



# КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ:

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

---

## У НОМЕРІ:

- **АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС**

- ∨ *Удосконалення парламентського контролю за діяльністю спецслужб як гарантія забезпечення конституційних прав громадян*

- **СУСПІЛЬНА ДУМКА**

- ∨ *Чи потрібно ухвалювати закон про референдум і які ризики для України*
- ∨ *Децентралізаційні зміни до Конституції: необхідність чи забаганка*

- **ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР**

- ∨ *Проблему суддів ВСУ може вирішити тільки Верховна Рада.*

№ 3 березень 2020

**КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС  
В УКРАЇНІ:**

**ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ**

**№ 3 (71) 2020**

**(25 лютого - 25 березня)**

Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів

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

**Редакційна колегія:**

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

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

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

Ю. Половинчак, заввідділу обслуговування інформаційними ресурсами НЮБ;

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

Заснований у 2014 році  
Видається один раз на місяць

Передрук – тільки з дозволу редакції

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

# ЗМІСТ

## АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

*Мищак І.*

Удосконалення парламентського контролю за діяльністю спецслужб як гарантія забезпечення конституційних прав громадян.....3

**НОВИНИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ**.....7

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

## СУСПІЛЬНА ДУМКА

*Б. Хворостяний, Громадське радіо:*

Делегувати повноваження Ради Зеленському: що не так із ідеєю прем'єра.....11

*Ю. Васильченко, Діло: Конституція на карантині:* Чи врятує українців від коронавірусу «диктатура» Зеленського.....13

*П. Калашник, Hromadske: Прем'єр і Аваков* хочуть дати можливість Зеленському вводити надзвичайний стан – це суперечить Конституції.....14

*О. Лисенко, Ракурс:* Звільнити всіх: чого насправді хочуть досягти автори ідеї перезавантажень органів судової влади та врядування?.....15

*А. Славицька, Закон і Бізнес:* Судова реформа: ще один Зе-провал.....18

*С. Пограничный, «Судебно-юридическая газета»:* Судебная реформа: к чему приводит «турборежим».....20

*Л. Семишоцький, Закон і Бізнес:* Реформений відкат.....21

*Р. Чимний, Закон і Бізнес:* Без надії сподівались.....22

*Д. Куцира, Слово і Діло: Чи потрібно* ухвалювати закон про референдум і які ризики для України?.....23

*А. Гончаренко, НАШ.live:* Референдум з дірками. Про що законопроект про референдум та що з ним не так?.....24

*О. Москалюк, Б. Бондаренко, Слово і Діло:* Скасування люстрації: чому КСУ чекав понад 5 років, а тепер може наважитись.....30

*В. Безгін, Українська правда:*

Децентралізаційні зміни до Конституції: необхідність чи забаганка?.....31

*А. Шкрум, Українська правда.Блоги:* Якщо референдум не йде до нас – ми йдемо за референдумом.....32

**ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ, ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ, ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ**.....34

## ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР

*Сліденко І.*

Проблему суддів ВСУ може вирішити тільки Верховна Рада.....40

*Негода В.* З Конституцією чи без, критично важливо завершити децентралізацію до місцевих виборів.....43

*Куйбіда Р.* Рішення Конституційного Суду про неконституційність «судової реформи Зеленського»: юридичний аналіз.....51

Без введення надзвичайного стану заходи щодо обмеження прав і свобод людини і громадянина задля запобігання поширення на території України коронавірусу COVID-19 є неконституційними.....55

*Шишкін В.*

Земля – це наше національне багатство! Правова позиція.....57

*Прудивус О.* Я взагалі проти такого словосполучення «судова реформа».....63

## КОНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Швейцарія.....66

Італія.....66

Чилі.....67

Вірменія.....67

# АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

Мищак І., доктор історичних наук, професор

## Удосконалення парламентського контролю за діяльністю спецслужб як гарантія забезпечення конституційних прав громадян

**Е**фективна діяльність спеціальних і розвідувальних підрозділів та служб у будь-якій країні, з одного боку, є гарантією запевнення національної безпеки, а з іншого – несе потенційні загрози й обмеження прав людини і громадянина. Із метою забезпечення прав і свобод громадян у демократичних країнах відпрацьовані чіткі механізми контролю за діяльністю спецслужб. Основи такого контролю, як правило, встановлені на рівні Конституції та докладно регламентовані спеціальними законами.

Україна, яка після здобуття незалежності започаткувала реформування національної спецслужби, створеної на основі колишнього КДБ Радянського Союзу та його республіканських підрозділів, зіткнулася з проблемою нерозуміння представниками силових структур необхідності чіткого демократичного контролю за їхньою діяльністю з боку суспільства. При цьому гостра потреба в сильній спецслужбі в умовах економічної кризи, високого рівня корупції й організованої злочинності навпаки призвела до розширення функцій Служби безпеки України, надання їй завдань щодо контррозвідувального захисту інтересів держави у сфері економічної безпеки, а також боротьби з корупцією та організованою злочинністю, які притаманні далеко не всім спецслужбам провідних демократичних держав. Як наслідок, уже багато років точиться дискусія щодо доцільності реформування СБУ і виведення з її відання таких напрямків діяльності, як боротьба зі злочинами в економічній сфері, організованою злочинністю, корупцією, та передачу відповідних функцій поліції.

Ця дискусія загострилася після анексії Криму й початку збройного конфлікту на Донбасі, де підрозділи СБУ одними з перших

почали ефективно протистояти незаконним збройним формуванням. З огляду на посилення загроз національній безпеці та необхідності зосередження усіх можливостей СБУ на нейтралізації цих загроз у черговий раз постало питання реформи спецслужби та звуження її функцій. Відповідні ідеї реалізовані в численних концепціях і проектах реформи СБУ, які готувалися й обговорювалися в тому числі із західними партнерами нашої держави із врахуванням зарубіжного досвіду функціонування спеціальних і розвідувальних підрозділів.

Серед пропонованих проектів реформи СБУ та інших спеціальних органів і служб держави питання демократичного контролю посідає особливе місце. На необхідності такого контролю сходяться практично всі учасники процесу, однак бачать його дещо по-різному. Враховуючи зарубіжний досвід, переважно йдеться про необхідність створення спеціального парламентського комітету, який і повинен здійснювати такий контроль.

Безумовно, зарубіжний досвід парламентського контролю за діяльністю спеціальних і розвідувальних служб заслуговує на увагу. Він має чіткі та відпрацьовані механізми. Так, у Конгресі США в обох палатах створені постійні комітети з питань розвідки. Зокрема, у верхній палаті парламенту – Сенаті, ще в 1976 році був створений Комітет із питань розвідки (The United States Senate Select Committee on Intelligence), метою якого є нагляд за розвідувальною діяльністю на відповідність її Конституції та законам США, проведення досліджень та звітування перед Сенатом про розвідувальну діяльність держави. Цікавим є принцип формування Комітету: він включає 15 сенаторів: вісім від партії більшості та сім – від меншості. При цьому перевага більшості

в один мандат визначена резолюцією Сенату і, на відміну від інших комітетів, не змінюється пропорційно кількості депутатів більшості та меншості в Сенаті. Таким чином структура Комітету відображає безпартійний характер розвідки й заохочує усіх його членів до співпраці. Члени комітету розглядають письмові звіти розвідувальних органів, їх бюджет, готують профільне законодавство та рекомендації. Якщо йдеться про приховані дії розвідки, то доступ до такої інформації може обмежуватися Президентом навіть членам Комітету й надаватися лише головам і заступникам голови комітетів із питань розвідки Сенату й Палати представників, а також керівництву Сенату та Палати представників. Комітет, як правило, проводить закриті засідання двічі на тиждень, на яких заслуховує офіцерів розвідки. Щорічні слухання, присвячені загрозам національній безпеці, проводяться у відкритому режимі. Ще одним елементом контролю парламенту за діяльністю розвідувальних органів є надання згоди Сенату на призначення Президентом керівників розвідки.

Своєю чергою, Комітет із питань розвідки (The United States House Permanent Select Committee on Intelligence) у нижній палаті парламенту – Палаті представників, створено 1977 року. Комітет здійснює нагляд за 17-ма розвідувальними органами країни, включаючи підрозділи Міністерства оборони, Національної безпеки, Юстиції, Державного департаменту, Казначейства, Енергетики та ін. Комітет із питань розвідки Палати представників проводить дослідження з питань розвідувальної діяльності з метою підвищення її ефективності та інформування суспільства.

У Великій Британії створено спільний для двох палат Комітет із питань розвідки та безпеки (The Intelligence and Security Committee of Parliament), до якого входить 9 членів. Комітет був створений Законом про розвідувальні служби 1994 року, але його повноваження врегульовані Законом про правосуддя та безпеку 2013 року. Відповідно до Закону 2013 року та супровідного Меморандуму про взаєморозуміння Комітет здійснює нагляд за діяльністю і витратами

МІ 5, МІ 6, оборонної розвідки, штаб-квартири Уряду, Об'єднаної розвідувальної організації, Секретаріату національної безпеки та Офісу з питань безпеки й боротьби з тероризмом. Комітет має право заслуховувати міністрів і керівників розвідувальних органів, проводити розслідування тощо. Щороку Комітет готує звіт про загрози національній безпеці, а також окремі звіти про терористичні загрози. Для прикладу, серед останніх таких звітів – Звіт про російську загрозу.

Наявність парламентського контролю за діяльністю спецслужб передбачена і в країнах континентальної Європи. Так, відповідно до рекомендацій ПАРЄ 1402 (1999) «Контроль внутрішніх служб безпеки в країнах-членах Ради Європи» та 1713 (2005) «Про демократичний контроль над сектором безпеки в країнах-членах» такий контроль за діяльністю спеціальних служб й органів держави має здійснювати спеціальний комітет парламенту. Відповідна практика застосовується у сусідній Польщі, яка починала реформу спецслужб фактично радянського типу на початку 90-х років минулого століття. Так, у Сеймі Польщі діє Комісія у справах спеціальних служб (Komisja do Spraw Służb Specjalnych), серед завдань якої – підготовка висновків на проекти нормативних актів, що стосуються спеціальних служб, вивчення річних звітів керівників спеціальних служб, висловлення пропозицій щодо проекту бюджету спеціальних служб, надання висновків щодо заяв про призначення та звільнення осіб на посади керівників спеціальних служб та їхніх заступників, ознайомлення з інформацією спецслужб про особливо важливі аспекти їх діяльності, розгляд підозр про порушення спецслужбами законодавства і прав людини, розгляд скарг на діяльність спецслужб тощо.

Зрештою, апелюючи до зарубіжного досвіду, 29 серпня 2019 року у Верховній Раді України народними депутатами від «Європейської солідарності» було зареєстровано Проект Закону про парламентський контроль за дотриманням вимог Конституції та законів України щодо забезпечення національної безпеки в діяльності спеціальних служб та правоохоронних органів № 1204. Проект передбачає «створення комітету

Верховної Ради України, до повноважень якого належить забезпечення контрольних функцій парламенту з метою гарантування неухильного і безумовного дотримання державними органами спеціального призначення з правоохоронними функціями, правоохоронними органами, правоохоронними органами спеціального призначення та розвідувальними органами вимог Конституції України щодо забезпечення національної безпеки». Згодом цей законопроект було відкликано, доопрацьовано авторами і внесено на заміну. Відповідно до Постанови Верховної Ради України від 4 лютого 2020 року № 485-ІХ законопроект включено до Порядку денного третьої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання.

Не вдаючись до аналізу законопроекту № 1204, вважаємо за необхідне зазначити, що такий аналіз уже здійснено Головним науково-експертним управлінням Верховної Ради України, яке 5 листопада 2019 року оприлюднило свій негативний Висновок, запропонувавши відхилити законопроект за результатами розгляду у першому читанні.

Ми ж спробуємо коротко охарактеризувати невідповідність самого підходу щодо створення окремого парламентського контрольного комітету за діяльністю спецслужб Конституції й законам України. Безпосередньо наявність парламентського контролю прямо передбачена нормами Основного Закону нашої держави. Так, згідно з п. 33 частини першої статті 85 Конституції України «здійснення парламентського контролю у межах, визначених цією Конституцією та законом, віднесено до повноважень Верховної Ради України». Водночас відповідно до частини першої ст. 89 Основного Закону «Верховна Рада України для здійснення законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до її повноважень, виконання контрольних функцій відповідно до Конституції України створює з числа народних депутатів України комітети Верховної Ради України...». Отже, парламентський контроль визначається Основним Законом держави у нерозривному зв'язку законодавчої та контрольної функцій Верховної Ради України. Крім того, згідно

зі ст. 101 Конституції парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. А відповідно до ст. 107 Конституції Рада національної безпеки і оборони України координує та контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони. Таким чином, контрольними функціями Конституція нашої держави наділяє одразу кілька органів, натомість контрольна функція парламентських комітетів не розглядається відокремлено від інших функцій.

У відповідності до Конституції України та на розвиток її норм зазначені питання вписані в інших законодавчих актах. Так, згідно з частиною першою ст. 1 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 року «комітет Верховної Ради України – орган Верховної Ради України, який утворюється з числа народних депутатів України для здійснення за окремими напрямами законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України, виконання контрольних функцій. Разом із тим, як витікає з положень статей 14 та 25 Закону, контрольна функція комітетів є допоміжною й полягає в наданні відповідних рішень на розгляд Верховної Ради України. Саме так тлумачить ці положення Конституційний Суд України. Зокрема, у Рішенні № 16-рп/2010 від 10 червня 2010 року КСУ встановив, що Конституція України «не наділяє комітети самостійними контрольними повноваженнями, вони можуть лише сприяти Верховній Раді України у здійсненні повноважень щодо парламентського контролю, виконуючи певні дії допоміжного (інформаційного, експертного, аналітичного тощо) характеру. Наведене узгоджується, йдеться далі у Рішенні КСУ, з правовою позицією Конституційного Суду України, за якою комітети не є самостійними суб'єктами парламентського контролю. Вони беруть участь у його здійсненні лише на стадії підготовки та попереднього розгляду питань, віднесених до сфери парламентського (абзац сьомий пункту 8 мотивувальної частини

Висновку Конституційного Суду України від 14 березня 2001 року № 1-в/2001).

Розглянемо також, яким чином регламентується парламентський контроль в інших законодавчих актах. Відповідно до ст. 31 Закону України «Про Службу безпеки України» від 25 березня 1992 року № 2229-ХІІ постійний контроль за діяльністю Служби безпеки України, дотримання нею законодавства здійснюється Верховною Радою України. Цей контроль полягає в поданні Головою Служби безпеки України Верховній Раді України щорічного звіту про діяльність Служби безпеки України (стаття 31 в редакції Закону № 2592-VI від 7 жовтня 2010 року). Отже, згідно із Законом «Про Службу безпеки України» для парламентських комітетів також не передбачено самостійних контрольних функцій.

Ширші контрольні повноваження діяльності спецслужби Закон «Про Службу безпеки України» надає якраз не Верховній Раді, а Главі держави. Повноваження Президента України передбачають не просто звітність перед ним СБУ (голова СБУ так само, як і парламенту, подає Президенту щорічний звіт про діяльність спецслужби), а й контроль з боку Глави держави. Так, згідно з частиною другою ст. 32 Закону постійний контроль за дотриманням конституційних прав громадян і законодавства в оперативно-розшуковій діяльності та діяльності у сфері охорони державної таємниці органів і підрозділів Служби безпеки України, а також контроль за відповідністю виданих Службою безпеки України положень, наказів, розпоряджень, інструкцій і вказівок Конституції і законам України здійснюється спеціально призначеними Президентом України посадовими особами. Повноваження цих посадових осіб та правові гарантії їх діяльності визначаються Положенням, яке затверджується Президентом України (частина друга статті 32 із змінами, внесеними згідно із Законом № 1703-IV від 11 травня 2004 року). Крім того, відповідно до частини третьої цієї самої статті, Служба безпеки України регулярно у порядку, визначеному Головою держави, інформує Президента України, членів Ради національної безпеки України і посадових

осіб, спеціально призначених Президентом України, з основних питань своєї діяльності, про випадки порушення законодавства, а також на їх вимогу подає інші необхідні відомості.

Варто відзначити, що останні зміни чинного законодавства України, ухвалені вже в умовах анексії Криму та збройного конфлікту на Донбасі, не внесли істотних змін щодо здійснення парламентського контролю за діяльністю спеціальних органів і служб. Так, відповідно до частини другої ст. 6 Закону України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року № 2469-VIII «Верховна Рада України відповідно до статті 89 Конституції України створює комітети Верховної Ради України, до повноважень яких належить, зокрема, забезпечення контролю за діяльністю органів сектору безпеки і оборони». Отже, ця норма фактично узгоджується з положеннями Конституції України та Законом України «Про комітети Верховної Ради України».

Окремо слід зупинитися на можливостях і механізмах практичного забезпечення контролю Верховної Ради України за діяльністю спецслужб. Як уже зазначалося, окрім чіткої норми щодо необхідності надання головою СБУ щорічного звіту Верховній Раді про діяльність Служби, затвердження парламентом її бюджету, структури і штатної чисельності тощо, а також призначення на посаду та звільнення з посади за поданням Президента України Голови Служби безпеки України, інших контрольних функцій за діяльністю спецслужб у Верховній Раді практично немає.

Сам процес звіту голови СБУ перед Верховною Радою України також викликає ряд запитань. На відміну від, приміром, США чи Великої Британії, де оприлюднюються щорічні звіти про загрози національній безпеці й проводяться відкриті слухання, українському суспільству невідомо, яким чином враховується парламентом звіт голови СБУ, чи приймаються за його розглядом якісь рішення або заходи тощо. Загалом перший Друкований публічний звіт Служби Безпеки України за європейськими принципами, виданий за технічної підтримки Консультативної місії ЄС з реформування сектору цивільної безпеки України, був

представлений спецслужбою лише в березні 2017 року. До того часу громадськість не мала інформації про зміст подібних звітів, які подавалися Президенту й парламенту, а також не була поінформована про жодну реакцію Глави держави чи парламентарів на такі звіти або заходи, які були розроблені та здійснені на основі даних звітів СБУ.

Повертаючись до питання доцільності створення спеціальних парламентських контрольних комітетів чи комітету за діяльністю спецслужб й інших спеціальних органів, слід наголосити, що Постановою Верховної Ради України № 19-ІХ від 29 серпня 2019 року у парламенті ІХ скликання було створено Комітет з питань національної безпеки, оборони та розвідки, у складі якого є Підкомітет з питань нагляду за діяльністю державних органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, правоохоронних органів, правоохоронних органів спеціального призначення та розвідувальних органів (голова підкомітету – Голова депутатської фракції Політичної партії «Слуга народу» Давид Арахамія), а також Комітет з питань правоохоронної діяльності. Фактично, контроль за діяльністю Служби безпеки і дотримання нею чинного законодавства повинні здійснювати зазначені комітети, а контроль за використанням бюджетних коштів, як і для інших державних органів, забезпечує Рахункова палата. Крім того, у частині порушення прав людини і громадянина опосередкований контроль і відповідне реагування шляхом внесення подань здійснює Уповноважений Верховної Ради з прав людини. Елементом контролю з боку судової влади є надання дозволів на здійснення спеціальних заходів, зокрема прослуховування,

зняття інформації з комп'ютерної техніки й телефонів, проведення обшуків, арештів тощо.

Отже, чинне законодавство України передбачає й на практиці забезпечує механізми контролю держави та суспільства за діяльністю спецслужб і правоохоронних органів спеціального призначення. Водночас в Україні, на відміну від США, Великої Британії чи сусідньої Польщі, не створено спеціальних парламентських комітетів із функціями контролю за діяльністю спеціальних органів і служб, як і не забезпечується належним чином інформування суспільства з боку Верховної Ради чи Президента про діяльність спецслужб щодо протидії загрозам національної безпеки. Такий стан справ скоріше диктується не потребами забезпечення таємності, а усталеною ще з радянських часів практикою та нерозвиненістю інститутів громадського контролю в цілому. З огляду на зазначене видається за доцільне оприлюднювати щорічний звіт голови СБУ в частині, що не містить таємної інформації, а також законодавчі ініціативи та кроки парламенту, прийняті за результатами такого звіту. Подібне інформування й ознайомлення суспільства з результатами діяльності спеціальних органів і служб не лише сприятиме реалізації на практиці прав і свобод людини та громадянина, а й підвищенню рівня довіри громадян до них та владних інститутів загалом. Водночас створення комітету/комітетів Верховної Ради України з функціями виключно контролю за діяльністю спецслужб і спеціальних органів держави суперечить нормам Конституції України, яка наділяє контрольними функціями парламент у цілому, а контрольні функції комітетів визначає лише допоміжними.

## НОВИНИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ

На підставі розпорядження Голови Верховної Ради України від 13 січня 2020 року № 2 з метою підготовки узгоджених пропозицій щодо удосконалення чинного законодавства України з питань народовладдя та прямої демократії було створено Робочу

групу з розробки проектів законів з питань народовладдя.

За результатами численних засідань цієї Робочої групи, після детального обговорення та жвавих дискусій її учасниками було схвалено перший законопроект у сфері народовладдя



та прямої демократії – проект Закону України «Про всеукраїнський референдум».

З метою врахування думки представників громадськості цей законопроект оприлюднюється і вноситься для громадського обговорення. З текстом законопроекту кожен бажаючий може ознайомитися за посиланням: <http://portal.rada.gov.ua/uploads/documents/62041.pdf>

Пропозиції та зауваження до законопроекту приймаються в електронному вигляді на електронну адресу: [nationalreferendum@ukr.net](mailto:nationalreferendum@ukr.net).

Громадське обговорення триватиме до 18 березня 2020 року включно (*Офіційний веб-портал Верховної Ради України* (<https://rada.gov.ua/news/Top-novyna/190372.html>). – 2020. – 4.03).

Домовленості у Мінську, яких досяг голова Офісу президента України А. Єрмак стали предметом критики постанови Верховної Ради, яку внесли до парламенту понад 50 нардепів.

Як свідчить профайл постанови № 3229 «Про результати роботи засідання тристоронньої контактної групи від 11 березня 2020 року в м. Мінськ, Республіка Білорусь», її вніс 51 депутат із фракцій «Голос», «Європейська солідарність», «Батьківщина», а також депутатської групи «За майбутнє». Постанову 19 березня спрямували на розгляд керівництву парламенту.

У постанові засуджуються дії українських переговорників у Мінську, які погодилися заснувати консультативну раду (разом із представниками так званих ДНР та ЛНР) у політичній підгрупі в тристоронній контактній групі. Це сталося 11 березня й експерти, ЗМІ та частина нардепів трактує створення такого органу як зміну статусу РФ, а саме її вихід із учасників переговорного процесу і сторони конфлікту та закріплення за росіянами статусу гаранта домовленостей (на рівні із ОБСЄ, ФРН та Францією).

Проект постанови пропонує Раді постановити, що документи, погоджені і підписані 11 березня 2020 року на засіданні ТКГ в Мінську суперечать Конституції України, а також закону «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово

окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях».

Нардепи, що подали проект постанови, вимагають вважати неприпустимим подальше підписання представниками України будь-якого рішення про створення чи заснування консультативної ради, а також надалі проводити переговори з мирного врегулювання безпосередньо з офіційними представниками Російської Федерації – «як держави, що вчинила збройну агресію проти України».

Раніше керівник пропрезидентської фракції у Раді Давід Арахамія запевнив, що угоди із так званими ДНР і ЛНР не будуть підписаними у Мінську без інформування «Слуги народу» (*Ракурс* (<https://racurs.ua/ua/n135484-opozyciayvnesla-u-radu-postanovu-pro-antykonytucyynistdomovlenostey-iermaka-u-minsku.html>). – 2020. – 19.03).

Конституційний Суд на період запровадження карантину продовжує розглядати справи на закритих пленарних засіданнях. Про це повідомляє УНН з посиланням на пресслужбу КСУ.

«Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 11 березня 2020 року „Про запобігання поширенню на території України коронавірусу COVID-19“ Конституційний Суд України скасував низку масових заходів, водночас розгляд справ у Суді продовжується. Так, на період введення карантину з метою запобігання розповсюдження коронавірусної інфекції Суд розглядатиме справи на закритих частинах пленарних засіданнях», – йдеться у повідомленні (*УНН* (<https://www.unn.com.ua/uk/news/1858611-konstitutsiyinyi-sud-rozglyadatime-spravi-v-zakritikh-plenarnikh-zasidanniyakh-pidchas-karantinu>). – 2020. – 18.03).

Конституційний суд України сьогодні, 3 березня, не завершив розгляд закону про люстрацію і повернеться до нього на одному з наступних засідань. Про це УНН повідомила керівник Управління комунікацій КСУ та міжнародного співробітництва М. Гайовська.

«Розгляд справи щодо відповідності Конституції положень ЗУ „Про очищення влади“ буде

продовжено на одному з наступних пленарних засідань КСУ», – повідомила вона (*УНН* ([https://](https://www.unn.com.ua/uk/news/1855737-ksu-prodovzhit-rozglyad-zakonu-pro-lyustratsiyu)

[www.unn.com.ua/uk/news/1855737-ksu-prodovzhit-rozglyad-zakonu-pro-lyustratsiyu](https://www.unn.com.ua/uk/news/1855737-ksu-prodovzhit-rozglyad-zakonu-pro-lyustratsiyu)). – 2020. – 3.03).

## КОНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ УКРАЇНИ

Конституційний суд визнав таким, що не відповідає Основному закону, обмеження пільг ветеранам війни, яке затвердив Кабінет міністрів окремим положенням пункту 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу. Таке рішення КСУ виніс 27 лютого.

«Цим рішенням Конституційний Суд України визнав таким, що не відповідає Конституції України, окреме положення пункту 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України у частині, яка передбачає, що норми та положення статей 12, 13, 14, 15 та 16 закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» від 22 жовтня 1993 року № 3551–ХІІ (далі – закон № 3551) застосовуються у порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України, зважаючи на наявні фінансові ресурси державного та місцевого бюджетів і бюджетів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування», – повідомляє в п'ятницю відділ комунікацій КСУ та правового моніторингу.

Зазначені положення закону №3551 передбачають пільги для учасників бойових дій та особам, прирівняним до них; людям з інвалідністю, отриманою через війну; учасникам війни; особам, на яких поширюється дія закону № 3551 і людям, у яких є особливі заслуги перед Батьківщиною.

В КСУ зазначили, що держава не може в односторонньому порядку відмовитися від зобов'язання щодо соціального захисту громадян, які вже виконали свій обов'язок щодо захисту суверенітету своєї країни і її територіальної цілісності. Також невиконання державою соціальних зобов'язань стосовно ветеранів війни та осіб, на яких поширюється дія закону №3551, підриває довіру до країни.

«Обмеження або скасування пільг для ветеранів війни, осіб, на яких поширюється дія закону №3551, без їх рівноцінної заміни або компенсації є порушенням зобов'язань держави щодо соціального захисту осіб, які захищали Батьківщину, і членів їх сімей. У разі зміни правового регулювання придбані зазначеними особами пільги або інші гарантії соціального захисту повинні бути збережені із забезпеченням можливості їх реалізації», – йдеться в рішенні суду.

Під час ухвалення рішення судді Конституційного суду дійшли висновку, що за допомогою кодексу не можна вносити зміни до інших законів України, зупиняти їх дію чи скасовувати їх. Також за допомогою кодексу не можна встановлювати інше законодавче регулювання відносин, яке відрізняється від того, що є предметом спеціального регулювання іншими законами країни.

КСУ постановив, що встановлення з допомогою Бюджетного кодексу законодавчого регулювання відносин у сфері надання пільг ветеранам війни, яке відрізняється від зазначеного в статтях 12, 13, 14, 15 та 16 закону №3551, викликає юридичну невизначеність при застосуванні зазначених норм Кодексу та закону №3551. Крім того, це не відповідає Конституції України.

«Положення, визнане неконституційним, втрачає чинність з дня ухвалення Конституційним судом України цього рішення. Рішення Конституційного суду України є обов'язковим, остаточним і таким, що не може бути оскаржене», – наголошують у відділі комунікацій КСУ та правового моніторингу (*Дзеркало тижня* ([https://dt.ua/UKRAINE/ksu-viznav-nekonstituciynim-obmezhennya-kabminom-pilg-dlya-veteraniv-viyni-340098\\_.html](https://dt.ua/UKRAINE/ksu-viznav-nekonstituciynim-obmezhennya-kabminom-pilg-dlya-veteraniv-viyni-340098_.html)). – 2020. – 28.02).

Конституційний Суд України 11 березня 2020 року ухвалив Рішення № 4-р/2020 у справі за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України „Про судоустрій і статус суддів“ від 2 червня 2016 року № 1402–VIII, «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193–IX, „Про Вищу раду правосуддя“ від 21 грудня 2016 року № 1798–VIII.

За результатами перевірки оспорюваних положень Конституційний Суд України визнав такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), частину першу статті 37, частину першу статті 94, пункт 3 частини третьої статті 135 Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ від 2 червня 2016 року № 1402–VIII зі змінами, внесеними Законом України «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193–IX, пункти 4, 5, 6, 7, 9, 10 розділу II „Прикінцеві та перехідні положення“ Закону України «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193–IX, частину третю статті 24, статтю 281, частину восьму статті 31, частину першу статті 42, частину третю статті 47, частину четверту статті 48 Закону України „Про Вищу раду правосуддя“ від 21 грудня 2016 року № 1798–VIII зі змінами, внесеними Законом України «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193–IX.

Конституційний Суд України закритий провадження у справі в частині перевірки на відповідність Конституції України (конституційність) частин другої, четвертої статті 24 Закону України „Про Вищу раду правосуддя“ від 21 грудня 2016 року № 1798–VIII.

Також на підставі частини першої статті 97 Закону України „Про Конституційний Суд України“ Конституційний Суд України встановив у Рішенні порядок його виконання та рекомендував Верховній Раді України невідкладно привести положення законодавства України у відповідність до цього Рішення (*Офіційний веб-сайт Конституційного суду України (<http://www.ccu.gov.ua/novyna/uhvaleno-rishennya-u-spravi-za-konstytuciynym-podanniam-verhovnogo-sudu-shchodo-sudoustroyu>). – 2020. – 11.03).*

До Конституційного суду України надійшло подання 50 народних депутатів щодо відповідності Конституції закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» від 19 вересня 2019 року № 113–IX (зі змінами). Про це повідомляє РБК-Україна з посиланням на прес-службу КСУ. Зазначається, що подання нардепів надійшло 18 березня.

«Ухвалення цього закону обумовило звуження змісту та обсягу існуючих прав громадян, запровадило дуалізм правових засад організації і діяльності прокуратури України, статусу прокурорів», – вважають нардепи.

Нагадаємо, в жовтні 2019 року Р. Рябошапка, який на той момент був генеральним прокурором, заявив про запуск реформи прокуратури. Він відзначав, що в новій прокуратурі буде менше прокурорів.

Так, 25 вересня законопроект авторства президента Володимира Зеленського №1032 про реформування Генеральної прокуратури України набув чинності. Цей документ передбачає зростання зарплат прокурорів (*РБК-Україна (<https://www.rbc.ua/ukr/news/ksu-osparivayut-zapusk-reformy-organov-prokuratury-1584554640.html>). – 2020. – 18.03).*

До Конституційного Суду України у 2019 році надійшло три конституційні скарги від іноземних громадян, з яких дві суд розглянув і відмовив у відкритті провадження у справі. Про це УНН повідомили в Секретаріаті КСУ у відповідь на запит.

“За 2019 рік до Суду надійшло три конституційні скарги від іноземних громадян. У цих конституційних скаргах іноземними громадянами оспорювались положення Кодексу адміністративного судочинства України”, – йдеться у повідомленні.

Так, Секретаріатом КСУ було встановлено, що дві конституційні скарги за формою

відповідали вимогам Закону та були розподілені між суддями Суду відповідно до Закону, а одна конституційна скарга повернута Секретаріатом Суду заявнику як така, що за формою не відповідала вимогам Закону (*УНН (https://www.unn.com.ua/uk/exclusive/1855060-inozemtsi-minulogo-roku-podali-tri-skargi-doksu). – 2020. – 28.02).*

## СУСПІЛЬНА ДУМКА

### Б. Хворостяний, Громадське радіо: Делегувати повноваження Ради Зеленському: що не так із ідеєю прем'єра

«Треба законопроект, який на час епідемії коронавірусу дасть змогу державним органам влади делегувати свою частину повноважень іншому органу влади для прийняття критично необхідних для життєдіяльності країни рішень. Це необхідне рішення, воно немає на меті жодної політики, жодної узурпації влади, воно має на меті зберегти життєдіяльність і керованість країни в найгірших умовах», – дав доручення Міністерству юстиції і Міністерству цифрової трансформації прем'єр Д. Шмигаль під час засідання уряду.

На випадок, якщо епідемія коронавірусу стрімко поширюватиметься Україною, прем'єр запропонував ідею, яка б мала забезпечити органи влади на випадок, якщо вони стануть недієздатними. Наприклад, не може Верховна Рада ухвалити запровадження надзвичайного стану – то хай це зробить президент.

Проблема такого підходу полягає у тому, що він, по-перше, суперечить чинній Конституції, а по-друге – руйнує поділ гілок влади і створює підґрунтя для узурпації.

«Те, що новий прем'єр-міністр України відкрито пропонує передавати функції законодавчої гілки влади іншим, а міністр МВС це радісно підтримує... ну, це навіть не «бананова республіка». В автократіях хоч намагаються зробити вигляд, що поділ влади існує», – обурювалася нардепка «Голосу» Соломія Бобровська.

Громадське радіо розповідає, чому делегувати повноваження від одного органу державної влади до іншого не можна і що буде, якщо якась гілка влади опиниться паралізованою через коронавірус.

#### У Конституції все є!

«Є конституційний розподіл повноважень між гілками влади і закон не може замінити пряму дію Конституцію України», – пояснював прем'єру Шмигалю неможливість реалізації такої ідеї під час засідання уряду депутат «Європейської солідарності» В. Ар'єв.

Напередодні лікарі підтвердили, що нардеп С. Шахов заразився на коронавірус. Декілька депутатів, які з ним контактували, як наприклад Я. Юрчишин – вирішили самоізолюватися на випадок інфікування. Отже, частина депутатів не зможе відвідати засідання парламенту, якщо такі незабаром відбуватимуться.

За Конституцією, вищий законодавчий орган складається із 450 депутатів і для ухвалення рішень необхідно щонайменше 226 голосів. Уявити ситуацію, в якій половина депутатів буде на лікарняному, досить складно, але ніхто не знає, наскільки сильно епідемія коронавірусу зачепить Україну. Тому, чи зможе у разі необхідності парламент запровадити, приміром, надзвичайний стан, про який згадував Шмигаль, передбачити важко. А це означає, що пересторога прем'єра не позбавлена раціонального зерна.

Утім, його ідея про делегування повноважень суперечить одному з основних принципів демократії – розподілу гілок влади. Концентрація повноважень однією гілкою влади характерна для авторитарних і тоталітарних політичних режимів, наприклад – комунізму.

Щоб запобігти узурпації влади, в українській Конституції кожна з гілок влади має свої чітко прописані повноваження. А такі заходи, як воєнний або надзвичайний стан, які частково обмежують права та свободи громадян, запроваджуються колегіальним рішенням незалежних гілок влади – президент видає указ, а Верховна Рада його затверджує.

Конституція також роз'яснює, що має відбуватися у випадку, якщо одна з гілок влади стане недієздатною.

Президент може розпустити парламент і призначити перевибори, якщо Верховна Рада не збирається на пленарні засідання протягом місяця, не призначила уряд протягом 60 днів із моменту відставки попереднього Кабміну, якщо дійсних народних депутатів менше ніж 300 або якщо відсутня коаліція. Дві останні причини вже були підставою для розпуску Верховної Ради за часів незалежності.

Повноваження президента припиняються достроково у разі відставки, імпічменту, смерті або неспроможності виконувати свої повноваження за станом здоров'я – це має бути підтверджено медичним висновком. При відсутності президента його обов'язки виконує голова Верховної Ради.

Міністри уряду можуть іти у відставку за власним бажанням, або ж Верховна Рада може їх звільнити, висловивши недовіру.

Такі процедури складні і тривалі, приміром, на перевибори президента або парламенту необхідно декілька місяців. Але такі механізми необхідні, аби убезпечити одні гілки влади від потенційних зловживань інших.

Конституція також містить перелік повноважень кожної з гілок влади, що убезпечує від концентрації влади в одних руках. Щодо президента, в Основному законі окремо чітко написано, що він не може передавати свої повноваження іншим особам або органам.

Тому, щоб передавати повноваження від однієї гілки влади до іншої, як це запропонував Шмигаль, необхідно змінити Конституцію.

Зміни Основного закону – це теж досить тривалий процес. Спершу Рада має направити проєкт змін на розгляд до Конституційного суду і в разі позитивного висновку проголосувати за ці зміни на поточній сесії парламенту, а остаточно затверджувати 300 голосами на наступній сесії. Чинний календарний план Верховної Ради передбачає, що наступна сесія розпочнеться у вересні, тож далеко не факт, що до того часу такі зміни будуть ще актуальні через коронавірус.

Але крім небезпечної і досить складної ідеї на засіданні уряду Шмигаль подав більш реалістичну для підтримання дієздатності Верховної Ради і Кабінету міністрів.

«Опрацювати і підготувати пакет законопроєктів, які будуть винесені на позачергове засідання Верховної Ради, змінити регламент Верховної Ради і Кабінету міністрів так, щоб дати змогу працювати дистанційно. Мін'юст і Мінцифри прошу надати пропозиції щодо дистанційного голосування», – сказав Шмигаль.

Та скільки часу може знадобитися для напрацювання необхідних змін, а потім для запровадження системи дистанційного голосування – невідомо.

### **Надзвичайний стан**

Ідеєю делегування повноважень Шмигаль перейнявся через те, що у разі поширення коронавірусу Україною, може знадобитися запровадження надзвичайного стану. Указ про надзвичайний стан має видати президент В. Зеленський, а депутати Верховної Ради мають його схвалити.

Надзвичайний стан може запроваджуватися через надзвичайні ситуації загальнодержавного рівня, які можуть призвести до людських втрат і створюють загрозу життю та здоров'ю громадян. Цей режим може запроваджуватися до 30 днів в окремих місцевостях, або ж до 60 днів на всій території країни з можливістю продовження ще на 30.

Під час надзвичайного стану не можуть бути припинені повноваження органів державної влади, а Верховна Рада постійно

працює у сесійному режимі. Органи влади, які здійснюють управління територіями, на які поширюється надзвичайний стан, можуть отримати додаткові повноваження.

Надзвичайний стан дає президенту можливість запроваджувати низку заходів, з яких ми перелічимо ті, які можуть стосуватися протидії поширенню коронавірусу:

- Встановлювати особливий режиму в'їзду і виїзду, а також обмежувати свободу пересування;
- Обмежувати рух транспортних засобів та оглядати їх;
- Посилювати охорону громадського порядку та об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення та народного господарства;

- Забороняти проведення масових заходів;
- Забороняти страйки;
- Встановлювати комендантську годину.

Закон дозволяє скасувати надзвичайний стан раніше, ніж за 30 або 60 днів. Для цього парламент може звернутися до глави держави, аби той видав відповідний указ, або ж президент може це зробити зі власної ініціативи.

Чи запровадить Зеленський в Україні надзвичайний стан – залежатиме від швидкості поширення коронавірусу. І якщо згоду на це надасть Верховна Рада (*Громадське radio (https://hromadske.radio/publications/delehuvaty-povnovazhennia-rady-zelens-komushcho-ne-tak-iz-ideieiu-prem-iera). – 2020. – 19.03).*

## Ю. Васильченко, Дєро: Конституція на карантині: Чи врятує українців від коронавірусу «диктатура» Зеленського

**В**уяві чи то Зеленського, чи то окремих осіб з його оточення, схоже, визріває бажання надати президенту диктаторські повноваження. Нічим добрим для його попередників подібні речі не закінчувалися

Прем'єр-міністр Д. Шмигаль доручив Міністерству юстиції спільно з парламентом та Офісом президента розробити законопроект про повноваження президента вводити надзвичайний стан без Верховної Ради в разі неможливості її роботи. Потребу в такому законі головний урядник мотивував епідемією коронавірусу: органи державної влади зможуть делегувати свої повноваження іншому органу влади для прийняття критично необхідних для життєдіяльності країни рішень.

Проте за цими, на перший погляд, благими намірами чітко видно порушення Конституції. Згідно з нею ВР затверджує за зверненням президента його укази про введення надзвичайного стану в країні або в окремих її місцевостях. Тобто, не можна приймати закон, який суперечить Конституції. Тож навіщо Шмигаль взагалі підняв цю тему, коли подібний документ парламент не має права розглядати? Якщо його, звісно, не оформлять як зміни до

Основного закону. Проте у такому випадку іншою буде й процедура розгляду і прийняття. Більш того – до закінчення карантину, а тим більше після виявлення коронавірусу у нардепа Шахова, і «нові», і «старі» обличчя сторонитимуться сесійної зали. А після карантинних заходів сумнівною стане сама нагальність такого закону.

Схоже, пропозиція Шмигалья, а навряд чи він є її натхненником, радше ретранслятором чиеїсь думки, – це чергова діагностика і суспільства, і політичних еліт на готовність погодитися на посилення повноважень президента. Адже перебирання ним на себе функцій введення надзвичайного стану без згоди парламенту – дуже спірна ідея. Український парламент навіть у найскладніші етапи нашої історії був здатний збиратися на засідання, як, приміром, зібрався після Майдану і втечі Януковича. Тоді Верховна Рада залишилася єдиним органом влади, здатним приймати рішення. І фактично своїми швидкими діями зупинила падіння країни в прірву безвладдя.

Другий момент – дійсно, частина депутатів може потрапити в статистику захворілих уханським коронавірусом, але ж не всі. Крім

того, де сказано, що коронавірус не загрожує президентам? Вони ж не зліплені з іншого тіста. Тому ініціатива, озвучена Шмигалем, виглядає, м'яко кажучи, дивною. Її критикують, і абсолютно правильно роблять.

Утім, це вже не перший випадок, коли нинішня владна команда потроху «відкушує» повноваження для президента. Можна згадати, приміром, піар навколо скасування депутатської недоторканності і на цьому фоні – закон про імпічмент президента, за яким висловити недовіру главі держави неможливо.

А ще – законопроект №1014, яким президентові надається право утворювати НАБУ, звільняти директорів ДБР і НАБУ, утворювати незалежні регуляторні органи, що здійснюють державне регулювання, моніторинг та контроль за діяльністю суб'єктів господарювання в окремих сферах, призначати та звільняти їхніх членів. Владні спікери стверджували: цей документ просто унормовує те, що є й нині. Утім експерти-юристи вбачають у цих законодавчих новелах спробу створити паралельну владну вертикаль, яка підпорядковуватиметься саме главі держави.

Третій приклад – скорочення кількості депутатів до 300. На переконання експертів, подібна зміна до Конституції має право на існування, проте, по-перше, спочатку слід було провести широке її обговорення в експертному середовищі, а, по-друге, чому саме президент

виступив з такою ініціативою. Схожою на піар заради зростання рейтингу.

Можна згадати і законопроект про підпорядкування Нацгвардії президенту. Цей документ був різко розкритикований юристами і політиками, в ньому вбачали наміри створення для президента власних силовиків. Зрештою, законопроект у профільному комітеті рекомендували зняти з розгляду парламенту.

Тож і не дивно, що зміни до Конституції, які стосувалися децентралізації, так само викликали критику з боку експертів і політиків. Бо вже є підкріплені попередніми випадками підозри у спробах посилити повноваження президента, тож залишається відстежувати, аби такі спроби не пролізли у якийсь закон.

До речі, останнім часом у самій фракції «слуг» почалися розмови про «демократичну платформу» – її ініціатори на словах (бо ще нічого не створено) виступають проти, як вони вважають, негативного впливу на президента окремих осіб з його оточення, зокрема, глави ОП А. Єрмака. От ця ініціатива Шмигала і стане для фрондистів тестом на їх щирість – якщо промовчать, значить, нема і не буде ніякої «демплатформи» серед «слуг» (*Depo* (<https://www.depo.ua/ukr/politics/konstitutsiya-na-karantini-chi-vryatue-ukraintsiv-vid-koronavirusu-diktatura-zelenskogo-202003191134269>)). – 2020. – 19.03).

## П. Калашник, Hromadske:

### Прем'єр і Аваков хочуть дати можливість Зеленському вводити надзвичайний стан – це суперечить Конституції

**Н**а нараді 18 березня прем'єр-міністр Денис Шмигаль доручив розробити законопроект, який дозволив би президенту запроваджувати надзвичайний стан в країні без погодження Верховної Ради. Потім він пішов далі та запропонував органам державної влади «делегувати» одне одному свої повноваження. Це суперечить Конституції України.

Так, Шмигаль доручив Мін'юсту розробити законопроект «на уповноваження президента України вводити надзвичайний стан у разі

неможливості зібратися і працювати Верховної Ради України».

«На той випадок, якщо Рада вже унеможливлена збиратись, хтось в державі має право оголошувати надзвичайний стан», – сказав він.

До пропозиції «передавати повноваження» долучився міністр внутрішніх справ України Арсен Аваков.

Прем'єр пояснив таку ініціативу тим, що через коронавірус може бути забокована робота Ради, уряду або президента.

«Погоджуюсь з пропозицією міністра внутрішніх справ розробити законопроект, який на час епідемії коронавірусу дасть змогу державним органам влади делегувати свою частину повноважень іншому органу державної влади для прийняття критично важливих для життєдіяльності країни рішень», – сказав Шмигаль.

Він запевнив, що таке рішення «не має на меті узурпацію влади».

Однак такі пропозиції абсолютно незаконні, бо вичерпні повноваження президента України, Кабінету міністрів та Верховної Ради прописані в Конституції України, і вони не мають права «делегувати» їх іншим органам влади.

Стаття 6. Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову.

Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України.

Стаття 106. Президент України не може передавати свої повноваження іншим особам або органам.

Оголосити надзвичайний стан в Україні може президент своїм указом, який повинна затвердити Верховна Рада – стаття 85 Конституції. Ця процедура записана в Конституції і її не може змінити жоден законопроект, розроблений Мін'юстом чи будь-ким іншим.

Єдина можливість зміни процедури – внесення змін до Конституції двома третинами від складу парламенту, тобто необхідно 300 голосів депутатів. Більш того, прем'єр-міністр України, Мін'юст та Арсен Аваков не мають повноважень пропонувати законопроекти щодо зміни Конституції України.

Стаття 154. Законопроект про внесення змін до Конституції України може бути поданий до Верховної Ради України Президентом України або не менш як третиною народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

Зазначимо, що під час цього засідання Ради народний депутат Володимир Ар'єв вказав Денису Шмигалю саме на це.

«Є конституційні розподіли між гілками влади, і закон не може замінити пряму дію Конституції України», – сказав він.

Також цю ініціативу прокоментував глава фракції «Голос» Сергій Рахманін, який нагадав, що президент має вичерпний перелік повноважень і не може отримати нові від іншого органу влади.

«Довільне передавання повноважень – це і називається узурпацією влади», – наголосив він (*Hromadske (https://hromadske.ua/posts/premyer-i-avakov-hochut-dati-mozhlyvist-zelenskomu-vvoditi-nadzvichajnij-stan-ce-superechit-konstituciyi). – 2020. – 19.03).*

## О. Лисенко, Ракурс: Звільнити всіх: чого насправді хочуть досягти автори ідеї перезавантажень органів судової влади та врядування?

**П**равова спільнота досі обговорює слова глави держави щодо перезавантаження судів. Водночас декілька громадських організацій лобіюють черговий порядок денний реформи правосуддя, в якому вимагають незалежності суду від так званих кураторів з Офісу президента, та ідею перезавантажити органи суддівського врядування.

Усе це вже було: при попередніх урядах і попередніх президентах. Водночас чи не виглядає уся ця ситуація як жахливий анти-

правовий оксюморон? Чи можливо відновити незалежність суду перезавантаженням судів та органів суддівського врядування?

Час нагадати усім учасникам дискусії, що оцінювати судові рішення можна лише через його перегляд судом вищої інстанції? Що тільки у такому разі суд зможе залишитися і діяти незалежно? Не задоволений рішенням суду – подай апеляційну скаргу! Не задоволений діями судді – подай скаргу до дисциплінарного органу. Знаєш про злочин, який вчинив суддя, – доведи.



Наразі ж публічні та огульні суспільні звинувачення на адреси судів з боку активістів, політиків, правоохоронців – це ніщо інше, як тиск та спроба нав'язати свій порядок денний. На жаль, на сьогодні саме завдяки тиску низки громадських організацій, їхньому порядку денному реформи правосуддя ухвалено так звану судову реформу, закон №193-ІХ, який не лише неможливо виконати з правової точки зору – він став причиною загострення кадрової кризи у судах та нової міжнародної іміджевої кризи української влади.

#### **Криза судової влади: мовою фактів**

На сьогодні в Україні припинили діяльність вісім судових інституцій. Їхню роботу неможливо буде відновити, поки не почне роботу Вища кваліфікаційна комісія суддів України. Нагадаємо, що пролобійований громадськими організаціями закон №193-ІХ припинив повноваження членів Комісії. Законом не було передбачено перехідний період діяльності ВККС. Це означає, що заблоковано процедури добору, кваліфікаційного оцінювання, відрядження суддів.

Що ця правова вада закону означає для громадян, які за місцем проживання можуть вирішити свої юридичні спори лише у Тростянецькому районному суді Вінницької області, Оратівському районному суді Вінницької області, Новоградівському міському суді Донецької області, Володарсько-Волинському районному суді Житомирської області, Жидачівському районному суді Львівської області, Турківському районному суді Львівської області, Решетилівському районному суді Полтавської області, Радивилівському районному суді Рівненської області та інших, де правосуддя з огляду на відсутність суддів чи з інших причин не здійснюється? Це означає, що канцелярія суду продовжить здійснювати прийом та реєстрацію заяв, позовних заяв громадян та установ, матеріалів і клопотань поліції, обвинувальних актів. Однак здійснити автоматизований розподіл та передати справи та матеріали на розгляд суду не буде можливості через відсутність суддів.

Кримінальні провадження, клопотання слідчих органів та справи про адміністративні

правопорушення згідно з чинним законодавством будуть спрямовуватися до апеляційного суду для вирішення питання їх розгляду в інших судах області. Це значно подовжить час їх розгляду. Проте за зазначених обставин цивільні та адміністративні справи зберігатимуться у канцелярії суду до призначення суддів або вирішення питання відрядження суддів з іншого суду. Це означає, що громадяни цього суду втратили доступ до правосуддя у цій категорії справ до відновлення роботи судів.

Загалом 23% судів на сьогодні працюють у ситуації, де суддів із повноваженнями 50% і менше. Найбільша кількість недоукомплектованих місцевих загальних судів (у яких фактична чисельність суддів від штатної забезпечена лише на 50% і менше) відносно загальної кількості цих судів у відповідній області є у Волинській, Черкаській та Вінницькій областях – близько 53%, 48% та 45% відповідно. Дефіцит суддів загалом по країні становить понад 2000, щомісяця цей список зростає на 10–20 осіб.

Громадські активісти звикли чіпляти ярлики на суди та суддів. Проте суддя місцевого районного суду через дефіцит суддів має на розгляді 30–50 справ на день. За таких умов він може гарантувати якість, доступ до правосуддя? І це також відповідальність тих, хто сприяв ухваленню такого законодавства.

#### **Міжнародна криза №193-ІХ**

Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» (№193-ІХ) викликав чи не найбільше критики. Свої зауваження висловила Рада Європи, Представництво Європейського Союзу в Україні, Посольства Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії, послы Канади та США, критичні зауваження містить висновок Венеційської комісії від 6–7 грудня. Окреме рішення ухвалив Комітет міністрів Ради Європи.

Наразі держава Україна, не громадські організації, які лобіювали зміни до закону, мусить пояснювати: чому закон має такі

серйозні вади? Чому був ухвалений без належних консультацій із судовою владою? Прочитую документ, який наразі мало відомий в Україні, на відміну від згаданих звернень міжнародних організацій та офіційних осіб.

3–5 грудня 2019 року відбулося 1362 засідання Комітету міністрів Ради Європи, яке було присвячено нагляду за виконанням судових рішень, зокрема у групі справ «Олександр Волков проти України». Нагадаю, що наразі понад 120 рішень Європейського суду з прав людини, які стосуються структурних змін у правовій системі країни, не виконано. А саме вони мали б бути підставою для судової реформи. Серед них і група справ «Олександр Волков проти України».

У рішенні, зокрема, відзначили, що нещодавні зміни, внесені законом №193-IX, були ухвалені без достатніх і глибоких консультацій з відповідними судовими органами та організаціями та без ретельного аналізу наслідків цього закону; підкреслили, що незмінність суддів є ключовим елементом незалежності суддів; висловили жаль, що ухвалене законодавство може порушити цей принцип на практиці; закликали владу повною мірою використовувати експертизу Венеційської комісії; запропонували органам влади надати інформацію про заходи, що були вжиті або заплановані з метою забезпечення того, щоб будь-які нові законодавчі заходи, які пов'язані із судовою реформою або впливають на функціонування судової влади, супроводжувалися достатніми гарантіями, і що вжиті щодо реформи заходи відповідали необхідному забезпеченню незалежності судової влади від інших гілок влади.

Поспіх, з яким ухвалювався закон №193-IX, ставить нашу державу в ситуацію відповідача, поганого учня, який ніяк не може засвоїти урок, що є суддівська незалежність і чи можна її досягнути, «перезавантажуючи» без кінця органи судової влади, ухвалюючи закони без урахування думки суддів, не спираючись на європейські стандарти, дотримання яких Україна пообіцяла при вступі до Ради Європи, та закладаючи європейський вибір у Конституції України.

### Що не так із судовою реформою?

По-перше, закладені у законі №193-IX новели суперечать європейським стандартам щодо діяльності судових рад, яким по суті є Вища кваліфікаційна комісія суддів України.

Як зазначила Венеційська комісія у своєму висновку щодо змін до законодавчих актів, які регулюють статус Верховного суду та органів суддівського врядування, ухваленому на її 121-му пленарному засіданні (Венеція, 6–7 грудня 2019 року), усі органи, які наділені відповідними повноваженнями суддівського врядування, повинні бути створені та функціонувати відповідно до чинних міжнародних стандартів для судових рад. Натомість низка громадських організацій вирішила, що Україні як члену Ради Європи слід відійти від цього європейського стандарту, і із закону було виключено норму щодо більшості суддів у складі ВККСУ.

По-друге, щодо статусу конкурсної комісії (надалі – Комісії) як допоміжного органу ВРП, повноважень Комісії у процедурі конкурсу та статусу міжнародних експертів.

Відповідно до Конституції України, законів «Про Вищу раду правосуддя», «Про судоустрій і статус суддів» саме Вища рада правосуддя має дискреційні повноваження на призначення чи відмову у призначенні кандидата на посаду члена ВККС. Законом передбачено, що Вищою радою правосуддя для проведення конкурсу утворюється конкурсна комісія та затверджується її персональний склад з числа: трьох осіб, обраних Радою суддів України з-поміж її членів, та трьох осіб з-поміж міжнародних експертів, запропонованих міжнародними та іноземними організаціями, з якими Україна співпрацює у сфері запобігання та протидії корупції відповідно до міжнародних договорів України, до складу Громадської ради міжнародних експертів, утвореної відповідно до Закону України «Про Вищий антикорупційний суд».

Допоміжна функція Комісії полягає у сприянні Вищій раді правосуддя у належному проведенні конкурсу на зайняття посади члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. Слід зазначити, що саме таким допоміжним

статусом та функцією наділялася Громадська рада міжнародних експертів відповідно до Закону України «Про Вищий антикорупційний суд» (ч. 1 ст. 9 цього закону).

А тому закиди про те, що ВРП закріпила за собою повноваження, які не передбачені законом, зокрема: право відмовити у призначенні кандидата, рекомендованого конкурсною комісією (п. 5.10 положення), а також повноваження у вирішенні питання призначення, – не ґрунтуються на вимогах Конституції України та закону.

І по-третє, громадські організації хотіли як краще – залучити авторитетних міжнародних експертів до відбору кандидатів до складу ВККСУ. Однак правові норми виписані так, що виконати закон неможливо. Ця благородна місія є нездійсненою саме через правову незграбність норм закону. Закон виписаний так, що подати свої кандидатури можуть лише ті експерти, які вже пропонувалися до складу Громадської ради міжнародних експертів. Номінувати свої кандидатури – це право, а не обов'язок міжнародних організацій. А отже, відомі листи Агентства США з міжнародного розвитку та Посольство Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії щодо номінування експертів – це гарний жест. Та з правової точки зору – ці організації не є тими, що можуть номінувати експертів у світлі закону №193-ІХ.

Прийняття цієї пропозиції для юристів означає, що під сумнівом опиниться легітимність як дій ВРП, так і вже майбутньої Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

Нагадаю, що ВРП тричі зверталася до міжнародних та іноземних організацій, відповідно до наданого МЗС переліку, з якими Україна співпрацює у сфері протидії корупції, з проханням номінувати експертів. ВРП порушувала питання перед Верховною Радою, Конституційним судом, що Україна не може примусити міжнародні організації виконати цей закон. Станом на 11 березня 2020 року міжнародні організації не надали свої пропозиції до складу конкурсної комісії.

І врешті – нова ідея громадських активістів – перезавантажити Вищу раду правосуддя, новий склад якої, до речі, почав працювати лише 2 червня 2019 року. Так кого це цікавить? Що буде, коли ця чергова нікчемна з правової точки зору ідея буде реалізована? Це однозначно заблокує на тривалий час здійснення усіх процесів призначення, звільнення, відрядження суддів та інші процеси суддівського врядування, реагування на тиск та погрози суддям, відкриє дорогу до ручного управління судовою системою?

Кому це вигідно? Найцікавіше, що ті, хто гучніше за всіх закликав припинити в один час повноваження членів ВККСУ, без перехідного періоду і часу на формування нового складу, зараз звинувачують ВРП у блокуванні судової реформи. Чи не демонструє це, чого насправді прагнуть автори ідей «усіх звільнити і розігнати», що сміливо називають себе агентами змін? (*Пакуєс* (<https://racurs.ua/ua/2525-konstytuciya-ukrayiny-vid-zelenskogo-jodnogo-cilisnogo-bachennya.html>). – 2020. – 12.03).

## А. Славицька, Закон і Бізнес: Судова реформа: ще один Зе-провал

Список передвиборних обіцянок президента Зеленського є довгим – втім, як і у кожного, хто прагне влади. Щоправда, за судову реформу в президентському офісі взяли майже відразу – тут, можна сказати, із виконанням обіцяного не забарилися.

Перекроювати судоустрій почали ще в другій половині 2019-го, але результат такого

перекроювання вийшов незадовільним. На це вказали і Венеціанська комісія, і Конституційний Суд, котрий цього разу відійшов від власних правил та пішов всупереч волі «гаранта».

«Якщо я коли-небудь в житті порушу закон, я піду сам», – обіцяв Володимир Зеленський, ще будучи кандидатом у президенти. Але якщо ініційований тобою закон суперечить

Конституції, хіба це не порушення Основного Закону і не підстава піти? Цікаво, як сам Зеленський трактує дану ситуацію. Мабуть, ніяк. Бо все, що говориться до прийняття президентської присяги і отримання булави, автоматично обнулюється.

Але повернемося до чергової судової реформи. У листопаді 2019 року в турборежимі зеленого принтера парламентом було ухвалено закон «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування».

Власне, задум був непоганий, а от виконання, як завжди, підвело. Планувалося, що судова система буде очищена від усіх попередніх недоліків. Але в підсумку вийшло так, що закон містив як низку взагалі неприйнятних положень (зокрема, скорочення строків дисциплінарного провадження щодо суддів), так і низку вкрай сумнівних та контроверсійних моментів (скорочення суддів Верховного Суду, звільнення всіх членів ВККС до формування нового складу комісії, надмірне зациклювання на присутності іноземців та активістів у різних конкурсних та етичних комісіях).

Звичайно, що останнім (тобто активістам) такий стан речей припав до смаку. Вони раділи та дякували. В першу чергу – президенту Володимирі Зеленському, віце-спікеру Руслану Стефанчуку, теперішньому Генпрокурору, а тоді голові профільного комітету Ірині Венедиктової (яку згодом ті самі активісти в якості в.о. голови ДБР будуть поливати брудом) та вже колишньому очільнику прокуратури Руслану Рябошапці.

«Рада дала старт судовій реформі. Чи прийнятий закон гарантує результат? Ні, звичайно. Але він точно створює дієву можливість зробити українські суди значно кращими», – прогнозували активісти.

У дні коли розглядався згадуваний закон, опозиція не голосувала за судову реформу В.Зеленського. Навіть попри чітке розуміння, що діючий склад Верховного Суду формувався під пильним наглядом Петра Порошенка. Чому не голосувала? Та тому, що не можна щоразу підганяти судову владу під кожен новий склад

Банкової. Так само, як не можна кожному новому Президенту України переписувати під себе Конституцію. Я розумію, що на кону – «годування» активістів свіжими грантами, проте погодьтесь щоразу давати їм поле під нове засвоювання іноземних коштів – неприйнятно.

Свого часу (про що мені вже доводилося писати) Венеціанська комісія, дорадчий орган Ради Європи, також розкритикувала цей закон. Повторивши при цьому всі зауваження експертів і щодо неприйнятних строків здійснення дисциплінарних проваджень, і щодо скорочення кількості суддів Верховного Суду, і щодо сумнівності Комісії з питань доброчесності і етики тощо.

Не забарився зі своїми висновками і Конституційний Суд. 11 березня він ухвалив рішення №4-р/2020, яким визнав вищезгадані положення законів України «Про судоустрій і статус суддів», «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування», а також про «Про Вищу раду правосуддя» – неконституційними.

В цьому контексті зазначу: погано, що в Україні не настає відповідальність за подібну неякісну законотворчість. Уявімо собі кухара, який приготував завідомо неїстівну страву, через котру люди, які її спожили, отруїлися. Чи поплатився би він за своє куховарство? Так. Як мінімум – втратою роботи. Або уявімо маркетолога, який провалив компанію з просування якогось товару чи не передбачив би для торгової мережі закупку необхідної продукції, через які його працедавець зазнав збитків. Що було б з таким маркетологом? Так само – як мінімум, звільнення. Як максимум – назавжди зіпсоване резюме і неможливість знайти іншу роботу.

Але в Україні ніхто не «дякує» у такий спосіб автору ганебних і недолугих законів, які тільки руйнують репутацію держави. Але хто є їхнім автором? Як видно із супровідних документів до законопроекту, це – екс-генпрокурор Р.Рябошапка, а тоді співробітник офісу Президента. Вже на посаді Генпрокурора він виступив із нещадною критикою проекту закону гаранта про злодіїв у законі. Але нічого

не сказав про те, що він сам думає про власне творіння після рішення КС.

А відтак можна констатувати одне: судова реформа В.Зеленського зайшла у глухий кут. Нічого не реформовано, нічого не змінено на краще. Та й куди вже краще, після такої «вдалої» судової реформи Порошенка. Так, суди залишаються неідеальними. Так, тими, що раз у раз стають фігурантами скандалів. Але знов і знов варто наголосити – вони були і є поки що єдиним інструментом здобуття справедливості, особливо за нинішніх умов, – коли владі глибоко байдуже до своїх громадян.

Так, судитися в Україні дорого і довго. І все робиться для того, щоб відібрати у людей можливість звернутися до суду. А із законами, що виходять з-під пера влади – ця можливість взагалі множиться на нуль. Правосуддя варто не добивати, а вдосконалювати. Хоча б тому, що, цілком ймовірно, колись його послугами доведеться скористатися і нинішній владі.

А в тому, що суспільство загалом не довіряє судам, – той рідкий випадок, коли активісти, можливо, й мають рацію. Адже український соціум взагалі мало кому довіряє, крім, хіба що армії та церкви. Та парадокс в тому, що, згідно із останніми соціопитуваннями, саме

Антикорсуд, який формувався іноземцями (що їх нахвалювали ці ж самі активісти), очолив рейтинг недовіри респондентів. На ряду із НАБУ, САП та НАЗК. Це зовсім не означає, що цей суд «поганий». Це означає, що опитуваннями можна маніпулювати, і всім не догодиш, бо завжди є сторона, що виграла та програла. І та, яка програла, завжди буде невдоволена.

І в якості висновків: судову владу вже лихоманить від всіх судових реформ, які вмотивовує бажання освоїти на цій темі черговий грант. Тому краща реформа – це мораторій на проведення реформ протягом найближчих кількох років. А потім мораторій та взагалі заборона на участь в її здійсненні самопроголошених експертів – активістів. Вони не зацікавлені у якісних змінах, вони зацікавлені лише в тому, щоб процес тривав вічно. І вічно приносив дивіденди.

А в держави Україна натомість мають бути інші плани стосовно ефективного функціонування всіх своїх систем та позбавлення від елементів, які на цих системах паразитують (*Закон і Бізнес ([https://zib.com.ua/ua/141896-sudova\\_reforma\\_sche\\_odin\\_ze-proval.html](https://zib.com.ua/ua/141896-sudova_reforma_sche_odin_ze-proval.html)). – 2020. – 18.03*).

## С. Пограничный, «Судебно-юридическая газета»: Судебная реформа: к чему приводит «турборежим»

Качество законотворчества – один из ключевых факторов для эффективной работы всего государственного механизма. Можно принять сколько угодно приятных для слуха общества законов, но если в них будут несостыковки, коллизии, не будут глубоко продуманы последствия, потом это негативно отразится на каждом.

В этой связи юридическое сообщество очень насторожилось «турборежимом», в котором принимаются законы новой Верховной Радой. И хотя он позиционировался положительно, количество совсем не значит качество.

Особое беспокойство вызвало желание новой власти провести еще одну судебную реформу. Ведь судебная система и так находится в

режиме перманентного реформирования. Пока судьям, скорее, приходится нейтрализовать своими силами негативные последствия идей «реформаторов», чем говорить о положительном эффекте реформ.

Как и предыдущие, новые политики не стесняются называть судей «взяточниками» и открыто говорить о необходимости «создать дополнительное давление» на судебную систему. Судьи по-прежнему остаются наиболее уязвимыми с точки зрения поля для информационных манипуляций, ведь Кодекс судейской этики не позволяет им открыто реагировать на такие пассажи.

Стоит напомнить, что судебная реформа 2016 года, которую критикуют новые

політики, приймалась в «турборежиме» – так же, як і нова реформа 2019 года. Тепер на ошибки обеих этих реформ прямо указал Конституционный Суд Украины, признав неконституционной как ликвидацию Верховного Суда Украины, так и сокращение количества судей нового Верховного Суда.

Верховный Суд – это лицо судебной системы, наряду с Высшим советом правосудия. На почему-то наши политики не понимают разницу между органом исполнительной власти среднего уровня и данными судебными институтами.

«Лучше пять лет ошибок, чем 50 лет саботажа», – цитируют реформаторы слова Вацлава Гавела. При этом к «саботажникам» причисляя и судей (здесь стоит напомнить, что автор фразы про «саботажников» – судей ВС

и членов Высшего совета правосудия недавно был уволен Верховной Радой посредством механизма выражения недоверия).

Возможно, стоит на время воздержаться от красивых афоризмов (без анализа условий, в которых они звучивались), и подумать, к чему приведет такая риторика в дальнейшем, и не роют ли политики в таком случае яму сами себе? Ведь, подрывая авторитет судебной власти, они подрывают авторитет государственной власти как таковой, и если сегодня ежедневно призывать граждан не доверять судам, то рано или поздно украинцы перестанут доверять и парламенту, и Президенту (*Судебно-юридическая газета* (<https://sud.ua/ru/news/publication/163409-sudebnaya-reforma-k-chemu-privodit-turborezhim>)). – 2020. – 16.03).

## Л. Семишоцький, Закон і Бізнес: Реформений відкат

Судову реформу 2019 року поховали ще до того, як вона могла набрати сили та наробити лиха. Не всю, але ключові моменти, які стосувалися Верховного Суду та можливості наглядати за доброчесністю вищих посадовців у системі.

11 березня Конституційний Суд очікувано наклав «вето» на основні положення змін, унесених до законів «Про судоустрій і статус суддів» і «Про Вищу раду юстиції» в жовтні минулого року.

Так, рішенням від 11.03.2020 №4-рп/2020 визнані неконституційними наміри нової влади скоротити вдвічі склад ВС та майже на чверть – доходи самих «верховників». Бо перше не узгодили з Вищою радою правосуддя, а друге – з гарантіями незалежності. Відповідно, зникла загроза своєрідної переатестації нинішнього складу ВС новою Вищою кваліфікаційною комісією суддів.

Не відповідає Конституції й зміна кількісного складу та суб'єктів призначення ВККС, оскільки це «призвело до зупинення виконання конституційних функцій щодо добору та оцінювання суддів». Тож КС відновив попередню редакцію ч.1 ст.94 закону

про судоустрій, але зазіхнути на відновлення ще й процедури формування ВККС не зміг.

Тобто в результаті комісія як не працювала, так і не працюватиме. Не сказано ні слова й щодо якісного складу ВККС (більшість суддів, обраних самими суддями), на що звертав увагу Пленум ВС.

Крім того, уціліла ст.95-1 закону про утворення конкурсної комісії. Із цього можна зробити висновок, що залучення іноземців до відбору членів ВККС не суперечить Конституції. Разом з тим, якщо слідувати буквально думці Венеціанської комісії, то там не проти, аби комісію взагалі прибрати як зайвий орган, а процедуру добору кадрів повністю передати ВРП.

Також КС заборонив створювати якусь там комісію з доброчесності та етики, що може ініціювати звільнення судді ВС або членів ВРП та ВККС, якщо викриє їх у неналежній поведінці чи нечистоті рук. Адже, на думку суддів КС, орган, утворений при Раді, не можна наділяти контрольною функцією щодо неї самої.

Нарешті кілька норм, що не були принциповими, також визнані неконституційними.

Зокрема, вимога надавати матеріали судової справи (їх копії) та пояснення протягом 3 днів після отримання запиту, а також можливість розглядати дисциплінарну справу за відсутності судді, якого було повідомлено належним чином за 3 дні до засідання. Тут усе зрозуміло: можуть бути поважні причини, що унеможливають прибути вчасно до Києва (раптова хвороба чи банальна відсутність квитків на потяг), та й за такий короткий строк підготуватися до захисту складно. Тож ні про яку справедливість і прозорість притягнення судді до дисциплінарної відповідальності не може йтися.

Водночас, як зазначив Суд, «дисциплінарне провадження не повинне передбачати жодних оцінок судових рішень». І це твердження можуть спробувати використати судді, якщо

дисциплінарна палата ВРП почне допитуватися щодо обґрунтованості їхніх рішень чи дотримання процесуальних вимог. Жодних, так жодних!

Оскільки КС відновив попередні норми в редакції, яку він визнав неконституційною, можна сказати, що, по суті, відбувся відкат судової системи до її дореформеного стану. У жертву принесли тільки членів ВККС, чие звільнення залишилося в силі. Адже «відсутність перехідних положень» жодним чином не виправити. Тепер м'яч на половині поля парламенту, який може вигадати інший спосіб реформування і ВС, і ВРП, і ВККС... (*Закон і Бізнес ([https://zib.com.ua/ua/141812-vs\\_vryatuvali\\_vid\\_skorochennya\\_shtatu\\_ta\\_zarplat\\_a\\_vrp\\_vid\\_.html](https://zib.com.ua/ua/141812-vs_vryatuvali_vid_skorochennya_shtatu_ta_zarplat_a_vrp_vid_.html)). – 2020. – 14-20.03*).

## Р. Чимний, Закон і Бізнес: Без надії сподівались

**В**ища кваліфікаційна комісія суддів не запрацює доти, доки парламент не внесе змін до законодавства. Це було очевидним від самого початку. Проте нова влада переоцінила розважливість і прихильність іноземних партнерів.

Вища рада правосуддя двічі переносила строки подання кандидатур від міжнародних організацій до складу конкурсної комісії, що мала визначити гідних стати членами нової ВККС. 10 березня й ВРП була змушена констатувати вперте небажання наших партнерів по боротьбі з корупцією долучатися до цього процесу.

Посилання представника Європейського Союзу в Україні Манфредаса Лімантаса на стислі часові межі для їх відбору та недостатньо визначені умови роботи не витримують критики. Адже, коли формувався склад Вищого антикорупційного суду, міжнародним партнерам знадобилися лічені дні, аби делегувати своїх представників до ради. Потім вони самі виявили бажання надалі фінансувати членів ГРМЕ, аби не обтяжувати український бюджет. Тож від міжнародних організацій вимагалось лише повернути цих

експертів для роботи в Україні в дещо новому статусі.

Як припускав «ЗіБ», найімовірнішим поясненням такого блокування початку роботи ВККС є не стільки опір можливому скороченню Верховного Суду, скільки демонстрація необхідності для нової влади прислуховуватися до сторонньої думки. Ситуація навколо звільнення Руслана Рябошапки з посади Генерального прокурора й посольський ескорт до Полтави – зайве тому підтвердження. Адже такий груповий тур посли влаштували явно не для того, щоб «пиво попиту».

Нова влада дістала гарний урок від міжнародних партнерів: вони готові підставити плече тільки тоді, коли бачать власний зиск від цієї допомоги. Якщо ж ми займаємося не узгодженою з ними «самодіяльністю», то й на підтримку не варто розраховувати.

У цій ситуації, як зауважили у ВРП, дійсно єдиний вихід – унесення законодавчих змін у частині формування складу конкурсної комісії. Проте це добра нагода для того, щоб концептуально переглянути доцільність залучення іноземців до впливу на державну

політику: починаючи від добору суддів ВАКС і закінчуючи їхньою участю в наглядових радах державних підприємств.

Тим більше що їм навряд чи дошкулятимуть докори сумління за прийняті рішення чи українська прокуратура за шкоду, завдану

державі. А якщо раптом завтра доведеться дообирати суддів ВАКС, ми знову ловитимемо вітра в міжнародному полі (*Закон і Бізнес* ([https://zib.com.ua/ua/141804-mizhnarodni-partneri\\_ostatochno\\_zablokuvali\\_utvorennya\\_vkks\\_.html](https://zib.com.ua/ua/141804-mizhnarodni-partneri_ostatochno_zablokuvali_utvorennya_vkks_.html)). – 2020. – 14-20.03).

## **Д. Купира, Слово і Діло: Чи потрібно ухвалювати закон про референдум і які ризики для України?**

**З**аконопроект про референдум – одна з так званих фішок передвиборчої програми В. Зеленського. Президент дотримується своїх обіцянок, що не може бути погано саме по собі. Інше питання – як випишуть законодавчу ініціативу. Таку точку зору в коментарі «Слово і Діло» висловив політичний аналітик Д. Купира.

На його погляд, добре, що президент виконує програмні обіцянки, але потрібно дивитися на зміст законопроекту.

Аналітик нагадав, що референдум передбачений Конституцією і кілька разів Україна використовувала цей інструмент.

«Те, що буде закон, який дозволить українцям користуватися інструментом референдуму – це добре. Однак, є ризики. Наприклад, Росія повною мірою продемонструвала, що цей інструмент може бути обернений проти України. Хоча звичайно, те що було не можна назвати референдумом, але все ж потрібно правильно вписати документ і врахувати всі ризики», – прокоментував Д. Купира.

На його погляд, не ухвалювати закон зовсім через страх зовнішнього впливу – не найкращий вихід. Просто питання вимагає більше роботи і продуманості, відповідальності ЦВК, влади в цілому.

Більш того, з огляду на земельне питання законопроект про референдум все одно необхідний, додав експерт.

Аналітик нагадав, що документ про ринок землі передбачає, що через кілька років питання продажу землі іноземцям повинні розглянути на референдумі. Тобто потрібно мати вписану процедуру, як і що буде проходити.

Д. Купира також звернув увагу на побоювання з приводу того, що нерідко референдумами користуються диктатори. Він не виключив, що спроби нівелювати будь-який інструмент демократії можливі, але суспільство повинне також зрозуміти, що референдум і вибори – не панацея.

«У деяких авторитарних країнах вибори проходять формально, але при цьому використовують інструмент референдуму. Потрібно пояснювати людям, що референдум – не гарантія того, що зловживань влади не буде. Однак, це також інструмент, який може допомогти суспільству вирішити якісь питання, якщо захищати свої права», – прокоментував аналітик.

Експерт зазначив, що диктатори використовували референдуми для своїх цілей, але є і хороші приклади. Наприклад, в Швейцарії часто вирішують різні питання на референдумі і досить успішно.

Д. Купира нагадав про референдум щодо гарантованого доходу від держави, під час якого суспільство відмовилося від такої ініціативи. Швейцарці відмовилися від таких грошей, оскільки розуміли, що з їх же грошей будуть виплати, уточнив він.

«Референдум – це інструмент, який може принести як користь суспільству, так і стати способом для зловживань з боку влади. Однак, робота суспільства в тому, щоб захищати свої інституції і не скотитися в диктатуру», – резюмував Д. Купира.

Нагадаємо, перший віце-спікер Верховної ради Р. Стефанчук заявив, що у ВР схвалили остаточний варіант закону про всеукраїнський



референдум. Він анонсував, що найближчим часом текст цього законопроекту буде оприлюднений і винесений для громадського обговорення в Україні (*Слово і Діло* (<https://>

[www.slovoidilo.ua/2020/03/03/pogljad/polityka/chy-potribno-uxvalyuvaty-zakon-pro-referendum-yaki-ryzyky-ukrayiny](https://www.slovoidilo.ua/2020/03/03/pogljad/polityka/chy-potribno-uxvalyuvaty-zakon-pro-referendum-yaki-ryzyky-ukrayiny)). – 2020. – 3.03).

## **А. Гончаренко, НАШ.live: Референдум з дірками. Про що законопроект про референдум та що з ним не так?**

**Ч**ерез півроку після запуску роботи Верховної Ради, парламентарії подали законопроект про референдум.

Його, як частину пакету законопроектів про народовладдя, президент Володимир Зеленський обіцяв подати у першу чергу. Але влітку не дочекалися й в січні 2020 р. керівництво ВР віддало питання з референдумом в парламентську Робочу групу.

Результати вона, після «детального обговорення та жвавих дискусій», 4 березня винесла на громадське обговорення.

Текст законопроекту на 156 сторінках знаходиться на сайті ВР. Зауваження та пропозиції до нього приймають до 18 березня.

Nash.Live зібрав головні умови, на яких планують проводити всеукраїнські референдуми, і здивувався неузгодженостям.

Зміст

1.Що дозволять виносити на всеукраїнський референдум?

2.Хто може призначити референдум?

3.Як проходить референдум?

4.За чий рахунок референдум?

5.Які наслідки у референдуму?

6.Чому зараз згадали про референдум?

**Що дозволять виносити на всеукраїнський референдум?**

Список тем для всенародного обговорення хоч і не безмежний, але місцями абстрактний. Проводити його можна буде (це важливо – зобов'язання його проводити немає) з питань:

– зміни в трьох розділах Конституції. Перший розділ – загальні основи, що вже дуже ризиковано. У ньому 20 статей: статус України, верховенство права, державна мова, символи, зовнішньополітична діяльність, захист суверенітету та цілісності. Третій розділ –

вибори і референдум (шість статей). XIII розділ – внесення змін до Конституції (шість статей);

– загальнодержавного значення. У законопроекті уточнюють, що це питання, які впливають на «долю всього Українського народу». Чи можна вважати такими, наприклад, питання пенсійних виплат, медичного забезпечення, автономії вищої освіти і т.д.? Крутити можна в будь-який бік, якщо тільки законодавство раптом не вкаже, що ж таке доля українського народу;

– зміни території України через закон про ратифікацію міжнародного договору. Подано без деталізації, що в даному випадку просто необхідно;

– припинення дії закону або його положень.

Не можна буде обговорювати на референдумі питання:

– які суперечать Конституції, міжнародним пактам і конвенціям про права людини, основоположні свободи;

– які ведуть до втрати незалежності, суверенітету й територіальної цілісності, загрози нацбезпеці;

– про податки, бюджет та амністію;

– про питання, які знаходяться в сфері відповідальності органів правопорядку, прокуратури, судів.

Разово можна буде обговорювати не більше трьох питань. Референдум не можна поєднувати із загальнонаціональними виборами. Рішення, які українці ухвалять на референдумі, не потребує узгодження й змінити його можна тільки через три роки.

Питання повинні формулювати так, щоб на них можна було дати чіткі відповіді «так» або «ні». Перевіряти формулювання повинен Конституційний суд. Терміни розгляду обмежені 30 днями.

*Важливо*

Референдум не можна буде призначати в умовах воєнного та надзвичайного стану.

**Хто може призначити референдум?**

Президент. Якщо захоче обговорити зміни в три розділи Конституції, то за своєю ініціативою. Також він своїм указом призначить проведення референдуму за народною ініціативою.

Основні умови для референдуму за народною ініціативою в Конституції вже є. Це вимога 3 млн громадян з правом голосу, підтвержене підписами. Підписи повинні поставити не менш 100 тис. українців в кожній з двох третин областей.

Законопроект дає деталі. Підписи збирає ініціативна група (не менш 60 громадян з правом голосу). Її створюють на своїх зборах не менше 300 громадян з виборчими правами. За п'ять днів до зборів організатори (їх кількість не обмежена) повинні попередити Центрвиборчком. Збори проходять з представником комісії, щоб їх зафіксувати. Їх не можна проводити в органах державної влади і місцевого самоврядування.

На зборах фіксують учасників (всі основні паспортні дані), збирають підписи, призначають главу, секретаря, лічильну комісію, затверджують порядок денний. Формулюють питання, обґрунтовують позицію, формують склад ініціативної групи та її уповноваженого представника.

Підстави для референдуму та ініціативну групу, яка збиратиме підписи на користь його проведення, узгоджують простою більшістю на зборах. Тобто запустити весь процес може 151 виборець.

Ініціативна група відправляється за підписами трьох мільйонів українців. Той, хто підтримає референдум, повинен буде власноруч вказати в підписному листі ПІБ, дату народження, номер і серію паспорта, виборчу адресу, поставити підпис і дату. До речі, не ясно, хто і як відповідає за безпеку цих даних.

*Важливо*

Якщо на референдум виносять кілька питань, підписи збирають по кожному з них окремо.

Термін збору підписів – 60 днів з моменту реєстрації ініціативної групи всеукраїнського референдуму.

Верховна Рада. Вона призначає всеукраїнський референдум своєю постановою, якщо йдеться про зміну території України у зв'язку з ратифікацією міжнародного договору.

**Як проходить референдум?**

Сам процес проведення референдуму аналогічний загальнонаціональним виборам. Створюється загальнонаціональний і закордонний округи, проводиться агітація з обов'язковим днем тиші напередодні, формуються комісії, присутні спостерігачі, забезпечений доступ ЗМІ, йде підрахунок голосів.

У документі є ноу-хау – електронне голосування. Але якщо всі норми закону наберуть чинності після опублікування, то електронне голосування – коли Центральна виборча комісія запустить таку систему. Для електронного голосування потрібен буде електронна дільниця, комісія. Роз'яснювати, як працює ця система, буде ЦВК.

Також буде можливість збирати електронні заяви на підтримку референдуму за народною ініціативою. Але теж після запуску такої платформи Комісією.

**За чий рахунок референдум?**

Ініціативна група, політпартія, громадська організація, які є як прихильниками, так і противниками референдуму, ведуть агітацію за рахунок свого фонду. Туди збирають власні та добровільні внески. Розмір фонду, кількість та розмір внесків не обмежені. Але є поріг, якщо внески однієї особи, компанії, партії мають вирішальне значення. Він такий же, як і в законі про політпартії:

– для фізичної особи – не більше 400 мінімальних зарплат за рік (в 2020 р. це 1,889 млн грн);

– юрособи – не більш 800 мінімалок за рік (в 2020 р. це 3,778 млн грн).

Підготовка і проведення референдуму йде за рахунок держбюджету. Рядок в бюджеті на проведення референдуму, створюють з подачі Центрвиборчкому. Якщо він не відбувається, гроші перерозподіляє Кабмін на інші потреби.

Контролюють фонди суб'єктів референдуму Центрвиборчком, Нацагентство із запобігання корупції, банк, де відкрито фонд, – він подає звіти ЦВК та НАЗК.

### Які наслідки у референдумі?

У 2000 р. в Україні відбувся останній загальнонаціональний референдум. На ньому більшість учасників сказали «так» у відповідь на чотири питання:

-про право президента достроково розпустити ВР, якщо вона протягом місяця не сформувала більшість або протягом трьох місяців не затвердила Кабмін;

-про обмеження депутатської недоторканності;

-про скорочення складу ВР до 300 нардепів;

-про створення двопалатного парламенту.

Але ВР результати референдуму проігнорувала.

Конституційний суд в 2008 р. ухвалив рішення (обов'язкове до виконання), відповідно до якого: «рішення всеукраїнського референдуму щодо прийняття законів є остаточним і не потребує будь-якого затвердження, в тому числі Верховною Радою України».

Але й це проігнорували. До обмеження недоторканності дісталися через 12 років. Двопалатний парламент не створений,

скорочення депутатів до 300 тільки в процесі узгодження в Раді.

Що ж буде з тими референдумами, які проведуть за новим законом? Якщо законопроект приймуть у нинішньому вигляді, то, швидше за все, нічим. Їх знову будуть оскаржувати.

У законопроекті є розділ про правові наслідки (розділ 11). Короткий і дивний. Розглянемо які сценарії в ньому є.

Варіант перший – відбувається всенародний референдум про зміни до Конституції (три її розділи) або про зміни території (ратифікація договору). Нагадаємо, що їх призначають президент і ВР.

Якщо українці на референдумі підтримають зміни, вони наберуть чинності в день оголошення результатів. Так написано в законопроекті (ст. 119, ч.1).

Але що буде, якщо українці зміни не підтримають, в статті не вказали. Можна тільки відмотати документ в початок, до статті 4 про обов'язковість всеукраїнського референдуму, і почати фантазувати. У ній сказано, що не підтримані українським народом зміни можна знову винести на референдум через три роки. Мабуть, весь цей час вони не будуть діяти. Але потрібно в статті 119 законопроекту уточнити це в частині 2. Зараз перша пронумерована, але другої немає, хоча вона, мабуть, передбачена.

## РОЗДІЛ ХІ

### ПРАВОВІ НАСЛІДКИ ВСЕУКРАЇНСЬКОГО РЕФЕРЕНДУМУ

#### Стаття 119. Правові наслідки всеукраїнського референдуму

1. Закон України про внесення змін до розділу I, розділу III, розділу XIII Конституції України, закон України про ратифікацію міжнародного договору про зміну території України, затверджений на всеукраїнському референдумі, набирає чинності з дня офіційного оголошення Центральною виборчою комісією результатів голосування.

Варіант другий – референдум відбувся за народною ініціативою та він стосується питання про те, що якийсь закон або його частина втратили силу.

Якщо українці проголосували за скасування закону або його частини, рішення набирає чинності в день оголошення результатів. Це ст. 120, ч.1, і з нею все начебто ясно.

Далі вказано, що якщо українці не підтримали скасування, то повторно це питання можна винести на всеукраїнський референдум не менше ніж через рік. Це ст. 120 ч. 2, і тут справа не клеїться. Відмотуємо знову в початок законопроекту і бачимо в ст. 4, що прийняте на референдумі рішення можна змінити через три роки. Так через рік або через три?

**Стаття 4. Обов'язковість результатів всеукраїнського референдуму**

1. Результати народного волевиявлення на всеукраїнському референдумі не потребують затвердження будь-яким державним органом.

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

Варіант третій – референдум за народною ініціативою з питання загальнодержавного значення. Тобто про незбагненну та не описану в законодавстві долю українського народу. Все та ж

стаття 120, ч. 3 говорить, що підтримані питання є обов'язковими для розгляду і прийняття рішення. Але при цьому вони повинні бути підтримані виборцями відповідно до частини 5 ст. 115.

**Стаття 120. Правові наслідки всеукраїнського референдуму за народною ініціативою**

1. Положення закону або закон в цілому, що втратили чинність за результатами всеукраїнського референдуму, вважаються такими з дня офіційного оголошення результатів всеукраїнського референдуму.

2. Питання всеукраїнського референдуму про втрату чинності закону або окремих його положень, не підтримане виборцями на всеукраїнському референдумі, може бути повторно винесено на всеукраїнський референдум не менш як через рік з дня офіційного оголошення результатів всеукраїнського референдуму.

3. Питання загальнодержавного значення, підтримані за результатами всеукраїнського референдуму виборцями згідно з частиною п'ятою статті 115 цього Закону, є обов'язковими для розгляду і прийняття рішення відповідними органами державної влади, їх посадовими особами.

Дивимося, що ж це за умови.



**Стаття 115. Порядок електронного голосування на всеукраїнському референдумі та встановлення його результатів**

1. В електронному голосуванні можуть взяти участь виборці, включені до списку виборців спеціальної ділянки з електронного голосування. Електронне голосування здійснюється засобами автоматизованої інформаційно-аналітичної системи.

2. Про дату, час електронного голосування Центральна виборча комісія публікує повідомлення на своєму офіційному веб-сайті в автоматизованій інформаційно-аналітичній системі.

Дата і час електронного голосування мають збігатися з датою і часом голосування бюлетенями у паперовому вигляді на звичайних та закордонних ділянках всеукраїнського референдуму.

Разом з повідомленням публікується роз'яснення щодо порядку електронного голосування. Також публікується інформація, яка забезпечує виборцю можливість ознайомитися з питанням (питаннями), що виносяться на всеукраїнський референдум, текстом законопроекту, що пропонується затвердити на всеукраїнському референдумі, а в разі якщо на всеукраїнському референдумі пропонується визнати закон (його окремі положення) таким, що втратив чинність, – текст такого закону (його окремих положень).

3. Після завершення часу для електронного голосування ділянична комісія з електронного голосування на підставі даних автоматизованої інформаційно-аналітичної системи на своєму засіданні встановлює такі відомості:

- 1) загальна кількість виборців, включених до списку виборців для електронного голосування;
- 2) загальна кількість виборців, які взяли участь в електронному голосуванні;
- 3) кількість голосів виборців, поданих на підтримку питання (кожного з питань) всеукраїнського референдуму;
- 4) кількість голосів виборців, поданих проти питання (кожного з питань) всеукраїнського референдуму.

4. Після встановлення відомостей, передбачених частиною третьою цієї статті, вони оголошуються на засіданні діляничної комісії з електронного голосування та заносяться цифрами і прописом до протоколу діляничної комісії з електронного голосування про підсумки електронного голосування на всеукраїнському референдумі.

5. Протокол, зазначений у частині четвертій цієї статті, складається у двох примірниках. Протокол підписується головою, заступником голови, секретарем та іншими членами діляничної комісії з електронного голосування, присутніми на засіданні, та засвідчується печаткою. У протоколі зазначаються дата і час (година і хвилини) його підписання.

У разі незгоди із встановленими підсумками електронного голосування, зафіксованими у протоколі діляничної комісії з електронного голосування про підсумки електронного голосування на всеукраїнському референдумі, член діляничної комісії з електронного голосування підписує протиположний примірник "З окремою думкою". Письмовий виклад окремої думки додається до протоколу про підсумки голосування. Перший примірник протоколу мають право підписати представник ініціативної групи в Центральній виборчій комісії, уповноважені особи в загальнодержавному окрузі всеукраїнського референдуму, які були присутні при встановленні підсумків електронного голосування.

Непідписання або відмова у підписанні протоколу окремими членами комісії не має правових наслідків для дієвості протоколу.

Там йдеться про протокол електронного голосування, незгоду з ним і не підписання. Що ніяк не пов'язано з результатами загальнонаціонального референдуму з питання загальнодержавного значення. Очевидна недбалість при редагуванні тексту. Можна тільки здогадуватися, що автори взагалі мали на увазі.

### Чому зараз згадали про референдум?

Зараз ВР працює над поправками до законопроекту про запуск ринку землі. Рішення про допуск іноземців на ринок сільгоспземлі хочуть ухвалювати саме за результатами всенародного волевиявлення. Сам ринок збираються відкрити вже в жовтні 2020 р. Тому часу залишилося мало.

Наразі дійсного закону про референдум в Україні немає. Останній, який прийняли в 2012 році, скасував Конституційний суд навесні 2018 року.

До цього діяв закон про референдум, прийнятий в 1991 р. Днями в партії


«Батьківщина» дійшли висновку, що якщо скасований закон 2012 р., отже діє більш ранній. Там ініціюють референдум щодо ринку землі в цілому та по нормам закону 1991 р. Водночас на сайті ВР він значиться, як такий, що втратив чинність.

### Про всеукраїнський та місцеві референдуми

Документ 1286-XII, втратив чинність, поточна редакція — **Втрата чинності від 28.11.2012**, підстава - 5475-VI

Інформація Зберегти Зміст документа Картка документа Пошук у тексті Текст для друку

28.11.2012 (-) T A



ЗАКОН УКРАЇНИ

{ Закон втратив чинність на підставі Закону N 5475-VI ( [5475-12](#) ) від 06.11.2012, ВВР, 2013, N 44-45, ст.634 - закон визнано неконституційним згідно з Рішенням Конституційного Суду N 4-р/2018 від 26.04.2018 }

Про всеукраїнський та місцеві референдуми

( Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР), 1991, N 33, ст.443 )

{ Вводиться в дію Постановою ВР N 1287-XII ( [1287-12](#) ) від 03.07.91, ВВР, 1991, N 33, ст.444 }

{ Із змінами, внесеними згідно із Законами N 2481-XII ( [2481-12](#) ) від 19.06.92, ВВР, 1992, N 35, ст.515 N 2620-III ( [2620-14](#) ) від 11.07.2001, ОВР, 2001, N 49, ст.259 N 2457-VI ( [2457-17](#) ) від 08.07.2010, ВВР, 2010, N 48, ст.564 N 5029-VI ( [5029-17](#) ) від 03.07.2012, ВВР, 2013, N 23, ст.218 }

{ Щодо змін до Закону див. Закон N 5492-VI ( [5492-17](#) ) від 20.11.2012 }

{ У назві і тексті Закону слова "Українська РСР", "Кримська АРСР" замінено відповідно словами "Україна", "Республіка Крим" згідно із Законом N 2481-XII ( [2481-12](#) ) від 19.06.92 }

{ З 01.10.2007 р. стосовно складання та уточнення списків виборців цей Закон діє у частині, що не суперечить Закону N 698-V ( [698-16](#) ) від 22.02.2007 на підставі пункту 3 розділу VII Закону N 698-V ( [698-16](#) ) від 22.02.2007, ВВР, 2007, N 20, ст.282 }

Зараз рамкові умови для референдуму є в Основному законі (розділ III). Законопроект, який підготувала парламентська робоча група за розпорядженням керівництва ВР, не вносить в нього зміни. Це означає, що для підтримки потрібно проста (понад 225 голосів), а не конституційна більшість (понад 300 голосів) і голосування на одній, а не на двох парламентських сесіях.

#### Думка

Р. Кравець, адвокат:

– Історія з референдумом затіяна, по-перше, щоб відвернути виборців від зміни генпрокурора й Кабміну. По-друге, щоб легалізувати продаж землі.

У нас є норма Конституції. Земля є народним надбанням. Ніякий референдум це підмінити не може.

Тобто відволікають громадськість від уряду і ВР. Кажуть, що виконують передвиборчі обіцянки, знявши відповідальність з президента. Проведення референдуму з питання про продаж іноземцям є формальною легалізацією продажу землі в Україні, в протиріччя з нормами Конституції. Намагаються прикрити своє майбутнє, щоб не бути залученими в наслідку за держзраду.

Формально, референдум за таким законом буде мертвонародженим. Все повинно бути не так в законі, як передбачено Конституцією. Всім

відомо, як в Україні відбувається підрахунок голосів. Питання на референдум можна сформулювати так, що їх можна в подальшому використовувати в будь-який бік. Начебто і проти, але як би за, підтвердили. Як із землею: проти продажу іноземцям, але виходить, що за продаж землі.

Фактично, так можна підмінити норми Конституції. Закон про референдум не може їм суперечити. На нього не можуть

вноситися питання, які її підмінюють. Все, що стосується територіальної цілісності, національних багатств, державного устрою не може вноситися на референдум. Інакше він замінить Верховну Раду.

Якість законопроекту говорить про те, що серйозно його ніхто не сприймає (*Nash.live* (<https://nash.live/news/politics/referendum-z-dirkami-pro-shcho-zakonoproekt-pro-referendum-ta-shcho-z-nim-ne-tak.html>). – 2020. – 6.03).

## О. Москалюк, Б. Бондаренко, Слово і Діло: Скасування люстрації: чому КСУ чекав понад 5 років, а тепер може наважитись

Після того, як набуло чинності рішення Європейського суду з прав людини, яке стверджує, що звільнення за законом «Про очищення влади» порушило права українських чиновників, КСУ, схоже, готовий скасувати закон про люстрацію. Таку думку у коментарі «Слово і Діло» висловив експерт з конституційного права О. Москалюк. У свою чергу його колега Б. Бондаренко вважає, що чиновників, які спробують скористатися скасуванням закону для отримання компенсації не так і багато та й суми виплат будуть мінімальними.

«З великою долею ймовірності можна сказати, що КСУ скасує так званий закон про люстрацію. Можливо, будуть скасовані окремі його положення, але, з урахуванням того, що є остаточне рішення Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) з цього приводу, судді отримали слушну нагоду, якою швидше за все скористаються», – вважає О. Москалюк.

За його словами, КСУ 5 років не розглядав провадження щодо закону про люстрацію через соціальне напруження та небажання отримати народний гнів саме на свою голову.

«Чому вони чекали 5 років? Адже провадження було відкрито ще в 2014 році. Порушені абсолютно всі строки розгляду справи. Ситуація, коли страшно ухвалити законне рішення, тому що воно може не співпасти із соціальними очікуваннями. А тут ситуація з плином часу змінилася, до того ж є рішення ЄСПЛ», – пояснив юрист.

О. Москалюк нагадав, що свого часу суддя КСУ Шевчук, який також поновлювався на посаді через суд, описав критерії люстрації, які варто було б застосувати в законі про очищення влади.

«Згадані критерії були вироблені Парламенською асамблеєю Ради Європи ще в 1996 році, де вказані обставини люстрації, які не порушують прав людини. Документ був створений на базі досвіду схожих процесів у країнах Варшавського договору після розпаду СРСР», – сказав О. Москалюк.

В разі скасування закону про люстрацію, люди, яких було звільнено, зможуть звертатись до суду, щоб відновитися на посадах або отримати моральну компенсацію.

У свою чергу Б. Бондаренко пояснює, що в разі скасування закону про очищення влади, отримати відшкодування з держбюджету зможуть тільки ті, хто оскаржував своє звільнення чи неможливість обіймати певну посаду через закон про люстрацію

«Це не всі посадовці, які були звільнені, адже частина з них не оскаржувала звільнення. В Конституції України є стаття, яка передбачає можливість відшкодування за неконституційні дії органів державної влади, наприклад, парламенту, але ця стаття не працює. Тому коштів буде не багато, а от політичні наслідки відчутні», – сказав Б. Бондаренко.

За його словами є дві категорії осіб, які підпадають під люстрацію: одні, які обіймали

посаду протягом всього президентства Януковича і інші, які були на певних посадах під час Майдану. До одних застосовується строк люстрації на 5 років, до інших – на 10.

«Щодо тих, хто на 5 років – строк вже сплив, вони можуть поновитися на роботі, подавати на виплату моральної шкоди, але треба розуміти, що поновитися фактично неможливо, оскільки давно працюють інші люди. Стосовно моральної компенсації – дадуть мінімалку. І знову ж, відшкодування отримують тільки ті, хто судився після звільнення», – уточнив юрист.

Б. Бондаренко вважає, що отримати такі компенсації цілком ймовірно, але розмови про те, що йдеться про сотні тисяч звільнених чиновників, значно перебільшені.

Що стосується самого закону «Про очищення влади, на думку Бондаренко перед КСУ

немає юридичних складнощів для скасування люстрації.

«В його основу покладені проблемні речі, пов'язані з принципом колективної відповідальності, коли всі люди, які обіймали певні посади мають бути звільнені. Якщо цей аспект визнати неконституційним, то по суті і весь закон розпадається. Скоріше за все буде ухвалено якесь соломонове рішення, пов'язане з описом основних проблем цього закону і визнанням неконституційним окремих положень та подальше перекидання на поле парламенту, щоб саме він вирішував що робити в цій ситуації», – вважає Богдан Бондаренко (*Слово і Діло* (<https://www.slovoidilo.ua/2020/03/03/pogljad/polityka/skasuvannya-lyustracziyi-chomu-ksu-chekav-5-rokiv-a-taper-mozhe-navazhytys>). – 2020. – 3.03).

## В. Безгін, Українська правда: Децентралізаційні зміни до Конституції: необхідність чи забаганка?

З великого форуму в Києві 25 лютого стартувало коло регіональних обговорень необхідності змін до Основного Закону щодо децентралізації влади.

Попри той факт, що дана реформа визнана найбільш успішною за роки після революції як європейськими експертами, так і українськими громадянами, спроби закріпити її на рівні Конституції вже четвертий раз зазнають невдачі.

2 законопроекти за попереднього скликання та президента і ще 2 вже за поточної владної команди були «успішно» відкликані.

І тут постає ключове питання. Чи є необхідність закріплення децентралізації Конституційними змінами гострою, або ж дорожня карта реформи є недосконалою і даним пунктом можна знехтувати?

Противники змін до Конституції наводять, як правило, 3 аргументи «проти». Спробую відповісти на кожен з них.

У 1996 році (при ухваленні Основного Закону незалежної України) блок про місцеве самоврядування став політичним компромісом,

тому зараз він є далеким від ідеального. Проте сьогоднішні процеси тільки погіршать ті, хоч і невеликі, але все ж таки здобутки.

24 роки тому Конституція була результатом політичного компромісу того часу, в якому фактичні адепти сильної України, що крокує в Європу, були змушені домовлятися з комуністичними адептами спільного існування з Росією.

Наразі, в поточному парламенті, такої проблеми немає. Рух України в бік Європи є сталим, а політичні конфронтації мають інше джерело. Отже, нема і потреби шукати компроміс такого порядку.

Відповідність проекту змін Європейській Хартії Місцевого Самоврядування та інтересам наших громадян не підлягає сумніву.

Реформу можна закінчити без змін до Конституції.

Якщо під реформою ми вбачаємо новий адміністративно-територіальний устрій, то це судження є правдивим. Після відкликання президентом проекту №2598 ми запустили «план Б» і ухвалення законопроекту №2653, що вже



подолав перше читання, дозволить нам провести жовтневі вибори на новій основі та перезавантажити систему місцевого самоврядування.

Але що стосується повноцінної реформи, впровадження нового підходу до адміністративного нагляду за законністю, надання обласним радам власних виконавчих органів, то всі ці питання підвиснуть під загрозою їхньої неконституційності.

Суспільний запит на відповідні зміни відсутній.

Зміни до Основного Закону – це консенсус про правила та подальше співіснування як еліт, так і громадян.

Якби запиту на тотальне оновлення правил гри в країні не було, то Володимир Зеленський не став би президентом, а партія «Слуга народу» не сформувала б першу в історії українського парламентаризму монобільшість.

Крім цього, реформа децентралізації є найбільш популярною серед українців, її підтримують від 65% до 70% наших співгромадян, що є шаленим кредитом довіри.

Отже, Офіс президента, профільне міністерство та більшість у парламенті готові спробувати ще раз ініціювати внесення відповідних змін до Верховної Ради.

З метою не провалити комунікацію, цього разу все буде відбуватись в максимально відкритий

спосіб. Після великого форуму в столиці, протягом 2 тижнів будуть відбуватись регіональні обговорення, а з 11 по 14 березня майданчиком для чергової дискусії стане Рада Європи.

Серед ключових положень, що підлягають обговоренню є:

Необхідність виборного органу на рівні районів

Формат адміністративного нагляду. Чи можуть виправдати себе префекти?

Наявність чи відсутність в Конституції переліку областей

Однозначність тлумачення статусу одиниці в системі адміністративно-територіального устрою. Щоб ні у кого не було сумнівів, що ніякого особливого статусу не буде.

Необхідність згадки про контроль органів місцевого самоврядування з боку громадян.

Відповісти на всі ці запитання має суспільство, профільні асоціації, експерти та представники всіх депутатських фракцій. Тільки тоді децентралізацію нарешті можна буде завершити успішно. Ми, у фракції «Слуга народу», гарантуємо максимальну прозорість обговорення і віримо у готовність політичних опонентів до конструктивного діалогу (*Українська правда (https://www.pravda.com.ua/columns/2020/02/25/7241647/)*. – 2020. – 25.02).

## А. Шкрум, Українська правда.Блоги: Якщо референдум не йде до нас – ми йдемо за референдумом

**Я**к вам відомо, майже місяць Верховна Рада розглядає у другому читанні контраверсійний законопроект N2178-10 про «ринок землі».

При цьому, за останніми соцдослідженнями, 73% людей виступають категорично проти безконтрольного ринку землі і особливо проти такого ринку, який передбачено в законопроекті від Слуг Нароку.

Люди мають право і, на жаль, мають усі причини для переживань.

Бо, насправді, відкриття ринку землі без контролю може бути рівносильне дикій приватизації 90-х років, коли земля, як і

наші державні підприємства, ризикує бути монополізованою у руках декількох аграрних сімей, підприємств чи холдингів.

Це питання майбутнього економічного розвитку України. Як кажуть, питання ринку землі може «take you or break you» – «може збудувати країну, а може зламати країну».

Чи зможемо ми побудувати правильний аграрний устрій, де у центрі буде малий та середній фермер? Чи хочемо ми йти до рівня Польщі, де працює 1 мільйон 600 тисяч фермерських господарств, а не декілька сотень – як у нас зараз?

Бо лише правильний фермерський уклад – зможе забезпечити переробку сировини,

розвиток малого й середнього бізнесу, підняття підприємництва, досягнення кращого рівня життя людей, збільшення зарплат та робочих місць, експорт наших товарів до Європейського Союзу, а не тільки сировинну економіку, на якій зараз базується сільське господарство.

Зараз ми експортуємо зерно, як сировину, далі це зерно переробляють у європейських країнах, які мають свої переробні виробництва, створені робочі місця, та переробляють нашу сировину в заморожені продукти – вареники, піцу, пасту... та що завгодно, і продають нам ці ж напівфабрикати й заморожену продукцію в десять-двадцять разів дорожче сировини.

А ми продовжуємо вести абсолютно безглузду економічну та аграрну політику.

Саме тому, як ви напевне знаєте, Батьківщина вважає, що перед тим, як відкривати ринок землі, ми повинні: по перше – провести референдум, а по-друге, провести велику дискусію про те, як же правильно відкривати цей ринок землі, щоб створити економічний потенціал для країни на майбутнє.

Хочу нагадати, що Президент Зеленський ще у своїй передвиборній програмі вказав, що першим законопроектом, який він подасть у Раду – буде закон про народовладдя.

На жаль, ця обіцянка вже назавжди залишиться невиконаною. І досі такого проекту у Верховну Раду не було подано Президентом. Наразі, він лише розробляється й обговорюється.

Не вперше, і точно не востаннє українці відстоюють свої законні конституційні права, та змушують владу виконувати власні обіцянки.

Ми ж – обіцяли, що зробимо усе можливе, аби люди на всеукраїнському референдумі могли висловити свою думку щодо долі української землі.

І саме для цього ми працювали останні півроку – Батьківщина за останні півроку з питанням проведення референдуму пройшла усі судові інстанції нашої країни – від місцевого суду, апеляційного – аж до рішення Верховного Суду України.

Цим рішенням Верховного Суду нещодавно було підтверджено, що після скасування останнього закону про референдум Януковича, – знову почав діяти закон про референдум від 3 липня 1991 року.

Це означає, що в країні немає правового вакууму, й навіть без нового закону про референдум зараз діє закон про референдум 1991 року. Тому, ми спокійно собі рухаємося за законом 1991 року і закликаємо всіх допомагати один одному оголосити всеукраїнський референдум щодо ринку землі.

Ми, як і обіцяли, рухаємося законними шляхами, розгортаємо організаційні штаби та всі напрямки нашої роботи – для законного оголошення такого референдуму.

Батьківщина запрошує усі аграрні асоціації, рухи, профспілки, фермерів та всіх українців для того, щоб об'єднати зусилля та розпочати разом правильний та законний процес проведення референдуму.

Саме за цим ми пішли у п'ятницю до ЦВК – щоб почати законну процедуру.

На жаль, ЦВК вирішило свої повноваження не виконувати, а прийняло рішення передати постанову Верховного Суду щодо референдуму для тлумачення у Регламентний Комітет Верховної Ради.

Ну що ж, затягування – теж не нова історія у нашій країні) Та це не зупинить справу).

Якщо референдум не йде до нас – ми йдемо за референдумом самі (*Українська правда. Блоги* (<https://blogs.pravda.com.ua/authors/shkrum/5e67bae48be45/>). – 2020. – 10.03).

## ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ, ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ, ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Прем'єр-міністр України Д. Шмигаль заявив, що Україна потребує судової реформи та її має почати суспільство. Про це він сказав в ефірі «Свобода слова Савіка Шустера» на «Україні».

«Судова реформа на часі. Це буде одна з найскладніших реформ, але без неї ми успішними не будемо. Цю реформу не можуть зробити декілька, навіть наділених повноваженнями. Цю реформу може зробити суспільство», – зазначив прем'єр.

Він пояснив, що потрібно перестати платити хабарі в судах і створити тиск, через який суди боятимуться брати хабарі.

За словами Шмигала, судова реформа – це головне очікування суспільства та ключове питання для інвесторів (*Hromadske* (<https://hromadske.ua/posts/sudova-reforma-v-ukrayini-na-chasi-ale-yiyi-maye-pochati-suspilstvo-premyer-ministr>)). – 2020. – 6.03).

Комітет ВР з питань правоохоронної діяльності визнав такими, що відповідають вимогам встановленим законодавством, кількох осіб на посаду судді Конституційного Суду України. Про це повідомляє УНН із посиланням на пресслужбу Апарату ВР.

Так, комітет розглянув питання про осіб, які виявили намір обійняти посаду судді Конституційного суду України і прийняв рішення визнати такими, що відповідають вимогам встановленим Конституцією України і Законом України «Про Конституційний суд України»:

– Михайла Буроменського (висунутий фракцією політичної партії «Слуга народу»),

– Юрія Павленка (висунутий фракцією політичної партії «ОПЗЖ»),

– Ольгу Боднар-Петровську (висунута фракцією політичної партії Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина»),

– Миколу Сірого (висунутий фракцією політичної партії «Європейська солідарність»),

– Наталію Денисенко (висунута фракцією політичної партії «Голос»).

«Документи цих осіб будуть подані Апарату Верховної Ради для організації

проведення спеціальних перевірок», – йдеться у повідомленні (*УНН* (<https://www.unn.com.ua/uk/news/1858817-komitet-vr-skhvaliv-kilkokh-kandidativ-na-posadu-suddi-ksu>)). – 2020. – 19.03).

Генеральний Директорат з прав людини та верховенства права Ради Європи позитивно оцінив Рішення № 4-p/2020 від 11 березня 2020 року, прийняте Конституційним Судом України щодо конституційності окремих положень законів України „Про судоустрій і статус суддів“ від 2 червня 2016 року № 1402–VIII, «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193–IX, „Про Вищу раду правосуддя“ від 21 грудня 2016 року № 1798–VIII.

У надісланому 17 березня 2020 року до Конституційного Суду листі Генеральний директор Крістос Жакумопулос зазначив, що Комітет міністрів Ради Європи у своїх останніх рішеннях від 3-5 березня 2020 року оцінив зміни, внесені положеннями Закону № 193-IX, та їхній вплив на судову незалежність. Комітет також підтвердив свої занепокоєння, попередньо висловлені у рішеннях вересня та грудня 2019 року, які полягають у тому, що зміни, внесені Законом № 193-IX, могли завдати потенційно несприятливого та тривалого впливу, з-поміж іншого, на незалежність Верховного Суду.

Таким чином, Комітет міністрів Ради Європи закликав владу внести зміни до цього закону відповідно до висновку Венеційської Комісії № 969/2019.

Водночас у Комітеті сподівалися, що провадження в Конституційному Суді щодо конституційності положень Закону № 193-IX надасть можливість повністю дослідити відповідність цього Закону Конвенції.

У цьому контексті Крістос Жакумопулос позитивно оцінив визнання Конституційним Судом неконституційності положень, зокрема про скорочення кількості суддів Верховного

Суду, на що вказувала у своїй рекомендації Венеційська Комісія.

Генеральний директор з прав людини та верховенства права Ради Європи запевнив Конституційний Суд України у подальшій підтримці та готовності поглиблювати співпрацю (*Офіційний веб-сайт Конституційного суду України* (<http://www.ccu.gov.ua/novyna/generalnyy-dyректорat-z-prav-lyudyny-ta-verhovenstva-prava-rady-evropy-pozytyvno-osinyv>)). – 2020. – 19.03).

Президент Венеціанської комісії Дж. Букіккіо вітає рішення Конституційного суду України частково скасувати реформу президента В. Зеленського про діяльність органів суддівського управління. Раніше «венеціанка» говорила про те, що судова реформа Зеленського загрожує стабільності та незалежності судової системи України. 11 березня Конституційний суд заблокував судову реформу Зеленського.

«Я вітаю те, що Конституційний суд своїм рішенням від 11 березня визнав неконституційною поправку до закону про судової влади та статус суддів, яка скорочувала максимальна кількість суддів у Верховному суді з 200 до 100. У своєму висновку у грудні 2019 року Венеціанська комісія попросила прибрати це положення», – сказав Букіккіо, передає «Європейська правда» (*Дзеркало тижня* ([https://dt.ua/POLITICS/venecianska-komisiya-privitala-rishennya-ksu-zablokovati-sudovu-reformu-zelenskogo-341411\\_.html](https://dt.ua/POLITICS/venecianska-komisiya-privitala-rishennya-ksu-zablokovati-sudovu-reformu-zelenskogo-341411_.html))). – 2020. – 13.03).

Рішення КСУ про невідповідність окремих положень судової реформи ОП Конституції України, з одного боку, викликало дискусії у суспільстві. Але, це рішення КСУ приймав з огляду на гарантування незалежності суддів в Україні. Про це у коментарі УНН розповів експерт з конституційного права Центру політико-правових реформ Б. Бондаренко.

“Так, КСУ, серед іншого, вказав що має бути виправлено положення про скорочення ВСУ до 100 осіб, зазначив, що це є неконституційним. Чому? Бо це, по суті, є прихованою формою

звільнення суддів ВСУ. У нас є конкретні підстави для їх звільнення, а тут у нас хитрим підходом, все одно як, але 100 осіб із Верховного Суду кудись мали б подітися. А куди ж вони дінуться?

Далі, питання щодо зарплат. Це, мабуть, одна із найбільш неоднозначних ситуацій. Складність у тому, що „реформа Зеленського“ говорила про те, що власне будуть змінюватися зарплати суддів Верховного Суду і так само суддів КСУ. Зниження, що було запропоноване, – не критичне. Але КСУ скасував це не через призму цифр. КСУ розглядає це через призму того, що вплив на заробітні плати – це вплив на суддів.

Якщо завтра, наприклад, візьме парламент і зробить зарплату 10 грн... Тобто КСУ розглядав це питання через призму самого підходу до незалежності суддів в Україні”, – пояснив Б. Бондаренко (*УНН* (<https://www.unn.com.ua/uk/exclusive/1857672-rishennya-ksu-schodovoyi-reformi-priymalosya-z-pozitsiyi-zberezheniya-nezalezhnosti-suddiv-ekspert>)). – 2020. – 13.03).

Конституційний суд України визнав неконституційними деякі положення судової реформи Президента України В. Зеленського. Відповідне рішення УНН прокоментував колишній постійний представник Верховної Ради України у Конституційному Суді України, дійсний член НАПрН України А. Селіванов.

«Так, за підсумками розгляду Конституційним Судом України двох конституційних подань: Верховного Суду України та Пленуму Верховного Суду, були прийняті рішення.

Відтак, Конституційний Суд України завершив конституційний судовий контроль положень законів, які оспорювалися вказаними судами і перевірялися за сукупністю обставин та доказів у порядку строків, визначених статтею 75 Закону України «Про Конституційний Суд України».

Визнані Конституційним Судом України законодавчі положення та норми законів втрачають юридичну силу і виключаються з правової регламентації в силу їх неконституційності.

Таким чином, розв'язання найскладнішої проблеми інституційного характеру при наявності конституційно формального принципу неможливості існування двох Верховних Судів завершено», – зазначив він.

За словами Селіванова, при цьому була застосована нова методологія, використання якої в більшості продиктовано практичною необхідністю застосування.

«Як результат – через практику Конституційного Суду досягнуто внутрішньодержавний консенсус вищих судів, а теорія суддівського конституціоналізму підтвердила, що Конституція України відіграє вирішальну роль у визнанні принципів і організації органів судової влади, непорушності постулатів самостійності, незалежності суддів, як умови стабільної підтримки вищого статусу суддів, встановлюючи їх матеріально-фінансове забезпечення», – зауважив академік.

Він підкреслив, що прийняте Конституційним Судом України рішення відповідає судовій практиці.

«Також рекомендаціям європейських консультативних органів, що підтверджується конституційним судовим порядком, який пов'язано з розумінням не тільки принципу розподілу влади, але й виявленням поваги до єдиного органу законодавчої влади, а також органів суддівського врядування, які мають самостійний конституційний статус, без будь-яких форм участі представляють незалежні держави, які входять до комісій конкурсного формування корпусу суддів або прийняття активів відповідальності суддів у порядку дисциплінарних проваджень.

Конституційний Суд України при прийнятті своїх рішень дотримується принципу політичної нейтральності, не визнаючи порушення принципу невтручання у різних формах та «добрих побажань» суб'єктів владних повноважень.

Саме у цьому аспекті має і надалі проявлятися прихильність до верховенства права в охороні прав і свобод людини і громадянина – як політиці розуму і об'єктивного, відкритого, незалежного вирішення всіх справ у конституційному правосудді», – резюмував

він (*УНН* (<https://www.unn.com.ua/uk/exclusive/1857606-rishennya-ksu-schodovoyi-reformi-vidpovidaye-rekomendatsiyamyevropi-selivanov>)). – 2020. – 13.03).

Голова Верховного Суду В. Данішевська вважає, що Конституційний Суд, оцінюючи реформу Володимира Зеленського, підтвердив, що вона могла вплинути на незалежність судової системи. Про це вона заявила в інтерв'ю LB.ua.

«Так, вважаю, що КС це підтвердив», – відповіла вона на запитання про те, чи загрожує реформа незалежності судової влади.

«У своєму рішенні КС вказав, що державна влада в Україні ділиться на три гілки влади: законодавчу, виконавчу і судову. Вони повинні взаємодіяти в межах своїх повноважень, а не зазіхати на незалежність один одного. Саме на цих принципах базується демократія. Якщо всі гілки влади будуть підпорядковані одній людині, то доведеться розпрощатися з демократією. І тоді ми не зможемо забезпечити в Україні ні правової держави, ні належного захисту прав і свобод людей, у тому числі і від держави. Про верховенство права також можна буде забути. Тому незалежність судової гілки влади є ключовою», – сказала вона.

«Ні поданням, ні іншими своїми діями ми не захищали суддів або свої права. Ми захищали здатність Верховного Суду і системи в цілому надати захист людям. На жаль, не кожна людина розуміє, що означає незалежний і неупереджений суд, поки йому не доведеться звернутися в суд», – сказала Данішевська (*Lb.ua* ([https://ukr.lb.ua/pravo/2020/03/23/453373\\_yakshcho\\_vsi\\_gilki\\_vladi\\_budut.html](https://ukr.lb.ua/pravo/2020/03/23/453373_yakshcho_vsi_gilki_vladi_budut.html))). – 2020. – 23.03).

Справа відповідності Конституції ЗУ “Про очищення влади” розглядається судьями КСУ вже не перше засідання. І наявність “люстраційного” питання у порядку денному Суду не означає прийняття рішення у цей же день. Про це у коментарі УНН розповів юрист, виконавчий директор «Правозахисної ініціативи», експерт Асоціації українських моніторів дотримання прав людини М. Каменів.

За його словами, засідань з питань люстрації в КСУ було вже понад десять. І практично кожного разу виходили якісь активісти, які протестували проти можливих рішень Суду.

Разом з тим, судді КСУ наділені достатньою кількістю гарантій своєї незалежності, аби приймати рішення в рамках своїх повноважень, незважаючи на будь-які акції, наголошує Каменєв.

“Наявність певної справи в порядку денному абсолютно не означає, що в цей день буде прийнято рішення. Тож, я доволі спокійно ставлюся до того, що в черговий раз, вкотре, у розкладі КСУ є ця справа (ЗУ “Про очищення влади”, – ред.). Рішення як може бути, так може і не бути. А ті, хто сьогодні знову протестують – це люди, які реалізують своє конституційне право на свободу зібрань. Це нормально. А судді КСУ наділені достатньою кількістю гарантій своєї незалежності – повірте їх дуже багато”, – зазначив юрист.

Каменєв нагадав, що рішення ЄСПЛ на користь люстрованих в Україні ексчиновників набуло остаточного статусу.

“Відповідно, Україна має якимось чином виконувати це рішення. А КСУ тепер і те, що було у Європейському суді, вивчає. Європейський суд, при цьому не перевіряє законність українських законів, у нього немає такої компетенції. Його юрисдикція – це перевірити, чи не були порушені права людини, які закріплені у європейській конвенції. У справі з люстрацією Європейський суд доволі прогнозовано такі порушення констатував”, – сказав він.

Юрист також додав, що вади ЗУ “Про очищення влади” були очевидні із самого початку.

“Коли цей закон приймався, попри всі переможні заклики Єгора Соболева, або інших політиків – для юристів були зрозумілі всі його вади. Бо не Україна перша таке приймала. Вже давно цей шлях було пройдено в Європі, і давно були рішення європейських судів по інших справах. Відповідно, всі ті “вузькі місця”, на які Європейський суд вказав у своєму рішенні щодо України – вони були відомі. Особливо, коли активісти, які були за люстрацію, казали

– що “нехай європейці розбираються, але вони мають розуміти, що в Україні своя історія”. Ні! В Україні немає своєї історії в цій ситуації, бо права людини вони в багатьох аспектах дуже однакові для усіх країн”, – резюмував Каменєв (*УНН* (<https://www.unn.com.ua/uk/news/1855691-suddi-ksu-mayut-dostatno-garantiy-nezalezhnosti-dlya-rishennya-ulyustratsiyinyi-spravi>). – 2020. – 3.03).

Фракція «Слуга Народу» готує законопроект для розблокування роботи Вищої кваліфікаційної комісії суддів (ВККС). Про це в інтерв'ю «РБК-Україна» розповів голова парламентського комітету з питань правової політики, народний депутат від «Слуги Народу» А. Костін.

«Рівень відкритості й довіри нашої до міжнародних партнерів теж став вище. Ми надали їм можливість на рівних вибирати членів ВККС. Але не спрацювала ця модель. Можливо, її треба було б доопрацювати, ми зараз цим питанням займаємося, щоб розблокувати роботу ВККС. Законопроект розробляється, відлік йде на тижні, і він буде внесений до парламенту», – розповів А. Костін.

Він також уточнив, що міжнародних експертів не будуть виключати з процесу відбору членів ВККС, а коло цих партнерів можуть розширити.

На сьогодні ВККС не працює після судової реформи президента В. Зеленського. За словами Костіна, до її роботи було багато претензій (*Нromadske* (<https://hromadske.ua/posts/sluga-narodu-gotuye-zakon-dlya-vidnovlennya-roboti-vkks>). – 2020. – 19.03).

Зараз судова реформа заблокована у зв'язку з позицією Вищої ради правосуддя (ВРП). Єдиний спосіб зрушити процес – внести новий законопроект, у якому звузити повноваження так, щоб вона своїми діями не могла блокувати створення конкурсної комісії для відбору суддів до Вищої кваліфікаційної комісії суддів (ВККС) та етичної комісії. Про це розповіли Михайло Жернаков, голова правління Фондації DEJURE, Галина Чижик, експертка Центру протидії корупції, та Катерина Бутко, представниця

ВГО «Автомайдан», на прес-брифінгу в Українському кризовому медіа-центрі.

Чинний закон №193-IX (проект закону №1008) був внесений Володимиром Зеленським у перший день роботи нової Верховної Ради і набув чинності у листопаді 2019 року. Він передбачає перезавантаження Вищої кваліфікаційної комісії суддів та, частково, Вищої ради правосуддя.

Перше питання, що призвело до блокування реформи, запущеної законом – прийняте ВРП положення про конкурс до Вищої кваліфікаційної комісії суддів.

«Положення про конкурс до ВККС, яке прийняте Вищою радою правосуддя, не відповідає закону і фактично нівелює роль міжнародних експертів, про що міжнародні експерти прямо вказували у листі до ВРП, і неодноразово. З цієї причини вони не бажають делегувати своїх представників, щоб своєю легітимністю не прикривати те, що ВРП вкотре збирається зробити з судовою реформою.

Офіс Президента повідомив на офіційному сайті про те, що на виконання закону міжнародні експерти делегували своїх представників – тобто, визнали, що закон виконано з боку міжнародних експертів повною мірою. На це Вища рада правосуддя сказала, що це буцімто не ті міжнародні організації, не ті експерти, і вони не будуть делегувати в етичну комісію своїх представників», – розповів М. Жернаков.

«Свою доброчесність та ефективність міжнародні експерти підтвердили під час добору суддів Вищого антикорупційного суду, і саме цих експертів запропонував залучити Володимир Зеленський», – зазначила Г. Чижик.

Внаслідок цієї ситуації збіг строк формування Вищої кваліфікаційної комісії суддів, подальше впровадження закону заблоковане.

Друге проблемне питання – створення етичної комісії, яка має очистити саму Вищу раду правосуддя від членів із сумнівною репутацією.

«Якщо етична комісія почне свою роботу, за нашими оцінками, щонайменше третина членів ВРП будуть звільнені... Зараз передбачено, що етична комісія складається з 6 членів: трьох міжнародних експертів і трьох членів ВРП.

Саме це повноваження використовує Вища рада правосуддя, щоб блокувати створення етичної комісії – вони просто не делегують своїх представників до складу комісії, заявляючи, що жоден із членів ВРП не висловив бажання», – розповіла Г. Чижик.

Активісти кажуть, що єдиний спосіб зрушити з місця судову реформу – прийняти новий закон, який позбавить Вищу раду правосуддя можливості блокувати процеси. У ньому потрібно передбачити, що конкурсна комісія, яка обирає членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів, сама визначатиме правила конкурсу. «Комісія не має залежати у питаннях проведення конкурсу від Вищої ради правосуддя, тому що у ВРП є інтерес отримати ручну і контрольовану ВККС, яка не буде перешкоджати ВРП призначати контрольованих суддів», – зазначила Г. Чижик.

По-друге, новий закон має змінити склад етичної комісії та забезпечити гарантію її створення, навіть якщо члени ВРП виступають проти.

За словами активістів, вирішення ситуації залежить від політичної волі президента В. Зеленського, він є основним відповідальним за судову реформу. «Ми закликаємо президента втрутитися, не робити вигляд, що із попереднім судовим законом все завершилося, а відстояти його і внести законопроект, який розблокує судову реформу – усунувши перешкоди з боку ВРП і нарешті запустивши судову реформу такою, як вона розроблялася. Не вносячи новий закон і не розблоковуючи судову реформу, він свідомо чи ні підіграє судовій владі», – зазначила К. Бутко.

Жодних законодавчих перешкод для внесення такого проекту закону немає. «Можливо, хтось почне казати, що зараз розглядається законопроект про землю, тому цей законопроект не може бути прийнятий. Але президент може скликати позачергове засідання Верховної Ради, на яке винести на розгляд це єдине питання – розблокування судової реформи», – каже Катерина Бутко.

«Дуже ймовірно, що поки законопроект пройде комітети, процес із землею вже завершиться. Тому наразі нічого не заважає

президенту внести цей законопроект, і ми ще раз закликаємо його це зробити», – додав М. Жернаков.

М. Жернаков зазначив також, що позиція голови Комітету Верховної Ради з питань правової політики, народного депутата від «Слуги народу» Андрія Костіна, повторює позицію Вищої ради правосуддя – посилаючись на його коментар під час «Форуму реформ: на шляху до Вільнюса» 25 лютого.

«На запитання, хто блокує судову реформу – тому що він сказав, що вона заблокована – він один в один повторив позицію Вищої ради правосуддя про те, що це не ВРП, а міжнародні експерти винні у зриві судової реформи... Ми сподіваємося, що це недостатня поінформованість, а не свідомо політика партії «Слуга народу», – розповів М. Жернаков (*Український кризовий медіа центр (http://uacrisis.org/ua/75076-how-to-unlock-judiciary-reform)*). – 2020. – 28.02).

В случае проведения в Украине референдума по статусу Донбасса Россия может получить контроль над всеми ключевыми решениями украинской политики. Об этом заявил в эфире ObozTV бывший секретарь Совета национальной безопасности и обороны Украины А. Данилюк, комментируя законопроект «О всеукраинском референдуме», опубликованный для обсуждения на сайте Верховной Рады.

«Это очень опасная тема, опасный инструмент... Возможности для манипулирования такие, что спросят людей, но получают то, что хотят. Я к референдумам довольно осторожно отношусь, потому что мы должны вырасти в культуре референдумов. Их не так много было», – отметил экс-секретарь СНБО.

А. Данилюк привел пример референдумов в европейских странах: «Посмотрите, например, на Швейцарию. Там местные вопросы выносятся на местный референдум, они выросли в этом. Они за столько лет выучили, что если приняли какое-то решение, за него отвечают... Если мы посмотрим на Великобританию, где прошел референдум по Brexit – там очень много было манипуляций. Во-вторых, британцы не привыкли к референдуму, не понимали, что это

такое. Кое-кто голосовал не потому, что был за Brexit, а чтобы показать – вот вам. А теперь им с этим жить».

По его словам, в Украине сейчас активно работает российская пропаганда, а патерналистически настроенные люди не привыкли к волеизъявлению через референдум.

«Поэтому надо спрашивать у людей, но я очень осторожно относился. Особенно когда это касается таких вопросов, как статус Донбасса. Следствием этого может быть, что мы потеряем возможность влиять на свой курс. Это хотела сделать Россия в свое время – нас ограничить, чтоб так называемые «представители Донбасса» получили свою «народную милицию», а также влияние на ключевые решения всей Украины», – заявил Данилюк (*Обозревателю (https://www.obozrevatel.com/politics/danilyuk-obyasnil-chem-grozit-ukraine-referendum-po-donbassu.htm)*). – 2020. – 10.03).

Верховна Рада може на два місяці перейти на дистанційні засідання, якщо нардепи зберуться разом і проголосують за законопроект першого заступника голови парламенту Р. Стефанчука про голосування в режимі онлайн. Така пропозиція виникла через епідемію COVID-19. Законопроектом пропонується, що протягом двох місяців депутати в режимі відеоконференції будуть розглядати винятково ті питання, які пов'язані з поширенням коронавірусу. Зокрема, про його запобігання, локалізацію та ліквідацію наслідків. Наскільки онлайн-голосування буде законним та чи можливо це реалізувати на практиці, «Слово і Діло» спитало експерта з конституційного права Б. Бондаренка.

За словами юриста, зараз в Україні для цього є передумови, і в деяких країнах є можливість онлайн-голосування, але проблема більше полягає в тому, що наші депутати схильні до «кнопкодавства» і за звичайних обставин.

«Для чого існує норма про особисте голосування? Не для того, щоб людина мала фізично перебувати в парламенті. Голосування має бути завжди персональне, зважаючи на те, що так буде продемонстрована воля тієї особи, яка голосує. Нюанс у тому, що в нас нехтують



форматом із особистим голосуванням», – підкреслив Б. Бондаренко.

Проблема ще й в тому, що буде складно довести, що саме цей нардеп проголосував особисто. Наразі в Україні не відомі способи захисту, які дозволять перевірити, що саме цієї миті здійснилося особисте голосування, навіть якщо буде застосовуватись особистий/електронний підпис парламентаря.

«Я не погоджуюся з тими, хто говорить, що дистанційне голосування заборонено Конституцією. Адже мета норми в тому, щоб людина голосувала персонально, а не в стінах парламенту. Наразі немає рішення Конституційного суду, яке б забороняло голосувати дистанційно, як і немає однозначної

позиції, що це сьогодні неконституційно», – зауважив юрист.

Щодо способів контролю дистанційного голосування, це вже інше питання, рано чи пізно вони будуть розроблені.

«Можливо, в іншій країні було б достатньо того ж електронного підпису, як підтвердження, що голосувала саме ця особа. Але ми живемо, на жаль, з такими парламентарями, серед яких процвітає не особисте голосування. Часто за звичайних умов виникає потреба доводити, що депутат дійсно голосував сам», – підсумував Б. Бондаренко (*Слово і Діло* (<https://www.slovoidilo.ua/2020/03/24/pogljad/polityka/dystanczijnyj-parlament-chy-mozhna-nardepam-holosuvaty-onlajn>)). – 2020. – 24.03).

## ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР

Сліденко І., суддя КСУ

### Проблему суддів ВСУ може вирішити тільки Верховна Рада. Що насправді означає рішення Конституційного Суду по поданню Верховного Суду України 2016 року

(Інтерв'ю вів В. Хрипун)

Рішення Конституційного Суду України щодо подання Верховного Суду України від 6 жовтня 2016 року відносно норм закону 1402 (судова реформа 2016 року) наробило багато галасу. Деякі спостерігачі та експерти навіть заявили про неконституційність діючого Верховного Суду, скасування конкурсів на посаду його суддів або про автоматичний перевід суддів ВСУ до складу ВС. Інша сторона, ознайомившись з рішенням КСУ, зробила протилежні висновки. Що насправді означає рішення КСУ від 18 лютого 2020 року, хто повинен вирішити подальшу долю суддів Верховного Суду України та що буде з кваліфікаційним оцінюванням суддів, «Судово-юридичній газеті» розповів автор та доповідач рішення по поданню ВСУ, суддя Конституційного Суду України І. Сліденко.

**Хто має вирішити долю суддів Верховного Суду України**

– *Перш за все хочу Вас спитати: чому Конституційний Суд розглядав подання ВСУ з приводу закону 1402 більше чотирьох років?*

– Після відомих подій травня 2019 року, пов'язаних зі звільненням судді КСУ Станіслава Шевчука, який був призначений суддею-доповідачем у цій справі, вона потрапила до мене. Це сталося 21 травня 2019 року. Після цього я підготував справу для розгляду з урахуванням критичних зауважень до попереднього проекту. Якщо подивитись хронологію перебування справи за поданням ВСУ щодо закону 1402 у КСУ, то картина буде наступна. 6 жовтня 2016 року подання ВСУ потрапило до КСУ. Однак тільки 14 червня 2017 року було відкрито конституційне провадження у цій справі. А розгляд цієї справи у відкритій частині почався лише 21 листопада 2017 року, у закритій частині – 17 січня 2018 року. Тобто за більше ніж рік з

моменту надходження подання ВСУ в КСУ було проведено лише два засідання. Чому так сталося? Думаю, це питання слід було б ставити попередньому судді-доповідачу – С. Шевчуку.

– Чи було все ж таки у КСУ намагання в минулі роки винести рішення у цій справі?

– 3 2018 року у справі за поданням ВСУ з приводу закону 1402 всього відбулось 20 засідань у закритій частині. Голосування за концепцію рішення відбулося вперше 15 лютого 2018 року. Потім, аж 3 липня 2018 року, було голосування за проект доповідача – С. Шевчука, який передбачав визнання неконституційними окремих положень закону 1402. Однак відносно такого варіанту рішення було багато зауважень. Останній проект рішення суддею-доповідачем С. Шевчуком був виготовлений 28 листопада 2018 року. На наступний день, тобто 29 листопада 2018 року, відбулося останнє (аж до 18 лютого 2020 року) засідання з розгляду подання ВСУ.

– Скільки всього було підготовлено проектів рішень та що вони містили в собі?

– Декілька проектів було підготовлено попереднім суддею-доповідачем. Мною було підготовлено два проекти, крім того, був ще альтернативний проект, розроблений суддею КСУ Сергієм Головатим. Останні два проекти були повністю взаємовиключними. Перший проект передбачав визнання всієї реформи 2016 року неконституційною, включно зі створенням нового Верховного Суду. Другий – повне визнання судової реформи такою, що відповідає Конституції. І там, і там були своя логіка і аргументи.

– Чи правильно я розумію, що чим довше справа по поданню ВСУ розглядалася в КСУ, тим важче було КСУ прийняти те чи інше рішення?

– Абсолютно вірно. Більш менш безболісно проблеми, поставлені в поданні ВСУ, могли бути вирішені для судової системи лише до листопада 2017 року. Потім так звана судова реформа 2016 року поступово почала набирати обертів: запрацював новий Верховний Суд, почалося масове кваліфікаційне оцінювання суддів та ін. Після цього, я тут буду відвертий, будь-які різкі рухи, наприклад визнання

неконституційним створення нового Верховного Суду, були фактично неможливі. Це б призвело до повного колапсу судової системи України. Уявіть собі, що КСУ раптом визнає Верховний Суд таким, що створений всупереч Конституції, коли той вже працює на повну потужність, має склад суддів, розглядає тисячі справ та формує правові позиції. Які були б наслідки такого рішення? Вважаю, що катастрофічні. Слід також розуміти, що Верховний Суд – це повноцінний суд касаційної інстанції, який змінив у 2017 році не тільки ВСУ, але і три вищі спеціалізовані суди. ВСУ ж після судової реформи 2010 року фактично був судом касаційної інстанції лише за назвою, а не по суті своєї діяльності. Отже, до листопада 2017 року ще можна було казати в теорії про визнання неконституційною усієї реформи 2016 року, але потім – практично неможливо.

– Чи правильно вважати рішення КСУ від 18 лютого 2020 року певним компромісом?

– Рішення, яке ухвалив КСУ щодо подання ВСУ, стовідсотково було компромісно-паліативним та обумовлено тими обставинами, які склалися на момент винесення рішення. Проблему ВСУ породила сама ж реформа 2016 року. Тоді ініціатори реформи говорили про те, що ВСУ потребує перезавантаження. Для такого перезавантаження були розроблені відповідні заходи та запровадженні спеціальні процедури, відбувся конкурс на посади суддів нового ВС. На мою думку, такі дії фактично мали люстраційну природу. Про це, наприклад, свідчить те, що велика увага вже під час конкурсу в новий Верховний Суд приділялась питанню доброчесності. Потім виявилось, що новий Верховний Суд створили, а старий ВСУ не ліквідували, оскільки чистого правового рішення тут не було. Судді ВСУ не всі звільнилися у відставку або пройшли у склад нового ВС. Ситуація з часом стала просто абсурдною: у нас досі є два Верховні Суди, один з яких працює, а інший – ні. Тому далі так продовжуватися вже не могло.

– Тобто варіантів вирішення подання ВСУ у 2020 році у КСУ вже було не так багато?

– Я вважаю, що у 2020 році у КСУ вже не було іншого варіанту, окрім як прийняти

те рішення, яке і було прийняте 18 лютого. Фактично рішення КСУ стосується переважно тих дев'яти суддів ВСУ, які ще залишаються його суддями на даний час. В цілому, коли КСУ приймав це рішення, його судді виходили з того, щоб рішення суду нанесло судовій системі як можна менше шкоди.

– Чи можна казати, що на розгляд подання ВСУ 2016 року суддів КСУ підштовхнуло подання Верховного Суду 2019 року?

– Певною мірою так. Існує логічний зв'язок між поданням ВСУ та поданням ВС по закону 193-ІХ, яким передбачене вже скорочення нового Верховного Суду, оскільки від того дискурсу, у якому вирішено питання ВСУ, буде вирішуватись і питання ВС.

– Деякі експерти після рішення КСУ 18 лютого почали казати про те, що нібито КСУ визнав неконституційним новий Верховний Суд, а тому треба відновити діяльність ВСУ.

– Таке тлумачення рішення КСУ не відповідає дійсності. Існуванню Верховного Суду як інституції після рішення КСУ нічого не загрожує. Слід розуміти, що КСУ, на мій погляд, в принципі не міг визнати створення Верховного Суду неконституційним. Чому? Бо новий суд в 2016 році був закріплений в тексті Конституції. Тобто визнати неконституційним те, що вже є в Конституції, в принципі неможливо. Інша річ – коли б мова йшла лише про закон, який вносить зміни до Конституції. Тобто треба зрозуміти, що в своєму рішенні від 18 лютого перш за все КСУ намагався розв'язати проблему двох верховних судів та дев'яти суддів Верховного Суду України, доля яких не була вирішена тривалий час. Мова не йшла про те, що робити з новим Верховним Судом як інституцією.

– Зараз також лунають заяви про те, що судді ВСУ повинні автоматично стати суддями Верховного Суду. Наскільки такі думки відповідають дійсності?

– Якщо подивитись уважно на те, як викладене рішення КСУ, то можна зробити висновок, що судді Верховного Суду України не можуть автоматично стати суддями Верховного Суду. Для цього парламент повинен прийняти нові законодавчі норми. Тобто долю суддів ВСУ

повинна вирішити Верховна Рада. Підкреслюю, окрім Верховної Ради, проблему суддів ВСУ розв'язати більше не зможе ніхто. Сам КСУ не може підмінити собою законодавця та вносити зміни до законів. Він може лише вказати, що є неконституційним та що потрібно змінити, тобто дати можливість законодавцю все виправити.

– Рішення КСУ виглядає так, що суддям ВСУ, перед тим як вони зможуть потрапити до ВС, можливо, доведеться проходити кваліфікаційне оцінювання суддів. Це так?

– Теоретично процедура кваліфікаційного оцінювання суддів ВСУ може бути передбачена. Принаймні прямих перешкод для цього немає. Але якщо воно буде проходити, то процедуру такого оцінювання повинна визначити Верховна Рада.

**Що буде з кваліфікаційним оцінюванням суддів та суддями-«п'ятирічками»**

– Як слідує з рішення КСУ, фактично суд не став давати оцінку конституційності такої процедури, як кваліфікаційне оцінювання суддів. Тобто фактично тепер можна зазначити, що кваліфікаційне оцінювання є законним і може проводитись далі, попри значну критику такої процедури в судовій спільноті?

– КСУ визначився перш за все лише з тими питаннями, які стосувалися саме долі суддів ВСУ. В інші питання КСУ переважно не став вдаватись. Хочу зазначити, що якби КСУ визнав кваліфікаційне оцінювання суддів, яке триває з 2017-2018 років, неконституційним, то тоді під сумнів можна було б поставити результати тисяч суддів, які вже його пройшли.

– КСУ також скасував норму про те, що судді у відставці можуть отримувати довічне утримання за новими розрахунками лише через три роки, після вдалого проходження ними кваліфікаційного оцінювання. Отже, тепер у своєму становищі рівні усі судді – які звільнились у відставку напередодні оцінювання та які звільнились вже після оцінювання?

– Раніше було вже декілька рішень КСУ, де суд констатував, що дискримінації в оплаті труда суддів та їхнього поділу на якісь категорії, бути не повинно. Суд не знайшов підстав змінити свою попередню практику.

– Як відомо, згідно з нормами закону 1402, повноваження суддів, призначених на посаду строком на п'ять років до набрання чинності закону 1402, повинні припинятись із закінченням строку, на який їх було призначено. Після цього вони можуть бути призначені на посаду судді за результатами конкурсу. Тобто, по суті, мають проходити конкурс на свою ж посаду. Чи висловлювався з цього приводу КСУ?

– Конституційний Суд не висловлювався з приводу конституційності цього положення. Так само, як і відносно багатьох інших норм закону 1402. Тобто ця норма залишається в такій само редакції, як і була (*Офіційний веб-сайт Конституційного суду України (<http://www.ccu.gov.ua/publikaciya/intervyu-suddi-ksu-igorya-slidenka-shchotyzhnevuku-sudovoyurydychna-gazeta-04032020>)*). – 2020. – 4.03).

**Негода В., заступник Міністра розвитку громад та територій України**

### **З Конституцією чи без, критично важливо завершити децентралізацію до місцевих виборів**

(Інтерв'ю провела І. Ведернікова)

**П**ісля фіаско адміністративно-територіальної реформи Романа Безсмертного 2005 року в рамках другого уряду Тимошенко була чергова спроба розгорнути децентралізацію влади в країні. Тоді, 2008 року, в міністерство регіонального будівництва зайшов тріумвірат в особі В'ячеслава Негоди і Анатолія Ткачука (стали заступниками міністра), та Юрія Ганущака, який очолив департамент місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою.

З тих пір багато води утекло. І та спроба реформи теж провалилася через нерішучість Тимошенко, яка зав'язла в електоральних іграх із селом. Змінилися уряди і президенти. Закінчилася революція і почалася війна. Незмінними залишалися лише тріумвірат, пул експертів-децентралізаторів і колись позначені ними завдання: змінити систему влади в країні, витягнути Україну з радянського минулого, віддати повноваження і гроші на місця.

Та якщо Ткачук із Ганущаком більше не заходили в офіційну владу і продовжували готувати реформу як експерти третього сектора, то Негода всі дванадцять років залишався на ключових посадах у профільному міністерстві, будучи, по суті, ледь не єдиним у країні прикладом чиновника-хранителя інституційної пам'яті ключової реформи. Що, власне, з приходом у Кабмін Гройсмана й дозволило досить швидко ввімкнути

практично змодельовану, зокрема й пакетом законопроектів, реформу.

2014 року Негода з рівня глави департаменту оперативно перемістився на посаду першого заступника міністра регіонального розвитку, а Ткачук і Ганущак узялися за роботу в статусі радників прем'єрміністра. Децентралізація стартувала. Прийнятий парламентом 2015 року закон про добровільне об'єднання громад відчинив Україні двері в Європу. І хоча перебіг реформи виявився доволі повільним, – влада так і не ризикнула зробити радикальні кроки й перейти на наступні рівні реформи, кейс децентралізації можна було б вважати найуспішнішим реформаторським кейсом країни.

Якби не одне «але»: у справу з самого початку втрутилася політика. А точніше – війна, Мінські угоди й слабка позиція центральної київської влади, яка підписалася під необхідністю погоджувати свої дії, що стосуються децентралізації в рамках цього документа. Колись монолітний тріумвірат і експертна спільнота нині перебувають у стадії розпаду через різні позиції стосовно того, як правильно завершити реформу.

Тоді як у децентралізацію вже вкладено мільярди бюджетних і донорських коштів, дедалі частіше лунають репліки проти власне децентралізації. «Слабка, некомпетентна центральна влада й корумпована силова

вертикаль тільки посилять відцентрові процеси і остаточно феодалізують регіони», – стверджують опоненти реформи.

Її автори настійно рекомендують усе-таки завершити реформу, але без різких рухів стосовно Конституції, щоб не зіграти на руку Москві й не створити прецедент зі спецстатусом для ОРДЛО.

Однак заступник міністра В'ячеслав Негода продовжує наполягати на необхідності внесення змін до Конституції і, за інформацією наших джерел в ОП, навіть виступив співавтором одіозного президентського законопроекту змін до Конституції, поданого Зеленським у парламент у грудні. Чому?

Це була проста розмова. І в цьому тексті є відповіді на багато ключових для країни та її головної реформи питань.

– *В'ячеславе Андроновичу, якщо говорити про глобальний класичний фініш децентралізації, не ускладнений війною й політичними ризиками, то до чого ми в результаті маємо прийти?*

– До того, щоб нашим людям було комфортно жити в будь-якому селі або місті України, щоб туди їхали туристи, щоб там розвивалися економіка й місцева політика. Центром життя має стати людина в будь-якій точці України, а не Київ, куди досі люди їдуть шукати роботу

й щастя. Децентралізація, в цьому контексті, – інструмент, із допомогою якого можна побудувати ефективну систему місцевої влади на всіх рівнях: громада–субрегіон–регіон. Нині ми реалізуємо стратегію муніципального розвитку, яка повинна докорінно змінити обличчя країни. В Україні є всі шанси стати країною без розбитих доріг, покинутих сіл і зруйнованих будинків. Для цього громади мають повірити в реформу, отримати повноваження, ресурси й долучитися до відповідального самоврядування.

– *У якій точці реформи ми нині перебуваємо?*

– Тут є безліч показників, але якщо відштовхуватися від базового завдання, то вже створено 1050 ОТГ (об'єднаних територіальних громад), у які добровільно об'єдналися майже 4800 українських сіл, селищ і міст. Не ввійшли в процес об'єднання близько 6160 громад, що становить понад 56 відсотків від загальної кількості. Тобто тут ми ще не перейшли екватор. Хоча за кількістю жителів об'єднаних громад (включно з містами обласного значення) туди перейшло 73%. Безумовно, не всі ОТГ вже зараз мають умови для ефективного розвитку, однак навіть перші результати процесу об'єднання, який розгортається, показали, що обраний нами шлях правильний.



Тим часом не слід забувати, що ми проходимо доволі глобальне горизонтальне перетворення системи державного управління, куди входять зразу кілька базових реформ. Мова не тільки про децентралізацію, а й про реформу адміністративно-територіального устрою, про зміну системи виконавчої влади загалом. Таких

комплексних завдань одночасно не вирішували ні поляки, ні більшість європейських країн. Польща, яка має сталі традиції системи влади, реформувала адміністративно-територіальний устрій ще в 1970-х роках. А вже в 1990-х успішно провела децентралізацію. Ми ж сьогодні, по суті, ламаємо ще радянську модель

територіально-адміністративного устрою та управління державою загалом.

Фактично, в нас іде квазіреформа і через ОТГ у країні створюються нові суб'єкти адміністративно-територіального устрою. І тут основна проблема: юрисдикція цих новостворених громад не поширюється на всю територію України. Бо це не записано в жодному з наявних законодавчих актів. У нас не прийнято закону про адміністративно-територіальний устрій. Тобто нам критично важливо прийняти такий закон, закріпити юридичний статус нових громад і перевести реформу з базового на субрегіональний (районний) та регіональний рівні. Однак вирішити проблеми цих двох рівнів можна тільки внесенням змін до Конституції. Про що, я думаю, ви мене обов'язково запитаете.

– *Таким чином, для юридичного завершення реформи необхідно, по-перше, прийняти закон про адмінтерустрій, закріпивши статус ОТГ і нарізавши нові райони. По-друге, впровадити реальне місцеве самоврядування на регіональному рівні, віддавши важелі виконавчої влади обласній раді, паралельно позначивши опцію префекта, що наглядає чи контролює від імені держави на рівні області. Так?*

– Абсолютно, але з невеликим уточненням: обласна рада отримає право на створення власних виконавчих органів, а префект – функції виконавчої влади.

– *Але, перш ніж запитати вас про ризики, які супроводжують завершення реформи, прошу уточнити: чому ми не можемо якщо не відіграти реформу назад, то, можливо, зупинитися, перекавши війну і всі пов'язані з нею політичні маніпуляції.*

– Наважитися на такий крок після п'яти (!) років реформи – означає зрадити мільйони людей, які весь цей час ціною титанічних зусиль ламали схеми й долали опір місцевих чиновників, еліт, земельних латифундистів, що давно зрослися своїми бізнесами-інтересами. Люди впоралися, пройшли складні організаційні процедури, сформували свої органи місцевого самоврядування, відчули різницю й усвідомили, як і куди можна йти далі. Безумовно, ви можете

сказати, що на всіх форумах голів ОТГ більше говорять про проблеми, яких справді не бракує. Однак я навіть уявити боюся, що можна ось так узяти й забрати в людей їхнє життя і майбутнє. Та вони й самі ніколи не дозволять державі це зробити. Відвідайте будь-яку громаду й самі поговоріть із людьми.

Ба більше, ми досягли такого рубежу, коли вичерпаний ліміт часу для добровільного об'єднання громад. І тут держава мусить правильно й чітко поставити крапку, прийнявши вольове рішення завершити процес в обов'язковому порядку. Тому що зараз у нас, по суті, дві України. Одна живе у форматі децентралізації з повноваженнями й ресурсами, а друга несе на собі тягар ще радянської системи й управляється з рівня місцевих адміністрацій. А це вже дискримінація. Якщо ми не підемо далі й не завершимо реформу нинішнього року, то заморозимо таку розбалансовану систему влади ще на п'ять років. Тому що восени в нас чергові вибори до органів місцевого самоврядування. І вони мають пройти в єдиному форматі в нових об'єднаних громадах. Інакше ми поглибимо соціально-економічний розрив між старою та новою системами місцевого самоврядування, прирікаючи країну на ручне управління. І в нас залишається дуже мало як календарного, так і парламентського часу, щоб ухвалити низку надзвичайно важливих законів і завершити реформу.

– *Однак набір аргументів у початкових опонентів децентралізації теж досить вагомий: війна, слабкість центральної влади, в тому числі зумовлена зміною уряду та економічною кризою, вимушений перехід у нішу місцевої політики витіснених із великої політики еліт Януковича й Порошенка та, як наслідок, посилення відцентрових процесів і остаточна феодалізація регіонів. Що на це скажете?*

– По-перше, подумаймо й даймо відповідь на запитання: а яка країна сильніша? Та, яка відбудовує себе знизу, розвиває інфраструктуру й економіку на місцях, чи та, в якій міста і села занепадають? Ми вже шість років перебуваємо у стані війни. Чим сильніші наші громади, чим розвиненіші, тим вищі наші шанси на

перемогу. Бо перемога – це передусім сила й самодостатність країни. А вони починаються звідти, де людина живе. З того, як вона живе й ким відчувається.

По-друге, стосовно можливих відцентрових процесів та ослаблення державної влади загалом: я переконаний, що у світі немає такої практики, коли б муніципалітети, громади ставали вогнищами якогось сепаратизму. Такими суб'єктами зазвичай виступали регіони, великі території. І ось тут саме наше завдання – передати основні повноваження і фінанси для місцевого розвитку не на рівень регіону, де завжди виникатиме спокуса порулити й визнати за собою якусь унікальність, а громадам. Ви відчуваєте різницю?

І, нарешті, по-третє. Коли ми говоримо про децентралізацію та передачу повноважень і ресурсів громадам, апріорі йдеться про паралельну побудову сильної системи територіальної виконавчої влади. Зараз функції і повноваження змішані. Обласні й районні державні адміністрації вмістили в себе функції і держави, і місцевого самоврядування. Обласні й районні ради позбавлені можливості виконувати функції місцевого самоврядування, не маючи законодавчих підстав для формування власних виконавчих органів. Усе це, за шаблоном радянської адміністративно-командної системи державного управління, виконують облдержадміністрації та райдержадміністрації. При цьому вони розтягнулися в багатолітньому шпагаті між Києвом і регіональними бізнес-елітами, частіше граючи на користь останніх.

Про яке місцеве самоврядування і про яку ефективність роботи місцевої виконавчої влади тут, взагалі, можна говорити, коли вона великою мірою залежить від рішень обласних і районних рад? Тому, щоб посилити як місцеве самоврядування, так і центральну владу на місцях, їх потрібно чітко розвести. Жорстко окреслити коло компетенцій і передати основну частину повноважень і фінансів на найбільш низовий рівень – громадам.

Треба створити таку систему, щоб у разі заходження за лінію національних інтересів на рівні регіону або громад блискавично спрацьовували державні запобіжники. Сильне

місцеве самоврядування і сильна виконавча влада на місцях – це два крила самодостатньої держави, які мають забезпечити стабільний місцевий та регіональний розвиток. І я зараз можу назвати десятки громад у тих-таки прифронтових Донецькій та Луганській областях, яким завдяки децентралізації тепер вдається вирішувати дуже серйозні проблеми й, по суті, відбудовувати себе заново. Сильна громада завжди патріотична і не схильна ні до якого сепаратизму. Чого не скажеш про слабку й незадоволену життям.

Що стосується зміни та ротації еліт, їх повернення на місцевий рівень, то це нормальний процес. Еліти – це сила країни. Сильні кадри потрібні скрізь. І в центральній владі, і в місцевій. Нехай повертаються й керують, хай працюють на країну в її інтересах.

*– Ключове – в її інтересах. Ви ж не станете заперечувати, що успіх цієї ключової реформи безпосередньо залежить від того, в рамках якої – правової чи неправової – держави вона проходить? Якщо вертикаль МВС, СБУ, прокуратури й судів корумпована і куплена, подальша феодалізація регіонів неминуча. Житель навіть найновішої й найпередовішої громади без відчуття безпеки та захищеності – ніхто. Хоч би які повноваження та ресурси ви йому давали.*

– Коли ми тільки починали реформу, то розуміли, що її успіх чи неуспіх залежатиме від безлічі чинників. Бо громада – це, фактично, замкнений життєвий цикл людини від народження до похорону. І це реальність. Упродовж свого життя людина отримує від держави певні послуги – освітні, медичні, соціальні, культурні тощо. І одна з головних послуг – справді безпека. Без відчуття захищеності свого життя, майна, майбутнього дітей навряд чи можна говорити про якісь успіхи. Тому, поряд з інституційними змінами, які ми впроваджуємо, звертаємо увагу на створення якісного освітнього простору, медичних послуг, соціального захисту, а також системи центрів безпеки. Йдеться про можливе формування місцевих поліцейських дільниць, пожежних бригад, які мають допомагати формувати в жителів громад відчуття захищеності.

Не хотів би щось непрофесійно коментувати про правоохоронну та судову системи, що теж перебувають у стані трансформації та змін відповідно до нових, якісніших стандартів роботи. Стосовно «феодалізації» – то такого поняття в процесі децентралізації немає. У моєму розумінні, завдання полягає саме в тому, щоб створити законодавчі умови для місцевого самоврядування та його органів, щоб виключити тиск на них різних бізнес-груп.

При цьому даймо відповідь на запитання: а ким легше керувати – головою дрібної сільської ради, який володіє всіма паями і торговими точками в окрузі, чи головою великої територіальної громади, сформованої великою кількістю людей на великій території? Така громада апріорі більше захищена від латифундистів і, як ви кажете, феодалів. Але, говорячи про аграрний сектор, слід віддавати належне і бізнесу, який створює робочі місця та платить податки. І паралельно чітко припиняти його спроби створювати кишенькові органи місцевого самоврядування в громадах.

Треба визнати, що сьогодні, вийшовши на фінальну стадію формування перспективних планів об'єднання громад в областях, ми відчуваємо дуже сильний вплив і тиск із боку місцевих бізнес-еліт. Інколи на папір покладені не абсолютно прагматичні інтереси людей, а бажання окремих персонажів, які контролюють ситуацію в районі чи частині області. Точиться дуже серйозна боротьба, в якій, я думаю, ми все-таки переможемо.

– Катерина Гандзюк теж думала, що переможе, коли ходила на акції й робила фільм про бізнес-імперію голови Херсонської обласної ради Мангера. Не перемогла. Як і ще понад 50 громадських активістів, котрі зазнали нападів у регіонах за роки реформи. Ба більше, їхні справи не розслідуються. А справа Гандзюк зрушила з місця тільки завдяки громадським активістам та тискові міжнародної спільноти. Ви усвідомлюєте, в якій країні і в рамках якої непорушної Системи проводите цю реформу?

– Правова держава, забезпечення прав громадян, їхньої безпеки – це умова успіху не тільки будь-якої реформи, а й країни загалом. Проте я думаю, що наявність проблеми ще

вищого порядку не повинна виключати наших дій на своєму рівні. І ці запитання ви все-таки маєте ставити іншим посадовим особам.

– В'ячеславе Андроновичу, я знаю, звісно, яким посадовим особам ставити ці запитання. Але ж це ви щойно самі заговорили про необхідність створювати муніципальну поліцію. А я тільки хотіла уточнити, чи розумієте ви, що, любіючи цю новелу, можете подарувати нашим мерам ще по одній кишеньковій феодальній армії?

– Інно, можна в кожному кроці будь-якої реформи бачити якісь небезпеки. Мені не дуже подобається, що ви вже не вперше використовуєте визначення «феодальний». Але це ваше право. Я ж, зі свого боку, стою на позиції, що ми створюємо умови для розвитку сучасної місцевої демократії. Де не залишиться місця для проявів, про які ми з вами говоримо. Та й тепер навряд чи варто використовувати такі визначення для всіх областей, а тим більше для всіх громад. Скрізь ситуація різна.

Що стосується запитання про муніципальну поліцію, то я говорив про поліцейські дільниці в системі МВС, які створюються за сприяння органів місцевого самоврядування. Якщо ж думати про створення муніципальної поліції, то тут два боки медалі. З одного боку – чому б не дозволити мерії великих міст мати власні механізми підтримання правопорядку? Це світова практика, коли взаємодіють місцева та державна поліції. Ми нічого самі не придумали. З іншого – все справді має працювати на основі закону, і в нас не повинна скластися ситуація, коли кожен мер має свій приватний батальйон. Можливі порушення закону такими підрозділами мають оперативно припинятися сильною виконавчою державною владою на місцях. Але паркуваннями, адміністративними порушеннями тощо все-таки може займатися місцева поліція. Вчімося довіряти місцевому самоврядуванню. Але до цієї теми можна буде повернутися тільки після впровадження ефективної системи державного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування на рівні Конституції України.

– Сумніватися і окреслювати ризики – це передусім мій обов'язок. І я маю справді



*великі сумніви, що центральна влада, в яку ось уже сьомий рік (!) вмонтовано силову вертикаль на чолі з Аваковим, у змозі якісно припиняти які б то не було незаконні рішення. Але ви вже відповіли на це запитання. Тому наступне. Чому на старті децентралізації не вийшло створити єдиний координуючий центр реформи й синхронізуватися з міністерствами соціальної політики, освіти й охорони здоров'я? Тема захисту прав дітей взагалі випала з вашого поля зору. По суті, погоджувати всі дії вам доводиться навздогін.*

– Ну все ж у нас п'ять років був профільний віцепрем'єр. Тому тут навряд чи була системна помилка. Скоріше, недоробка щодо координації. Тому що в названих міністерствах справді не завжди було повне розуміння процесу, який розгортається. Дискусії про створення єдиного координуючого органу реформи періодично виникали, але для цього є уряд, урядові комітети, є профільний парламентський комітет. Проблеми часто виникають не через відсутність чи наявність якогось органу, а від нерозуміння важливості та своєчасності прийняття рішень.

І взагалі, ми з вами говоримо про передачу повноважень, а це завжди вельми болісний процес для інститутів, що вже склалися. Щодо питання про захист прав дітей, то вам відомо, що для забезпечення прав дітей в Україні навіть вводився Уповноважений президента України з прав дитини. Що стосується Мінрегіону, то разом з іншими ЦОВВ і місцевими органами влади ми будемо ефективну (спроможну) мережу шкільної та дошкільної освіти, основне завдання якої – якісні знання й здоров'я дітей.

Гадаю все ж, основною помилкою тут було те, що нам не вдалося 2015 року провести зміни в Конституцію, які стосуються децентралізації. Тоді б у нас була більш системна й послідовна реформа, яка нині могла б уже реально фінішувати. У результаті нам довелося йти за планом Б, що було й залишається дуже непростим. І це також впливає на координацію всіх сфер, яких торкається реформа. Однак не буває стерильних реформ. Реформа – це процес, із труднощами й проблемами, які треба вирішувати. Згадайте, як п'ять років поспіль

один із голів ОДА демонстративно заявляв, що не допустить децентралізації у своїй області. І все для цього робив.

– Думаю, у пулу експертів із захисту прав дітей знайдеться, що вам привселюдно відповісти. Ну а я можу тільки задатися риторичним питанням, чому згаданий вами уповноважений пан Кулеба, маючи офіційні повноваження, не любіював цю сферу під час децентралізації. Що стосується засекреченого вами голови ОДА, то прізвище Геннадія Москаля всі знають.

– А на рівні районів що відбувалося?.. Насправді найтяжчий процес. І на жаль, часто місцева влада нам не допомагала. Зокрема, мене завжди дивувало, чому президент не звільняв Москаля після таких заяв. Подібні заяви провокували приховане саботування реформи в інших областях: чому одному можна, а мені не можна? Насправді система виконавчої влади має працювати чітко та відповідально, а всі рішення уряду – виконуватися беззаперечно. Тим більше, коли йдеться про таку реформу. І тут був наявним дисбаланс розуміння реформи різними галузями влади.

– Чому парламент не прийняв зміни до Конституції в 2015-му і, швидше за все не прийме і зараз, абсолютно зрозуміло. Зашитий в обидва законопроекти «особливий статус» – ключовий драйвер. Але от що все ж перешкодило прийняти закон про адміністративно-територіальний устрій і просунути в цьому варіанті реформи, якщо чесно, не зовсім зрозуміло.

– У Конституції України чітко позначено, що в систему адміністративно-територіального устрою входять конкретні області, АРК Крим, село, селище, місто тощо. Як ми могли прийняти закон із зовсім іншими адміністративними одиницями – громадами? Чинна Конституція не дає такої можливості. Дискусія щодо цього триває й нині. У результаті всі наші нові ОТГ можуть опинитися на грані неконституційності, а реальний обласний рівень місцевого самоврядування так і не з'явиться. Нам потрібно в терміновому порядку завершити цей процес.

Водночас уже тепер у рамках чинної Конституції можна приступити до другого етапу

реформи й на рівні закону внести корективи у межі районів. Але, знову ж, який сенс робити, коли ми не закінчили формування базового рівня – громад? Замкнене коло. Простий приклад: у парламент уже двічі було внесено законопроект про основи адміністративно-територіального устрою, де позначено основні процедурні питання. І навіть цей документ іде практично на межі фолу з Конституцією. Негативні оцінки, які він одержав у Науково-експертного і юридичного управління ВР, абсолютно слушні. Коли ми використовуємо термін «громада», а його немає в Конституції, даруйте...

– *В'ячеславе Андроновичу, ви прекрасно знаєте про останній документ, підписаний у Мінську, де по суті ОРДЛО легітимізовано як суб'єкт переговорів, що б нам не пояснювали в ОП. До речі, пан Єрмак, роз'яснюючи свою позицію ще раз усім нагадав, що згідно з мінськими домовленостями, Україна взяла на себе зобов'язання погоджувати зміни в Конституцію, пов'язані з децентралізацією, з учасниками переговорної групи.*

*Тобто реформу давно переведено в політичне поле й будь-який новий пункт або кома болісні для суспільства й ризиковані для національної безпеки та унітарності. Тим паче ні ви, ні я не знаємо точно, що може бути закладено в бажанні викинути з Конституції чітке перерахування областей і регулювання їх створення окремим законом. Цей пункт, внесений у грудневий президентський проєкт, власне й викликав найбільші побоювання експертного співтовариства.*

*При цьому ваш давній колега Анатолій Ткачук (один з авторів реформи) неодноразово заявляв, що в такій ситуації ліпше дати спокій Конституції і продовжувати реформу, нехай навіть на межі конституційного фолу. Маючи на увазі сценарій, коли парламент окремим законом дає уряду право закінчити процес об'єднання громад, провести реформу адміністративно-територіального устрою і нарізати нові райони. Що стосується наглядової функції, зокрема над містами, то закрити опцію префектів він пропонує профільному міністерству.*

– Президент справді двічі подавав свій законопроект про внесення змін у Конституцію, і його двічі було відкликано. Саме тому, що реакція в експертному співтоваристві, а також серед представників місцевого самоврядування, була пов'язана з надмірно надуманими недовірою і неприйняттям деяких статей законопроекту. Нині йде процес громадського обговорення й ми напрацьовуємо пропозиції практично з нуля. Ми почали його на засіданні профільного комітету за участю представників усіх фракцій і донорських організацій, що супроводжують реформу в Україні. І гадаю, що на виході ми одержимо більш зважений і збалансований законопроект про внесення змін у Конституцію в частині децентралізації. Всі дражливі питання має бути знято. Ми зобов'язані дійти компромісу.

Це стосується і питання переліку в Конституції областей. На цю тему можна дискутувати, тому що перелік областей у Конституції – якраз ознака федеративних держав. І з погляду прагматичної експертної оцінки, він у Конституції не потрібен. Але от із погляду політичної ситуації, він нам нічим не заважає й цю норму в Конституції слід залишити. Щоб заспокоїти людей. Компромісними мають також стати питання підпорядкованості й повноважень префектів, механізм загальнонаціонального нагляду над законністю рішень органів місцевого самоврядування. Без консенсусу в цих ключових точках буде неможливо знайти 300 голосів і провести цей законопроект через парламент.

А те, що це зробити конче потрібно, – моя чітка позиція. І щоб не говорив мій давній і шановний колега Анатолій Ткачук, ми не зможемо якісно закінчити реформу без розведення повноважень обласних адміністрацій і обласних рад, не зможемо трансформувати владу на субрегіональному рівні. Тобто, навіть якщо ми закінчимо об'єднання громад і наріжемо райони, на обласному рівні місцеве самоврядування продовжать здійснювати обласні державні адміністрації. Як, утім, і на районному. Такого немає в жодній європейській країні. Але ми

ратифікували Європейську хартію місцевого самоврядування. До того ж у Конституції треба обов'язково визначити систему й назви нових адміністративно-територіальних одиниць. Інакше, навіть закінчивши базовий рівень, нарізавши райони й провівши місцеві вибори, ми матимемо якесь сурогатне самоврядування на двох абсолютно різних якісних рівнях. Ба більше, ми продовжимо утримувати районні ради, повноваження яких під великим сумнівом. А йти на межі конституційного фолу – це безвідповідально.

– *Тобто ви пропонуєте всі потрібні зміни в Конституцію, що стосуються децентралізації, вивести за рамки політичного поля? І слідами громадського обговорення створити винятково професійний документ як результат компромісу всіх учасників обговорення.*

– Пропоную не я, а команда, яка працює над пошуком концептуальних рішень майбутніх змін.

– *І ви насправді вважаєте це можливим? Враховуючи наші мінські зобов'язання.*

– Я не хотів би глибоко звертатися до цієї теми, але по-перше, дозволю собі нагадати вам, що в нас є закон про особливості здійснення місцевого самоврядування на території Донецької та Луганської областей. Його знову пролонгували і він діє. По-друге, ми розробляємо законодавство для всієї території України. Приміром, уряд затвердив перспективні плани майбутніх громад на всій території Донецької та Луганської областей. Як і коли їх вводитимуть – вже питання іншого плану. І точно не мого рівня. Однак я гадаю, що невдовзі ми зможемо оцінити документ, який буде без політики, але для децентралізації та розвитку місцевої демократії. Не треба перенасичувати законопроект якимись додатковими опціями, що сьогодні не на часі.

– *В'ячеславе Андроновичу, з одного боку, ви – людина, яка віддала цій реформі більшу частину свого життя. З іншого, – частина системи виконавчої влади. І саме ваше прізвище називали серед реальних авторів першого найбільш спірного президентського законопроекту. Нинішні ваші, зізнаюся, досить несподівані пропозиції ви з кимось із влади вже*

*обговорювали? Із профільним міністром? Із новим прем'єром? Чи є взагалі у вас союзники?*

– Влада зацікавлена у реформі в інтересах розвитку місцевого самоврядування і громад. Це я можу точно сказати. Жодних підводних каменів, які б спеціально виставлялися в певних місцях, немає. Так, суспільство неодноразово обпікалося й тепер дує на воду. Можливо, це правильно. Що стосується обговорення і координації питань конституційної реформи, то в уряді це прем'єрміністр України Денис Шмигаль, наш міністр Олексій Чернишов, інші члени уряду. У нас є велика підтримка з боку профільного парламентського комітету, очолюваного Андрієм Ключком. Не можу не сказати, що основна людина, з якою ми обговорюємо всі кроки, це народний депутат України, керівник підкомітету з питань організації державної влади, держслужби й органів місцевого самоврядування Олександр Корнієнко. А щодо «реального авторства» попередніх конституційних законопроектів ваші припущення дуже перебільшені.

– *Ви не боїтеся, що вас і вашу багаторічну працю політики можуть просто банально використовувати?*

– Людину, яка нічого у своєму житті не боїться, навряд чи можна назвати здоровою. Але я вірю людям. Багато років працюю чесно і на результат. Дуже сподіваюся, що в такому реальному результаті зацікавлені й країна, й нинішня влада. Мене справді можна використовувати. Але тільки для того, щоб закінчити децентралізацію. Дуже добре, коли є група чиновників, народних депутатів і експертів, знання й можливості яких можна використовувати, щоб успішно провести реформу. Не я називаю цю реформу найліпшою реформою в Україні. Про це говорять європейці, донори, соціологічні дослідження, які ми проводимо щороку.

Децентралізація за всіх її недоліків – успішна. Суспільство нам повірило. І ми маємо правильно продовжити та закінчити реформу. А часу залишилося мало. І я б дуже не хотів, аби ви чи хтось інший протиставляли мене комусь у цій історії – експертам, владі... Ми всі в одному човні.

– Від кого нині залежить закінчення реформи в першу чергу?

– Від уряду і парламенту. Поки зависло питання з прийняттям змін у Конституцію, треба реалізовувати запасний варіант, у терміновому порядку прийняти закон №2653 і дати уряду повноваження закінчити процес формування майбутніх громад. А також розробити й проголосувати закони про новий субрегіональний рівень. У нас залишилося дев'ять пленарних тижнів. Тобто не пізніше травня ці голосування мають відбутися. Щоб ЦВК розгорнула свою підготовку до нових

виборів, а ми хоч і в усіченому варіанті, але перейшли до повсюдності й субсидіарності місцевого самоврядування в країні.

Безумовно, свої корективи може внести проблема пандемії коронавірусної інфекції. Український парламент може піти на карантин. Але навіть це не скасовує стратегічних цілей, які ми з вами зазначили. Можливо, трохи відсуває в часі їх реалізацію (*Дзеркало тижня* ([https://dt.ua/internal/v-yacheslav-negoda-z-konstituciyeu-chi-bez-kritichno-vazhlivo-zavershiti-decentralizaciyu-do-miscevih-viboriv-341703\\_.html](https://dt.ua/internal/v-yacheslav-negoda-z-konstituciyeu-chi-bez-kritichno-vazhlivo-zavershiti-decentralizaciyu-do-miscevih-viboriv-341703_.html)). – 2020. – 16.03).

**Куйбіда Р., к. ю. н., заступник голови правління Центру політико-правових реформ**

## **Рішення Конституційного Суду про неконституційність «судової реформи Зеленського»: юридичний аналіз**

**О**динадцятого березня Конституційний Суд ухвалив рішення за поданням Верховного Суду щодо Закону № 193–IX (так звана «судова реформа Президента В. Зеленського»).

Конституційний Суд визнав неконституційними положення, якими:

- скорочено склад Верховного Суду;
- зменшено посадовий оклад для суддів Верховного Суду;
- запроваджено новий підхід до формування Вищої кваліфікаційної комісії суддів;
- запроваджено Комісію з питань доброчесності та етики, уповноважену ініціювати звільнення членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів, Вищої ради правосуддя та Верховного Суду;
- внесено зміни до дисциплінарної процедури.

Також Конституційний Суд зазначив про необхідність застосування попередніх редакцій положень Законів «Про судоустрій і статус суддів» і рекомендував Верховній Раді невідкладно привести положення законодавства України у відповідність до цього Рішення.

### **Що не так зі складом Верховного Суду?**

Президентський закон запропонував скоротити склад Верховного Суду з максимальних

200 до 100 суддів. Скорочення мало відбутися за процедурою відбору, яку повинна була затвердити Вища кваліфікаційна комісія суддів за погодженням з Вищою радою правосуддя, з подальшим переведенням суддів, що не пройшли процедуру відбору, до апеляційних судів.

Конституційний Суд визнав ці положення неконституційними, оскільки фактично це є реорганізацією суду, що вимагає дотримання конституційної процедури – відповідний законопроект Президент України мав внести лише після консультацій з Вищою радою правосуддя. Ця процедура дотримана не була.

Крім того, Конституційний Суд зазначив, що стосовно суддів Верховного Суду мали бути реально дотримані конституційні приписи щодо «незалежності суддів, які містять юридичні гарантії, спрямовані на запобігання будь-якому впливу на суддю та судову владу», хоча й не розвинув цю аргументацію далі.

Раніше Центр політико-правових реформ надав Конституційному Суду висновок у цій справі, де зазначив про неконституційність положень про скорочення Верховного Суду саме через недотримання конституційної процедури прийняття відповідного закону, а також через відсутність обґрунтованої потреби у такому скороченні.

### **Що не так із заробітною платою суддів Верховного Суду?**

Президентським законом було зменшено розмір посадового окладу судді Верховного Суду з 75 до 55 прожиткових мінімумів. Новий розмір посадового окладу судді Верховного Суду дещо наблизився до посадових окладів судді Вищого антикорупційного суду чи апеляційного суду (50 прожиткових мінімумів) і суддів місцевих судів (30 прожиткових мінімумів).

Конституційний Суд повторив висловлену раніше позицію, що «зменшення органом законодавчої влади розміру посадового окладу судді призводить до зменшення розміру суддівської винагороди, що, у свою чергу, є посяганням на гарантію незалежності судді у виді матеріального забезпечення та передумовою впливу як на суддю, так і на судову владу в цілому». Далі Конституційний Суд висноував, що «законодавець не може свавільно встановлювати або змінювати розмір винагороди судді, використовуючи свої повноваження як інструмент впливу на судову владу».

Можливо, дійсно представники Парламенту і Президента не переконали Конституційний Суд, що це зменшення не було свавільним. А, може, більшу роль зіграло те, що винагорода судді Конституційного Суду обчислюється, виходячи з посадового окладу судді Конституційного Суду, а тому судді Конституційного Суду мали особистий інтерес визнати це положення неконституційним.

Однак, на думку експертів Центру політико-правових реформ, рішення законодавця не було свавільним. Після рішення Конституційного Суду суддівська винагорода судді Верховного Суду буде становити від 245 до 386 тис. грн. на місяць (замість попередніх 180 – 318 тис. грн. щомісяця). Але навіть попередній розмір суддівської винагороди був належним і достатнім для гарантування фінансової незалежності суддів Верховного Суду.

В Україні судді Верховного Суду отримують суддівську винагороду на рівні найбільш заможних держав Європи (навіть більшу, ніж у Німеччині), тоді як рівень середньої заробітної

плати є найнижчим. Суддівська винагорода суддів Верховного та Конституційного Судів у 22-35 разів перевищує середню заробітну плату в Україні (приблизно 11 тис. грн на місяць). Тоді як у країнах Ради Європи цей розрив не перевищує 8 разів (Вірменія, Румунія), а в справді розвинутих державах він значно менший. В Україні той рідкісний випадок, коли суддівська винагорода у Верховному та Конституційному Судах з гарантії незалежності перетворилася на особистий привілей.

Після рішення Конституційного Суду знову зросте розрив між винагородою суддів Верховного та Конституційного Судів, з одного боку, і винагородою суддів нижчих судів, з іншого боку. Така ситуація не відповідає ні професійній, ні соціальній справедливості.

Також є питання щодо справедливості розподілу бюджетних асигнувань в межах судової влади. Наприклад, у разі запрограмованого Конституційним Судом «наращування» винагороди суддів Верховного Суду бюджет цього суду зрівняється з бюджетом усіх апеляційних судів разом узятих (більше тридцяти) й уже вдвічі перевищуватиме сукупний бюджет Верховного Суду України і трьох вищих спеціалізованих судів, які припинили свою діяльність з початком роботи нового Верховного Суду.

Проте, зважаючи на нову позицію Конституційного Суду про недопустимість саме свавільної зміни розміру суддівської винагороди, можна припустити, що в подальшому коригування суддівської винагороди можливе у разі переконливого обґрунтування необхідності таких змін.

### **Що не так із формуванням Вищої кваліфікаційної комісії суддів?**

Президентський закон припинив повноваження членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів і встановив, що вона тепер буде складатися не з 16, а 12 членів, які призначаються Вищою радою правосуддя за результатами конкурсу строком на чотири роки.

Конституційний Суд визнав неконституційним положення закону про те, що Комісія складається з 12 членів, які призначаються Вищою радою правосуддя за результатами кон-

курсу строком на чотири роки. Але підставою для цього став не сам зміст цієї норми, а те, що «зміна ... кількісного складу та суб'єктів призначення членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України без запровадження відповідного перехідного періоду призвела до зупинення виконання конституційних функцій щодо добору та оцінювання суддів, неможливості здійснення Вищою радою правосуддя її окремих конституційних повноважень, а також створила істотні перешкоди для функціонування ефективного судочинства та в окремих випадках унеможливила реалізацію права кожного на доступ до правосуддя як вимог принципу верховенства права».

Цей висновок важко збагнути, оскільки зупинення виконання повноважень Вищою кваліфікаційною комісією суддів було пов'язано з перехідним положенням президентського закону про припинення повноважень її складу, яке до речі, не було визнано неконституційним. Також не був визнаний неконституційним новий спосіб добору членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів конкурсною комісією за участі міжнародних експертів і призначення їх Вищою радою правосуддя (ст. 95 Закону «Про судоустрій і статус суддів» і п. 20-1 ч. 1 ст. 3 Закону «Про Вищу раду правосуддя»).

Фактично Конституційний Суд засудив тривалу перерву, зумовлену необхідністю змінити склад Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. Тобто законодавець може відновити або й змінити відповідне положення закону, що визнане неконституційним, зокрема мінімізувавши роль Вищої ради правосуддя у цьому процесі, завдяки якій вона блокувала формування нової Вищої кваліфікаційної комісії суддів. Це відповідає логіці Конституційного Суду.

Також важливо підкреслити, що Конституційний Суд не висловився прихильно до аргументу Верховного Суду, що судді повинні становити саме більшість у складі Вищої кваліфікаційної комісії суддів.

**Що не так із Комісією з питань доброчесності та етики?**

Президентським законом пропонувалося запровадити Комісію з питань доброчесності та

етики. Вона мала право давати оцінку кандидатам у члени Вищої ради правосуддя і Вищої кваліфікаційної комісії суддів, а також ініціювати звільнення членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів, Вищої ради правосуддя та суддів Верховного Суду, виконуючи щодо останній функції дисциплінарного органу. Комісія мала складатися наполовину з членів Вищої ради правосуддя і наполовину – з міжнародних експертів. Вона так і не була створена, бо Вища рада правосуддя відмовилася призначити її членів.

Конституційний Суд визнав неконституційними усі положення, де була згадка про Комісію.

Першим мотивом стало те, що «Комісія наділена повноваженнями щодо контролю за діяльністю членів Вищої ради правосуддя та суддів Верховного Суду, проте ці повноваження не мають конституційної основи ..., оскільки виключними повноваженнями притягувати суддів Верховного Суду до відповідальності наділено Вищу раду правосуддя, і ці конституційні повноваження не можуть бути делеговані іншим органам або установам».

Цей висновок Конституційного Суду явно не впливає з Конституції, а швидше, випадково переписаний з конституційного подання. Частина 1 ст. 131 Конституції не наділяє Вищу раду правосуддя повноваженнями дисциплінарного органу відносно суддів. Вона є лише апеляційним органом відносно рішень про притягнення суддів і прокурорів до дисциплінарної відповідальності (див. п. 3 ч. 1 ст. 131 Конституції).

Натомість, згідно з ч. 10 ст. 131 Конституції, відповідно до закону в системі правосуддя утворюються органи для забезпечення розгляду справ щодо дисциплінарної відповідальності суддів. Конституція не конкретизує, що це за органи, а отже, відносить це на розсуд законодавця («відповідно до закону»), як, це наприклад, зроблено з Вищою кваліфікаційною комісією суддів як органу з добору та оцінювання суддів, який згадано у ч. 10 ст. 131 Конституції.

Наразі, за законом, дисциплінарні повноваження щодо суддів здійснюють

дисциплінарні палати, що діють у складі Вищої ради правосуддя, і складаються з її членів. Але це не є перешкодою для визначення законом іншого дисциплінарного органу відповідно до ч. 10 ст. 131 Конституції.

Другим аргументом Конституційного Суду проти етичної комісії стало те, що «орган, установу, утворені при конституційному органі, закон не може наділяти контрольною функцією щодо цього конституційного органу».

Звідси можна висновувати, що сама ідея цієї комісії не є несумісною з Конституцією. Важливо лише, щоби вона була незалежним органом, а не органом при Вищій раді правосуддя. І це слушно, адже модель, за якої половину цієї Комісії складають члени Вищої ради правосуддя, що мають контролювати самих себе та інших членів Ради, виглядає нелогічно. На це, до речі, звертала увагу й Венеційська комісія у висновку щодо президентського закону.

Важливо зауважити, що Конституційний Суд і тут не пристав на позицію Верховного Суду про необхідність більшості суддів у складі такого органу. Навіть більше, Конституційний Суд підкреслив, що твердження Верховного Суду, що члена Вищої ради правосуддя має звільняти той орган, який його призначив, не ґрунтується на нормі Конституції України

Отже, законодавець може зберегти Комісію з питань доброчесності та етики дещо трансформувавши її склад (вилучивши з нього членів Вищої ради правосуддя) і повноваження з урахуванням рішення Конституційного Суду.

### **Що не так із дисциплінарною процедурою щодо суддів?**

Президентський закон впровадив низку новел у Закон «Про Вищу раду правосуддя» щодо дисциплінарної процедури:

– матеріали судової справи (їх копії), пояснення від суддів чи прокурорів щодо судових справ надаються невідкладно, однак не пізніше трьох днів з дня отримання запиту;

– дисциплінарне провадження розпочинається після отримання скарги щодо дисциплінарного проступку судді, повідомлення про вчинення дисциплінарного проступку суддею або після самостійного виявлення членами

Вищої ради правосуддя з будь-якого джерела обставин, що можуть свідчити про вчинення суддею дисциплінарного проступку, або за ініціативою Дисциплінарної палати, Комісії з питань доброчесності та етики чи Вищої кваліфікаційної комісії суддів у випадках, визначених законом;

– у разі відсутності судді, скаржника розгляд дисциплінарної справи здійснюється Дисциплінарною палатою без їх участі, крім випадків, коли суддя не був повідомлений або повідомлений з порушенням закону;

– суддя та скаржник мають бути повідомлені про засідання Дисциплінарної палати не пізніше, ніж за три дні до дня його проведення та шляхом розміщення відповідної інформації на офіційному веб-сайті Вищої ради правосуддя.

Конституційний Суд визнав усі ці положення неконституційними, але, здається, йому забракло часу, щоб виписати аргументи на користь цього висновку, або й самих аргументів.

Фактично мотивування неконституційності обмежилось такими розмитими реченнями: «Конституційний Суд України виходить із того, що врегульовані ... питання дисциплінарного провадження та притягнення судді до дисциплінарної відповідальності мають узгоджуватися з конституційним принципом незалежності суддів.

Крім того, дисциплінарна справа щодо судді має розглядатися з дотриманням розумних строків та застосуванням процедур, які повною мірою гарантують йому захист. Дисциплінарне провадження не повинне передбачати жодних оцінок судових рішень, оскільки такі рішення підлягають апеляційному перегляду, а також повинні існувати фільтри для розгляду безпідставних по суті скарг.

Аналіз оспорюваних положень ... дає підстави для висновку, що вони не забезпечують розумної, домірної (пропорційної) та передбачуваної процедури дисциплінарного провадження щодо судді, справедливого та прозорого притягнення судді до дисциплінарної відповідальності».

І якщо неконституційність положень стосовно скорочення строків у дисциплінарному провадженні ще можна якось виправдати такою мотивацією, то зовсім не зрозумілим,

чому, на думку Конституційного Суду, є неконституційним положення про те, що дисциплінарне провадження починається після отримання скарги чи повідомлення щодо дисциплінарного проступку судді або після самостійного виявлення членами Вищої ради правосуддя з будь-якого джерела обставин, що можуть свідчити про вчинення суддею дисциплінарного проступку, або за ініціативою Дисциплінарної палати, Комісії з питань доброчесності та етики чи Вищої кваліфікаційної комісії суддів.

### Що далі?

Рішення Конституційного Суду у цій справі є далеко не найкращим прикладом якості вмотивування, яке хотілося б очікувати від високооплачуваних суддів Конституційного Суду. Думаю, така аргументація єдиного органу конституційної юрисдикції не влаштує ні сторони конституційного провадження, ані зацікавленого читача.

Щодо суті, то цілком очікуваним і закономірним був висновок Конституційного Суду про неконституційність скорочення складу Верховного Суду у запропонований законом спосіб. Наразі цю ідею потрібно відкинути.

З іншого боку, на мою думку, Конституційний Суд залишив можливість Президенту як ініціатору реформи, а також парламенту:

- вмотивовано встановити справедливі розміри суддівської винагороди, щоб вони не так сильно відрізнялися між суддями судів різних рівнів, а також були соціально справедливими, зберігаючи при цьому достатньо гарантій фінансової незалежності;

- пришвидшити формування Вищої кваліфікаційної комісії суддів за новими конкурсними правилами добору, повністю усунувши Вищу раду правосуддя від процесу добору;

- створити Комісію з питань доброчесності та етики як незалежний, зокрема і від Вищої ради правосуддя, орган, скоригувавши її функції з урахуванням рішення Конституційного Суду;

- переглянути правила дисциплінарної процедури в бік покращення справедливості та ефективності дисциплінарної процедури (*ЦППР (https://www.pravo.org.ua/ua/news/20874277-rishennya-konstitutsiyного-sudu-pro-nekonstitutsiynist-sudovoyi-reformi-zelenskogo-yuridichniy-analiz). – 2020. – 12.03).*

## Без введення надзвичайного стану заходи щодо обмеження прав і свобод людини і громадянина задля запобігання поширення на території України коронавірусу COVID-19 є неконституційними

**Ш**істнадцятого березня 2020 року, Кабінет Міністрів України ухвалив Розпорядження № 290-р «Про внесення зміни до розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 березня 2020 р. № 287» та Постанову № 215 «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 11 березня 2020 р. № 211». Відповідно до цих документів Уряд на додачу до вже діючих обмежень ввів додаткові карантинні заходи для запобігання поширенню гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2.

17 березня 2020 року, на позачерговому пленарному засіданні Верховної Ради України,

кликаною за вимогою Президента України (лист № 01-01/204 від 16.03.2020 року), Парламент ухвалив Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникнення і поширення коронавірусної хвороби (COVID-19)» від 16.03.2020 року, яким, зокрема, вносяться зміни до КУпАП України та КК України стосовно відповідальності за порушення у цій сфері.

ЦППР вже раніше звертав увагу на те, що обмежуючі заходи, запроваджені Урядом та Президентом України в березні 2020 року задля запобігання та протидії поширенню коронавірусної хвороби



(COVID-19), які суттєво обмежують конституційні права і свободи людини і громадянина, не можуть запроваджуватися поза межами надзвичайного чи воєнного стану, а тому вони є неконституційними з правової точки зору.

ЦППР нагадує, що відповідно до Конституції України та Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» від 16.03.2000 р., в Україні існують легальні правові механізми для боротьби з пандеміями, що створюють загрозу життю і здоров'ю значних верств населення. Зокрема, закон передбачає можливість тимчасового введення надзвичайного стану в Україні чи в окремих її місцевостях при виникненні надзвичайних ситуацій природного характеру, що призвели чи можуть призвести до людських та матеріальних втрат, створюють загрозу життю і здоров'ю громадян.

Введення надзвичайного стану передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози та забезпечення безпеки і здоров'я громадян, нормального функціонування національної економіки, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, захисту конституційного ладу.

Відповідно до ч. 3 ст. 83, п. 31 ч. 1 ст. 85, п. 21 ч. 1 ст. 106 Конституції України, а також ст. 5 вищезгаданого Закону надзвичайний стан в Україні або в окремих її місцевостях вводиться Указом Президента України, який підлягає затвердженню Верховною Радою України протягом двох днів з моменту звернення Президента України. В такому Указі Президента України зазначаються:

- обґрунтування необхідності введення надзвичайного стану;

- межі території, на якій вводиться надзвичайний стан;

- час, з якого вводиться надзвичайний стан, і строк, на який він вводиться;

- перелік і межі надзвичайних заходів, вичерпний перелік конституційних прав і свобод людини і громадянина, які тимчасово обмежуються у зв'язку з введенням надзвичайного стану, а також перелік тимчасових обмежень прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень;

- органи державної влади, органи військового командування та органи місцевого самоврядування, яким доручається здійснення заходів надзвичайного стану, та межі їх додаткових повноважень;

- інші питання, що впливають із Закону «Про правовий режим надзвичайного стану».

З огляду на це закликаємо Главу держави як гаранта додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, а також Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади неухильно додержуватися та діяти строго в межах Конституції України та не вводити додаткових обмежуючих заходів усупереч тим юридичним механізмам, які передбачені Конституцією та законами України, адже відповідно до ст. 64 Конституції України, конституційні права і свободи людини і громадянина можуть бути обмежені лише у випадках, прямо передбачених самою Конституцією України (*ЦППР (https://www.pravo.org.ua/ua/news/20874288-bez-vvedennya-nadzvichaynogo-stanu-zahodischodo-obmegeennya-prav-i-svobod-lyudini-i-gromadyanina-zadlya-zapobigannya-poshirennya-na-teritoriyi-ukrayini-koronaviru-covid-19-e-nekonstitutsiynimi). – 2020. – 17.03).*

Шишкін В., член Науково-консультативної ради Конституційного Суду України, суддя Конституційного Суду України у відставці

## Земля – це наше національне багатство! Правова позиція

**Ш**ановні Друзі, мав офіційне звернення від судді Конституційного Суду щодо висловлення моєї науково-консультативної позиції стосовно трактування положень статей 13 і 14 Конституції України – земля як «національне багатство» і «об'єкт власності Українського народу». Звернення офіційне відповідно до закону і моя відповідь є також офіційною.

Представники громадянського суспільства мали намір оприлюднити цей документ для ознайомлення з ним громадян України.

Через інтернет-сайт Суспільна система повідомлення пройшло, а через інтернет-сайт Івана Петухова UA.T або I-UA блокується.

Мабуть наша влада хоче щоб чули лише їхній голос, а інші думки нашому народу чути заїсть.

Прошу всіх, хто може поширити цей офіційний документ, інших засобів доведення його до народу в нас немає.

\*\*\*

Земля – це наше національне багатство!  
Правова позиція

Захист Рідної Землі

Судді Конституційного Суду України

Сасу Сергію Володимировичу

Шановний Сергію Володимировичу!

Вашим листом від 27 січня 2020 року вих. № 351-005-25/241 запропоновано мені висловити позицію щодо питань, які порушені у конституційному поданні 46 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення деяких положень статей 13 і 14 Конституції України.

Керуючись частиною четвертою статті 59 Закону України «Про Конституційний Суд України», пунктом 1 § 43 Регламенту Конституційного Суду України, Положенням про Науково-консультативну раду Конституційного Суду України висловлюю позицію, яка послідовно ґрунтується на концепті, якій ще було закладено у проекті Рішення Конституційного Суду в 2009 році.

Суб'єкт конституційного падання – 46 народних депутатів України просять Конституційний Суд України надати офіційне тлумачення положень, що містяться у першому реченні статті 13, частини першої статті 14 Конституції України щодо ролі Українського народу, як носія суверенітету, який здійснює владу безпосередньо через референдум, у визначенні основних засад правового статусу землі – як основного національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави, та об'єкту власності Українського народу у системному зв'язку із положеннями першого речення Преамбули, статті 1, частини другої статті 3, частини другої статті 5, частини четвертої статті 13 Конституції України. Зважаючи на визначені авторами подання межі предмету тлумачення окреслюю свої погляди двома блоками.

### *1. Загально-конституційний аспект розуміння землі як національного багатства.*

Земля є об'єктивною реальністю, яка, незалежно від бажання людства, має природне походження, як результат багатомільйонного еволюційного космічного розвитку природи. Саме тому відношення до землі не може знаходитися навіть близько у одному ряду з тими речами, які виробляє людство для свого життєзабезпечення і які об'єктивно можуть перебувати у товарному обігу. Утилітарний підхід до землі, як до товару у сенсі купівлі-продажу і товарного обороту, який нам сьогодні нав'язують носії політичної влади в Україні, є злочином проти Творця цієї землі і людського майбутнього.

Визначально-концептуальна основа стосовно належності Українському народу природних ресурсів, які є на території Української держави, впливає із об'єктивно-природного і юридично закріпленого стану всього нашого народу, як носія суверенітету (частина друга статті 5 Конституції України). Саме про такий Верховний статус Українського народу щодо

розпорядження природними ресурсами і, зокрема землею, вперто не згадують носії публічної влади під час цитування вказаної конституційної статті, обмежуючись лише згадкою, що народ є джерелом їхньої влади.

Окремі сфери суспільних відносин, що пов'язані із землею становлять юридичний аспект, який регулюється приписами нормативних актів в різних галузях права, а стійка природна неоднорідність землі зумовлює ще й диференціацію її правового режиму залежно від категорійності земель, окремих угідь та інших особливостей. Виходячи із цього, землю, як об'єкт правової регламентації виділено (виокремлено) законодавчим шляхом, безпосередньо і в Конституції України, із переліку інших природних об'єктів з урахуванням її призначення, специфічної і особливої ролі та функції.

У питанні статусу землі має закоркуватись у свідомості, що відповідно до частини першої статті 13 Конституції України: "Земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу". За тим же концептуальним напрямом уже в частині першій статті 14 Основного Закону України виокремлене і конкретизоване одне із принципових положень, закріплених у зазначеній частині першої статті 13 Конституції України, а саме – землю оголошено основним національним багатством, тобто її віднесено до складників у сукупності матеріальних і духовних благ всього українського суспільства. У цій же нормі акцентовано, що таке багатство перебуває під особливою охороною держави, тобто під охороною інституцій державної влади (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України тощо), їхні ж посадові та службові особи повинні скеровувати всі свої зусилля на охорону цього багатства, а не розбазарювати його або допомагати злодіям у його розкраданні.

Зазначені доктринальні положення Конституції України обумовлюють всю засадничу стратегію регулювання наявних

земельних відносин, зважаючи як на сучасні потреби суспільства, так і орієнтуючись на потреби наступних поколінь, тобто закладаючи орієнтири на перспективу.

Визнання землі основним національним багатством, яке перебуває під особливою охороною держави, обумовлює у розумінні ролі землі як мінімум у трьох її значеннях, а саме:

1) територіального базису знаходження (проживання) народу, тобто має місце її територіальна державо-утворювальна сутність – територіальний просторовий ареал виникнення, формування та подальше історичне існування відповідної нації. Зазначена особливість відображає територіальний суверенітет України (стаття 2 Конституції України) і кореспондується з її найважливішою функцією української держави, спрямованою на захист суверенітету, територіальної цілісності, національної і економічної безпеки всього Українського народу, яка закладена у частині першій статті 17 Конституції України. У такому аспекті, землю, у значенні єдиного загальнонаціонального земельного фонду (землі будь-яких відповідних категорій), суспільство і носії публічної влади повинні обов'язково розглядати як особливий об'єкт державно-національного суверенітету і нашої національної безпеки. Земля для українців є територіальною ОСНОВОЮ Української нації;

2) природного репродуктивного ресурсу – життєзабезпечувальна функція матеріально-біологічного існування нашої нації. Цінність цього об'єкта природи пов'язана з його багатофункціональним призначенням забезпечувати насамперед, загальнонародні та загальнодержавні інтереси, зокрема в умовах наростаючої планетарної продовольчої кризи і обмежених ресурсів питної води. Земля є основним засобом виробництва харчових продуктів в сільських, лісових та водних господарствах, який у цих галузях нічим не можна замінити, що поряд з роллю природного об'єкту обумовлює її економічні, соціальні, політичні та інші функції. У цьому аспекті особливої значення набувають землі саме сільськогосподарського призначення, як репродуктивна умова життєздатності і

збереження генофонду Українського народу (стаття 16 Конституції України);

3) засобу безпосередньої виробничої діяльності, який пов'язаний з різноманітною плодючістю землі сільськогосподарського призначення. У процесі взаємодії із родючою землею людство послуговується необхідними для забезпечення свого подальшого життя природними речовинами, отриманими від продуктивності землі. Вказане обумовлює специфіку суспільних відносин щодо права користування (частина друга стаття 13 Конституції України) землею, вже як об'єктом виробничої діяльності щодо отримання продуктів щоденного вжитку людини, підкреслюю – саме користування, а не володіння.

Найважливішою ознакою землі, у порівнянні з іншими нерухомими об'єктами, які можуть бути майном, є її абсолютна нерухомість, оскільки вона територіально не може бути перенесеною в інше місце. Вказана особливість землі є підґрунтям для комплексного правового регулювання різних аспектів статусу землі як безпосередньо, так і в контексті з більш широкою сукупністю різних компонентів навколишнього середовища, якими є природні ресурси.

Вказані ролі землі обумовлюють: по-перше, специфічний уособлений статус правового режиму землі, порівняно з іншими матеріальними чи духовними об'єктами національного багатства; по-друге, підпорядкованість правового регулювання режиму інших природних об'єктів правовому статусу землі, як основної матеріальної цінності, що належить на праві власності всьому Українському народові та підлягає особливій охороні з боку держави.

Зasadничо-висхідні принципи Основного Закону України щодо землі як національного багатства і одночасно об'єкту власності всього Українського народу були закладені установчою владою у Розділі I Конституції України. Вони визначають основу нашого конституційного ладу і підвалини суспільних відносин в Україні, тому є обов'язковими орієнтирами для всього суспільного життя

в Україні. Зміна цих принципів є зміною конституційного ладу у державі. Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно Українському народу, як носію суверенітету і це право не може буди узурповане державою, її органами або посадовими особами (частина 3 статті 5 Конституції). Узурпація залишається узурпацією незалежно від того, в який саме спосіб вона відбувається – у авторитарно-силовий чи у, нібито, «законодавчо-лагідний». Зміну ж висхідних положень конституційного ладу, що визначені у Розділі I Конституції України, можливо здійснити лише одним способом – завершальним рішенням всеукраїнського референдуму (стаття 156 Конституції України).

Народні депутати, президент і урядовці, ініціюючи проекти законів та готуючись до прийняття і видання закону, зобов'язані беззаперечно керуватись у своїй діяльності саме приписами, вказаними у Розділі I Конституції України, як доктринальними настановами. Розробляючи законопроекти, пропагуючи їх у суспільстві та приймаючи за основу – ні Президент, ні Кабінет Міністрів, ні народні депутати не запитали у носія суверенітету його бачення щодо можливості, порядку і способу набуття індивідуального права власності на землю, особливо на землю сільськогосподарського призначення.

Вказаними діями носії вищої публічної влади, нехтуючи визначальними для конституційного ладу в Україні положеннями статей 13 і 14 Конституції України, здійснили спробу, в завуальованій формі, фактично змінити вказані принципи конституційного ладу у державі.

Виходячи із наведених засадничих положень і згідно з імперативною настановою частини другої статті 19 Конституції України, всі носії публічної влади (президент, народні депутати, міністри, державні службовці тощо), зобов'язані діяти лише на підставі Конституції і законів України. Саме це і обумовлює їхню поведінку, а в іншому випадку вони є порушниками свого статусу і узурпаторами влади. Суспільно-політична проблема, що пов'язана з можливим продажем землі в Україні

стала реальною загрозою «громадянській злагоді на землі України» (речення шосте Преамбули Конституції України). Крім того, політичні спекуляції на тему можливого фактичного продажу землі, за умови однобокої та заангажованої позиції Президента України і Кабінету Міністрів України, – створює суттєву загрозу державності, яку у 1991 році відродив Український народ; нівелює конституційні обов'язки держави (читай державної влади) «сприяти консолідації та розвитку української нації» (стаття 11 Конституції України), «зберігати генофонд Українського народу» (стаття 16 Конституції України). Все це разом приводить до суттєвого уповільнювання розвитку України як «суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави» (стаття 1 Конституції України).

Варто звернути увагу на маніпуляційний трюк владної пропаганди щодо референдуму про ринок землі для іноземців. Такий референдум взагалі не може бути проведеним, тому що він за правовою природою є антиконституційним, оскільки суперечить конституційним положенням статей 13 і 14 Основного Закону України, в яких однозначно містяться застереження, що перешкоджають проведенню такого референдуму – земля є національним багатством і об'єктом власності Українського народу. Таким чином, лише громадяни України можуть мати право власності на землю, а не будь-хто інший.

## ***II. Право власності на землю у конституційному аспекті.***

Визначення сфери конституційної гарантії права власності залежить від виду власності, що обумовлює відповідні підходи (стандарти) до конкретного об'єкту. Такі підходи можуть максимально забезпечувати право власності, якщо власність є абсолютною для реалізації людиною цілі набуття речі у власність. Однак, суспільство може сформулювати та застосувати інші підходи щодо права на власність, яка виконує важливо суспільні функції і є необхідною для його існування. Уніфікації підходів тут не може бути, оскільки має місце різне цільове призначення у послугуванні відповідним правом власності на об'єкт.

Право власності саме на землю має подвійну конституційно-правову природу – 1) об'єкт права власності Українського народу, що одночасно має статус національного багатства. Такий статус землі обумовлює неподільність об'єкту, що є застереженням щодо абсолютизації претензій на отримання права власності на землю; 2) об'єкт права власності та господарювання конкретного суб'єкта – громадянина, юридичної особи, держави. Конституція України визначила три рівноправних суб'єкти (частина друга статті 14). Звідциля, логічним є визначення пріоритетності у набутті права власності на землю, виходячи із потреб суспільства, зважаючи також ще й на те, що право власності і право користування не є тотожними.

У концептуальному підході до встановлення і регулювання права власності на землю, особливо щодо землі сільськогосподарського призначення, право власності на землю саме Українського народу (суспільства) може бути пріоритетним над правом індивідуума і обумовлювати встановлення обмежень не лише у розпорядженні наданим правом, а й взагалі у наданні комусь індивідуально такого права. Тим паче, що частина друга статті 13 Конституції України говорить лише про право громадянина на користування природними об'єктами права власності народу, а таким чином і землею. До того ж, пріоритетність може проявлятися, навіть щодо певних категорій і видів землі. Зокрема, в статті 23 Земельного Кодексу України було вказано на пріоритетність земель сільськогосподарського призначення (особливий статус) у порівнянні з іншими видами земель. Надання землі статусу основного національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави, покладає на органи державної влади, а також на органи місцевого самоврядування загальний обов'язок забезпечити регулювання раціонального використання та охорону земельних ресурсів України. Виконання цього обов'язку забезпечується здійсненням вказаними органами низки повноважень і функцій щодо управління об'єктами земельної власності чи спрямованих на охорону земельних ресурсів.

Правила, які унормовують регулятивні і наглядові процедури щодо права власності на землю сільськогосподарського призначення, яка природньо виконує суспільно важливу функцію забезпечення життєздатності народу, визначають – які саме дії можуть бути у розпорядженні (в арсеналі) власника. Якщо такі правила позбавляють власника певних видів поведінки зі своєю власністю, то такі види поведінки залишаються поза межами абсолютизованого права власника (наприклад, власнику предметів мистецтва, що мають статус національного надбання, заборонено здійснювати їх продаж за кордон).

Можливість, а в певних ситуаціях і необхідність обмежити реалізацію права власності на землю, безпосередньо впливає із положень Конституції України про те, що: 1) Україна є соціальною державою (стаття 1), що покладає на існуючу в ній публічну владу зобов'язання дбати про збереження життя, належного здоров'я та достойного існування людини (стаття 3), а також гармонійного існування загалом (суспільства), як сукупності людей, які довірили їй (публічній владі) виконувати функції правління; 2) власність зобов'язує. Власність не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству“ (частина третя статті 13), тобто розпорядник власності має також одночасно і суспільні зобов'язання (виключенням є майно безпосередньо особистого значення); 3) «використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію та природні якості землі» (частина сьома статті 41). Як бачимо, навіть у статті 41 Конституції України, в якій концептуально закріплено конституційне право приватної власності людини, індивідуальне зобов'язання власника щодо збереження природної якості землі виокремлено в самостійне положення, а стаття 66 Основного Закону України ще і містить для кожного зобов'язання не заподіювати шкоду природі, а таким чином і землі.

Варто зазначити, що Конституційний Суд України також неодноразово висловлював свою позицію, що власність гарантує не

лише права власників, а й покладає на них певні обов'язки. Така позиція корелює із положеннями Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 року, за якими державам-учасникам договору дозволено за допомогою національного закону використовувати певні регулюючі механізми користування об'єктами права власності відповідно до суспільних потреб, внутрішньої соціальної та економічної політики. У статті 1 Першого протоколу до Конвенції йдеться про те, що „ніхто не може бути позбавлений свого майна інакше як в інтересах суспільства і на умовах, передбачених законом або загальними принципами міжнародного права. Проте попередні Положення жодним чином не обмежують право держави вводити в дію такі закони, які, на її думку, є необхідними для здійснення контролю за користуванням майном відповідно до загальних інтересів або для забезпечення сплати податків чи інших зборів або штрафів”.

До того ж, вказаний припис Конвенції стосується права на звичайну власність, а власність, яка має ще й статус національного багатства потребує додатково вагомих захисних механізмів від індивідуального егоїзму.

Гарантування права власності на землю, про що йдеться у частині другій статті 14 Конституції України – одна з важливих функцій держави. Конституція України (стаття 13) зобов'язує державу забезпечувати захист прав усіх суб'єктів права власності, проголошує непорушність права приватної власності та закріплює положення про те, що ніхто не може бути протиправно позбавлений своєї власності (частина четверта статті 41). Саме у цьому то і полягає сутність гарантій права власності – не можна протиправно її позбавити, а не в її, як багато хто трактує в необмеженій абсолютизації права на отримання у власність чогось. Такий підхід безпосередньо стосується набуття права власності на частку (ділянку), яка є національним багатством всього Українського народу.

Зосереджую увагу на юридично-філологічних особливостях значення слова «гарантується» у тексті вказаної норми.

Гарантування не є тотожним слову забезпечення чого як мантру, вимагають прихильники негайної і фактично повної, приватизації в Україні земель сільськогосподарського призначення. Для урозуміння юридичного навантаження дієслів, варто подивитись конструюючи статтю 10 Конституції України, де зазначено – функціонування української мови забезпечується, використання мов національних меншин гарантується, вивчання мов міжнародного спілкування держава лише сприяє (частини друга, третя, четверта). Поступово втрачається імперативне значення вказаних дієслів оскільки має місце їхнє різне юридично зобов'язальне навантаження.

Варто також звернути увагу на те, що конституційне гарантування права власності не покладає на суспільство або на державу, як управлінський інститут суспільства кореспондуючого обов'язку забезпечити приватизацію природних об'єктів, зокрема і землі. Конституція України встановлює лише можливість регулювати закони порядок використання природних ресурсів і не більше того. Серед усіх видів і категорій земель, саме земля сільськогосподарського призначення додатково потребує спеціального регулювання або, навіть, обмеження у набутті на неї права власності та захисту від її абсолютизованої за намірами схоластичних політиків «прихватації», оскільки така земля несе функцію життєзабезпечення і подальшого існування Українського народу.

Закон дійсно може визначити порядок набуття права на вказану власність (частина друга статті 14 Конституції України), але лише за умови системної єдності положень статей 5, 13, 14 Основного Закону України – тобто, у разі якщо носій суверенітету (народ) дасть згоду на таке поводження з національним багатством і з цим специфічним об'єктом права власності всього Українського народу. Всенародна згода (волевиявлення), відповідно до статті 69 Конституції України здійснюється через всеукраїнський референдум або через якусь іншу форму безпосередньої демократії – однак волю суверена публічна влада зобов'язана з'ясувати.

Конституція України, закріпивши за представницьким органом всього Українського народу – Верховною Радою України (парламентом) виключне право, законодавчого регулювання всіх правовідносин стосовно використання природних ресурсів і встановлення правового режиму власності (частина друга статті 14, пункти 5, 7 частини першої статті 92) надала можливість цьому органу країни регулювати правові відносини у земельній сфері, але з позиції балансу інтересів індивідуума і суспільства. Про це кажуть і акти Конституційного Суду України (Рішення: від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005 (справа про постійне користування земельними ділянками); від 20 червня 2007 року № 5-рп/2007 (справа щодо кредиторів підприємств комунальної форми власності)). До того ще додається, що відповідно до частини другої статті 19 Конституції України домінантними є висхідні положення Розділу I Основного Закону України.

Тим, хто поверхово маніпулює так званим досвідом інших країн чи правових систем, маю пригадати, що Європейський Суд з прав людини у пункті 46 справи «Джеймс та інші проти Об'єднаного Королівства» (1986р.), у пункті 87 справи «Колишній король Греції та інші проти Греції» (2000р.) зазначив, що він дотримується думки, що національні органи влади, з огляду на безпосереднє знання своїх суспільств та їх потреб, знаходяться у кращому становищі ніж міжнародний суддя для оцінки того, що становить «громадський інтерес» у відповідному суспільстві. Суд вважає природним, що поле розсуду, надане національній законодавчій владі для реалізації соціальної та економічної політики, має бути широким, тому буде поважати судження національного законодавця стосовно того, що становить «громадський інтерес», доки таке судження не буде явно необґрунтованим.

Виходячи із системного підходу і концептуального розуміння положень статей 1, 2, 3, 5, 13, 14, 16, 17, 41, 66 Конституції України, набуття права власності на землю, особливо сільськогосподарського призначення, як нашого національного багатства і репродуктивного базису, може бути обмежено в

інтересах суспільства і дбання про збереження сфери життєзабезпечення нинішньому і прийдешнім поколінням Українського народу, а остаточно рішення має бути за носієм суверенітету – НАРОДОМ (*Взору* (<https://vgoru.org/index.php/template/novini-ukrajini/item/51872-proshu-vsikh-khto-mozhe-poshurtsei-ofitsiinyi-dokument-inshykh-zasobiv-dovedennia-ioho-do-narodu-v-nas-nemaie-shyshkin>). – 2020. – 16.03).

*vgoru.org/index.php/template/novini-ukrajini/item/51872-proshu-vsikh-khto-mozhe-poshurtsei-ofitsiinyi-dokument-inshykh-zasobiv-dovedennia-ioho-do-narodu-v-nas-nemaie-shyshkin*). – 2020. – 16.03).

## Прудивус О., член Вищої ради правосуддя, член Другої Дисциплінарної палати Я взагалі проти такого словосполучення «судова реформа»

(Інтерв'ю)

### «У нас має бути українське правосуддя»

– *Олегу Васильовичу, невдовзі сплине третій термін, визначений для пропонування міжнародними організаціями своїх кандидатів до складу конкурсної комісії. Чи запрацює ВККС бодай до літа? Як ви ставитесь до того, що українські ЗМІ звинувачують вас у бойкоті реформи?*

– Це наклеп. Я впевнений, що всі, хто пише подібні речі, добре знають, що відбувається насправді. Ми скликали круглий стіл, на який запросили всю юридичну спільноту, і ніхто до нашої роботи претензій не мав. Все, що ВРП могла зробити у цій ситуації, вона зробила, навіть більше.

– *Хто має формувати склад ВККС і чи можна залучати іноземних експертів до формування органів судової влади з огляду на принцип незалежності і нашої держави, і судової влади?*

– Щодо іноземних експертів скажу, що вони можуть брати участь у формуванні судової системи, але обирати мають, звичайно, громадяни України. До речі, я вважаю вдалим приклад створення Вищого антикорупційного суду. Міжнародні експерти висловлювали свою думку, її брали до уваги. Але рішення приймала ВККС, а не міжнародні експерти.

Як на мене, ми мусимо використовувати досвід зарубіжних партнерів, тому що він досить вдалий. Але формування системи правосуддя кожної країни має виходити із національної свідомості, і у нас має бути українське правосуддя так само, як кожна країна має своє: Франція – французьке, Німеччина – німецьке, Польща – польське тощо.

Я досліджував системи правосуддя цих країн, вони абсолютно різні. Але при цьому кожна виходить з національної свідомості. І кожна є потужною.

Саме ВРП відповідає за формування ВККС, а не конкурсна комісія, яка є лише допоміжним органом. Що стосується того, хто має обирати ВККС, то вважаю, що вдалим був попередній варіант, коли юридичні спільноти обирали своїх кандидатів. Судді обирали суддів, адвокати – адвокатів, науковці – науковців...

### «Ми втратили суддів, які були порядними і зразковими»

– *У США суддя – це виборна посада. Чи було б доцільно запровадити таку систему правосуддя в Україні?*

– Я категорично проти. Мені дуже цікаво, як можна буде провести такі вибори? Чи у певному сегменті, чи це має бути представник політичної партії?

Між іншим, у радянські часи саме так все й відбувалось, суддів першої інстанції обирали. Я тоді ще не працював у системі правосуддя, навіть не закінчив юридичного закладу, але жив у ті часи. Не знаю, як це відбувалось на практиці, але сьогодні для мене вибори судді неприйнятні. У нашій політичній системі будь-які вибори мають політичний характер. А служитель Феміди має бути аполітичним. Якщо суддя буде політичним, це вже не суддя.

– *Тобто вам попередня судова реформа подобалася більше?*

– Я цього не казав. Я лише висловив думку щодо формування Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.



Загалом мені слово «реформа» не дуже подобається. Адже коли у 1991 році я вступав до Національної юридичної академії України ім. Ярослава Мудрого, розмови про судову реформу тільки починались. І досі не закінчилися. Не може судова реформа тривати 30 років!

Я взагалі проти цього словосполучення – «судова реформа». Адже політичні системи змінювалися, і кожна з них змінювала систему судоустрою. Не знаю, то були реформи чи підлаштування судової влади під себе. Однак ситуація складається все гірше. Те, що ми позбулися кількох тисяч суддів, які за власним бажанням пішли у відставку, є великою втратою. Ми втратили суддів, які були порядними і зразковими.

– Але існує думка, що правосуддя не змінюється. Адже є кандидати на посаду судді, які склали тести та пройшли конкурс ще у 2013 році. Багато хто пише у «Фейсбуку», що існує певний моноліт суддів, які нікого не хочуть пускати у систему.

– Це нісенітниця. Коли я потрапив у адміністративну юстицію, то побачив у суді досвідчених, грамотних та мудрих суддів, але прийшли й молоді судді. І цей симбіоз був найкращим та дуже ефективним.

– Чому ж тоді такі низькі показники довіри до суду?

– А хто формує рейтинги? Звідки беруться ці оцінки? Коли я безпосередньо працював у суді, то всі, хто приходив до установи – позивачі, відповідачі, проходили опитування, яке неодноразово проводили працівники суду. І давали оцінку. Більш як 80% відвідувачів висловлювали довіру до суду.

Навіть особи, не на користь яких ухвалювались рішення, виявляли довіру. А негативні рейтинги формувалися задля того, щоб дискредитувати не лише судову владу, але й Україну як незалежну самостійну державу. Я не знаю, хто це робив, але цифри штучні. Якби люди не довіряли, то ніхто до суду не прийшов би. Проте, як показує статистика, справ все більше і більше, люди звертаються з позовами все частіше. Навіщо звертатися до суду, якщо ти йому не довіряєш?! Це ж елементарна логіка.

– Нині у Раді перебувають матеріали щодо призначення майже 600 суддів. На якій вони стадії й коли можна очікувати внесення подань Президенту про їхнє призначення?

– Ми ще не бачили рішення Верховного Суду. Про те, що рішення прийняли на користь кандидатів у судді, ми довідалися із засобів масової інформації. Тексту досі нема. Коли буде текст рішення, тоді визначимося, що робити далі. Сподіваюся, це вдасться зробити якомога швидше. Адже ми розуміємо, що сьогодні склалася кричуща ситуація з наповненням судів суддівськими кадрами.

**«Ми не можемо зобов'язати міжнародні організації нам допомагати»**

– Відсутність ВККС блокує не лише скорочення штату Верховного Суду, але й завершення кваліфікаційного оцінювання та проведення добору на суддівські посади. ВРП могла б впоратись із цими функціями?

– Насамперед має бути воля законодавця щодо цього. Але я думаю, що завдяки своєму потенціалу Вища рада правосуддя могла б впоратись. Та це дуже серйозне питання, адже ця робота має певні особливості, для неї необхідні певні навички. Оцінювати не так просто. Втім, якщо така безвихідна ситуація, то ми маємо щось робити, якось рухатись.

Сьогодні ситуація щодо наповненості судів жахлива. 23% мають менше від половини необхідного складу. Обов'язок вирішити цю проблему, звісно, лежить на законодавцеві, і він може це зробити дуже оперативно – шляхом унесення законодавчих змін. Адже ми не можемо зобов'язати міжнародні організації нам допомагати і когось пропонувати. Наше законодавство не є обов'язковим для іноземних держав.

– Але ж є міжнародна організація, яка також співпрацювала з Україною у цій сфері, й вона запропонувала своїх кандидатів...

– Але ця організація не охоплюється поняттям «імперативна норма закону», яка визначає суб'єктів формування складу конкурсної комісії. А ті, кому це дозволено, не роблять цього. Ми не можемо їх змусити. Як можна якогось іноземця до чогось зобов'язати за допомогою українського закону?

**«Скорочення строків негативно впливає на права суддів щодо захисту»**

– *Недавно ВРП скасувала дисциплінарне стягнення для судді з Полтави Лариси Гольник. За рішенням ДП, ця суддя не тільки розміщувала образливі дописи у «Фейсбуку», а й фактично організувала зрив зборів суддів, заручившись підтримкою громадськості. Чи означає це рішення дозвіл іншим суддям висловлювати у соцмережах усе, що вони думають про своїх колег, звертатися по допомогу до активістів?*

– Це право судді – розміщувати дописи у соцмережах, однак вона має демонструвати виключну повагу і до колег, і до громадськості. Стосовно конфлікту, про який ви згадали, я не можу сьогодні нічого коментувати, адже саме мені розподілили чергову скаргу голови суду на Л.Гольник. Тож я не хотів би висловлюватися із цього приводу.

Але якщо абстрагуватися від конкретного прізвища, то йдеться про те, на які теми може спілкуватися суддя з громадськістю чи стороною процесу. Не всі теми можуть бути забороненими. Якщо предметом обговорення є погода, чиєсь самопочуття, то це не несе жодних негативних наслідків для судді. Але якщо предметом спілкування є справа, яку розглядає служитель Феміди, то це неприпустимо. Суддя ні з ким не повинен говорити про справи, які розглядає та в яких приймає рішення. Це моя думка.

– *За новими правилами, ВРП може самостійно ініціювати дисциплінарне провадження проти судді. Ви вже користувалися цією можливістю?*

– Наша дисциплінарна палата ще не відкривала за власною ініціативою справ, але вважаю, що це позитивна новела – мати таку можливість.

– *Якими мають бути етичні вимоги до судді? Ми сьогодні бачимо, як високопосадовці викликають повій, відвідують стриптиз. Чи припустима така поведінка для судді? Крім того, недавно одна законниця похизувалась у соцмережі фотографією з особою, підозрюваною у вбивстві. Як до цього ставитесь?*

– До приватного життя будь-якої особи я ставлюсь з великою повагою. І до вирішення таких питань слід підходити максимально тактовно. Втім, суддя – це публічна особа, тож його публічна діяльність не повинна стосуватися чогось іншого, крім виконання повноважень судді, а також того, що передбачено законом.

Що ж до фотографії з підозрюваним, то тут важко давати якусь оцінку. Якщо, наприклад, суддя не розглядає цієї справи. А людина вважається невинною, доки суд не довів протилежного.

– *Нововведення передбачають прискорення розгляду дисциплінарних проваджень щодо суддів. Як складається на практиці? Яка спостерігається тенденція щодо надходження скарг на суддів після внесення змін до законодавства?*

– Ми намагаємось балансувати у цій ситуації, захищати права будь-якої сторони. Але скорочення строків негативно впливає на права суддів щодо власного захисту.

Що стосується скарг, то ми підготували статистику. Втім, проаналізувавши її, зрозуміли, що кількість майже не змінилася.

**«Предметом публічного обговорення має бути оцінка конкретних дій судді»**

– *Яке ваше ставлення до прямих трансляцій засідань Ради? Чи вважаєте правильним, що їх скасували? Що краще для авторитету правосуддя?*

– Ми не скасовували трансляції, просто конкретизували, в яких випадках вона має відбуватися. Тут питання досить серйозне, адже потрібно розуміти, якою є мета таких трансляцій.

Предметом публічного обговорення має бути оцінка конкретних дій судді та остаточне рішення. Адже що цікавить суспільство? Чи порушив суддя правило, чи поніс покарання. Мені, наприклад, не відомо, в яких ще країнах відбувається трансляція дисциплінарних проваджень. Адже їхня мета полягає в тому, щоб суддя отримав покарання за певне порушення.

Суспільство завдяки цьому розуміє, що судова влада йому підзвітна. А для цього

рішення дисциплінарної палати мають бути максимально зрозумілими, щоб будь-хто почитав і зрозумів, про що йдеться.

– Коли я читала рішення дисциплінарних палат, то формувала певну думку про суддів. Однак часто під час перегляду трансляції засідання, на яке законник приходив оскаржувати рішення, мого враження кардинально змінювалося на користь судді. Тому я не погоджуюся, що трансляції впливають на авторитет судової влади.

– Це добре, що у вас думка змінилася в позитивний бік.

– У складі ВРП збільшало жінок. Це якось пов'язано з тим, що Рада стала частіше пом'якшувати покарання?

– Для мене як для чоловіка це дуже приємно, адже жінки взагалі пом'якшують життя. Хоча вони дуже прискіпливі до всього. Що стосується пом'якшення покарань, то тут мова йде не про статтю, а про конкретну людину. І не варто шукати гендерні відмінності.

Я задоволений складом ВРП і вважаю, що кожен із членів ВРП гідний того, щоб займати цю посаду. І при нагоді від щирого серця зичу всім жінкам залишатися душевними, доброзичливими і робити наше чоловіче життя ліпшим та яскравішим! (*Закон і Бізнес* ([https://zib.com.ua/ru/141752-ya\\_voobsche\\_protiv\\_etogo\\_slovochetaniya\\_\\_sudebnaya\\_reforma.html](https://zib.com.ua/ru/141752-ya_voobsche_protiv_etogo_slovochetaniya__sudebnaya_reforma.html)). – 2020. – 7-13.03).

## КОНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

### Швейцарія

У зв'язку з пандемією коронавірусу Швейцарія переносить референдум щодо скасування угоди з ЄС, яка гарантує вільне пересування громадян між Швейцарією та країнами-членами ЄС. Він мав відбутися 17 травня.

Про це повідомляє «Європейська правда» з посиланням на Reuters.

Ініціативу щодо припинення угоди висунула на референдум права Швейцарська народна партія. Через можливі наслідки її називали «моментом Brexit» для Швейцарії.

Швейцарський уряд закликав виборців голосувати «проти», попереджаючи, що у разі схвалення ініціативи Швейцарія може втратити привілейований доступ до єдиного ринку ЄС, який є основою швейцарської економіки, орієнтованої на експорт.

Прийняття ініціативи також може призвести до того, що нейтральна Швейцарія, яка не є членом ЄС, може вийти з Шенгенської зони і Дублінської угоди про надання притулку (*Європейська правда* (<https://www.eurointegration.com.ua/news/2020/03/18/7107695/>). – 2020. – 18.03).

### Італія

Італійський уряд вирішив відкласти референдум щодо законопроекту про скорочення числа парламентарів, який був запланований на 29 березня, через спалах коронавірусу. Про це повідомляє «Європейська правда» з посиланням на ANSA.

Референдум відкладений на невизначений термін.

На референдумі італійців мали поросити схвалити скорочення числа депутатів з 945 до 600.

Зокрема, число місць в нижній палаті планують скоротити з 630 до 400, а в Сенаті – з 315 до 200.

Конституційні реформи, пов'язані з роботою парламенту, можуть бути призупинені і винесені на референдум, якщо п'ята частина членів однієї з двох палат підпише петицію з проханням про це протягом трьох місяців після прийняття реформи в парламенті.

Прийняття закону про скорочення числа депутатів домагався правлячий «Рух 5 зірок».

Документ був схвалений переважною більшістю в жовтні минулого року (*Європейська*

*правда* (<https://www.eurointegration.com.ua/news/2020/03/5/7107189/>). – 2020. – 5.03).

## Чилі

Спалах COVID-19 змусив владу Чилі на 5 місяців перенести референдум стосовно пропонуваного оновлення Конституції. Про це пише Xinhua.

“15 політичних партій Чилі домовилися через епідемію нового коронавірусу відкласти майбутній плебісцит щодо того, чи писати нову Конституцію. Референдум, раніше призначений на 26 квітня, був перенесений на 25 жовтня, поки Чилі протистоїть хворобі, яка досі вразила 342 людини”, – йдеться у матеріалі.

Xinhua нагадує, що за день до оголошення цього рішення, президент Чилі Себастьян Пінера на три місяці проголосив у країні

надзвичайний стан, аби розширити сили уряду у стримуванні вірусу.

“Упродовж цього спеціального періоду чилійців закликають знаходитися на одному місці та уникати зібрань, аби стримати поширення хвороби”, – зазначає агентство.

Xinhua додає, що за даними опитувань більшість чилійців підтримують створення нової Конституції, яка б ліпше розв'язувала проблему розрив між багатими й бідними в одній із головних економік Латинської Америки (*Українформ* (<https://www.ukrinform.ua/rubric-world/2900541-u-cili-cerez-koronavirus-vidklali-referendum-sodo-zmini-konstitucii.html>). – 2020. – 20.03).

## Вірменія

Уряд Вірменії 16 березня оголосив про запровадження надзвичайного стану на місяць, щоб зупинити поширення спалаху коронавірусу SARS-CoV-2.

«Надзвичайний стан був оголошений по всій території республіки з 5 ранку 16 березня до 9 ранку 16 квітня», – заявив на позачерговому засіданні уряду міністр юстиції Вірменії Р. Бадасян.

Наразі це рішення обговорює Національна асамблея. Прем'єр-міністр Нікол Пашинян, виступаючи перед депутатами, заявив, що

Вірменія проведе свій референдум з реформи конституції, раніше запланований на 5 квітня, після завершення надзвичайного стану.

«За вірменським законодавством, референдум не можна проводити під час надзвичайного стану. Голосування відбудеться не раніше ніж через 50 днів і не пізніше ніж через 65 днів після завершення надзвичайного стану», – пояснив він (*Радіо Свобода* (<https://www.radiosvoboda.org/a/news-covid-19-nadzvychniyi-stand-u-virmenii/30491384.html>). – 2020. – 16.03).

**КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС  
В УКРАЇНІ:**

**ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ**

**№ 3 (71) 2020**

**(25 лютого - 25 березня)**

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

Комп'ютерна верстка:  
Н. Крапіва

Підп. до друку 25.03.2020.  
Формат 60x90/8. Обл.-вид. арк. 5,65.  
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.