малюцьки, який у 2020 році анонсував запуск Кассандри – програми «з елементами штучного інтелекту» для підготовки характеристики обвинувачених при винесенні вироку. Вже 21 грудня цього року міністр визначив «забезпечення зручного збору, використання та аналізу даних у пенітенціарній системі для ухвалення обґрунтованих управлінських рішень» як один із векторів Стратегії реформування пенітенціарної системи.

Наразі це лише точкові проекти, однак дуже ймовірно, що невдовзі вони стануть більшими. Також, не виключена і їхня широка суспільна

підтримка, як через проблеми із реформою судової системи, так і через популярність вже впроваджених цифрових проєктів, насамперед Дії.

Однак сама ця ідея вже від самого початку викликає низку питань. Найперше наскільки досконаліми є ці технології та, чи не повторюватимуть вони ті ж самі помилки, котрі допускають люди? А також чи насправді рішення машинного правосуддя відповідають самій ідеї справедливості?

На цей момент ми не можемо говорити саме про сильний штучний інтелект, що здійснюватиме правосуддя самостійно, а лише про слабкий, висновки якого ґрунтуватимуться на наперед запрограмованих алгоритмах. Тому зараз ці технології можуть застосовувати лише в ході здійснення правосуддя, а не для його здійснення, що виключає їхнє широке застосування.

Також пілотні проєкти в інших країнах, схожі до Кассандри, показали недосконалість цих технологій, зокрема у випадку алгоритму Управління профайлінгом правопорушників для обрання альтернативного покарання (англ. Correctional Offender Management Profiling for Alternative Sanctions, COMPAS) у США. Організація ProPublica у своєму звіті щодо COMPAS, встановила, що цей алгоритм визначав «високий ризик» рецидиву правопорушення для афроамериканців удвічі частіше за інших. У підсумку афроамериканські підозрювані із «високим ризиком» у 44,9% не вчиняли рецидиву, тоді як інші підозрювані, із «низьким ризиком», вчиняли його у 47,7%.

Ці результати, хоч і не є провальними, породжують інший ризик: реакцією на них може бути «примусове збалансування» алгоритмів на користь однієї суспільної групи або ж для «позитивної дискримінації іншої». Тобто негативні тенденції, які існують, будуть викривлені в інший спосіб і, тим самим, продовжать своє існування. Чи можна буде таку «відкориговану справедливість» назвати мірилом правосуддя, як її визначав Арістотель?

Власне ідею справедливості дуже складно, або ж взагалі неможливо перевести у код чи через алгоритми навчити її відповідні технології. Тому, якщо ми звинувачуємо суддів-людей, що вони ухвалюють несправедливі рішення, то чи зможемо навчити технологію ухвалювати ці рішення? А з іншого боку – чи будемо ми готові визнавати як справедливі рішення, ухвалені не людиною, а технологією?

Важливо пам'ятати, що крім держав, які страждають від проблем у системі правосуддя, є ще одна категорія держав, які активно просувають ці технології у сфері правосуддя: країни з авторитарною моделлю управління. Вони розглядають такі технології як інструмент контролю у сфері правосуддя і застосовують з метою обмеження незалежності суддів, впливу на зміст їхніх рішень тощо. І така спокуса може з'явитися практично в будь-якій владі.

Одним зі шляхів попередження цих ризиків є залучення до розробки та впровадження штучного інтелекту в правосудді широкого кола фахівців: як з ІТ та права, так і з філософії, соціології, етики, релігії тощо. До цього, зокрема, закликають Європейський Союз, Рада Європи та ряд інших організацій. Також впровадженню цифрових технологій в публічній сфері має передувати широка суспільна дискусія. На жаль, ні того, ні іншого в Україні зараз не відбувається, що підриває як суспільну довіру, так і юридичну легітимність до цих ідей.

За будь-яких технологій відповідальність за суспільний розвиток та справедливість лежатиме саме на нас, людях. І на тезу про те, що штучний інтелект зможе захистити наші права краще за нас, можна подивитися і під іншим кутом: «Якщо люди-судді все ще не можуть ефективно захистити права і свободи людей і забезпечити верховенство права, чому штучний інтелект зможе (або буде зобов'язаний) робити це для людей?» (*НВ (<https://nv.ua/ukr/opinion/sudi-v-ukrajini-chi-dopomozhe-shtuchniy-intelekt-novini-ukrajini-50209603.html>). – 2022. – 18.01).*

Манойленко К., партнер Юридичної фірми GOLAW, керівник практики вирішення судових спорів, адвокат

Сподіваюся, настане час, коли нескінченне реформування судової системи нарешті завершиться

(Інтерв'ю)

Початок роботи модулів ЄСІТС, введення в дію закону «Про медіацію», перезапуск роботи Вищої ради правосуддя та другий рік з карантинном. Чим ще запам'ятається юристам 2021-ий? Про підсумки року, про те, як на ньому позначилися законодавчі зміни, «ЗіБ» спілкувався з партнером Юридичної фірми GOLAW, керівником практики вирішення судових спорів, адвокатом Катериною Манойленко.

«Уперше за всю історію трудового законодавства України введено поняття «дистанційна робота» та «надомна робота».

– У 2021 році продовжилися процеси диджиталізації, яких вимагали від судової системи і загальносвітові тенденції, і карантин, який суттєво затягнувся. Наскільки судовій системі цьогооріч удалося суттєво просунутися в онлайн-рішеннях?

– У цьому році нарешті офіційно запрацювали 3 підсистеми Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи: «Електронний кабінет», «Електронний суд» та підсистема відеоконференцз'язку. Запуск ЄСІТС відкладався понад 2 роки.

Електронний кабінет (офіційна електронна адреса) відтепер надає змогу користувачам працювати з усіма актуальними сервісами ЄСІТС. За допомогою електронного кабінету користувачі зможуть дізнаватись інформацію щодо судової справи, інформацію про місце, дату, час розгляду справи та результату її розгляду. При цьому законодавство зазначає, що адвокати, нотаріуси, приватні виконавці, арбітражні керуючі, судові експерти, державні органи, органи місцевого самоврядування та суб'єкти господарювання державного та комунального секторів економіки мають зареєструвати офіційні електронні адреси в ЄСІТС в обов'язковому порядку.

Електронний суд має надати змогу учасникам судового процесу, зокрема, направляти копії

електронних документів іншим учасникам, сплачувати судовий збір у режимі онлайн, подавати процесуальні документи до суду, а також отримувати судові рішення,

Підсистема відеоконференцз'язку дозволить учасникам судового процесу брати участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції поза межами приміщення суду за допомогою власних технічних засобів та свого електронного кабінету, або в приміщенні іншого суду за допомогою технічних засобів суду.

– Мабуть, ці інструменти стануть корисними принаймні з огляду на те, що карантинні обмеження й досі тривають, адже нещодавно Кабмін продовжив карантин в Україні до 31.03.2022. До масок та соціальної дистанції звикли вже всі, а яких істотних змін через пандемію зазнало законодавство впродовж року?

– Звісно, карантин уніс свої корективи майже в усі сфери нашого сьогодення. Приміром, під час карантину, а особливо під час локдауну, багато працівників стикнулися з необхідністю працювати дистанційно, однак така можливість не була закріплена на законодавчому рівні.

У зв'язку із цим уперше за всю історію трудового законодавства України до чинного Кодексу законів про працю внесені поняття «дистанційна робота» та «надомна робота». Також на законодавчому рівні врегульовано гнучкий режим робочого часу. Важливим є й те, що під час дії карантину роботодавець має право в односторонньому порядку встановити обов'язковий для працівників режим дистанційної або надомної роботи.

У 2021 році в національному законодавстві також були здійснені важливі кроки, спрямовані на запровадження режиму paperless, а саме – введено електронні лікарняні, електронні трудові книжки та врегульовано процедуру надання електронних публічних послуг.

– І суспільство, і представники третьої гілки влади вже звикли, що судова реформа в нашій країні стала якимось перманентним явищем. На ваш погляд, чи вдалося законодавчій владі бодай зрушити з місця?

– Найбільших змін нині зазнає ВРП, яка переживає процес перезапуску та формування нового складу. Із цією метою нова редакція закону «Про Вищу раду правосуддя» передбачила створення етичної ради. ЕР повинна здійснювати перевірку кандидатів на посади членів ВРП за критеріями професійної етики та добросовісності, а також провести одноразові перевірки на відповідність цим критеріям членів чинного складу ВРП.

Перший склад ЕР уже сформований. До нього ввійшли троє осіб із числа суддів, запропонованих Радою суддів України та троє міжнародних експертів, делегованих міжнародними організаціями, які надають Україні допомогу у сфері судової реформи та протидії корупції. На початку грудня вже навіть відбулось перше засідання етичної ради, у ході якого було затверджено два перші розділи регламенту роботи цієї ради та обрано керівництво. Очікується, що оцінювання кандидатів на посади та діючих членів ВРП на відповідність критеріям професійної етики та добросовісності розпочнеться найближчим часом. Однак це зовсім не означає, що оновлений склад ВРП сформується швидко.

– Якими для судової системи з огляду на кадровий голод можуть стати наслідки надто тривалого формування складу ВРП?

– ВРП – один з найпотужніших елементів судової системи України. Від її роботи залежить діяльність інших органів. Приміром, саме ВРП уповноважена призначати 16 членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів, які у свою чергу займаються доббором суддів. До речі, понад 2 тис. суддівських посад уже майже 2 роки вакантні.

І це число з кожним днем зростає, оскільки судді йдуть у відставку, звільнюються. Проте заповнити зараз вакантні посади відповідними кандидатами неможливо через несформовану протягом останніх двох років ВККС. Усе це призводить до надзвичайного перевантаження

суддів та судової системи в цілому і, як наслідок, обмеження доступу громадян до правосуддя.

Крім того, не слід забувати, що ВРП зараз не розглядає дисциплінарні скарги у зв'язку з набранням чинності законом «Про внесення змін до деяких законів України щодо порядку обрання (призначення) на посади членів Вищої ради правосуддя та діяльності дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя» від 14.07.2021 №1635-ІХ.

Тобто складається ситуація, коли скарги просто накопичуються, але провадження щодо них не здійснюється.

– Якщо порівняти судову систему із живим організмом, то можна сказати, що вона продовжує жити за відсутності роботи одного органу протягом 2 років. І, судячи з усього, аби повернутися до повноцінного життя, необхідно пройти ще й курс реабілітації. Ситуація з ВККС в Україні – це нонсенс?

– У цьому році вже призначено перший склад конкурсної комісії, що обиратиме членів ВККС. До складу КК ввійшло троє осіб із числа міжнародних експертів, запропонованих міжнародними та іноземними організаціями, з якими Україна співпрацює у сфері запобігання та протидії корупції, та троє осіб із числа українських суддів.

Безперечно, юридична спільнота очікує якомога швидшого відновлення роботи ВККС, оскільки формування складу комісії дозволить стабілізувати роботу судової системи та зняти надмірне навантаження із суддів.

– Мабуть, усвідомлення того, що судова система перебуває в кризі й через велике навантаження суддів строки розгляду справ усе частіше розтягуються на роки, зумовило прийняття рішення популяризувати альтернативні способи вирішення спорів і законодавчо закріпити їх регулювання. Що для громадян та юридичної спільноти означає прийняття закону «Про медіацію»?

– Хоча медіація в Україні не найпопулярніший спосіб альтернативного вирішення спорів, така процедура фактично існує та використовується в Україні давно. У цьому році нарешті медіація була закріплена на законодавчому рівні.

Медіація – це позасудова добровільна, конфіденційна, структурована процедура, під час якої сторони за допомогою медіатора намагаються запобігти виникненню конфлікту або врегулювати його шляхом переговорів.

Основні особливості цієї процедури полягають у тому, що для проведення медіації необхідна взаємна згода всіх сторін спору. Медіація неможлива за відсутності волевиявлення всіх учасників конфлікту та не може зачіпати права та інтереси третіх осіб. Важливою особливістю є добровільність, яка наділяє кожному зі сторін можливістю в будь-який момент припинити медіацію та звернутися до суду за вирішенням спору. Участь у процедурі незалежного та неупередженого медіатора також відіграє не останню роль у процесі медіації. Цікаво й те, що медіатор не може давати жодних рекомендацій чи консультацій по суті спору, а сторони самостійно приймають рішення щодо врегулювання конфлікту.

При цьому на медіацію не поширюються засади гласності, як під час судового розгляду. Процедура є конфіденційною та непублічною.

– За статистичними даними, лише за I півріччя 2021 року до Верховної Ради було подано близько 4 тис. законопроектів. І, хоча приймається переважно десята частина, навіть у сфері правосуддя змін відбулося чимало. Які з них, на вашу думку, стали найяскравішими?

– Рік, що минає, дійсно приніс серйозні законодавчі зміни, однак зупинюсь на кількох найважливіших з них.

Після 19 років мораторію нарешті було проведено земельну реформу. Перш за все, скасовано мораторій на продаж сільськогосподарської землі. Уже із цього літа громадяни України вільно купують сільськогосподарські земельні ділянки, однак не більше 100 га в одні руки. Розрахунок за таку землю здійснюється виключно в безготівковій формі та з перевіркою походження коштів.

– Зняття мораторію на продаж земельних ділянок і дійсно було однією з найочікуваніших подій року. Як ринок змінився після того, як відповідні норми набрали чинності?

– Наразі з метою виключення корупційних ризиків продаж несільськогосподарських

земельних ділянок державної чи комунальної власності та набуття прав користування ними, наприклад права оренди, здійснюються на конкурентних засадах (на земельних торгах) у формі електронного аукціону. У той же час продаж земельних ділянок, що перебувають у приватній власності, та передача їх у користування можуть здійснюватися на земельних торгах виключно з ініціативи власників.

Нині в процесі реалізації перебувають наступні ключові завдання земельної реформи. Це передача земель сільськогосподарського призначення з державної в комунальну власність територіальних громад, а також перехід повноважень з управління землями на локальний рівень. Удосконалюються питання інвентаризації земель, їх оцифрування, унесення відомостей про них до Державного земельного кадастру, а також триває робота над спрощенням процедур оформлення земельних ділянок. Не менш важливими напрямками роботи залишаються забезпечення публічності інформації про землю та ресурси. Триває розробка програм фінансування для підтримки малих та середніх фермерів, а також протидії рейдерству.

– Мабуть, головною темою для обговорення після зняття мораторію стало й питання так званої податкової амністії. Що включатиме в себе ця, як її називають самі ідейні натхненники закону, «акція» від держави?

– Дійсно, у цьому році в Україні почав діяти закон, який надає можливість фізичним особам легалізувати свої активи (нерухомість, валюту, цінні папери тощо), які були одержані за рахунок тінювих (неоподаткованих) доходів. Натомість держава гарантує звільнення від відповідальності за ухилення від сплати податків за законом. Однак до осіб, які набули активи злочинним шляхом, звільнення від відповідальності не застосовується.

Відповідне декларування є добровільним, одноразовим та може бути здійснене лише щодо тих активів, які були отримані до 01.01.2021. Пропоновані законом ставки оподаткування є значно нижчими, ніж передбачені чинним податковим законодавством. Наприклад, щодо

активів, розміщених в Україні та в українських банках, установлена ставка 5%, а тих, що розміщені за кордоном – 9%. Найменша ставка у 2,5% стосується тих, хто має облігації внутрішньої державної позики, придбані в період з 01.09.2021 до 31.08.2022.

– *Податки та продаж землі – те, що турбує тих, у кого гроші є. А чим відзначився правовий рік для тих, хто збирається позичити гроші або вже їх позичив?*

– Дуже бурхливу реакцію викликав закон, яким запроваджено обов'язкову реструктуризацію іпотечних кредитів фізичних осіб у валюті, заборгованість за якими виникла до 1.01.2014 та існує дотепер.

Сутність реструктуризації фактично полягає в зменшенні суми заборгованості шляхом її перерахунку в національну валюту за зниженим курсом. При цьому підставою для проведення реструктуризації є відповідна заява боржника.

Крім того, уперше на законодавчому рівні врегульовано колекторську діяльність. Це зумовлено насамперед тим, що відсутність правових меж діяльності колекторів та контролю за їх діяльністю часто дозволяла їм використовувати неправомірні, нецивілізовані методи повернення боргів.

Законодавство запровадило чіткі правила поведінки як для кредиторів, так і для колекторів під час врегулювання проблемної заборгованості. Обов'язковою умовою здійснення колекторської діяльності є включення до реєстру колекторських компаній, який ведеться Національним банком.

– *З якими сподіваннями з огляду на такі підсумки року, що минає, ви зустрічатимете новий 2022 рік?*

– Як бачимо, 2021 рік виявився напрочуд щедрим на законодавчі зміни, деякі питання нарешті були врегульовані на належному рівні. Це, звичайно, є позитивним.

Щодо судової реформи, то я, як адвокат, який майже щодня захищає інтереси клієнтів в українських судах, дуже сподіваюся, що настане той час, коли нескінченне реформування судової системи нарешті завершиться. Тоді незалежні українські судді зможуть виконувати свої повноваження в незалежних українських судах, здійснюючи таке судочинство, яке максимально гарантуватиме право кожної особи на судовий захист (*Закон і Бізнес https://zib.com.ua/ua/150158-spodivayusya_nastane_chas_koli_neskinchenne_reformuvannya_su.html*). – 2021. – 25-31.12).

Огнев'юк Т., адвокат, кандидат юридичних наук

Вам справді потрібне правосуддя?

Під кінець 2021 року нарешті стартували конкурси до Етичної ради Вищої ради правосуддя (ВРП) та Вищої кваліфікаційної комісії суддів (ВККС). Поки що нереалізованою амбітною метою цих конкурсів є запуск механізму оновлення всієї системи правосуддя.

Хоча конкурси, у звичній манері останніх двох років, ідуть досить повільно, сам факт їхнього старту можна назвати обережно оптимістичним. Тимчасом схоже, мало хто реально зацікавлений у ефективності спільної праці національних фахівців і міжнародних експертів. Різні мотивації дають зовсім різні поштовхи до дій. Імовірно, впливові люди

при владі, які намагаються приватизувати реформу, скориставшись відомим їм досвідом десятилітньої давності, міркують, як гарантувати проходження «потрібних» кандидатів (досвід конкурсу на посаду керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури їм у поміч). Ще хтось дуже не хоче завершення процедур кваліфікаційного оцінювання – розуміють, що доведеться попрощатися з насидженими місцями у відомих столичних судах. Хтось, на жаль, готовий реформувати судову систему хоч 25 років (були б гранти). А комусь вигідно, щоб судова влада інституційно залишалася залежною й слабшою, ніж дві інші гілки влади.

Посли «Великої сімки» продовжують регулярно висловлювати стурбованість (інколи навіть «рішучу стурбованість») повільним перебігом змін. Утім, на превеликий жаль, внутрішньосистемного штовхача, який би бачив проблему глобально, а не фрагментарно, судова реформа не має. ВККС – розпущена, а інші органи судової влади інституційно критично ослаблені.

Навіть актив представників громадських організацій, рухаючи частину судової реформи зі свого боку, основну увагу приділяв окремим деталям конкурсів до ВРП та ВККС, які почалися через більш ніж два роки після прийняття перших невдалих законопроектів у другому півріччі 2019-го. Однак за цей час у судовій системі так і не було розпочато жодних нових кадрових процедур. І це вже історичний факт. Практично, всі судді, яких часто з великим запізненням призначав президент у 2019–2021 роках, пройшли кадрові процедури ще за попереднього складу ВККС, роботу якої за рішенням парламенту було зупинено 26 місяців тому.

Наразі ситуація виглядає так, що ВРП до кінця 2021 року використала всі кадрові резерви попереднього складу ВККС для внесення президентом матеріалів щодо призначення суддів місцевих судів. У суддівському резерві перебувають усього 212 кандидатів, для яких уже більш ніж два роки нікому оголосити конкурс. Також нікому перевірити екзаменаційні роботи 367 кандидатів у судді, написані ними ще 2019-го, та завершити конкурсні процедури для 28 кандидатів, які очікують на призначення вже понад п'ять років. Заблокованим залишається процес створення Вищого суду з питань інтелектуальної власності. Тим часом судді (у тому числі нового Верховного суду), які мають відповідний стаж, активно подають у відставку на більш ніж достойне суддівське утримання. Помічники суддів та секретарі судових засідань судів першої, апеляційної інстанцій сотнями звільняються, не витримуючи знущання зниженням зарплатні до рівня оплати праці прибиральниць. Зрештою все виглядає так, що і владі байдуже, і ніхто з активістів не мітингує під ОПУ чи ВРУ з цього приводу.

Звісно, кадрові «діри» намагаються латати депутати. Втім, непродумані пропозиції банально спростити кадрові процедури в судовій системі чи всупереч Конституції зменшити суддівський віковий ценз – аж ніяк не вихід. Активісти ж, не припиняючи практики нищівної й узагальненої критики суддів, після ухвалення законів про перезавантаження ВККС та ВРП чомусь «оптимістично» обіцяють, що результати роботи новостворених ВРП та ВККС ми побачимо вже до кінця 2022 року.

Але це не так. За умови дотримання всіх законних процедур, перші результати реальної роботи ВККС та ВРП, максимально гіпотетично, ми отримаємо не раніше 2023 року. Доти, упродовж 2022 року, система має працювати. І не «якось», а так, щоб забезпечувати права громадян на справедливий суд.

Однак поки що доводиться констатувати, що виконання дисциплінарних функцій ВРП (а це – 90% її робочого часу) заблоковане парламентом. Авжеж, ми пам'ятаємо: приводів до такого стану речей було вдосталь. Утім, не доводиться сумніватися, що орган, який працює недосконало, – краще, ніж його повна відсутність. Ми ж не забираємо сьогодні в парламенту, якого не критикує тільки лінивий, право писати закони. Хоч із публічних заяв самих депутатів здогадуємося, чиїми інтересами інколи вони керуються та які бонуси отримують за підтримку потрібної ініціативи.

Тож що не так із реформою, і на що треба звернути увагу насамперед для виведення її у правильне русло?

Кадри нічого не вирішують?

На жаль, ситуація з кадровим забезпеченням судової системи день у день погіршується. Згідно з останніми статистичними даними, нестача суддів в Україні становить 2039 осіб, а нестача працівників судів – 3559 осіб; більш ніж у 60 місцевих загальних судах правосуддя здійснює лише один суддя; вісім судів припинили роботу у зв'язку з відсутністю суддів, які мають повноваження здійснювати правосуддя. Це Авдіївський міський суд Донецької області, Ананьївський районний суд Одеської області, Васильківський районний

суд Дніпропетровської області, Лугинський районний суд Житомирської області, Тальнівський районний суд Черкаської області, Тиврівський районний суд Вінницької області, Устинівський районний суд Кіровоградської області, Попаснянський районний суд Луганської області.

Судова влада України

Таким чином уже сьогодні близько 137 тисяч громадян позбавлені конституційного права на судовий захист своїх прав та свобод.

Якщо ВККС і далі не здійснюватиме своїх повноважень (а, з урахуванням показового кейсу конкурсу до Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, неможливо спрогнозувати, коли запрацює нова ВККС, яка влаштуватиме тих, хто гальмує конкурси у ВРП та ВККС) і не станеться оперативного втручання законодавця, у 2022 році в Україні не буде призначено жодного нового судді місцевого чи апеляційного суду.

Причина такої ситуації – нехтування під час реформування судової системи тим фактом, що правосуддя є особливою й постійною функцією державної влади. Безперервність доступу громадян до правосуддя означає безперешкодну можливість вирішити в судовому порядку будь-який спір, що забезпечується насамперед на рівні судів першої інстанції. А вже потім – апеляційної та в окремих випадках касаційної інстанцій.

До прикладу, у спорах щодо захисту соціальних прав громадян лише 15% усіх рішень судів оскаржуються в апеляційному порядку, і тільки половина з цих 15% – до Верховного суду. Рівень довіри громадян до суду не зростатиме, якщо вони не матимуть можливості своєчасно та повно захистити свої, в тому числі соціальні, права. Його не підвищить і анонсована владою нова судова карта з приміщеннями, в яких нікому буде працювати. Отож саме вирішення кадрової ситуації в місцевих та апеляційних судах має бути пріоритетом на даний момент.

А судді – ніхто?

Інша причина кризи судової системи полягає в неврахуванні дійсних потреб у змінах

суддівського корпусу. За два роки Вища рада правосуддя надала передбачені Конституцією висновки на десятки законопроектів, які стосуються змін у судовій системі. В остаточному тексті цих законопроектів її пропозицій практично не враховано. Зважаючи на міжнародні гарантії правового статусу суддів, зокрема їх незмінюваності, перебування на посадах безстроково, метод насаджування змін без урахування передбачених законом пропозицій судової влади не буде ефективним.

Так, в Україні справді низький рівень довіри громадян до суду. Проте невисокий і відсоток апеляційних скарг на рішення судів першої інстанції. Система дискредитована насамперед за рахунок претензій до ВРП та рішень, які приймають «ручні» й «зручні» судді у відомих столичних судах під тиском владних політичних команд. При цьому ми вже маємо Верховний суд і Вищий антикорупційний суд, сформовані на прозорих конкурсах з участю представників української громадськості та міжнародних експертів відповідно. В нас усе ще є в регіонах тисячі суддів, які чесно служать Феміді, але соромляться своєї професії, бо суспільству нав'язана думка про тотальну недоброчесність суддів.

Не можна виривати все і всіх із коренем. Тим більше з тим, який живить усю систему.

Що ж стосується ігнорування висновків ВРП, Ради суддів України стосовно законопроектів, то, попри всю недовіру до судів, слід розуміти, що тільки люди всередині системи знають, які механізми, що впроваджуються реформою, реально працюватимуть, і на яких умовах. А які не запрацюють ніколи. На цьому тлі нераціональним виглядає серпневе законодавче рішення парламенту зупинити одне з ключових повноважень Вищої ради правосуддя щодо притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності. Це позбавило членів ВРП приблизно 90% їхнього робочого навантаження (при стабільній зарплатні 250–300 тис. грн щомісяця). А суддів – на невизначений термін будь-яких побоювань бути притягненими до відповідальності за порушення законодавства та Кодексу суддівської етики (щомісячно до ВРП надходить приблизно 800–1000 скарг

щодо дисциплінарних проступків суддів, наразі понад шість тисяч – не розглянуті).

Тобто за чистотою рішень можна стежити збоку, а ось налаштувати очищену/оновлену систему можуть лише ті, хто знає, як вона працює.

Понад те, представники громадянського суспільства, які обстоюють судову реформу і звикли чути лише себе, мають спробувати залучити на свій бік суддів, визнавши їхню важливу роль у житті суспільства, та почути їхню позицію. А не просто героїчно воювати за справедливість із Банковою, перекресливши життя й роботу багатьох тисяч людей, котрі працюють у судовій системі.

Бездумне ігнорування цих факторів своєю чергою може негативно позначитися на сприйнятті України у світі. Утиск суддів і намагання підкорити судову владу – для міжнародної спільноти важливі дзвіночки початку авторитаризму.

Чому масово йдуть працівники апарату?

Критичність проблеми можна проілюструвати на прикладі Харківського апеляційного суду. В цьому суді зі штатною чисельністю 60 суддів фактично їх лише 14. За 2020–2021 роки звільнилося 48 працівників апарату суду. Але якщо емоційно задушені судді масово йдуть у відставку на високі пенсії, то досвідчені працівники судів вимушено звільняються через демонстративно принизливий рівень заробітної плати.

Середній оклад секретаря суду становить трохи більше 4 тис. грн, а секретаря судового засідання – трохи більше 5 тис. грн. Оклад помічника судді місцевого суду – 10 тис. грн, а кваліфікаційні вимоги, що ставляться до нього при прийомі на роботу, надзвичайно високі.

Багато працівників судів – люди віком близько 40 років, мають дітей, яких потрібно навчати, і батьків, які теж потребують їхньої допомоги. Більшість помічників суддів – юристи екстракласу, мають плани кар'єрного зростання в судовій системі, однак отримують зарплатню набагато нижчу від ринкової.

З розповіді К., одного з уже колишніх працівників місцевого суду, можна дізнатися,

що причиною його звільнення стало не бажання змінити місце роботи, а брак коштів на винайм житла після народження довгоочікуваного первістка. Тепер К. працює в юридичній компанії, облишив свій намір кар'єрно зростати всередині судової системи й використовує набуті за десять років роботи в суді навички відмінного написання судових рішень для обґрунтування позовів клієнтам фірми. В суді ж К. не можуть знайти заміну й досі, переважно через надмірне навантаження та брак досвіду в претендентів.

Усе це породжує умови для системної корупції на самому низовому рівні: якщо не йдуть, то беруть? Тим часом як влада і громадські активісти ведуть непримириму війну за реформу ВКС та ВРП (яку, до речі, розуміють по-різному), нагальні питання системного вирішення кадрових проблем у судовій гілці влади переносяться на «потім—якось—колись».

Навантаження, яких неможливо витримати?

Очевидно, що не зарплатнею єдиною невдоволені працівники судів. Люди фізично не витримують навантаження.

Щороку до судів першої та апеляційної інстанції надходить у середньому понад три мільйони справ і матеріалів. Найбільш завантаженими вже традиційно є столичні суди та суди в містах-мільйонниках. Високе навантаження впливає як на права людей, котрі звертаються до суду й отримують його рішення несвоєчасно, так і на працівників судів, які замість восьми годин щодня перебувають на робочому місці до пізньої ночі. До прикладу, в Київському районному суді міста Харкова середньомісячне надходження справ і матеріалів на одного суддю становить 237 справ, у Печерському районному суді міста Києва – 245. Хоча в середньому по Україні цей показник становить близько 75 справ.

Та навіть високе навантаження ладні витримувати працівники судів в очікуванні змін на краще.

Коли ж віра у краще втрачається й толерантність до невизначеності вже не

допомагає, людина звільняється з роботи. Для судової системи це не просто «мінус один», це одиниця, яку важко поповнити чи замінити. Навички роботи в суді передбачають не лише знання юриспруденції, а й підвищене відчуття відповідальності, стресостійкість, уміння швидко приймати необхідні рішення. Такі працівники легко знаходять роботу в інших конторах.

Натомість задушена як системними, так і хаотичними змінами судова система, яку продовжують компрометувати політики під час виборів та після них, а представники громадськості, окремі судді (які все ще не вірять у те, що НАБУ здатне зафіксувати отримання хабара) – нещадно критикувати за начебто небажання змінюватися, на багато років втрачає досвідчений і кваліфікований людський ресурс. Який є як на рівні суддів, так і на рівні працівників апарату. І, хоч би що казали політики, відповідальні за зміни в судовій владі, не визнавати це й не помічати цього – означає вести реформу в безвихідь і порожнечу.

Як подолати кадрову кризу?

Більшість озвучених шляхів виходу з кадрової кризи зводяться до швидкого запуску роботи ВККС та перезавантаження ВРП (якщо вже таке політичне рішення прийняте). Важливість відновлення роботи органів суддівського врядування у звичних обсягах не підлягає доказуванню як очевидна. Втім, ніхто не скасовує необхідності своєчасних указів президента щодо призначення суддів. Це ж обов'язок гаранта Конституції, а не право, чи не так?

Водночас уявімо ситуацію, що в нас є сім тисяч повноважних суддів, і працювати вони мусять в умовах нинішнього навантаження, недостатнього фінансування судової системи та продовження впливу працівників судів. Чи зміниться щось на краще? І, зрештою, за яким принципом було вираховано, що саме сім тисяч суддів забезпечують реальну потребу в суддівських кадрах, адже цієї цифри не переглядали понад чотири роки.

Дедалі частіше в експертному середовищі лунають думки про необхідність перегляду

нинішньої системи добору суддів у місцеві суди. Справді, нинішня процедура виглядає досить об'ємною та складною. Однак її перегляд у бік примітивізації може призвести до потрапляння в систему непідготовлених і недостатньо кваліфікованих кадрів. Тому доцільніше зосередитися на оптимізації термінів проходження кандидатами окремих стадій, а не на їх скороченні. До того ж деякі стадії процедури можна було б проводити паралельно.

У 2016 році, збільшуючи віковий ценз для кандидатів на посаду судді з 25 до 30 років, законодавець не переглянув граничного віку перебування на посаді. Наразі в Україні судді змушені йти у відставку по досягненні 65-річного віку. Досить часто це люди в розквіті як фізичних, так і розумових сил, із багатим життєвим досвідом та незаперечним авторитетом серед колег і громадян. Вихід у відставку має бути правом, а не обов'язком такого судді.

Як зазначалося вище, проблемою впливу кадрів є не лише фінансування, а й навантаження судів. Тож українці змушені місяцями, а то й роками очікувати рішення суду у справах про розлучення, усиновлення, виплату аліментів, поновлення на роботі, повернення коштів тощо. Деякі причини цього навантаження не пов'язані з «пропускнуою здатністю» суду, а є наслідком прийняття законів і підзаконних актів, реалізацію яких держава фінансово не забезпечує. Це стосується більшості соціальних спорів, спорів з контролюючими органами та органами пенсійного забезпечення. Тож причина появи цунамі судових позовів, які періодично накривають суди України, – далеко не в якості чи кількості суддів. Причина – в низькоякісній правотворчості, хаотичному прийнятті неузгоджених між собою законодавчих ініціатив.

Окремої уваги потребує також вдосконалення інституту оскарження постанов у справах про адміністративні правопорушення. Питома вага цих справ залишається стабільно високою, а терміни їх розгляду порушуються. Наприклад, процес оскарження постанови про накладення адміністративного стягнення до одного зі

столичних судів може тривати більше року. Тим часом додаток «Дія» повідомляє про подвоєння суми оскарженого штрафу, і документи готуються для передачі до виконавчої служби для примусового стягнення та накладення забезпечувального арешту на всі банківські рахунки.

Ще один біль судової системи – проблема єдності судової практики. Така єдність потрібна для вироблення довіри суспільства, прогнозованості судових рішень, оперативності та швидкості розгляду судових справ. Досягти її можна у два етапи: на першому – закріпити на законодавчому рівні обов’язковість застосування судами практики Верховного суду (натомість чинна редакція ст. 13 Закону «Про судоустрій і статус суддів» говорить лише про її врахування судами). На другому – запровадити невідворотну дисциплінарну відповідальність судді за необґрунтований відступ від сформованої найвищим судом правової позиції (наразі наслідок – лише скасування рішення).

І насамкінець. Не менше, ніж корумповані судді, загрожують державі ті політики, які,

виявляючи злісну неповагу до суду, повсякчас із популістичною метою сіють у суспільстві зерно недовіри, котре потім проростає й дає змогу їм прийти до влади. Ці політики чомусь не помічають, що основу недовіри до судової влади становлять не рішення суддів, а невиконання цих рішень. А повноваження держави щодо виконання рішень суддів належать зовсім не судовій, а виконавчій гілці влади. Відтак, допоки політичні діячі порівнюватимуть судову систему з Карфагеном, який має бути зруйнований, і не нестимуть відповідальності за свої слова та вчинки, судова влада не зможе стати авторитетною.

Скомпрометований і взятий на повідець суд завжди зручний для вчинення беззаконня, яке вигідне владі або олігархові. І насправді неважливо, яке слово в назві цього суду: районний, окружний чи будь-який інший. Як і в усьому – важлива суть.

P.S. Днями ВРП звільнила ще одного суддю Харківського апеляційного суду. Тепер їх лишилося 13 (*Дзеркало тижня* (<https://zn.ua/ukr/internal/vam-spravdi-potribne-pravosuddja.html>). – 2022. – 13.01).

Мезєнцев Є., суддя Шостого апеляційного адміністративного суду, член конкурсної комісії для проведення конкурсу на зайняття посади члена ВККС

Ми маємо створити краще майбутнє для прийдешніх поколінь

(Інтерв’ю)

В очікуванні першого формального засідання членів конкурсної комісії, які обиратимуть кандидатів до Вищої кваліфікаційної комісії суддів, «ЗіБ» поспілкувався із суддею, колишнім заступником голови Шостого адміністративного суду Євгеном МЕЗЄНЦЕВИМ. Було бажання розпитати, як проходить робота комісії та до чого готуватися майбутнім претендентам.

– Євгене Ігоровичу, ключове питання, яке бентежить не лише правників та суддів, а й суспільство, – коли. Коли нарешті конкурсна комісія дасть поштовх ВККС? Адже цим процесам, як відомо, передують досить

масштабна організаційна робота, яка нині вами ведеться.

– Дійсно, найголовніше питання – коли. І це питання бентежить усіх, нас також. Адже поки абсолютна більшість організаційних питань, які мають бути вирішені до початку першого формального засідання конкурсної комісії, ще не узгоджена. Сьогодні я розповім про ключові з них, проте, скільки ще буде витрачено часу на цю роботу, точно сказати не можу.

Адже троє з наших колег є іноземцями, це люди з Канади, Сполучених Штатів Америки, Нідерландів. Тож першочергово логістика їх прибуття до нас є важкою. Вони вже були

в Україні, 19 листопада ми мали першу очну зустріч з ними та провели її на досить плідному рівні. Понад 5 год. ми приділили підготовчим моментам, спілкуванню, визначенню основних напрямів роботи, пошуку відповідей на цілу низку серйозних питань. Таких як де працювати, який засіб комунікації використовувати, хто працюватиме з нами як апарат, в якому приміщенні ми розмістимося, як будемо підтримувати зв'язок, як буде захищатися інформація. На багато із цих питань поки немає остаточних відповідей.

Зараз перед нами стоїть величезний блок питань щодо підготовки регламентних документів. Це визначальні документи, на підставі яких будуть працювати всі інші склади КК з добору членів ВККС. І фактично ми йдемо в їх розв'язанні в авангарді, як піонери. Ми маємо прийняти всі регламентні документи, затвердити їх, розробити методику. У першу чергу маємо прийняти регламент роботи самої КК – як ми працюємо, в якому режимі, чи є припустимими, наприклад, засідання віддалено. Сподіваюся, що і закон, і регламент дадуть нам таку можливість. Оскільки реалії сьогодення вказують на те, що без роботи онлайн, особливо в умовах пандемії, працювати фактично неможливо.

– *Крім цього, ви маєте затвердити положення про проведення конкурсу. На якому етапі ця робота?*

– Ми вже маємо певні напрацювання, підготовлені проекти, які зараз дуже активно обговорюємо. У складі КК існує два підрозділи (за узгодженням членів комісії). Один з них займається розробленням заяви на участь у конкурсі з доданням усіх необхідних матеріалів. Адже саме заява й додані до неї матеріали – це той основний базисний блок інформації, що буде оцінюватися при здійсненні добору.

Також ми будемо отримувати інформацію з відкритих джерел, які будуть у нашому доступі, від громадських організацій, які опікуються питаннями здійснення судової реформи і взагалі правосуддям в Україні, а також від Національного антикорупційного бюро.

Власне, робота з НАБУ є одним з тих аспектів, яким уже можна трішечки хвалитися.

Ми вже провели робочу зустріч з першим заступником директора бюро паном Гізо Углавою. Поговорили про співпрацю, про обмін інформацією, підготували спільно з юридичним департаментом НАБУ проєкт меморандуму про співпрацю та обмін інформацією. І урешті 20 грудня ми з Сергієм Верлановим як уповноважені усім складом комісії, підписали меморандум.

Крім того, дуже важливим, я би навіть сказав визначальним, документом, який ми маємо найближчим часом погодити, є методологія оцінювання. Він ключовий у нашій роботі та в проведенні конкурсу. Крім того, що методологія має передбачати відповідність критеріям доброчесності та професійної компетентності всіх кандидатів, ми також маємо визначити показники відповідності кандидатів указаним критеріям оцінювання. І визначити засоби встановлення такої доброчесності та професійної компетентності.

Статті 94, 95 закону «Про судоустрій і статус суддів», окрім певного переліку документів, говорять і про відомості, які майбутні кандидати повинні будуть подати членам КК. Така інформація від них буде визначальною й порівнюватиметься з даними із зовнішніх джерел, які нам надаватимуть сторонні структури (ГО, НАБУ).

– *Мабуть, у розробленні цієї методології найскладніше буде подолати суб'єктивний фактор, що, безперечно, має місце?*

– Власне, саме щодо розроблення цієї методології й точаться найбільші дискусії. У складі КК створили підкомітет, який безпосередньо опікується розробленням проєкту методології. І вона є не лише надважливою, а й об'ємною. Адже поняття і компетентності, і доброчесності, визначені і чч.21, 22 ст.95 закону «Про судоустрій і статус суддів», окрім описання стосовно того, що саме ми маємо оцінювати, дійсно дають і досить багато суб'єктивізму в підходах до цієї оцінки.

І якщо щодо компетентності ми маємо оцінювати знання у сфері права, аналітичні здібності, здатності до комунікації, попередній досвід праці цієї людини, наскільки вона наполегливо здатен працювати в колективі, то

стосовно доброчесності це також величезний перелік: незалежність, чесність, непідкупність, можливість дотримання етичних норм, відповідність рівня життя кандидата його доходам. Визначення способу життя кандидата у відповідності до його статусу також є важливим.

Тобто насправді багато із цих критеріїв є досить суб'єктивними та сприймаються кожним, виходячи з власного внутрішнього переконання, попереднього життєвого досвіду. Тому надважливим є визначення якомога найбільш об'єктивних підходів до визначення даних критеріїв.

– До чого вже нині, без зволікань необхідно готуватися кандидатам?

– Кандидатам, що, як я сподіваюся, готуються вже зараз, зокрема вже відшукують необхідні джерела для отримання інформаційних даних про себе, доведеться наполегливо попрацювати. Адже варто звернути увагу і на вимоги до документів, і на законні обмеження, які теж до них застосовуються та які буде неможливо обійти.

Потрібно буде підтвердити наявність несудимості й, крім того, думаю, було б дуже важливо звернути увагу на те, що закон для учасників конкурсу встановлює презумпцію, так би мовити, «вини». Оскільки навіть наявність обґрунтованих сумнівів у доброчесності кандидата може бути підставою, аби відмовити йому в проведенні співбесіди й рекомендації до Вищої ради правосуддя.

Щодо документів, які кандидати мають подавати на конкурс, хотів би зауважити, що вже зараз треба звернути увагу на вимоги, які встановлюються серед іншого законом «Про забезпечення функціонування української мови як державної». Адже нещодавно він набрав законної сили та встановлює для членів ВККС досить жорсткі вимоги щодо знання державної мови. Зокрема, згідно зі ст.ст. 9, 10 вони мають підтвердити їх відповідним державним сертифікатом.

А отримання державного сертифіката про знання української мови – на теперішній час досить непроста процедура. Це серйозна проблема. За моєю інформацією, отримати

можливість скласти іспит на вказаний сертифікат у м.Києві до кінця року вже неможливо. Десь у регіонах ще можна...

– Було б слушно, аби судова влада сприяла тому, щоб учасники конкурсу мали можливість скласти такий іспит першочергово.

– Це гарне побажання. Можливо, це було б непоганою практикою, оскільки дало б можливість конкурсантам не зволікати з цим питанням. Не зволікати з отриманням сертифіката потрібно вже зараз. Оскільки призначення першого формального засідання КК дасть старт оголошенню конкурсу (протягом 30 днів з моменту проведення першого такого засідання). Варто мати на увазі, що після складення іспиту, сертифікат можна буде отримати лише протягом 15 діб. І, не дай Боже, якщо ви ще й не склали вказаний іспит: наступний шанс даватиметься лише через 4 місяці.

Тож фактично люди, які не матимуть можливості одразу скласти вказаний іспит, можуть вибути з конкурсу, адже вже не матимуть можливості подати сертифікат. Отже, готуватися і підтримувати можливість належного формування свого пакета документів потрібно вже зараз.

Серед 12 пунктів з переліку документів, що як визначає закон мають подати кандидати, існують і такі, форма яких затверджується і погоджується саме КК. Це автобіографія і мотиваційний лист. У принципі, усі вимоги, які встановлюються до члена ВККС, очевидно, мають бути викладені в мотиваційному листі.

– До мотиваційного листа й автобіографії також існує ряд вимог?

– Кожен кандидат має зазначити, чому вважає, що він є гідним цієї роботи, наскільки його попередній досвід є цінним для проведення подібного роду оцінювань у складі ВККС. Потрібно буде визначити і критерій політичної нейтральності. Усе це потрібно буде визначати у формі або автобіографії, або мотиваційного листа. В який саме документ закладатиметься внесення цієї інформації – ми ще визначаємося.

Але після першого формального засідання КК, я гадаю (і деякі з колег поділяють цю думку), потрібно буде організувати засідання,

під час якого ми могли б пояснити зміст того, що вимагається від кожного з кандидатів. А також регламент роботи, правила проведення конкурсу і методологію. Сподіваюся, проведення роз'яснювального засідання вдасться втілити в життя, адже це слухна ідея.

Маю звернути увагу, що вся інформація, з якою я вас сьогодні знайомлю, – вираження моєї думки як члена КК. Адже на теперішній час, як я вже сказав, ми не маємо жодного прийнятого офіційного рішення членами КК. Тому виступати від імені всієї комісії в мене зараз немає змоги.

– Як з організаційних питань теж чекають свого вирішення?

– Пошук приміщення, в якому ми будемо розташовуватися. Сподіваюся, що в нас буде можливість розмістити членів комісії, помічників і перекладачів саме в приміщенні ВККС, аби забезпечити максимальну незалежність конкурсної комісії від будь-яких проявів впливу.

Також маємо визначитися з комунікацією. На теперішній час КК – це допоміжний орган ВРП, тож Рада вже підготувала для нас окремий розділ сайту, на якому ми могли б розміщувати інформацію про нашу функціональну діяльність, організацію роботи. Крім того, ще треба встановити телефонний, комунікаційний зв'язок між членами комісії, адже зараз ми переважно користуємося засобами електронної пошти. У нас є прямі контакти, але не з усіма.

Потрібно визначитись і з квазіапаратом КК – людьми, які будуть займати посади помічників і перекладачів. Оскільки навіть зараз ми потребуємо серйозної допомоги в питаннях перекладу. Проведення паралельного перекладу з англійської на українську і навпаки є досить складним завданням. Поки ми ще справляємося із цим питанням, переклад, який нам надається в роботі на засіданнях, є досить якісним.

Нині попередні підготовчі засідання ми проводимо мало не щотижня. По четвергах або п'ятницях зустрічаємося онлайн, доповідаємо про проведену роботу, погоджуємо спірні питання, доходимо спільної думки. Усе готується для проведення першого формального

засідання КК, під час якого й буде дано поштовх усьому.

Багато питань виникає і щодо обміну інформацією. Оскільки дані, які ми отримуватимемо, формуючи досє кандидатів, є персональними, а тому підлягають особливому захисту. Тож питання, як і де будуть формуватись і зберігатись архіви щодо контролю за його використанням, також є актуальним. Чесно кажучи, роботи непочатий край.

– Ви усвідомлюєте, що країна чекає від КК обрання дійсно гідних кандидатів?

– Звісно. Тож нам би хотілося заохотити високопрофесійних і досвідчених юристів до участі в конкурсі. Протягом кількох останніх років в Україні, наскільки я розумію (після обрання суддів Верховного Суду), юристи-практики не мали можливості отримання серйозного соціального ліфта.

ВККС із певних причин не функціонує в нас уже 2 роки, тож ми маєм отримати гарний пул дійсно вартих кандидатів аби обрати найкращих. Хотілось би бачити серед них високопрофесійних, відвертих, молодих, активних і добросовісних юристів. Наше завдання – визначити 32 особи, аби запропонувати ВРП обрати з них 16 якнайкращих.

Фактично зараз незаповненими залишаються понад 2 тис. суддівських посад, це майже 36%. Ще близько 2 тис. суддів не пройшли і не завершили процедури кваліфікаційного оцінювання у ВККС. Тож робота судової системи викликає багато нарікань саме через відсутність припливу нових свіжих кадрів.

Наше завдання – заповнити цю прогалину, а наша мета – створити краще майбутнє для прийдешніх поколінь. Аби з часом країна отримала свіже покоління суддів, котрі відповідатимуть всім необхідним європейським стандартам щодо вимог професійності, компетентності й добросовісності.

Тож у роботі щодо добору кандидатів ми маємо спиратися або на перевірені факти, або на належні докази, аби дати відповідну оцінку кожному. Отримання інформації з неперевірених джерел вважаю неприпустимим. Адже зараз займаємося не якимись політичними інсинуаціями, а процесом формування правової

інституції, яка має забезпечити належний рівень функціонування судової системи.

– *Правники з наближенням Нового року та святкуванням Дня працівників суду, підбиваючи підсумки, усе частіше згадують про наслідки, що принесла із собою нестача кадрів. Але напередодні свят так хочеться позитиву й оптимізму.*

– На превеликий жаль, у нашій країні, за даними ВРП, близько 137 тис. людей мають обмежений доступ до правосуддя. Багато навіть не суддів, а судів припинили свою діяльність.

Тому нам усім хотілося б побажати в році, що минає, щоб ми все ж таки спокійно його завершили. Дуже сподіваюся, що 2022-ий дасть нам можливість і всі підстави сформувані якісно нову ВККС. І вона дійсно буде такою, адже правила добору є геть іншими порівняно з попередніми періодами.

Хотілось би побажати всім юристам-практикам, не лише представникам суду, терпіння, побільше правової визначеності, побільше швидких і обачливих змін до законодавства (сміється). Оскільки правова визначеність у першу чергу ґрунтується саме на сталості та збалансованості як законодавства, так і судової практики.

Наші міжнародні експерти Тед Зажечний, Стівен Маркмен і Роберт Брукхейсен – чудові спеціалісти в галузі права. Вони дійсно дуже досвідчені правники з величезним досвідом роботи або в судовій сфері, або, як у випадку з Робертом, в адвокатській та прокурорській. Але їм треба буде дуже багато працювати з незнайомою їм українською специфікою й величезним обсягом документів, які дійсно потребують чіткого й дуже зваженого перекладу на англійську. Оскільки юридична англійська – це дійсно виклик для кожного з нас. І для мене, як для особи, котра намагається її опанувати на високому професійному рівні, і для наших перекладачів.

– *Нині точиться багато розмов щодо ймовірного, так би мовити, міжнародного впливу: що міжнародним експертам буде важко дотримуватися принципу незалежності, що на них впливатимуть. Слухаючи вас, хочеться*

вірити, що пересторога буде подолана. Це буде насправді незалежний конкурс?

– По-перше, проведення незалежного відкритого конкурсу на вільних засадах є вимогою закону. А по-друге, за моїм власним спостереженням, експерти є дійсно незалежними. І вони понад усе прагнуть забезпечити не лише незалежність у власній роботі, а й те, аби робота нашої комісії в цілому повністю відтворювала принцип незалежності. Навіть вибір майбутнього приміщення, де ми б хотіли розташуватися, указує на те, що всі члени комісії прагнуть якомога адекватніше довести власну неупередженість у процедурах відбору.

Процедури голосування щодо кандидатів за чинним законом є досить збалансованими. Дійсно, певна засторога щодо рівності голосів існує, але наразі це в принципі адекватне становище. Я не бачу підстав уважати, що «міжнародники» формуватимуть нам майбутню владу. Ми працюємо на єдиний результат. І робитимемо все для того, щоб забезпечити якнайкращий результат нашої роботи.

Можливі сумніви щодо незалежності КК можуть виникати лише в сторонніх осіб, які не обізнані з роботою комісії. Звичайно, я погоджуюся з тим, що на теперішній час широко відкритих і загальновідомих даних про роботу КК небагато. Усі питання, які ми зараз узгоджуємо, пов'язані між собою і мають бути репрезентовані широкому загалу одночасно, на першому формальному засіданні.

І обсяг підготовчої роботи є не лише величезним, а має бути ще й трішечки неопублічним. Оскільки попереднє розголошення ще не прийнятих висновків і проєктів, які не погоджені ще навіть членами комісії, може мати ефект, протилежний очікуваному, і викликати додаткову недовіру.

Усі юристи, які матимуть бажання взяти участь у конкурсі, урешті зможуть переконатися, що підготовлені нами процедури є повністю відкритими і прозорими, без жодних можливостей прийняття будь-яких кулуарних рішень. Уважаю, що можу це стверджувати і від власного імені, і від враження від роботи моїх колег.

Ніхто з нас не зацікавлений у прийнятті прихованих рішень, які будуть шкодити Народу України і державі. Адже ми усвідомлюємо власну мету. Ми нарешті маємо сформувані належний суддівський корпус через формування якісного й добросовісного складу ВККС.

Більше того, ми зараз напрацьовуємо політику спілкування зі ЗМІ та громадськістю. У нас буде відповідальна особа, прес-секретар чи прес-офіс, який відповідатиме

за комунікацію членів КК з юристами, громадськістю, правоохоронними органами. Це буде дуже позитивний момент. Адже ефективна комунікативна робота остаточно переконає всіх, що ми є відкритими, доступними й не намагаємося приймати непрозорі рішення (*Закон і Бізнес* (https://zib.com.ua/ua/150168-mi_maemo_stvoriti_krasche_maybutne_dlya_priydeshnih_pokolin_.html). – 2021. – 25-31.12).

Ткачук А., директор з науки та розвитку Інституту громадянського суспільства Чому зараз не можна вносити зміни до Конституції

Є більше випадків звуження свободи людей шляхом поступових і тихих зазіхань владних структур, ніж шляхом насильницьких і раптових узурпацій.

Рудольф Руммель, американський академік (1932–2014)

На сьогодні анонсовано перше засідання робочої групи парламенту під головуванням першого віцепікера Олександра Корнієнка щодо змін у Конституцію. Новий проект змін до Конституції в частині децентралізації з'явився в інформаційному просторі як подарунок політикуму під ялинку. Документ не має певного політичного статусу і невідомо ким підготовлений. З одного боку, це може означати, що офіційно внесений законопроект матиме зовсім інакше наповнення, а з іншого – півторарічна праця, залучення до цього процесу різних представників свідчать, що частину ідей проекту можна буде знайти в офіційному законопроекті від влади.

Відразу варто поставити під сумнів широко розрекламовану «інклюзивність» процесу підготовки проекту. Проводити публічні консультації з питань реформування місцевого самоврядування тільки з асоціаціями місцевого самоврядування – замало. Адже органи місцевого самоврядування, їхні повноваження, відповідальність є лише інструментом для

забезпечення комфортного та безпечного середовища для проживання людей у містах і селах, причому тут має враховуватися специфіка різних соціальних, вікових, етнічних та інших чинників. Це як проводити реформу поліції лише з участю поліції, охорони довкілля – лише з екологічними інспекторами.

Тому текст проекту конституційних змін містить низку ризиків, які точно можуть проявитись у майбутньому і створити проблеми. Ці ризики впливають насамперед із недбалості у формулюванні правових конструкцій або взагалі з нерозуміння, як працюють системи, регулювати які покликані нові правові конструкції.

Отже, зупинимось на ключових проблемах.

Від сильного мера – до всесильного?

Розробники зазначеного тексту стверджують, що проект забезпечує «остаточне закріплення децентралізації» і впроваджується внесенням змін до статей Розділу 11 Конституції.

Але насправді «остаточного закріплення» не буває взагалі. Ми знаємо це з історії, коли в державах не просто змінюються політичні системи, а можуть зникати цілі великі держави. Тим паче коли таке «остаточне закріплення» викладається досить дивно. Для цього порівняємо чинні норми і ті, які пропонуються.

Табл.1

Чинна Конституція України стаття 140	Пропонована редакція
	Громада, що об'єднує мешканців, які проживають на її території, є первинним суб'єктом місцевого самоврядування.
Місцеве самоврядування є правом територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.	Місцеве самоврядування є гарантованим державою правом та спроможністю громади безпосередньо або через органи місцевого самоврядування самостійно здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ під власну відповідальність у межах Конституції і Законів України в інтересах мешканців.
Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.	Громада здійснює місцеве самоврядування безпосередньо шляхом виборів, місцевих референдумів та в інших формах, визначених законом. Органами місцевого самоврядування громади є рада громади та голова громади. Голова громади формує і очолює виконавчий орган громади та веде засідання ради громади.
Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради.	[Повітова,] обласна рада громад є органом місцевого самоврядування, що представляє і реалізує спільні інтереси громад [повіту,] області та має власний виконавчий орган. Місцевому самоврядуванню можуть бути делеговані центральним органом виконавчої влади повноваження і функції для окремих цілей відповідно до закону, а місцеве самоврядування під час їхнього виконання має право пристосовувати свою діяльність до місцевих умов.
	Держава проводить публічні консультації з місцевим самоврядування, його об'єднаннями під час вирішення питань, які стосуються місцевого самоврядування, в порядку, визначеному законом.
	Статус голів громад, депутатів рад громад, депутатів [повітових,] обласних рад громад, порядок утворення, реорганізації та ліквідації виконавчих органів громади, виконавчих органів [повітових,] обласних рад громад визначаються законом.
Особливості здійснення місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України.	
Питання організації управління районами в містах належить до компетенції міських рад.	
Сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частинною власною компетенцією, фінансів, майна.	

У новій редакції з'явилися якісь ніби додаткові норми й водночас зникли інші, наявні в чинній редакції. Частина нових норм по суті є не правовими приписами, а, радше, певними конструкціями, що породжують нові запитання, на які немає відповідей і які привнесені із зовнішнього «дореформеного» експертного середовища, як і «повсюдність».

Наприклад, що дає перша частина нової редакції статті 140 «Громада, що об'єднує мешканців, які проживають на її території, є первинним суб'єктом місцевого самоврядування»? Нинішню першу частину статті 140 розділили надвоє й отримали

проблему «первинного суб'єкта». Але ж якщо є первинний, то є і вторинний? А словосполучення «громада, що об'єднує». Об'єднує – це як? Нинішня редакція ч.1 статті 140 визначає сукупність жителів територіальною громадою за фактом, а в новій редакції появляється проміжне слово «об'єднує», що відразу наводить на думку про необхідність встановлення якогось факту такого об'єднання.

Але це ще дрібні нюанси. Принциповою новелою цієї статті є дві норми, згідно з якими голова громади визнається органом місцевого самоврядування, і він же одноосібно формує й

керує виконавчим органом громади, якого немає в переліку органів місцевого самоврядування громади!

«Органами місцевого самоврядування громади є рада громади та голова громади. Голова громади формує і очолює виконавчий орган громади та веде засідання ради громади».

Тобто виконавчий орган громади не є органом місцевого самоврядування. Тоді що це за орган? Невже то «орган голови громади»?

Можна припустити, розробники мали на увазі, що саме голова громади і є тим виконавчим органом громади, але записали так, як записали. І вашим і нашим? Маємо тут істотне конституційне «посилення» статусу голови громади. По суті, переходимо від формули «сильний мер» до формули «всесильний мер». На щастя, так не буває, але якщо впровадимо цю норму, то в багатьох місцях отримаємо або сильну дестабілізацію, або феодалізацію громад.

Перший варіант – дестабілізація. У нинішніх умовах, якщо обраний голова не має стабільної більшості в раді, він домовляється з депутатами стосовно структури виконкому, своїх заступників і таким чином формує в раді свою підтримку. При цьому він не може виконувати розпорядження голови МДА щодо того, кого куди призначати, оскільки мусить шукати компроміс власне з депутатами, а не з МДА. Найчастіше це стабілізує ситуацію. Якщо ж голова спробує одноосібно сформував виконком, як це пропонується змінами до Конституції, він, з одного боку, наразиться на конфронтацію з депутатами, а з іншого – муситиме дослухатися порад префекта/або силового органу, кого куди призначити. Адже це тепер виключно його право. Голова потрапляє в дуже скрутну ситуацію.

Варіант другий – феодалізація. Сильний голова, який проведе у раду хоча б третину своїх депутатів, стає повним господарем громади. Він веде засідання ради, він формує виконком, він є розпорядником бюджету і т.п. За каденцію можна повністю зачистити під себе громаду назавжди.

Ще одна досить дивна норма: «Місцевому самоврядуванню можуть бути делеговані центральним органом виконавчої влади повноваження і функції для окремих цілей відповідно до закону, а місцеве самоврядування під час їхнього виконання має право пристосовувати свою діяльність до місцевих умов.» Тут не виключається припущення, що, наприклад, Міністерство внутрішніх справ може делегувати громадам виконання поліцейських функцій, повноваження слідства? А голова громади як орган сам вирішуватиме, як вести слідство у своїй громаді?

Це порушення принципу ч.2 статті 19 Конституції України «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України». Тобто повноваження для місцевого самоврядування можуть надаватися виключно законом. Що належить до виняткової компетенції Верховної Ради України.

Ми не будемо докладно зупинятися тут на положенні про виконавчі органи обласних рад, яке, вкупі з нормами про ліквідацію місцевих державних адміністрацій, дивною системою нагляду може призвести до катастрофічних наслідків для єдності державного простору. Адже обласні ради сьогодні – це політичні органи, сформовані партіями, вони не представляють територіальних громад. Тому їхні рішення часто бувають відверто політичними, такими, що виходять далеко за межі компетенцій.

Згадаймо: в недалекому минулому ми вже мали рішення Донецької та Луганської обласних рад про регіональну мову, Харківської – про позаблокову і нейтральну Харківську область, цілої низки обласних рад – про договірні відносини з Києвом. Чим це скінчилося на Донбасі, ми бачимо зараз.

Про це можна прочитати у статті «Згуртованість та безпека...» Сьогодні, в умовах війни, закінчення якої поки що навіть не проглядається, говорити про такі новації просто шкідливо, а запроваджувати – тим більше. До того ж люди, які стверджують, що

нині ОДА укомплектовані малокомпетентними фахівцями, не мають жодних аргументів, які б пояснювали, звідки у виконкомках обласних рад з'являться компетентніші спеціалісти і чому партійні мозаїки в цих радах краще сформулюють зазначені органи, ніж система державної служби.

Чи правда, що настане фінансовий рай для місцевого самоврядування?

Табл.2

Чинна редакція статті 142	Пропонована редакція статті 142
<p>Стаття 142. Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.</p>	<p>Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є земля, рухоме і нерухоме майно, природні ресурси, інші об'єкти комунальної власності громади та спільної власності громад, місцеві податки і збори, частина загальнодержавних податків та інші доходи місцевих бюджетів.</p>

Як бачимо з таблиці, принциповою відмінністю виглядає допис про місцеві податки і збори, але все це в чинній редакції є у формулі «доходи місцевих бюджетів». А доходи місцевих бюджетів формують із різних податків, зборів та інших надходжень. Тому нове формулювання нічого не додає.

Правда, нова редакція Статті 142 містить низку нових частин:

«Місцеве самоврядування має право на достатні фінансові ресурси, якими воно може вільно розпоряджатися для реалізації своїх повноважень і які розподіляються на рівних умовах в порядку, визначеному законом».

Перша частина цього речення – про право на «достатні» фінансові ресурси – мало до чого зобов'язує, оскільки «достатність» визначається економічною спроможністю економічної системи держави, але формулювання «які розподіляються на рівних умовах» – дуже контроверсійне. Адже це норма-принцип – рівні умови. Але що це означає? Можливо, це означає, що тепер не може бути більше субвенцій на школи в малозаселених громадах, де довші відстані й малокомплектні школи? Можливо, що не можуть передбачатися кошти навіть на субвенції на соціально-економічний розвиток окремих територій?

Ідемо далі. «Держава забезпечує співмірність фінансових ресурсів та обсягу повноважень

Ще один розділ у проєкті, який стосується нібито гарантованих надходжень до бюджетів місцевого самоврядування. Не факт. І не тільки тому, що рівень фінансових ресурсів більше залежить від величини ВВП держави, ніж від конституційних приписів та законодавчих норм. Адже нова редакція статті 142 виписана так само недбало, як і решта, тому говорити про якийсь додатковий «захист» місцевого самоврядування тут не доводиться.

місцевого самоврядування, визначених Конституцією та Законами України.

Повноваження, делеговані місцевому самоврядуванню, забезпечуються фінансовими ресурсами в повному обсязі.

Зміна компетенції місцевого самоврядування здійснюється з одночасними відповідними змінами у розподілі фінансових ресурсів.»

Чому в перших двох абзацах фінансові ресурси прив'язані до повноважень, а в третьому – до компетенції? Знову постає питання юридичної визначеності. Тут ідеться про одне й те ж саме чи про різне? При перегляді повноважень перегляд ресурсів не відбувається? До того ж у попередніх нормах припускалося делегування органам місцевого самоврядування «повноважень і функцій» центральних органів виконавчої влади. Це підпадає під перегляд фінансових ресурсів чи ні, і хто має здійснювати такий перегляд?

Далі є й такі норми:

«Держава компенсує витрати місцевого самоврядування, спричинені рішеннями органів державної влади.

Громади мають право співпрацювати для вирішення питань, що становлять спільний інтерес, утворювати на договірних засадах в межах закону об'єднання з іншими громадами та передавати їм частину своїх повноважень для управління майном і фінансами».

На жаль, ця конструкція знижує можливості громад до співпраці, оскільки тут ідеться виключно про «об'єднання» з іншими громадами. Отож реалізація спільних проєктів, створення спільних комунальних підприємств, органів управління – неможливі? Навряд чи автори проєкту думали про встановлення цих обмежень, але так сталося.

Що з правами та повноваженнями місцевого самоврядування?

Найцікавіша для аналізу тут стаття 143, якою нібито дуже розширюються й гарантуються права місцевого самоврядування. На жаль, автори забули чи не знали правила: чим більше тексту в нормах Конституції, тим більше проблем він може породити.

Читаємо уважно:

«Стаття 143. Громада безпосередньо або через органи місцевого самоврядування громади:

- 1) ухвалює статут громади;
- 2) управляє майном, що є в комунальній власності;
- 3) затверджує бюджет відповідної громади і контролює його виконання;
- 4) затверджує стратегію сталого розвитку, програми місцевого розвитку та контролює їхнє виконання;
- 5) ухвалює рішення щодо місцевих податків і зборів;
- 6) організовує і проводить місцеві референдуми та забезпечує реалізацію їхніх результатів;
- 7) утворює, реорганізовує та ліквідує комунальні підприємства, організації та установи, а також здійснює контроль за їхньою діяльністю;
- 8) вирішує питання територіального поділу громади та управління цими територіями;
- 9) вільно вирішує в межах закону питання місцевого значення, які не вилучені зі сфери її компетенції і вирішення яких не доручене жодному іншому органу».

Отже, що встановлює ця стаття? Вона встановлює вичерпний перелік повноважень громади та її органів у пунктах 1–8) і стверджує, що громада може займатися будь-

чим на власний розсуд, крім того, що належить до компетенції інших органів.

Як бачимо, власних повноважень, які тут захищені, взагалі дуже мало. Місцеві податки, збори, комунальні підприємства, організації та установи, бюджет, статут, стратегія і то лише «сталого розвитку». По суті цей припис мало чим відрізняється від того, що є в чинній Конституції.

Але в нинішній редакції визначення сфери компетенції зрозуміле: ти відповідальний за все, що є в законі. У пропонованій – навпаки, все незрозуміло: ти відповідальний за все, якщо не знайдеш, що це віднесено до відповідальності когось іншого.

Поле для бездіяльності та санкцій за вихід за межі повноважень просто необмежене. Крім того, ця нова норма прямо суперечить частині 2 статті 19 Конституції, про що ми говорили вище.

Чи будуть у громадах військові бази країни-агресора?

Здається, запитання дивне, але на нього варто пошукати відповідь. І тут потрібен аналіз пропозицій стосовно нагляду за законністю рішень, дій та бездіяльності органів місцевого самоврядування. Варто зазначити, що децентралізаційна реформа передбачала три основних елементи: повноваження – ресурси – відповідальність. Якщо перші дві складові виконані, то з наглядом не склалося. Він так і не був запроваджений. І не тому, що його немає в чинній Конституції, а тому, що не виконуються її норми. Адже в чинній Конституції прямо сказано:

«Стаття 144. Органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території.

Рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду».

Тобто для запровадження механізму нагляду було потрібно лише ухвалити відповідний закон. (Тут уточнимо, що законопроект №4298

про місцеві держадміністрації зрештою з'явився, проте його концепція докорінно відрізняється від новел змін до Конституції. Що, м'яко кажучи, дивує). Натомість автори змін до Конституції виписують нову редакцію статті 144, яка породжує нові проблеми і створює додаткові ризики.

«Стаття 144. Органи місцевого самоврядування відповідно до закону ухвалюють акти, які є обов'язковими до виконання на відповідній території.

Акти органів місцевого самоврядування з мотивів їхньої невідповідності Конституції чи Законам України оскаржуються до суду за зверненням префекта.

У випадку визнання Конституційним судом України акта органу місцевого самоврядування таким, що порушує Конституцію України в частині забезпечення суверенітету та територіальної цілісності, повноваження такого органу припиняються достроково в порядку, визначеному законом».

Ця правова конструкція – тотально згубна як для місцевого самоврядування, жителів громад, так і для держави загалом.

По-перше: виходить, що оскаржити акт органу місцевого самоврядування в суді може лише префект. Якщо акт органу порушує право конкретної людини, групи осіб – потрібно йти й переконувати префекта в тому, аби він подав позов. Такого немає в жодній країні світу.

По-друге: в судовий розгляд втягується Конституційний суд України.

В унітарній державі конституційний суд має розглядати акти органів місцевого самоврядування на предмет порушення чи не порушення ними Конституції України. Ви серйозно?

1460 громад і стільки ж голів громад, які теж віднесені до органів місцевого самоврядування. І це для Конституційного суду?

Лише у федеративних державах акти/закони суб'єктів федерації розглядаються органом конституційної юрисдикції держави, наші ж автори законопроекту пропонують в унітарній державі всі органи місцевого самоврядування перетворити на суб'єктів федерації? Заодно й паралізувати Конституційний суд.

Автори законопроекту як певний запобіжник запропонували обмеження повноважень органу місцевого самоврядування на час розгляду Конституційним судом (ст.143). Уявімо ситуацію: Приморська сільська рада громади ухвалила рішення про відведення земельної ділянки під розміщення російської військової бази, звернулася до Путіна з проханням розмістити тут війська (не дай Боже, але...). Як реагуватиме держава? Спочатку це рішення має дійти до префекта, який може/має передати його президентові (спочатку воно потрапить в офіс, якомусь головному спеціалістові, потім – начальнику підрозділу, потім – заступнику голова ОПУ, далі, можливо, президентові). Президент подасть до Конституційного суду, той має призначити провадження, і лише тоді, може, буде зупинено рішення та обмежено деякі можливості роботи сільради. Сильний захист суверенітету!

Префекти чи перфекти?

Якось так склалося, що, хоча Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади не передбачає наявності такої інституції як «префект», це слово так сподобалося різним політикам і експертам, що тепер усі про них говорять, але по-різному. Хтось називає їх «префектами», а хтось – «перфектами», кожен вкладає в це поняття свій смисл, і тому результату немає досі. Проект конституційних змін, який ми розглядаємо, теж перебуває в цьому «перфектному» тумані.

Нам пропонують таку конструкцію: «Виконавчу владу в областях і повітах, містах Києві та Севастополі здійснюють територіальні органи центральних органів виконавчої влади та префекти». В чинній редакції це записано так: «Виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації». Ця ніби непомітна різниця відразу стане каталізатором суперечностей у системі територіальних органів центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ), адже тепер не буде органу загальної юрисдикції – голови МДА, тобто одного відповідального, буде багато різних, безвідповідальних. Мало

того: природа «префекта» в новій конструкції апріорі суперечлива.

Префект «спрямовує і координує діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та здійснює адміністративний нагляд за додержанням ними Конституції та Законів України, актів президента України та Кабінету міністрів України». Тобто він спрямовує (незрозуміло, що це таке), координує й водночас здійснює нагляд! Якщо ти спрямував і скоординував, то нагляд, виходить, уже за собою здійснюєш?

Він же «здійснює адміністративний нагляд за відповідністю Конституції і Законам України актів органів місцевого самоврядування у випадках і в порядку, визначених законом», і ще, на додачу, знову «здійснює інші наглядові та координаційні повноваження, визначені законом України».

Автори навряд чи зрозуміли, як має працювати виконавча влада в регіонах.

Якщо звернутися до європейського досвіду, можна побачити, що в усіх країнах на регіональному рівні є орган виконавчої влади загальної юрисдикції, і саме він загалом відповідає за реалізацію державної політики в територіях. Орган цей одноособовий – префект, воєвода, комісар, губернатор, директор... Незалежно від назви, повноваження таких органів зазвичай схожі – загальне керівництво адміністрацією та координація системи територіальних органів, які не входять у адміністрацію, а також нагляд за законністю діяльності органів місцевого самоврядування.

Такий орган може мати політичний статус – наприклад, воєвода; або статус державної служби – префект. У конституціях таких вимог

не записують, оскільки життя змінюється й варіанти організації виконавчої влади в регіонах можуть змінюватися. На жаль, автори пробують записати в Конституцію відразу статус і змінюваність, не визначившись у головному – яка роль «префекта»? Він слуга двох панів – «представляє президента України та Кабінет міністрів України, інформує їх про стан реалізації державної політики»?

Отже, стверджувати, що поява «префекта» замість голови ОДА щось змінить на краще в організації влади в регіонах, не доводиться. Тим паче що головна проблема – в ігноруванні вимог законів тими, хто їх має виконувати. Адже останній приклад із заступником міністра внутрішніх справ, який є російським громадянином і був призначений на посаду, яскраво свідчить: ніхто не виконував необхідної перевірки, встановленої законами. Тому скільки не змінюй норми, якщо їх не виконують – вони не діють.

Таким чином, очевидно, що проєкт змін Конституції України в редакції від 29.11.2020 року не виглядає таким, що підлягає ухваленню, через вади концептуального характеру, внутрішні суперечності між статтями, які пропонуються, та чинними статтями Конституції. Юридичне виконання проєкту змін – досить недбале, суперечливе за термінологією, надміру деталізоване, містить двочитання окремих норм. Ані стабілізація місцевого самоврядування, ані забезпечення незворотності децентралізації цим законопроєктом не досягаються (*Дзеркало тижня* (<https://zn.ua/ukr/internal/chomu-zaraz-ne-mozhna-vnositi-zmini-do-konstitutsiji.html>). – 2022. – 26.01).

КОНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Сербія

Громадяни Сербії проголосували на референдумі за зміну конституції країни та схвалили судову реформу. Про це, як пише «Європейська правда», повідомляє Balkan Insight.

За попередніми результатами, 60,48% виборців сказали «так» зміні конституції на недільному референдумі.

Близько 39,52% виборців обрали варіант «ні». Референдуми щодо конституційних змін

не мають жодного необхідного порогу в Сербії. За останніми офіційними даними, на виборчі дільниці прийшли близько 30% виборців.

Президент Сербії Александар Вучич, який оголосив результати, заявив, що за варіант «так» проголосувало приблизно на 400 тис. людей більше, ніж за варіант «ні».

«Я вітаю громадян Сербії, вони проголосували за конституційні зміни, я вітаю всіх, хто голосував як за, так і проти», – сказав Вучич.

Деякі з найважливіших змін на референдумі стосуються того, як у майбутньому обиратимуть суддів та прокурорів. Тепер парламент обиратиме лише верховного державного прокурора та п'ятьох із 15 суддів Конституційного суду. Усі інші судді та прокурори обиратимуться двома радами суддів.

По чотири члени кожної ради будуть так звані «видатними юристами», обраними парламентом. На відміну від теперішнього часу, міністр юстиції буде входити лише до складу прокурорської ради, а представники парламенту більше не будуть членами жодної ради.

Експерти кажуть, що зміни були необхідним кроком, але недостатніми, щоб гарантувати, що сербська судова система буде незалежною від політичного впливу.

Більшість опозиційних партій та деякі експерти закликали проголосувати «проти» на референдумі, заявивши, що він не має достатньої легітимності, коли парламент – без будь-якої опозиційної партії – ухвалив поправки. Вони наполягають, що все ще існує реальна можливість політичного впливу на судову владу.

Конституція Сербії 2006 року була прийнята в період високої напруженості щодо майбутнього Косова, колишньої сербської провінції, яка тоді була під опікою ООН, але виступала за незалежність.

Білорусь

У Білорусі винесли на загальне обговорення поправки до Конституції. Новий варіант головного закону країни мають намір

Конституція підтвердила претензії Сербії на Косово як на невід'ємну і недоторканну частину її території, незважаючи на це Косово проголосило незалежність у 2008 році і відтоді було визнано більшістю держав ЄС (*Європейська правда* (<https://www.eurointegration.com.ua/news/2022/01/17/7132650/>). – 2022. – 17.01).

Франція, Німеччина, Італія, Велика Британія, Сполучені Штати та Європейський Союз привітали проведення національного референдуму в Сербії 16 січня щодо конституційних змін та закликали громадян взяти в ньому участь.

Як повідомляє «Європейська правда», про це йдеться у спільній заяві посольств Франції, Німеччини, Італії, Британії, США і ЄС в країні.

Західні дипвідомства назвали проведення референдуму ключовим кроком для зміцнення незалежності судової влади та підвищення прозорості і ефективності верховенства права в країні.

«Ми віримо, що ці реформи є кроком вперед до приведення Сербії у відповідність до європейських стандартів і підтримають процес вступу Сербії в ЄС. Ми закликали всіх громадян Сербії взяти участь у референдумі», – сказано у заяві.

Вони також висловили жаль, що уряд Косова не дозволив ОБСЄ зібрати бюлетені сербських виборців, які проживають в Косові, відповідно до минулої практики. Вони закликали уряд Косова дозволити сербам у Косові реалізувати своє право голосу на виборах та виборчих процесах відповідно до усталеної практики (*Європейська правда* (<https://www.eurointegration.com.ua/news/2022/01/14/7132573/>). – 2022. – 14.01).

затвердити за результатами референдуму, що відбудеться наприкінці лютого 2022 року.

Що хочуть змінити

Мінімальний вік президента: зараз 35 років, може стати 40.

Мінімальна кількість років життя в Білорусі для кандидата в президенти: зараз 10 років, може стати 20 років.

Кількість термінів президента: зараз обмежень немає, але можуть зробити максимум два. Однак ці поправки набудуть чинності лише «з дня вступу на посаду новообраного президента», тобто Лукашенко це може не торкнутися.

Права видавати декрети, що мають чинність законів, у нового президента може не виявитися.

У кандидата в президенти не повинно бути в минулому громадянства іншої країни, посвідки на проживання там або іншого документа, що дає право на пільги та переваги – зараз таких обмежень немає.

Колишніх президентів нова Конституція може захистити від відповідальності за їхні дії під час правління. Також експрезидент зможе стати довічним членом Ради Республіки, отримавши таким чином недоторканність.

Вводиться поняття Всебелорусского народного собрания – «вищого представницького органу народовладдя», яке має відбуватися щороку. Термін його повноважень – п'ять років. ВНС, серед іншого, призначатиме

членів Центральної виборчої комісії, суддів Верховного та Конституційного судів (зараз це право у президента та Ради Республіки), зможе оголошувати імпічмент президенту (зараз це право парламенту), призначати референдуми, пропонувати поправки до Конституції, вводити надзвичайне та військове положення.

Термін повноважень парламенту хочуть продовжити з чотирьох до п'яти років. Його не можна буде розпустити не лише у перший рік його повноважень, як зараз, а й в останній.

Білорусь може відмовитися від без'ядерного статусу. При цьому у Конституції пропишуть, що країна «виключає військову агресію» зі свого боку.

Уточнюється, що шлюб – це союз чоловіка та жінки.

Відповідно до запропонованої редакції, кожен громадянин Білорусі повинен буде «вносити посильний внесок у розвиток суспільства та держави», а батьки зобов'язані будуть готувати дітей до «суспільно корисної праці».

Прояв патріотизму може стати «обов'язком кожного громадянина» (*Дзеркало тижня* (<https://zn.ua/ukr/POLITICS/konstitutsiju-bilorusi-majut-namir-zminiti-holovni-popravki.html>). – 2021. – 27.12).

**КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС
В УКРАЇНІ:**

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

№ 1 (92) 2022

(25 грудня - 25 січня)

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

Комп'ютерна верстка:
Н. Крапіва

Підп. до друку 31.01.2022.
Формат 60x90/8. Обл.-вид. арк. 6,44.
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.