



КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ:

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

У НОМЕРІ:

- **АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС**

∨ *Легальність запровадження карантину в Україні*

- **СУСПІЛЬНА ДУМКА**

∨ *Всеукраїнський референдум: яким бути народному волевиявленню?*

- **ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР**

∨ *Реформа правосуддя та виконання рішень Європейського суду з прав людини: сучасний стан та довгострокові перспективи*

№ 4 квітень 2020

**КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС
В УКРАЇНІ:**

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

№ 4 (72) 2020

(25 березня - 25 квітня)

Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів

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

Редакційна колегія:

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

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

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

Ю. Половинчак, заввідділу обслуговування інформаційними ресурсами НЮБ;

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

Заснований у 2014 році
Видається один раз на місяць

Передрук – тільки з дозволу редакції

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

ЗМІСТ

АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

Мищак І.

Легальність запровадження карантину в Україні, або до питання про відповідність обмежувальних заходів конституційним гарантіям захисту прав громадян.....3

НОВИНИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ.....10

КОНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ УКРАЇНИ.....11

СУСПІЛЬНА ДУМКА

Б. Чумак, Дзеркало тижня:

Комфортне оніміння.....15

К. Риженко, Українська правда:

Онлайн-голосування нардепів: знову порушуємо Конституцію?.....17

В. Червоненко, BBC News Україна:

Карантин в Україні: чи суперечать нові заборони Конституції.....19

С. Назаренко, LB.ua.Блоги:

Тріумф парламентаризму.....22

В. Мельниченко, Ракурс: Всеукраїнський референдум: яким бути народному волевиявленню.....23

І. Фаріон, Високий Замок: «Влада хоче понизити статус Конституційного Суду».....28

І. Попов, Дзеркало тижня: Місцеві вибори: карантин плюс феодалізація всієї країни.....30

І. Ведернікова, Дзеркало тижня:

Хвацько покрасмо країну на квадратики.....33

І. Лукеря, LB.ua.Блоги:

Децентралізація – завершення реформи.....38

В. Хрипун, Судебно-юридическая газета:

Реформа Антикоррупционного суда: новые законопроекты.....39

А. Голуб, Тиждень: Референдуми на горизонті.

Як «слуги» бачать народовладдя.....40

Г. Друженко, Главком:

Як протистояти узурпації.....43

О. Шрам, Резонанс: Кому заважає

Конституційний Суд України?.....45

А. Шкрум, Главком: «Слуги» почали руйнувати парламентаризм в Україні.....47

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

ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР

Цуркан М.

У разі продовження практики попередніх чисток країна отримає суддівський корпус із пристосуванців та циніків.....53

Швецова Л.

ВРП не оцінює судових рішень, а дає оцінку діям судді.....58

Пушкар П.

Реформа правосуддя та виконання рішень Європейського суду з прав людини: сучасний стан та довгострокові перспективи.....60

Скоцик В.

Децентралізація чи профанація: Чому ми збились з дороги?.....65

Бондаренко Б.

Політичний тероризм, банки і Конституція...71

КОНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Латвія.....72

Боснія і Герцоговина.....72

Російська Федерація.....72

АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

Мищак І., доктор історичних наук, професор

Легальність запровадження карантину в Україні, або до питання про відповідність обмежувальних заходів конституційним гарантіям захисту прав громадян

В умовах, які склалися у світі та в Україні у зв'язку з поширенням гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, більшість вражених країн почала запроваджувати обмежувальні заходи різного характеру. Зважаючи на відсутність упродовж багатьох десятиліть подібних заходів масового характеру в демократичних правових державах, вони нерідко викликали, особливо на початковому етапі, незрозуміння та несприйняття громадян, які апелювали до своїх конституційних прав і вимагали їх гарантій із боку держави.

Схожа ситуація склалася і в Україні. Так, після запровадження карантинних заходів у соціальних мережах почали поширюватися повідомлення про начебто масові порушення прав громадян. Містилися заклики апелювати до норм ст. 33 Конституції, яка, зокрема, гарантує кожному громадянину, а також тим, хто на законних підставах перебуває на території України, право на свободу пересування та право вільно залишати територію України. При цьому або замовчувалося, що ці права гарантуються за винятком обмежень, які встановлюються законом, або йшлося про те, що обмеження, встановлені підзаконними актами, суперечать Конституції та законам України.

У зв'язку з цим спробуємо з'ясувати відповідність обмежень законодавству України, тобто, їх легальність (від лат. *legalis* – законний). Поширене тлумачення, яке наведено, зокрема, в українській «Вікіпедії», трактує легальність як політико-правове поняття, що означає дозволеність, відповідність певних політичних явищ чи подій чинним законам, позитивне ставлення жителів країни, великих груп, громадськості до діючих у державі інститутів влади, визнання їх правомірності. Із формального погляду легальність визначається

як дотримання певних процедурних правил, що стосуються формування та виконання власних рішень з боку держави.

Епідемія коронавірусу SARS-CoV-2, яка виникла в Китаї у грудні 2019 року, упродовж січня 2020 року набула загрозливого поширення у світі. Така швидкість поширення пояснюється тим, що на початковій стадії COVID-19 має схожі симптоми з іншими гострими респіраторними захворюваннями, тож хворі часто намагалися лікуватися самостійно, заражаючи осіб, з якими контактували. Зважаючи на це, 31 січня 2020 року Всесвітня організація охорони здоров'я (далі – ВООЗ) ухвалила рішення про оголошення міжнародного надзвичайного стану. Відповідно, уряди окремих держав почали запроваджувати власні обмежувальні заходи, виходячи із норм національного законодавства та ступеню поширення епідемії, яка переросла в пандемію.

В Україні, реагуючи на заклики ВООЗ та проаналізувавши методи й засоби боротьби з епідемією країн, які зазнали враження раніше, також запровадили низку обмежувальних заходів. Саме ці обмежувальні заходи викликали дискусію щодо їх законності. Відповідно до теорії правознавства та принципу верховенства права, Основний Закон має найвищу юридичну силу, а закони та інші нормативно-правові акти повинні прийматися на основі Конституції України та відповідати їй. Отже, права і свободи людини та громадянина можуть обмежуватися лише в порядку, встановленому законом.

Окрім Конституції України, базовим законодавчим актом, який регулює захист населення у мирний час, є Кодекс цивільного захисту України від 2 жовтня 2012 року. Кодекс, зокрема, містить визначення основних термінів і понять, у тому числі тих, які безпосередньо пов'язані з нинішньою ситуацією – епідемія

та надзвичайна ситуація. Епідемія – масове поширення інфекційної хвороби серед населення відповідної території за короткий проміжок часу. Надзвичайна ситуація – обстановка на окремій території чи суб'єкті господарювання на ній або водному об'єкті, яка характеризується порушенням нормальних умов життєдіяльності населення, спричинена катастрофою, аварією, пожежею, стихійним лихом, епідемією (виділено нами – І. М.), епізоотією, епіфітотією, застосуванням засобів ураження або іншою небезпечною подією, що призвела (може призвести) до виникнення загрози життю або здоров'ю населення, великої кількості загиблих і постраждалих, завдання значних матеріальних збитків, а також до неможливості проживання населення на такій території чи об'єкті, провадження на ній господарської діяльності.

Відповідно до частини другої ст. 6 Кодексу цивільного захисту України координацію діяльності органів виконавчої влади у сфері цивільного захисту у межах своїх повноважень здійснюють Рада національної безпеки і оборони України та Кабінет Міністрів України. При цьому для координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, пов'язаної із захистом населення і територій, запобіганням і реагуванням на надзвичайні ситуації, Кабінетом Міністрів України утворюється Державна комісія з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій, а місцевими державними адміністраціями – місцеві комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій. Керівні органи підприємств, установ та організацій також утворюють комісії з питань надзвичайних ситуацій. З огляду на ці норми та необхідність ухвалення оперативних рішень розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25 березня 2020 року № 336-р було затверджено новий склад Державної комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій.

Оскільки епідемія визначається саме як масове поширення інфекційної хвороби, то спеціальним законодавчим актом, який

встановлює засади діяльності органів публічної влади, підприємств, установ та організацій, спрямовані на запобігання виникненню і поширенню епідемій, є Закон України «Про захист населення від інфекційних хвороб» від 6 квітня 2000 року. У цьому Законі, серед інших термінів і понять, наведено визначення терміну карантин. Під ним розуміють адміністративні та медико-санітарні заходи, що застосовуються для запобігання поширенню особливо небезпечних інфекційних хвороб. Карантин встановлюється на період, необхідний для ліквідації епідемії чи спалаху особливо небезпечної інфекційної хвороби.

Відповідно до ст. 3 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб» на Кабінет Міністрів України покладається завдання розробки і здійснення державних цільових програм, забезпечення фінансування та матеріально-технічного постачання закладів охорони здоров'я, органів державної санітарно-епідеміологічної служби, підприємств, установ та організацій, залучених до проведення заходів і робіт, пов'язаних із ліквідацією епідемій, координації проведення цих заходів і робіт тощо. Крім того, згідно зі змінами, внесеними до цієї статті Законом № 540-IX від 30 березня 2020 року, Уряд розробляє та затверджує перелік товарів протиепідемічного призначення, що необхідні для запобігання поширенню епідемій, пандемій, у тому числі поширенню коронавірусної хвороби (COVID-2019); розробляє та затверджує перелік товарів, що мають істотну соціальну значущість; встановлює граничні ціни для оптової та роздрібною торгівлі товарами протиепідемічного призначення, що необхідні для запобігання поширенню епідемій, пандемій, у тому числі поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19), та/або товарами, що мають істотну соціальну значущість тощо.

Безпосередньо організація та контроль за дотриманням встановленого на території карантину правового режиму, своєчасним і повним проведенням профілактичних і протиепідемічних заходів покладаються на місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Відповідні

повноваження зазначених органів в умовах карантину встановлені ст. 30 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб» та включають, серед іншого, на територіях, де встановлено карантин, право: створювати на в'їздах і виїздах із території карантину контрольно-пропускні пункти; залучати в установленому порядку для роботи в цих пунктах військовослужбовців, працівників, матеріально-технічні та транспортні засоби підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, частин та підрозділів центральних органів виконавчої влади, що реалізують державну політику у сферах оборони і військового будівництва, охорони громадського порядку; установлювати особливий режим в'їзду на територію карантину та виїзду з неї громадян і транспортних засобів, а у разі необхідності – проводити санітарний огляд речей, багажу, транспортних засобів та вантажів; запроваджувати більш жорсткі, ніж встановлені нормативно-правовими актами, вимоги щодо якості, умов виробництва, виготовлення та реалізації продуктів харчування, режиму обробки та якості питної води; установлювати особливий порядок проведення профілактичних і протиепідемічних, у тому числі дезінфекційних, та інших заходів та ін. Крім того, згідно зі ст. 31 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб» у разі встановлення карантину місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування створюють на території карантину спеціалізовані заклади охорони здоров'я з особливим протиепідемічним режимом – спеціалізовані лікарні, ізолятори, обсерватори, використовуючи для цього приміщення закладів охорони здоров'я, оздоровчих, навчальних закладів тощо.

Відповідно до ст. 29 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб» рішення про встановлення та відміну карантину ухвалюється Кабінетом Міністрів України. Зокрема, встановлення карантину проводиться на основі звернення Міністерства охорони здоров'я за поданням головного державного санітарного лікаря України. (Як відомо, Державна санітарно-епідеміологічна служба

в Україні була ліквідована в 2017 році, однак для виконання норм закону про встановлення карантину 26 лютого 2020 року МОЗ України відновив посаду головного державного санітарного лікаря України, призначивши її очільником заступника міністра охорони здоров'я Віктора Ляшко.)

На виконання статті 29 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб» з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, з урахуванням рішення Державної комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій від 10 березня 2020 року Кабінет Міністрів України постановою від 11 березня 2020 року № 211 «Про запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2» (з подальшими змінами) запровадив з 12 березня 2020 року до 24 квітня 2020 року на всій території України карантин. Згідно з останніми змінами, із 6 квітня 2020 року заборонено перебування в громадських місцях без вдягнутих засобів індивідуального захисту, зокрема респіратора або захисної маски, у тому числі виготовлених самостійно; переміщення групою осіб у кількості більше ніж дві особи, крім випадків службової необхідності та супроводження осіб, які не досягли 14 років; перебування в громадських місцях осіб, які не досягли 14 років, без супроводу; відвідування парків, скверів, спортивних та дитячих майданчиків, зон відпочинку, лісопаркових та прибережних зон, крім вигулу домашніх тварин однією особою та в разі службової необхідності; проведення масових заходів; перебування на вулицях без документів, що посвідчують особу, підтверджують громадянство чи її спеціальний статус; самовільно залишати місця обсервації (ізоляції) тощо.

Зважаючи на численні запитання громадян щодо тлумачення тих чи інших положень постанови Кабінету Міністрів України «Про запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2»,

Урядом оприлюднено окремі роз'яснення, зокрема Роз'яснення щодо умов карантину, а також Роз'яснення щодо обмежень на період карантину для людей від 60 років тощо. При цьому для забезпечення базових прав громадян на отримання адміністративних послуг згідно з Додатком до постанови Кабінету Міністрів України від 11 березня 2020 року № 211 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 2 квітня 2020 року № 255) встановлено Перелік адміністративних послуг, які надаються через центри надання адміністративних послуг у період дії карантину.

Оскільки станом на 25 березня випадки захворювання на COVID-19 були виявлені в 13 областях та місті Києві, Кабінет Міністрів України своїм рішенням запровадив режим надзвичайної ситуації на всій території України на 30 днів, до 24 квітня 2020 року. (До того часу відповідний режим уже було запроваджено в м. Києві, Київській, Чернівецькій, Дніпропетровській, Харківській, Івано-Франківській, Донецькій, Тернопільській, Черкаській та Львівській областях). Слід зазначити, що режим надзвичайної ситуації встановлюється тимчасово відповідно до ст. 14 Кодексу цивільного захисту України у разі виникнення надзвичайної ситуації за рішенням відповідно Кабінету Міністрів України, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської чи Севастопольської міських державних адміністрацій для єдиної державної системи цивільного захисту у повному обсязі або частково для окремих її територіальних підсистем. Отже, запровадження надзвичайної ситуації відбулося на підставах та у спосіб, визначених Кодексом цивільного захисту України.

У контексті аналізу відповідності обмежувальних заходів конституційним гарантіям захисту прав громадян на особливу

увагу заслуговує ст. 21 Кодексу цивільного захисту України, яка визначає права та обов'язки громадян у сфері цивільного захисту, зокрема під час надзвичайної ситуації. Так, громадяни України мають право на отримання інформації про надзвичайні ситуації; забезпечення засобами колективного та індивідуального захисту та їх використання; звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань захисту від надзвичайних ситуацій; соціальний захист та відшкодування відповідно до законодавства шкоди, заподіяної їхньому життю, здоров'ю та майну внаслідок надзвичайних ситуацій або проведення робіт із запобігання та ліквідації наслідків; медичну допомогу, соціально-психологічну підтримку та медико-психологічну реабілітацію у разі отримання фізичних і психологічних травм та ін. Водночас громадяни України зобов'язані дотримуватися правил поведінки, безпеки та дій у надзвичайних ситуаціях; дотримуватися протиепідемічного, протиепізоотичного та протиепіфітотичного режимів (Іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, у разі виникнення надзвичайних ситуацій користуються тими самими правами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, за винятками, встановленими іншими міжнародними чи національними правовими актами).

Із метою інформування населення органами влади після запровадження режиму надзвичайної ситуації було оприлюднено роз'яснення основних положень, а також відмінностей режиму надзвичайної ситуації від правового режиму надзвичайного стану, який запроваджується відповідно до Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану». Такі роз'яснення поширювалися у ЗМІ та на веб-сторінках органів державної влади, зокрема у вигляді інфографіки:



Міністерство
внутрішніх справ
України

Що таке «режим надзвичайної ситуації»?

**є велика різниця між
"надзвичайною ситуацією"
і "надзвичайним станом"**

Режим надзвичайної ситуації на території України або окремих регіонів вводиться за рішенням Кабінету Міністрів України

Запроваджується:

Коли в країні чи окремому регіоні порушено нормальні умови життєдіяльності: під час техногенних катастроф, стихійних лих чи епідемій.

Влада організовує:

- визначається керівник робіт чи Штаб, відповідальні за ліквідацію пригоди
- штаб має право на пряму залучати будь-які держструктури та сили для подолання НС
- інформування населення
- у разі необхідності в зоні НС можлива евакуація населення
- безперервний контроль за розвитком НС та моніторинг епідемічної ситуації
- виявлення хворих та контактних, їх ізоляція та госпіталізація
- режим карантину, у тому числі: заборона масових заходів, обмеження руху пасажирського транспорту, закриття кордонів
- зупинення діяльності суб'єктів господарювання, розташованих у зоні надзвичайної ситуації, та обмеження доступу населення до такої зони
- комплекс санітарно-гігієнічних протиепідемічних та лікувальних заходів
- дезінфекція об'єктів та територій, спеціальна обробка техніки
- посилена охорону громадського порядку, патрулювання небезпечних у епідемічному відношенні об'єктів
- залучення необхідних сил і засобів та забезпечення роботи медичних і протиепідеміологічних установ

Варто відзначити, що у зв'язку із загрозою поширення COVID-19 було внесено ряд змін до інших законодавчих актів, зокрема Кодексу законів про працю України, Податкового та Митного кодексів України, законів України «Про відпустки», «Про торгово-промислові палати в Україні», «Про публічні закупівлі», «Про запобігання корупції», «Про Державний бюджет України на 2020 рік» та ін.

Разом із тим посилено відповідальність за порушення певних норм. Так, внесено зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення, у тому числі його доповнено статтею 44-3 «Порушення правил щодо карантину людей», а також Кримінального кодексу України. Як наслідок, за порушення умов карантину в Україні встановлено штраф від 1 до 3 тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (17–54 тис грн) або арешт на 6 місяців; обмеження або позбавлення волі

на 3 роки, якщо такі дії призвели або могли призвести до поширення хвороби; позбавлення волі на термін від 5 до 8 років, якщо порушення правил обсервації спричинило смерть або інші серйозні наслідки для третіх осіб. Контроль за дотриманням умов карантину покладено на структурні підрозділи МВС України.

Жорсткі санкції за порушення умов карантину також викликали неоднозначну оцінку серед громадян. Чимало претензій виникає і до співробітників правоохоронних органів, які їх накладають, зокрема щодо того, чи мало місце порушення, тлумачення перебування, наприклад, у громадському місці, лісопарковій зоні тощо. Однак встановлення зазначених обмежень і суворої відповідальності за порушення умов карантину характерно не лише для України, а й багатьох інших держав. Порівняння відповідних заборон та обмежень наведено в інфографіці, підготовленій Урядом України:

ЗАХОДИ ЩОДО ПРОТИДІЇ ПОШИРЕННЮ COVID-19 В УКРАЇНІ ТА СВІТІ

ОБМЕЖЕННЯ				УКРАЇНА	ІТАЛІЯ	ІСПАНІЯ	ФРАНЦІЯ	ВЕЛИКА БРИТАНІЯ	ІЗРАЇЛЬ	ЧЕХІЯ	ГРЕЦІЯ	ПОЛЬЩА	УГОРЩИНА
	присутнє	відсутнє	частково										
Обов'язкова обсервація громадян	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Адміністративна та кримінальна відповідальність за порушення правил карантину	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Закриття закладів освіти, громадського харчування, торгово-розважальних комплексів	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Заборона перебування у громадських місцях без маски	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Переміщення групами не більше 2 осіб (крім службових випадків та супроводження дітей)	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Заборона відвідування парків, зон відпочинку, крім вигулів домашніх тварин	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Комендантська година	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Зупинка роботи більшості підприємств	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Самоізоляція людей старше 60 років (крім тих, хто задіяний у боротьбі з коронавірусом)	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●

Джерело інфографіки: Офіційний інформаційний портал Кабінету Міністрів України «Коронавірус в Україні». URL: <https://covid19.com.ua/karantynni-zakhody>

Варто відзначити, що зі зменшенням рівня захворюваності на COVID-19 ряд країн уже оголосив про послаблення режиму карантину та можливість його скасування найближчим часом. Проте Всесвітня організація охорони здоров'я у своїх прогнозах налаштована менш оптимістично, закликавши уряди держав не поспішати з послабленням карантинних заходів, оскільки це може призвести до нового спалаху пандемії.

Отже, поширення пандемії COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, призвело до запровадження ряду обмежувальних заходів, які актуалізували дискусію щодо їх відповідності конституційним гарантіям захисту прав громадян. Ідеться, передусім, про встановлення карантину й запровадження режиму надзвичайної ситуації на всій території України, а також заборон щодо ведення певних видів господарської діяльності, вільного пересування у визначених місцях, зобов'язань носити захисну маску тощо. Такі обмеження, заборони та вимоги згідно з нормами Конституції України можуть встановлюватися лише в порядку, визначеному законом.

Аналіз чинного законодавства України свідчить про урегульованість питань встановлення карантину й запровадження режиму надзвичайної ситуації та відповідних спеціальних заходів. Так, запровадження карантину постановою Кабінету Міністрів на основі звернення Міністерства охорони здоров'я за поданням головного державного санітарного лікаря України та з урахуванням рішення Державної комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій відповідає вимогам статті 29 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб». При цьому для відповідності вимогам Закону МОЗ України відновив посаду головного державного санітарного лікаря України, яка була скасована в 2017 році. Нормами Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб» передбачена можливість запровадження

спеціальних заходів, у тому числі: особливий режим в'їзду на територію карантину та виїзду з неї громадян і транспортних засобів; створення контрольно-пропускних пунктів, залучення в установленому порядку для роботи в цих пунктах військовослужбовців, встановлення особливого порядку проведення профілактичних і протиепідемічних, у тому числі дезінфекційних, та інших заходів; створення на території карантину спеціалізованих лікарень, ізоляторів, обсерваторів тощо. Своєю чергою, запровадження Кабінетом Міністрів України режиму надзвичайної ситуації на всій території держави кореспондується з положеннями ст. 14 Кодексу цивільного захисту України. Таким чином, тимчасові додаткові обмеження, заборони і вимоги в умовах карантину та надзвичайної ситуації загалом відповідають чинному законодавству України й не можуть розглядатися як такі, що суперечать конституційним гарантіям захисту прав громадян. Крім того, згідно зі ст. 21 Кодексу цивільного захисту громадяни України й іноземці зобов'язані дотримуватися правил поведінки, безпеки та дій у надзвичайних ситуаціях, у тому числі протиепідемічного режиму. Водночас відсутність в умовах карантину і надзвичайної ситуації у загальному доступі та в продажу засобів колективного й індивідуального захисту, випадки ненадання або невчасного надання медичної, соціальної чи інших видів допомоги, не відшкодування відповідно до законодавства шкоди, заподіяної життю, здоров'ю та майну внаслідок надзвичайної ситуації, – можуть розглядатися як порушення прав людини відповідно до частини першої ст. 21 Кодексу цивільного захисту України. Так само мають місце претензії окремих громадян щодо вірності тлумачення правових норм і накладення санкцій співробітниками правоохоронних органів. Однак режим карантину і надзвичайної ситуації не обмежує право громадян на звернення до суду з метою захисту своїх законних прав та інтересів.

НОВИНИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ

Конституційний суд можуть перенести з Києва до Харкова. Відповідний законопроект був поданий до Верховної Ради.

Ініціатор законопроекту – народний депутат від фракції «Слуга народу» Галина Третякова. У пояснювальній записці зазначається, що переїзд суду зі столиці до Харкова збільшить його незалежність, адже він буде дистанційований від інших вищих органів державної влади. Про це йдеться у законопроекті №3300 про внесення змін до закону України «Про Конституційний суд України» щодо посилення незалежності та підвищення ефективності функціонування Конституційного суду України, який опублікований на сайті Верховної Ради.

Третякова також зазначає, що подібна практика існує у багатьох європейських країнах, зокрема, у Німеччині, Словаччині, Чехії та Естонії.

Саме тому законопроектом пропонується перенести місце знаходження КСУ із міста Києва до міста Харків, яке традиційно вважається юридичною столицею України, ... що підвищить як рівень незалежності самого суду, так і сприятиме покращенню суспільно-політичного статусу обраного міста, – зазначається у пояснювальній записці.

На думку Третякової, додаткові кошти для переміщення суду не треба буде виділяти – приміщення зможе надати місцева влада Харкова, а супутні витрати «покриються за рахунок коштів, передбачених у державному бюджеті України на забезпечення діяльності Конституційного суду України».

Окрім того, вона пропонує, аби усі судді Конституційного суду ходили у відпустку одночасно, адже його робота ґрунтується на принципі колегіальності. Тому, «з огляду на надзвичайне політико-правове значення рішень, які ухвалюються судом, вкрай важливим є забезпечення присутності його засіданнях максимальної кількості суддів», вважає Третякова.

Також, на її думку, варто позбавити юридичних осіб права подавати конституційну скаргу. Такі зміни вона хоче внести через те, що

юридичні особи рідко подають конституційні скарги.

Станом на 27 березня 2020 року з початку року судом опрацьовується 117 конституційних скарг, з яких усього сім надійшло від юридичних осіб, тоді як 110 – від фізичних осіб. Подібна динаміка свідчить, що можливості, передбачені інститутом конституційної скарги, не сприймаються і не використовуються у повній мірі юридичними особами. Тому у законопроекті пропонується вилучити юридичних осіб з числа суб'єктів, що мають право звернення до суду із конституційною скаргою, – йдеться у тексті законопроекту (*Паурус* (<https://racurs.ua/ua/n136323-sluga-tretyakova-hoche-perevezty-konstytucijnyy-sud-do-harkova-a-vsih-suddiv-vidpravlyaty.html>), – 2020. – 6.04).

Комітет Верховної Ради України з питань антикорупційної політики визнав законопроект «Про всеукраїнський та місцеві референдуми за народною ініціативою» (№3177), який подала фракція проросійської партії «Опозиційна платформа-За життя», таким, що не відповідає вимогам антикорупційного законодавства, розповів перший заступник голови комітету Я. Юрчишин.

«Комітет (на засіданні 14 квітня) виступив з критикою цього законопроекту, і визнав його таким, що не відповідає антикорупційним законодавством, і є корупційним», – розповів Я. Юрчишин. «Цей законопроект, крім того, що його головною метою є реалізація фактично проросійських планів надання особливого статусу окупованим територіям ОРДЛО, містив істотну корупційну норму – пропонував проводити такі референдуми в обхід законодавства про публічні закупівлі. Тобто ініціатори не тільки хотіли реалізувати фактично кремлівські плани, але ще й створити корупційну лазівку, щоб виправдовуючись референдумами можна було наживатися».

Зазначимо, що законопроект №3177 зареєстрований у Раді 5 березня (*Дзеркало тижня* (https://dt.ua/POLITICS/antikorupciyniy-komitet-viznav-korupciynim-zakonoprojekt-pro-referendumi-vid-opzzh-344688_.html), – 2020. – 14.04).

КОНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ УКРАЇНИ

У Конституційному Суді України вивчають текст зареєстрованого у Верховній Раді України законопроекту № 3300 про зміни до Закону України «Про Конституційний Суд України» в частині посилення незалежності та поліпшення ефективності функціонування органу конституційної юрисдикції. Попередній аналіз засвідчив, що в цьому законопроекті не враховано комплексного підходу щодо пропозицій Конституційного Суду України, наданих до парламенту, натомість передбачено суттєві обмеження певних конституційних прав.

У 2016 році змінами до Основного Закону України Конституційному Суду України надано особливого статусу, зумовленого виключною роллю у забезпеченні верховенства Конституції України. На розвиток конституційних змін у 2017 році був ухвалений Закон України «Про Конституційний Суд України», який суттєво трансформував повноваження органу конституційної юрисдикції, зокрема запровадив інститут конституційної скарги як дієвий механізм захисту прав і свобод людини.

Європейська комісія за демократію через право (Венеційська комісія) у своєму Висновку №870/2016 від 12 грудня 2016 року дала позитивну оцінку зазначеним змінам, зокрема зазначивши, що “проект закону, реалізувавши конституційні зміни, є очевидним кроком вперед до європейських стандартів щодо конституційного правосуддя”.

Варто відзначити, що Конституційний Суд України завжди підтримував зміни на посилення захисту прав і свобод людини в нашій державі. Саме завдяки позитивному Висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) вимогам статей 157 і 158 Конституції України стала можливою конституційна реформа 2016 року.

Усвідомлюючи необхідність удосконалення профільного законодавчого забезпечення, Конституційний Суд у 2019 році із власної

ініціативи передав до Верховної Ради України для використання при ухваленні змін до законодавства пакет системних напрацювань, спрямованих на покращення реалізації ухвалені реформи на практиці.

Водночас в оприлюдненому тексті законопроекту № 3300 про зміни до Закону України «Про Конституційний Суд України» не враховано пропозицій Конституційного Суду, натомість передбачено суттєві обмеження певних конституційних прав.

Конституційний Суд України не схвалює спроб необґрунтованих законодавчих змін, які можуть погіршити права людини в Україні, і наполягає, що такі зміни повинні ухвалюватися виважено, аргументовано, після проведення фахових дискусій із залученням експертів, у тому числі Венеційської комісії, про що неодноразово наголошувала Рада Європи.

Разом з тим Конституційний Суд України підтримує проведення реформ, зокрема, що стосуються запровадження інституту конституційної скарги. Конституційний Суд України 25 квітня 2019 року ухвалив перше рішення за конституційною скаргою, що стосувалася соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи.

Однак питання про внесення змін до Закону України «Про Конституційний Суд України» повинен, перш за все, ініціювати Комітет Верховної Ради України з питань правової політики з відповідними напрацюваннями. Таке рішення має бути обумовлене захистом прав і свобод людини, у тому числі юридичних осіб, що впливає з Конституції України та рішень Конституційного Суду України (*Офіційний веб-сайт Конституційного Суду України (<http://www.ccu.gov.ua/novyna/konstytuciyyny-sud-ukrayiny-zasterigaye-vid-neobgruntovanyh-zakonodavchyh-zmin-yaki-mozhut>). – 2020. – 8.04).*

22 квітня 2020 року Конституційний Суд України ухвалив рішення у справі за

конституційною скаргою С. Зінченка щодо конституційності положень пункту 3 частини першої статті 97 Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 р. Цим Рішенням Конституційний Суд України визнав конституційними положення пункту 3 частини першої статті 97 Закону. Про це інформує Резонанс 24 квітня із посиланням на «Українське право».

Цим Рішенням Конституційний Суд України визнав конституційними положення пункту 3 частини першої статті 97 Закону.

Відповідно до пункту 3 частини першої статті 97 Закону, одноразова грошова допомога в разі загибелі (смерті), визначення втрати працездатності поліцейського є соціальною виплатою, гарантованою допомогою з боку держави, яка призначається і виплачується особі у разі «визначення поліцейському інвалідності, що настала внаслідок поранення (контузії, травми або каліцтва), отриманого під час виконання ним службових обов'язків, пов'язаних із виконанням повноважень та основних завдань міліції або поліції, чи участі в антитерористичній операції, у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, перебуваючи безпосередньо в районах та у період здійснення зазначених заходів, захисту незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України, протягом шести місяців після звільнення його з поліції внаслідок причин, зазначених у цьому пункті».

Автор клопотання, який звільнився з поліції за власним бажанням, обстоював позицію, що оспорюваними положеннями Закону «конституційне право на соціальний захист, а саме отримання одноразової допомоги в разі визначення поліцейському інвалідності, дискримінаційно поставлене в залежність від факту підстав звільнення», оскільки «вказана допомога виплачується лише працівникові поліції, якого звільнено по хворобі».

Вирішуючи порушене в конституційній скарзі питання, Конституційний Суд України виходив із того, що одним із заходів соціального захисту поліцейського є виплата одноразової

грошової допомоги у разі загибелі (смерті) поліцейського та втрати ним працездатності. Однак особа, звільнена з поліції, набуває право на отримання такої допомоги лише за наявності обставин, передбачених положеннями пункту 3 частини першої статті 97 Закону.

Конституційний Суд України констатував, що держава має широкий обсяг дискреційних повноважень щодо запровадження чи зміни одноразової грошової допомоги як одного з видів соціальних виплат, що прямо не визначені та не конкретизовані в Конституції України.

Оскільки право на одноразову грошову допомогу у разі втрати працездатності не є конституційно визначеним правом поліцейського, тому Верховна Рада України як єдиний орган законодавчої влади повноважна визначати на власний розсуд конкретні підстави та особливі умови призначення і виплати одноразової грошової допомоги поліцейському, у тому числі й у разі звільнення його внаслідок втрати працездатності з визначенням інвалідності, що передбачено оспорюваними положеннями Закону.

Таким чином, Конституційний Суд України дійшов висновку, що положення пункту 3 частини першої статті 97 Закону не містять дискримінаційних умов для отримання одноразової грошової допомоги вказаною категорією осіб, а отже, є такими, що відповідають Конституції України.

Рішення Конституційного Суду України є обов'язковим, остаточним та таким, що не може бути оскаржено (*Резонанс (<https://resonance.ua/ksu-viznav-konstituciynoyu-normu-zako/>). – 2020. – 24.04*).

Конституційний суд України закриття справу щодо депутатської недоторканності, яка була відкрита за поданням 59 народних депутатів. Про це повідомляє пресслужба КСУ.

Згідно з повідомленням, на засіданні 9 квітня Велика палата Конституційного суду ухвалила рішення про закриття провадження щодо офіційного тлумачення окремих норм Конституції відносно депутатської недоторканності.

«Велика палата на закритій частині пленарного засідання продовжила розгляд справи за конституційним поданням 59 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частини третьої статті 62, частин першої, третьої статті 80 Конституції України. За наслідками її розгляду постановлено ухвалу про закриття конституційного провадження у вказаній справі», – повідомили в КСУ (*Главком* (<https://glavcom.ua/news/konstituciyniy-sud-zakriv-spravu-shchodo-deputatskoji-nedotorkannosti-672531.html>). – 2020. – 11.04).

Конституційний Суд України 15 квітня 2020 року ухвалив Рішення у справі за конституційними скаргами Мельничук Надії Миколаївни, Григор'євої Лілії Іванівни та Кліменко Марини Робертівни щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення підпункту 1 пункту 28 розділу II Закону України „Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні“ від 27 березня 2014 року № 1166–VII (Закон № 1166).

Автори конституційних скарг обстоювали позицію, що оспорюваним положенням із Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ від 7 липня 2010 року № 2453–VI в редакції до внесення змін Законом України „Про забезпечення права на справедливий суд“ від 12 лютого 2015 року № 192–VIII (Закон № 2453) виключено статтю 136, якою передбачалося право судді, який вийшов у відставку, на виплату вихідної допомоги у розмірі 10 місячних заробітних плат за останньою посадою.

Конституційний Суд України своїм Рішенням визнав таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), положення підпункту 1 пункту 28 розділу II Закону № 1166.

Суд виходив з того, що однією з гарантій незалежності суддів, які здійснюють правосуддя, та суддів у відставці є їх належне матеріальне та соціальне забезпечення, яке має гарантувати здійснення справедливого, незалежного, безстороннього правосуддя, а також, що гарантії незалежності судді,

включаючи заходи щодо його матеріального і соціального забезпечення, поширюються на всіх суддів України і не можуть бути скасовані чи зменшені іншими нормативними актами.

За своєю правовою природою вихідна допомога є додатковою гарантією матеріального забезпечення судді у разі його виходу у відставку, а її розмір та порядок виплати підлягає регулюванню на законодавчому рівні.

Однак, законодавець приписами оспорюваного положення Закону тимчасово змінив порядок матеріального забезпечення суддів, посилаючись на введення режиму запобігання фінансової катастрофи, реалізації заходів щодо економного та раціонального використання державних коштів та забезпечення соціальної підтримки усіх громадян, виходячи з фінансових можливостей держави.

Водночас у контексті принципу верховенства права важливим є встановлення при внесенні змін до законодавства розумного часового проміжку між офіційним оприлюдненням закону і набранням ним чинності.

Оскільки можливість реалізації суддею права на вихідну допомогу в розмірах та порядку, встановленому до внесення змін оспорюваним положенням Закону, залежала від фактичної можливості реалізувати ним право на відставку, то зміни в юридичному регулюванні цього питання мали б бути зваженими, обґрунтованими та доведеними до суддів заздалегідь, тобто з дотриманням достатнього перехідного періоду.

На думку Конституційного Суду України, встановлений перехідний період, пов'язаний з набранням чинності оспорюваним положенням Закону, з 31 березня по 1 квітня 2014 року є очевидно недостатнім, оскільки не охоплює фактичної тривалості встановленого законодавством порядку реалізації суддею права на відставку.

Відтак, Конституційний Суд дійшов висновку, що положення підпункту 1 пункту 28 розділу II Закону суперечить частині першій статті 8 Конституції України з огляду на його невідповідність принципів верховенства права у частині, що стосується легітимних очікувань особи.

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 (*Офіційний веб-сайт Конституційного Суду України (<http://www.ccu.gov.ua/novyna/konstytucijnyy-sud-ukrayiny-uhvalyv-rishennya-u-spravi-za-konstytucijnyy-skargamy-onovleno>)*). – 2020. – 16.04).

Конституційний Суд України 26 березня ухвалив Рішення у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремого положення пункту 26 розділу VI „Прикінцеві та перехідні положення“ Бюджетного кодексу України.

Автори клопотання зазначали, що «вирішення питання заробітної плати прокурорів, передбаченої статтею 81 Закону України „Про прокуратуру“ як це закріплено у пункті 26 „Прикінцеві та перехідні положення“ Бюджетного кодексу України, порушує конституційний принцип пріоритету (верховенства) закону і посягає на верховенство права як основоположний принцип правової держави». Суб'єкт права на конституційне подання обстоював позицію, що доповнивши розділ VI „Прикінцеві та перехідні положення“ Кодексу пунктом 26, Верховна Рада України надала Кабінету Міністрів України право самостійно своїми нормативно-правовими актами вирішувати питання заробітної плати прокурорів. На їх переконання матеріальне, соціальне та пенсійне забезпечення прокурорів має визначатися виключно законом України, а не актами Кабінету Міністрів України, як це передбачено оспорюваним положенням Кодексу.

Заслухавши суддю-доповідача І. Завгородню та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України ухвалив Рішення, яким визнав неконституційним окреме положення пункту 26 розділу VI „Прикінцеві та перехідні положення“ Бюджетного кодексу України в частині, яка передбачає, що норми і положення статті 81 Закону України „Про прокуратуру“

від 14 жовтня 2014 року № 1697–VII зі змінами застосовуються у порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України, виходячи з наявних фінансових ресурсів державного і місцевого бюджетів та бюджетів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування.

Визнане неконституційним положення, втрачає чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

Конституційний Суд виходив з того, що норми Основного Закону України, якими передбачено перелік питань, що регулюються виключно законами України, мають імперативний характер, відтак всі рішення мають бути ухвалені у формі закону.

Отже, заробітна плата прокурорів, як елемент організації та порядку діяльності прокуратури в розумінні статті 1311 Основного Закону України, має визначатися виключно законом, а тому оспорюване положення Кодексу суперечить частині другій статті 1311 Основного Закону України. До того ж, відповідно до юридичної позиції КСУ, викладеної у Рішенні від 27 лютого 2020 року № 3-р/2020, «... Кодексом не можна вносити зміни до інших законів України, зупиняти їх дію чи скасовувати їх, а також встановлювати інше (додаткове) законодавче регулювання відносин, відмінне від того, що є предметом спеціального регулювання іншими законами України».

Таким чином, наділивши Кабінет Міністрів України повноваженнями встановлювати порядок та розміри заробітної плати прокурора, законодавець запровадив відмінне від передбаченого положеннями статті 81 Закону нормативне регулювання заробітної плати прокурора.

Відтак, Конституційний Суд України вважає, що оскаржуване положення Кодексу спричиняє юридичну невизначеність при застосуванні зазначених норм Кодексу та Закону, а отже, є таким, що суперечить принципу верховенства права, передбаченого частиною першою статті 8 Конституції України.

Рішення Конституційного Суду України є обов'язковим, остаточним та таким, що не може бути оскаржено (*Офіційний веб-сайт*

Конституційного Суду України (<http://www.ccu.gov.ua/novyna/uhvaleno-rishennya-u-spravi-za-konstytuciynym-podannyam-50-narodnyh-deputativ-ukrayiny>). – 2020. – 27.03).

Перше рішення за конституційною скаргою Конституційним Судом України ухвалено 25 квітня 2019 року. Загалом з того часу КСУ ухвалено 12 рішень за 25 конституційними скаргами. Про це повідомляє УНН із посиланням на відділ комунікацій Конституційного Суду України та правового моніторингу.

Так, КСУ нагадали, що 2 червня 2016 року парламент ухвалив Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)», наділивши простих громадян правом на звернення з питань конституційності законів. А 13 липня 2017 року Верховна Рада ухвалила нову редакцію Закону України «Про Конституційний Суд України».

«За допомогою цього інституту, особи отримали право поставити перед Конституційним Судом питання щодо визнання неконституційним закону (його окремих положень), які застосовувалися у рішенні суду загальної юрисдикції щодо цієї особи та, в подальшому, переглянути це судове рішення», – повідомили у КСУ.

У Суді зазначили, що перше рішення за конституційними скаргами громадян Конституційним Судом України ухвалено 25 квітня 2019 року.

«Так, з 2016 року до Конституційного Суду надійшло 1980 конституційні скарги, з яких 1234 після попереднього опрацювання Секретаріатом Суду повернуто авторам через не відповідність Закону. Решта 746 конституційних скарг розподілені судді-доповідачу у справі для вирішення питань, пов'язаних з конституційним провадженням», – повідомляють у КСУ.

Також великою палатою Конституційного Суду України ухвалено 3 рішення за 6 конституційними скаргами.

«Ще 9 рішень за наслідками розгляду 19 конституційних скарг ухвалено Сенатами Конституційного Суду. Загалом Конституційним Судом України вже ухвалено 12 рішень за 25 конституційними скаргами», – резюмують у КСУ.

У той же час, суддями Першого та Другого сенатів Конституційного Суду України постановлено 32 ухвали щодо відмови у відкритті конституційного провадження та 12 – про закриття конституційного провадження у справах за конституційними скаргами. Крім того, за наслідками засідань колегій суддів Сенатів Конституційного Суду постановлено 614 ухвал про відмову у відкритті конституційних проваджень. Наразі на розгляді Суду перебуває 58 конституційних скарг (*УНН (<https://www.unn.com.ua/uk/news/1865613-konstitutsiyniy-sud-za-ostanniy-rik-ukhvaliv-12-rishen-za-25-konstitutsiynimi-skargami>). – 2020. – 24.04).*

СУСПІЛЬНА ДУМКА

Б. Чумак, Дзеркало тижня: Комфортне оніміння

Сomfortably Numb (Комфортне оніміння) – саме цей хіт англійського гурту Pink Floyd має звучати в урядовому кварталі на вулицях Банковій та Садовій після того, як, порушивши Конституцію, уряд затвердив 2 квітня нові обмежувальні заходи по боротьбі з коронавірусом.

Небажання президента піти на некомфортне, з погляду популярності, рішення – обмежити права та свободи

громадян конституційним шляхом і випустити указ про надзвичайний стан, призвело до того, що це зробив уряд, не маючи жодних законних підстав. Звісно, можна припустити, що Указ президента України про введення надзвичайного стану міг банально не набрати потрібної кількості голосів у Верховній Раді, але навіть за такої ситуації гарант Конституції принаймні спробував би вчинити законно, а отже правильно.

Судячи з тотального мовчання більшості парламентаріїв у відповідь на дії уряду, для них ця ситуація теж комфортна. Адже якби вони проголосували за надзвичайний стан, то зазнали б електоральних втрат за непопулярне рішення разом із президентом, а якби голосів не вистачило, то також зазнали б електоральних втрат, оскільки тоді президент мав би можливість звинуватити Верховну Раду в саботажі протидії коронавірусу. А так рішення залишається на совісті уряду. Але це не скасовує того факту, що депутати мали чи не найпершими виступити проти такого рішення. Як мінімум, тому, що принцип стримування і противаг, закладений в Основному законі України, не передбачає посягання виконавчої гілки влади на повноваження законодавчої. Саме на Верховну Раду покладено функцію контролю за діяльністю Кабміну. Мовчанка парламенту створює критичний прецедент, коли порушення Конституції під прикриттям добрих намірів вистеляє шлях до авторитарного пекла.

Звісно, можна говорити, що і суспільство, і політики виявилися неготовими до світової пандемічної кризи, спричиненої COVID-19. Проте це не означає, що до цього не була готова Конституція України. Адже стаття 64 каже, що конституційні права та свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України, зокрема в умовах воєнного або надзвичайного стану, з вичерпним переліком прав та свобод, які не можуть бути обмежені за жодних умов. Цю норму законодавець закладав саме для таких випадків як демократичний дороговказ, який дозволить вчинити всі необхідні дії для захисту країни, але при цьому не допустити встановлення диктатури.

Надзвичайний стан давав достатні терміни для подолання наслідків коронавірусу: 30 діб і не більше як 60 діб в окремих місцевостях, з можливістю продовження ще на 30 діб, – хіба цього замало?

При цьому не обов'язково обмежувати права та свободи максимально, зокрема впроваджувати комендантську годину, адже Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану», за винятком прав, які

за жодних обставин обмежувати не можна, передбачає можливість означити перелік та межі надзвичайних заходів, вичерпний перелік конституційних прав та свобод людини і громадянина, які тимчасово обмежуються у зв'язку з впровадженням надзвичайного стану, а також перелік тимчасових обмежень прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням терміну дії цих обмежень. Фактично, можна було закласти ті ж самі урядові обмеження, запровадивши їх законним шляхом – Указом президента про надзвичайний стан, не розхитуючи конституційного ладу. Крім того, виключити приписи, які загрожують життю громадян: зокрема не забороняти людям похилого віку носити респіратори з клапаном видиху. Також можна було уникнути обмежень, що не мають під собою логіки, як, наприклад, відвідування парків та скверів.

Окрім того, можна було скористатися досвідом попередників, які запроваджували воєнний стан в окремих областях наприкінці 2018 року, згідно з усіма процедурами і без драконівських заборон.

Чи принципово для пересічних громадян, як влада бореться з вірусом, якщо ця боротьба ефективна? На перший погляд, може здатися, що ні, але в цьому й криється пастка. Суспільний страх перед небезпекою вимикає інстинкти свободи, натомість вмикає інстинкт пошуку сильної руки, яка «врятує» або «наведе порядок» (залежно від того, які кризові обставини). Але кожна небезпека рано чи пізно закінчується, а права, легковажно віддані владі, повернути набагато складніше. Згадаймо португальського диктатора Салазара, який прийшов до влади міністром фінансів, а потім став прем'єр-міністром під гаслом порятунку країни від економічної кризи й отримав необмежені права, встановивши таким чином найдовший в історії Європи авторитарний режим – 41 рік.

Рейхсканцлер (голова уряду) Адольф Гітлер став диктатором у країні, де закони міг приймати лише рейхстаг (парламент), а головою держави був президент. Однак, прикриваючись рятуванням країни від політичної й економічної криз, він зміг прибрати до своїх рук усю повноту

законодавчої та виконавчої влади і встановити найстрашніший тоталітарний режим в історії людства.

Саме для запобігання таким випадкам, суспільство має вимагати суворого дотримання Основного закону з боку влади й не дозволяти обмежувати свої права всупереч йому. Адже якщо його сприймати не з радянського кліше – як «основний закон, що визначає засади державного та суспільного ладу», а з позиції сформованого у США класичного конституціоналізму, то Конституція – це джерело свободи, що окреслює червоні лінії між громадянином і державою, яких остання не може переступати. Більшість поправок до Конституції США, за окремими винятками, було прийнято для того, щоб окреслити ці лінії або зробити їх міцнішими. В українських реаліях це означає, що якщо частина влади в особі уряду, з мовчазної згоди президента й парламенту, готова обмежити права громадян в обхід Конституції, – то це не обхід нудних складних правил задля порятунку, а конкретні посягання на свободу під маскою рятівників, і ці посягання можуть і будуть повторюватись, незалежно від того, є в країні епідемія чи ні. Стабільність, омріяна більшістю населення, ніколи не настане в країні, в якій правляча верхівка порушує загальнообов'язкові правила гри, а впіймана на цьому – захищає нові правила, погрожуючи пістолетом із кишени.

Певна річ, уже чути апеляції, що, мовляв, спостерігається загальносвітовий тренд з обмеження прав та свобод в умовах пандемії, адже з кризовими ситуаціями можна впоратися лише в авторитарних умовах, тому зараз «не до прав людини». Але це твердження хибне з кількох причин. Спалах COVID-19 стався в абсолютно авторитарному Китаї, і саме дії його

керівництва, спрямовані на приховування факту епідемії та її масштабів, а також невжиття вчасних заходів і переслідування тих, хто намагався донести до людей правду, призвели до тяжких наслідків для всього світу. В демократичних країнах обмеження впроваджуються виключно в суворих рамках національних конституцій, тобто забороняється лише те, що дозволено забороняти, з дотриманням усіх процедур. Більше того, саме дотримання цих процедур дозволяє владі бути гнучкою у прийнятті рішень таким чином, аби враховувати інтереси всіх верств населення навіть у кризовій ситуації.

В Україні ж ситуація інша: президент і парламент перебувають у комфортному оціпенінні від того, що непопулярні рішення приймає уряд, хоч і всупереч Конституції, сподіваючись, що й політичну відповідальність, раптом що, теж можна буде перекласти на нього. Можливо, це оціпеніння пояснюється ще й банальними розгубленістю та страхом політиків перед хворобою, проти якої ще немає вакцини. Але тоді це ще гірше. Політик не має права ціпеніти від страху, якщо його країна в небезпеці. Уявіть, скажімо, що було б із Великою Британією, якби під час Другої Світової війни як би Вінстон Черчилль злякався відповідальності та панікував разом з народом? Завдання політиків у кризовий для країни момент – не впасти в загальну паніку, а, навпаки, згладжувати її впевненістю своїх дій та рішень, що дозволить заспокоїти народ і мобілізувати всі людські сили та матеріальні ресурси для протидії загрози. Для цього достатньо трьох компонентів: Відповідальність, Впевненість і дотримання Конституції (*Дзеркало тижня (https://dt.ua/internal/komfortne-oniminnya-344110_.html). – 2020. – 9.04*).

К. Риженко, Українська правда: Онлайн-голосування нардепів: знову порушуємо Конституцію?

Пандемія змінила наш усталений уклад життя. Людство масово переходить на дистанційну роботу та уникає контактів з довколишнім світом. Мільйони людей вчаться жити по-новому та шукають шляхи, як

виконувати свої професійні завдання віддалено. Наші посадовці – не виняток.

23 березня народні депутати зареєстрували законопроект щодо проведення пленарних засідань у режимі відеоконференції. Цей

документ пропонує парламенту проводити онлайн голосування протягом 60 днів від набуття чинності.

Здавалося б, цілком логічне та природне бажання, яке цілком відповідає сучасним трендам в усьому переходити на онлайн. Утім, така ініціатива порушує норми Конституції України та підриває демократичний устрій.

Що не так із законопроектом №3250?

Кажу одразу, ця ініціатива є неконституційною не з однієї, а низки причин.

Передусім, запропоновані положення порушують права самих же народних депутатів і нівелюють право громадян відстоювати інтереси через обраних представників.

Адже Конституція передбачає такі принципи роботи обранців, як відкритість роботи парламенту, особисте голосування, право законодавчої ініціативи, представницький мандат тощо.

Окрім того, законопроект не дає відповіді, як саме це відбуватиметься технічно та як забезпечити відкритість засідань ВРУ у такому форматі.

А ще цей формат обмежує права депутатів як суб'єктів законодавчої ініціативи. Адже автори законопроекту пропонують ухвалювати закони без обговорення – одразу за основу і в цілому. А голова ВР буде негайно їх підписувати.

Та і це ще не все. Це черговий законопроект, який хоче надати президенту невластиві йому повноваження.

Мив ТІ Україна неодноразово наголошували: система стримувань і противаг повинна працювати та не дозволяти жодній з гілок домінувати, а робити їх взаємозалежними. В екстремальні часи, як зараз, це особливо важливо.

Попри це, законотворці пропонують дати президенту можливість ініціювати засідання парламенту через відеоконференцію. Цього зараз не передбачено в закріплених повноваженнях президента саме для того, щоб забезпечити незалежність законодавчої влади.

І черговий удар по правах українців. Цей законопроект не встановлює червоних ліній

щодо законопроектів, які обранці зможуть розглядати в онлайн-режимі.

Ідеться про широке коло питань: від запобігання поширення COVID-19 до нацбезпеки та економіки, які можуть бути жодним чином не пов'язані з пандемією. Тобто, по суті, через відеозв'язок депутати зможуть голосувати за прямі переговори з бойовиками, скасування закону про мову або що, і ніхто й ніщо не зможе їх стримати.

Чи може це зашкодити Україні та українцям? Запитання риторичне.

Окремий важливий пункт для розуміння. Будь-яке переформатування роботи парламенту не має означати перебирання на себе урядових повноважень.

Як то кажуть, кесарю кесарево. Саме уряд має комплексно проаналізувати всі потреби й ризики, визначити, на якому рівні ці питання повинні бути вирішені, і тоді вже звернутись до парламенту з повним переліком законодавчих ініціатив.

До слова, жодної статистики, аналітики чи додаткових аргументів на користь потреби такого законопроекту не було. Чи громадянам і так має бути зрозуміло, чому нардепи планують порушувати Конституцію?

Чи є вихід?

Низка країн, на які так чи інакше озирається Україна, також зіштовхнулися з цією дилемою. Утім, намагаються викрутитися із ситуації та не порушувати основний закон.

За даними мережі ОПОРА, в Конгресі США точаться дискусії щодо того, як забезпечити роботу парламенту під час пандемії. Але поки що обидві палати Конгресу США продовжують працювати, попри тотальне зростання хворих та посилення карантину.

У Німеччині, де запроваджено жорсткий карантин, участь у засіданнях беруть не всі 709 депутатів, а лише третина. Кому приходити – вирішують фракції. Головне – зберегти пропорції за партійним принципом та відстань не менше двох метрів.

В Італії Палата представників і Сенат зустрічаються раз на тиждень. В країні розуміють, що з огляду на критичну ситуацію

із рівнем захворюваності, саме парламент має найбільш оперативно приймати рішення. Тому було запроваджено обмеження для різних категорій відвідувачів і працівників.

Аналітики розповідають, що в Австрії продовжують працювати обидві палати парламенту. Федеральний конституційний закон не передбачає голосування онлайн – треба фізична присутність щонайменше третини депутатів. Тому, аби мінімізувати ризики, частина посадовців перемістилася у президентську ложу та галерею для гостей.

У близькій нам Польщі – змішаний варіант засідання парламенту: у сесійній залі перебуватимуть лише лідери фракцій і по кілька депутатів від кожної з них. Решта – голосуватимуть дистанційно. Кожний депутат

отримає логін і пароль до свого робочого кабінету із смс-верифікацією.

Естонські обранці до 1 травня розглядатимуть лише термінові питання і лише щопонеділка. А парламенти Франції, Великої Британії та Чехії повністю припинили роботу щонайменше до середини квітня.

Народні депутати мають розуміти, що ухвалення такого закону не є частиною системного підходу до своєї роботи чи комплексного подолання проблем. Парламент не має перебирати на себе додаткову роботу і в авральному режимі та з відходом від передбачених процедур приймати швидкі та легкі рішення. Це може погано скінчитися (*Українська правда* (<https://www.pravda.com.ua/columns/2020/03/27/7245347/>). – 2020. – 27.03).

В. Червоненко, BBC News Україна: Карантин в Україні: чи суперечать нові заборони Конституції

Юристи наполягають, що багато обмежень прав українців, які запровадили на час карантину, можуть суперечити Конституції.

В Україні 6 квітня почали діяти усі обмеження на час карантину через пандемію коронавірусу. Вони будуть актуальними щонайменше до 24 квітня.

Обмеження покликані запобігти одночасному спалаху хвороби та перевантаженню українських лікарень.

Що таке «громадське місце», де відтепер обов'язкові захисні маски

Серед головних заборон:

- перебувати у громадських місцях без респіратора чи маски;
- ходити по вулицях більше, ніж удвох (з винятками);
- дітям до 14 років – перебувати у громадських місцях без супроводу батьків, опікунів чи дорослих родичів;
- відвідувати парки, сквери, зони відпочинку, лісопаркові зони та пляжі (з винятками);
- самовільно залишати місця обсервації (ізоляції). Ця заборона стосується всіх людей, старших 60 років;

- обов'язкова обсервація протягом 14 днів після повернення з-за кордону.

Заборони запровадили постановою Кабміну, а у Києві їх доповнили окремим рішенням.

Багато юристів та правозахисників одразу ж зауважили, що деякі обмеження можуть бути неконституційними без запровадження військового чи надзвичайного стану.

На такий крок президент В. Зеленський не наважився, тож всі обмеження проводять через рішення уряду та органів місцевого самоврядування.

Це викликало критику у правозахисників, але частина юристів наполягає, що такі обмеження можливі і без надзвичайного стану.

BBC News Україна попросила пояснити, що не так з карантинними обмеженнями.

Андрій Магера, ексзаступник голови ЦВК вказує на порушення низки статей Конституції.

Конституція України (статті 3, 21, 22, 28, 29, 32, 33, 35, 42, 43, 64) дає достатні відповіді на питання, як співвідноситься постанова Кабміну із дотриманням прав і свобод громадян.

Вважаю, що обмеження окремих конституційних прав і свобод людини та

громадянина можливе лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану.

В усіх інших випадках постанови Кабміну чи розпорядження голів місцевих державних адміністрацій в частині обмеження прав і свобод людини та громадянина мають сумнівну легітимність.

За перевищення влади та службових повноважень передбачена кримінальна відповідальність, а вчинення злочину групою осіб за попередньою змовою є обтяжувальною обставиною.

Держава відповідальна перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (стаття 3).

Права та свободи людини є невідчужуваними та непорушними (стаття 21).

Конституційні права і свободи гарантуються та не можуть бути скасовані (стаття 22).

Щодо порушення новими заборонами конкретних статей Конституції.

Кожен має право на повагу до його гідності (стаття 28). Це стосується обов'язкового носіння усіма масок.

Кожна людина має право на свободу та особисту недоторканність (стаття 29). Винятки з цього правила містить сама Конституція. Це стосується примусової обсервації громадян на 14 діб.

Кожному гарантується свобода пересування (стаття 33). Винятки можуть бути встановлені лише законом, а не підзаконними актами. Це стосується заборони пересуватися, зокрема громадським транспортом.

Кожен має право на свободу віросповідання (стаття 35). Здійснення цього права може бути обмежено законом, а не підзаконними актами. У нас постановою заборонили колективно брати участь у богослужіннях.

Право громадян на мирні зібрання (стаття 39). Воно може бути обмежене лише судом на основі закону. У нас же заборонили постановою уряду.

Фактично заборонили здійснювати підприємницьку діяльність і займатися трудовою діяльністю. Ці права є у статтях 42 і 43.

Між іншим, також заборонили право на страйк простою постановою. Це стаття 44 Конституції.

Заборона виходити з дому особам віком понад 60 років – це порушення принципу рівності конституційних прав громадян, зокрема за іншою – віковою ознакою (стаття 24). Також це порушення права на свободу пересування – стаття 33.

Назар Заболотний, аналітик Центру спільних дій вважає, що нинішні заборони можливі лише в умовах правового режиму надзвичайного стану

У Києві додаткові обмеження запровадили розпорядженням керівника робіт із ліквідації наслідків надзвичайної ситуації столиці. Це рішення прийняли на виконання нещодавньої постанови уряду, якою доповнили перелік обмежень у зв'язку із коронавірусом.

Окрім відомих загально обмежень, які діють по всій країні, воно пропонує низку власних заходів для Києва.

Перш за все, встановлення контрольно-пропускних пунктів в'їзду та виїзду з міста.

Звичайно ж, таке питання є поза компетенцією місцевої влади, бо стосується свободи переміщення людей та порядку зупинки транспортних засобів працівниками правоохоронних органів, які регулюються Конституцією та законом.

Для прикладу, стаття 33 Основного закону гарантує всім нам вільне пересування країною, за винятком обмежень, встановлених законом.

Отже, постановами Кабміну чи розпорядженнями міського чиновника, які не є законами, а підзаконними нормативно-правовими актами, такі обмеження встановлювати в принципі не можна.

З іншого боку, згадане конституційне положення каже, що навіть за існування визначених законодавцем обмежень свобода пересування має існувати. Тобто, обмеження не можуть бути настільки значущими, щоб людина не могла вільно пересуватися по країні.

Натомість заборона регулярного та нерегулярного автомобільного, залізничного та авіасполучення де-факто позбавляє

такого права тих осіб, які не мають власних автомобілів.

Як й інші обмеження, запроваджені урядом, нововведення місцевої влади Києва імовірно є необхідними в умовах пандемії. Однак спосіб їхнього запровадження має не менше значення, ніж їхня суть.

Легально подібні заходи можуть діяти лише в умовах правового режиму надзвичайного стану. В усіх інших випадках обмеження гарантованих Конституцією прав людини є неприпустимим.

Якщо описати відмінність простими словами, то вона така ж, як заходити до магазину вдень через відчинені вхідні двері та проникати туди ж вночі через вибите скло. На жаль, наша влада обрала саме другий варіант.

Тетяна Бережна, адвокатка, радниця адвокатського об'єднання «Юридична фірма «Василь Кісіль і партнери» наполягає, що обмеження певних прав можуть бути не тільки за умови надзвичайного стану.

В одному зі своїх рішень Конституційний суд роз'яснив, що «конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України» (частина перша статті 64 Основного Закону).

КС наголошує, що встановлення обмежень прав і свобод людини і громадянина є допустимим виключно за умови, що таке обмеження є домірним (пропорційним) та суспільно необхідним.

Тобто обмеження є конституційними і можуть мати місце лише тоді, коли вони (1) законні, (2) пропорційні, (3) суспільно необхідні. Проаналізую на прикладі «свободи пересування», суперечки щодо обмеження якої є одною із найбільш гарячих дискусій.

Щодо законності обмеження

Один з найбільш популярних аргументів щодо незаконності обмеження свободи пересування полягає в тому, що обмеження конституційних прав і свобод людини можуть встановлюватися виключно в умовах воєнного або надзвичайного стану.

Не можу погодитися з такою тезою, оскільки таке обмеження може бути передбачене законом

безвідносно до введення надзвичайного чи воєнного стану.

Частина 1 статті 64 Конституції передбачає, що права та свободи можуть бути обмежені у випадках, передбачених нею. Відповідно до статті 33 Конституції, свобода пересування може бути обмежена законом.

Стаття 12 Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» передбачає вичерпний перелік випадків, у яких свободу пересування відповідно до закону може бути обмежено.

Серед них, зокрема, є такі: у прикордонній смузі; на приватних земельних ділянках; на територіях, щодо яких введено воєнний або надзвичайний стан; на окремих територіях і в населених пунктах, де у разі небезпеки поширення інфекційних захворювань і отруєнь людей введено особливі умови і режим проживання населення та господарської діяльності.

Варто погодитись, що обмеження свободи пересування особи на вашій приватній земельній ділянці чи у прикордонній смузі не вимагає введення надзвичайного стану і встановлюється окремими законами.

У нашому випадку небезпеки поширення інфекційних захворювань, що стала підставою для встановлення карантину, стаття 29 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб» визначає, серед іншого, що (1) карантин встановлює та скасовує Кабінет Міністрів, (2) у рішенні про встановлення карантину ... встановлюються тимчасові обмеження прав фізичних і юридичних осіб та додаткові обов'язки, що покладаються на них.

Можливість Кабміну встановлювати тимчасові обмеження прав фізичних і юридичних осіб у випадку карантину передбачена законом, а вже обсяги цих обмежень залежать від конкретної ситуації і регулюються конкретним актом.

Тому теза про явну незаконність обмежень і можливість запроваджувати їх лише в умовах надзвичайного чи воєнного стану є сумнівною.

Щодо пропорційності та суспільної необхідності обмеження

Щоб бути конституційним, обмеження права чи свободи має не лише відповідати закону, а й бути пропорційним та суспільно необхідним.

Зрозуміло, що обмеження мають блага мету – запобігти поширенню вірусу. Проте чи є ця мета втілена оптимальним способом?

Обмеження свободи пересування у вигляді, наприклад, заборони відвідувати парки з дотриманням дистанції, бігати наодинці у скверах важко назвати пропорційним та суспільно необхідним.

Складно пояснити сенс, розумність і доцільність такої заборони.

Понад те, штрафи за недотримання такої заборони набагато більші, ніж штрафи за паління листя та водіння у нетверезому стані, що ще також підтверджує непропорційність обмеження свободи тим результатам, яких воно повинно досягти.

Таким чином, конституційність заборони у вигляді обмеження свободи пересування можна поставити під сумнів, оскільки вона є непропорційною та не досягає тих результатів, які покликана досягти (*BBC News Україна* (<https://www.bbc.com/ukrainian/features-52186556>). – 2020. – 6.04).

С. Назаренко, LV.ua.Блоги: Тріумф парламентаризму

16 число вже не в перше входить в історію українського парламентаризму, спочатку закони 16 січня, потім угода про асоціацію і закон про особливий статус ОРДЛО 16 вересня, ще було 16 лютого 2016 року з кастрацією електронного декларування і законом про партійну диктатуру, тепер же маємо новий тріумф парламентаризму 16 квітня 2020 року, але цього разу Верховна Рада вдарила сама по собі.

Верховна Рада України під час свого позачергового пленарного засідання 16 квітня ухвалила проект закону про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо протидії зловживанням прав народних депутатів у ході законодавчої процедури, реєстр. №1043, авторства групи народних депутатів на чолі з Фроловим П.В.

Проект передбачає доповнення Регламенту новою статтею 119-1, котра запроваджує особливу процедуру розгляду законопроектів у другому читанні. Ця особлива процедура передбачає, що у разі подання до законопроекту, що готується до другого читання (крім проекту кодексу, законопроекту, що розглядається ВРУ за спеціальною процедурою), пропозицій, поправок у кількості, що у п'ять разів або більше перевищує кількість статей проекту первинного законодавчого акту чи кількість пунктів проекту про внесення змін до первинних законодавчих актів, але

не менш як 500 такий законопроект може розглядатися за особливою процедурою, відмінною від встановленої статтями 119, 120, 121 цього Регламенту. А саме обмежується кількість правок, на яких можуть наполягати народні депутати під час сесійного розгляду законопроекту: фракція і депутатська груп можуть внести тільки 5 правок, окремі народні депутати тільки по одній, мова йде лише про правки, які не враховані комітетом.

Є і особливості впровадження цієї самої особливої процедури, особлива процедура застосовується за пропозицією, підписаною не менш як 150 народними обранцями, підтриманою рішенням Верховної Ради тобто вже 226 нардепами.

Процедура в принципі доцільна в сьогоднішній реалії, але є декілька нюансів, спершу юридичні.

По-перше, норми законопроекту порушують конституцію України, Конституційний Суд України у своєму рішенні від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018 наголосив, що реалізація права законодавчої ініціативи передбачає обов'язковий розгляд законодавчих ініціатив відповідних суб'єктів. Так, процес розгляду законопроекту на пленарних засіданнях Верховної Ради України – це не лише обговорення законопроекту та голосування щодо нього, а також обговорення пропозицій до законопроекту, які є формою реалізації права

законодавчої ініціативи. Право законодавчої ініціативи, передбачене у статті 93 Конституції України, безпосередньо кореспондується з конституційним обов'язком парламенту розглянути всі внесені пропозиції до проектів законів, а також прийняти чи відхилити їх шляхом особистого голосування народних депутатів України.

По-друге, порушена сама процедура прийняття законопроекту, Всупереч вимогам статей 102, 116 Регламенту ВРУ до законопроекту були внесені зміни при розгляді в парламенті. Спочатку парламентом було схвалено за основу внесення змін до статей 48, 120 і 121 Регламенту, а у другому читанні пропонується внести зміни до статті 119, а також доповнити новою статтею 119-1.

Зазначені аспекти з високою долею вірогідності можуть призвести до того, що закон

буде визнаний неконституційним, якщо буде відповідне звернення до КСУ.

Політичні нюанси. Спікер парламенту при розгляді законопроекту зауважив, що його норми будуть мати тимчасовий характер і після того як він набере законної сили буде внесений проект, який введе тимчасовий характер його дії. І все вищезгадане необхідне виключно для того, щоб розглянути законопроект №2571-Д. Навіщо так вчинив спікер, адже норми чинних статей 50 і 119 Регламенту і так дозволяють розібратися зі шквалом правок до законопроекту №2571-Д? А спікер так вчинив щоб вчергове показати Президентові свою суб'єктність і те, що потрібно прислухатися до його думки і бонусом виграв ще часу для... для того кому це вигідно. А кому це вигідно це вже зовсім інша історія (*LB.ua* (https://lb.ua/blog/sergiy_nazarenko/455547_triumf_parlamentarizmu.html). – 2020. – 17.04).

В. Мельниченко, Ракурс: Всеукраїнський референдум: яким бути народному волевиявленню?

На початку березня на сайті українського парламенту з'явилося повідомлення про винесення на громадське обговорення проекту Закону України «Про всеукраїнський референдум». При цьому законопроект офіційно не зареєстрований, не вказані ані автори, ані ймовірні суб'єкти законодавчої ініціативи. Випадок нечуваний – громадське обговорення за ініціативою якщо не Верховної Ради, то першого віце-спікера. Якраз 18 березня воно мало б увінчатися парламентськими слуханнями, та карантин перешкодив. Однак все колись закінчується, і карантин також, тож є сенс придивитися до пропонованого документу.

Більше законопроектів про всеукраїнський референдум – добрих і ще кращих

Сьогодні широка аудиторія, мабуть, підзабула, що перший підрозділ передвиборчої програми кандидата в президенти Володимира Зеленського мав назву «Народовладдя через референдуми» та ще й містив вельми промовисту обіцянку: «Мій перший законопроект – «Про

народовладдя». У ньому ми разом закріпимо механізм, за яким тільки Народ України буде формувати основні завдання для влади через референдуми та інші форми прямої демократії».

І підстави для такої покvapливості були. Бо визнання у квітні 2018 року неконституційним Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 року унеможливило проведення референдумів, попри те, що Конституція встановлює обов'язковість проведення всенародного голосування для внесення змін до розділів I, III, XIII Основного Закону та вирішення питання про зміну території України, а також можливість його проведення за народною ініціативою.

Однак не склалося. Не тільки у першому, але й у десятому законопроекті у новообраного глави держави руки до народовладдя якось не дійшли. Тільки з січня цього року розпочалася робота з напрацювання відповідних пропозицій, внаслідок чого і з'явився презентований законопроект про референдум в Україні.

Зауважмо, що цю доленосну подію можна певною мірою розглядати як наслідок

політичної конкуренції, бо ще на початку роботи парламенту цього скликання було зареєстровано аж два подібних законопроекти – 29 серпня 2019 року (реєстр. №1123) – «Про всеукраїнський та місцеві референдуми за народною ініціативою» від ОПЗЖ та 26 вересня 2019 року (№2182) «Про всеукраїнський референдум» від БЮТ. Щодо обох було висловлено чимало істотних (хоч і не завжди справедливих) зауважень. Тож ці документи зазнали помітних уточнень, відповідні редакції було зареєстровано у лютому-березні цього року.

Однак проблема не тільки в тому, що гаранту Основного Закону зовсім непоштиво наступають на п'яти. Зараз виникла проблема законодавчого врегулювання купівлі землі в Україні іноземцями. Щоб пригальмувати пристрасті, робляться заяви про вирішення цього питання всенародним голосуванням. Але як? Якщо законодавчо порядок проведення всеукраїнського референдуму не врегульовано? Щоправда, є ще закон від 3 липня 1991 року зі змінами та доповненнями. Він втратив чинність на підставі Закону України від 6 листопада 2012 року, який, у свою чергу, визнаний неконституційним. Тож найкращий спосіб уникнути зайвих дискусій про живе і мертво в національній системі законодавства – ухвалити новий закон.

Законопроект у прокрустовому ложі

Звернення до Основного Закону України в контексті обговорюваного питання є конче необхідним, оскільки простежується тенденція орієнтувати вітчизняного законодавця на іноземні підходи до організації та проведення референдумів. Зокрема, на Кодекс належної практики щодо референдумів, ухвалений Радою з демократичних виборів на 19-му засіданні (Венеція, 16 грудня 2006 року) та Венеційською комісією на 70-й пленарній сесії (Венеція, 16–17 березня 2007 року). Між тим потрібно розуміти, що зміст цього закону може враховувати європейські підходи, але має визначатися передусім тими правоположеннями, які було закладено до Конституції України у 1996 році, бодай і

значною мірою під впливом ще радянського бачення народовладдя. Можна скільки завгодно дискутувати про виправданість цих підходів в умовах суспільства з надто відмінними, часто-густо антагоністичними соціально-економічними та суспільно-політичними інтересами. Однак законодавець повинен діяти передусім у межах Основного Закону.

Референдум у Конституції України згадується двадцять разів. І тільки у двох випадках йдеться винятково про місцеві референдуми. Окрім того, потрібно зважити і на те, що подекуди про референдум йдеться опосередковано. Приміром, ч. 2 ст. 5 Конституції зазначає: «Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування». А в який спосіб увесь народ може здійснити владу безпосередньо, як не на референдумі?

Слід наголосити, що засадничі конституційні положення стосовно референдуму викладені у розділі III «Вибори. Референдум». Зокрема, визначено обов'язковість зміни території України всенародним голосуванням, а також можливість всеукраїнського референдуму за народною ініціативою, умови та обмеження його проведення. Розділ XIII (ст. 156) містить положення про затвердження всеукраїнським референдумом змін до розділів I, III, XIII. Інші конституційні положення щодо референдуму пов'язані із цими положеннями. Приміром, у ч. 1 ст. 38 встановлене право громадян брати участь «у всеукраїнському та місцевих референдумах», однак види референдумів визначено ст. 72, 73, 156. Щоправда, у ч. 1 ст. 72 йдеться про призначення всеукраїнських референдумів «Верховною Радою України або президентом України відповідно до їхніх повноважень, встановлених цією Конституцією», а це відкриває певний простір для розширення видів референдуму шляхом внесення змін відповідно до ст. 85 і 106 Конституції. Однак за майже чверть століття після ухвалення Конституції України жодного разу не виявлялася скільки-небудь помітна ініціатива внести зміни саме такого змісту.

Слід зауважити, що проведення консультативно-дорадчих опитувань

Конституцією України не передбачене, повноважень їх призначати не має ані президент, ані парламент. Повноваження парламенту і глави держави вичерпно визначаються Конституцією України (ч. 2 ст. 85, п. 31 ч. 1 ст. 106), і серед цих повноважень тільки призначення обов'язкових референдумів у визначених Конституцією випадках. Варто нагадати, що референдум 2000 року, хоч і відбувався за найактивнішої участі органів державної влади, формально був референдумом за народною ініціативою. Хоч, як тоді стверджували, в ролі ініціативної групи референдуму постав житомирський осередок партії «Демократичний союз», чий лідер Олександр Волков на той час входив до оточення президента Леоніда Кучми. Тож гучна пропозиція неодмінно порадитися з народом щодо продажу землі іноземцям – скоріше введення в оману, аніж реальний намір.

Голосувати чи погаласувати?

Вельми суттєвим є питання імперативності ухвалених на референдумі рішень. Формально ч. 1 ст. 4 законопроекту ствердно відповідає на нього: «Результати народного волевиявлення на всеукраїнському референдумі не потребують затвердження будь-яким державним органом». Зрозуміло, що ні про яке затвердження не може йтися у випадках проведення передбачених Конституцією обов'язкових референдумів щодо внесення змін до розділів I, III, XIII Основного Закону та зміни території. Передбачений ч. 2 ст. 72 Конституції всеукраїнський референдум за народною ініціативою також може бути тільки імперативним, оскільки сумнівною видається ініціатива народу порадитися із самим собою. Це відповідає і засадничому положенню ч. 2 ст. 5 Конституції України про безпосереднє здійснення влади народом.

Однак згадане положення ч. 1 ст. 4 законопроекту не зовсім узгоджується зі змістом ч. 2 цієї ж статті, яка передбачає прийняття «рішень», і зовсім не узгоджується з положенням ч. 3 ст. 120 законопроекту: «Питання загальнодержавного значення, підтримані за результатами всеукраїнського референдуму виборцями згідно з ч. 5 ст. 115 цього закону, є обов'язковими для

розгляду і прийняття рішення відповідними органами державної влади, їх посадовими особами». Втіленням загальнодержавної волі, обов'язковим до виконання, постають правові акти, в системі яких немає жодних «рішень всеукраїнських референдумів». Тож реалізація будь-яких рішень, які не матимуть форму закону, потребуватиме участі органів державної влади України, які на практиці матимуть змогу «відкоригувати» зміст народного волевиявлення. Міра та межа цього «коригування» будуть визначатися можновладцями. Тож народне голосування дуже легко перетворити на галасування.

Обов'язковість результатів всеукраїнського референдуму може бути безумовно забезпечена за умови законодавчо встановленої вимоги про винесення на всенародне голосування винятково проектів законів України. Тоді ніхто не буде нічого брати до уваги: закон, який набув чинності, – це акт, який має виконуватися. За такого підходу значно спрощується і законодавче окреслення предмета референдуму.

Предмет референдуму

Видається прийнятним тільки формулювання законопроекту, яке стосується передбаченого Конституцією обов'язкового всенародного голосування змін до розділів I, III, XIII. Однак вже п. 3 ч. 1 ст. 3 законопроекту відносить до предмета всеукраїнського референдуму «затвердження закону про ратифікацію міжнародного договору, що передбачає зміну території України». Натомість у Конституції (ст. 73) зазначено «питання про зміну території України». Тим самим законопроектом звужується предмет референдуму порівняно з визначеним Основним Законом.

Позбавлене необхідної визначеності формулювання п. 2 ч. 1 ст. 3 законопроекту, де до предмета референдуму відносяться «питання загальнодержавного значення». Потрібна визначеність не забезпечується у ч. 4 ст. 19: «Питання загальнодержавного значення – це питання, вирішення якого впливає на долю всього Українського народу». Якщо сьогодні опитати громадян, що вони б віднесли до питань загальнодержавного значення, то ми б

одержали вельми широкий спектр думок. Тож різне розуміння значущості окремих питань створює можливість маніпулювання народним волевиявленням, або й його недопущення.

Предметом всеукраїнського референдуму визначено винятково негативне голосування щодо законів України (п. 4 ч. 1 ст. 3). Про це голосування йдеться по усьому тексту законопроекту (наприклад, ч. 8 ст. 30, ч. 5 ст. 31, чч. 1, 2 ст. 120 тощо). Однак не передбачена можливість позитивного голосування, спрямованого на ухвалення закону або зміну чинного закону. Між тим конституційні обмеження предмета всеукраїнського референдуму (ст. 74) стосуються не питань податків, бюджету та амністії, а «законопроектів з питань податків, бюджету та амністії». Себто йдеться про винесення на референдум саме законопроектів. Передбачення в обговорюваному законопроекті винятково негативної законотворчості не враховує того, що будь-який закон врегульовує певні суспільні відносини, і з його скасуванням неминуче виникне прогалина в цьому регулюванні. І ця прогалина не зможе бути заповнена парламентським законом протягом трьох років (ч. 2 ст. 4 законопроекту). Доречніше було б, навпаки, встановити можливість внесення референдумом змін до чинного законодавства України винятково шляхом зміни чинних законів або ухвалення нових законів.

А що за межами предмета?

Предмет всеукраїнського референдуму, ймовірно, не обмежується винятками, визначеними у ст. 74 Конституції (нагадаємо, що ці обмеження стосуються тільки законопроектів). Положення Конституції не допускають винесення на всеукраїнський референдум більш широкого кола питань, аніж це зазначено у ч. 2 ст. 3 обговорюваного законопроекту. Зокрема, КСУ у рішенні №3-рп/2000 від 27 березня 2000 року зазначив, що «чинна Конституція України не передбачає інституту висловлення недовіри на всеукраїнському референдумі, в тому числі проголошеному за народною ініціативою, Верховній Раді України чи будь-яким іншим

конституційним органам державної влади як можливої підстави дострокового припинення їхніх повноважень. Тому винесення на всеукраїнський референдум питання щодо недовіри Верховній Раді України за відсутності названого інституту в Основному Законі України було б порушенням такого конституційного принципу, як здійснення органами державної влади своїх повноважень у межах, встановлених Конституцією України, та принципів правової держави, якою проголошено Україну».

Загалом, обмеження предмета всеукраїнського референдуму варто узгодити винятково з конституційними положеннями, оскільки контроль можливий виключно щодо конституційності винесених на референдум питань. Тоді як у п. 4 ч. 2 ст. 3 законопроекту йдеться про перебування за межами предмета референдуму питань, віднесених Конституцією і законами України до відання органів правопорядку, прокуратури чи суду. Але, наприклад, в Конституції органи правопорядку згадуються один раз (п. 2 ч. 1 ст. 131-1), при цьому про предмет їхнього відання не йдеться. Врешті-решт законодавче встановлення, що на референдум за народною ініціативою може бути винесений винятково законопроект, робить детальне перерахування обмежень непотрібним.

Наочними є суперечності між окремими положеннями законопроекту. Зокрема, за п. 1 ч. 1 ст. 3 предметом референдуму є «затвердження змін до розділів I, III, XIII Конституції України», натомість п. 1 ч. 2 цієї ж статті зазначає, що не можуть бути предметом всеукраїнського референдуму питання, які «суперечать положенням Конституції України». Між тим будь-які пропонувані зміни Конституції України неминуче суперечитимуть їй. П. 3 ч. 1 ст. 3 законопроекту відносить до його предмета «затвердження закону про ратифікацію міжнародного договору, що передбачає зміну території України», натомість у п. 2 ч. 2 цієї ж самої статті йдеться про недопущення змін, спрямованих на порушення «територіальної цілісності України». Однак у ст. 73 Конституції України йдеться саме про зміну території, а не про її розширення.

Окрім тих обмежень предмета референдуму, які визначено законопроектом, є сенс звернути увагу і на те, про що в законопроекті не згадується. У ньому не передбачено можливість винесення на референдум питання щодо ухвалення нової Конституції або нової редакції Конституції. Це певною мірою відображає сформульовану Конституційним судом у рішенні від 26 квітня 2018 року №4-р/2018 юридичну позицію, за якою «народ, маючи суверенну прерогативу щодо здійснення установчої влади, водночас перебуває у визначених Конституцією України межах щодо порядку її здійснення». Однак спроба обмежити народний суверенітет в такий спосіб не узгоджується з попередніми позиціями суду. У рішенні від 11 липня 1997 року №3-зп вказано, що народ «тільки одноразово уповноважив Верховну Раду України на її прийняття. Це підтверджується п. 1 ст. 85 Конституції України, яка не передбачає права Верховної Ради України на прийняття Конституції України». У рішенні від 5 жовтня 2005 року №6-рп/2005 зазначено, що «народ має право приймати нову Конституцію України». У рішенні від 16 квітня 2008 року №6-рп/2008 підтверджено виключне право народу України визначати і змінювати конституційний лад в Україні через прийняття Конституції на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою, однак порядок ухвалення Основного Закону має бути визначений Конституцією і законами України.

Внаслідок суперечливості за змістом і спірності за формою конституційних змін 2004–2019 років може виникнути практична потреба в ухваленні нової редакції Конституції або й нової Конституції України. На відміну від Конституції від 20 квітня 1978 року (зі змінами), яка безпосередньо уповноважувала парламент ухвалювати новий Основний Закон і визначала умови його ухвалення (ст. 171), чинна Конституція України не містить відповідних положень. Навпаки, серед вичерпно визначених повноважень Верховної Ради немає повноваження ухвалювати нову Конституцію. Тож відсутність законодавчого регулювання конституційного референдуму за народною ініціативою в перспективі може стати

не гальмом цього процесу, а засобом ухвалення нового Основного Закону без додержання більш жорстких вимог щодо визнання його результатів.

Перешкоди ініціювання та проголошення

З огляду на обов'язковість референдумів щодо внесення змін до розділів I, III, XIII Основного Закону та зміни території України, де порядок їх призначення встановлено безпосередньо Конституцією, найважливішим є регулювання порядку ініціювання референдумів за народною ініціативою.

Автори законопроекту слушно пропонують суттєво полегшити проведення зборів щодо ініціювання референдуму: ініціативна група утворюється «на зборах громадян України, в яких бере участь не менш як триста виборців» (відтворено ліберальніші вимоги Закону Української РСР від 3 липня 1991 року). Однак у процедурі реєстрації ініціативної групи є спроба створити нові перешкоди. Зокрема, позбавлення Центральної виборчої комісії повноваження здійснювати конституційний контроль щодо предмета референдуму, як це передбачалося попереднім Законом України «Про всеукраїнський референдум» 2012 року, пропонується компенсувати повноваженням клопотатися перед главою держави, щоб він, у свою чергу, звернувся до Конституційного суду України (ч. 1 ст. 31). При цьому процедура реєстрації зупиняється на декілька місяців, бо тільки президенту дається аж 40 днів, щоб він порушив питання перед КСУ, потім ймовірно відкриття провадження, розгляд звернення по суті...

Окрім того, законопроектом передбачено і конституційний контроль вже після проголошення референдуму (ч. 3 ст. 21), у цьому випадку йдеться про втілення конституційної норми, але знову ж таки пропонується зупиняти «до ухвалення Конституційним судом України відповідного акта у справі». Щоправда, суду відводиться на це усього місяць з моменту надходження відповідного звернення або подання. Та є ж практика, яка свідчить, що дотримання законодавчо встановлених строків не властиве суду. Себто

встановлено подвійний превентивний контроль за конституційністю з призупиненням в обох випадках процедури референдуму. Фактично йдеться про законодавчі підстави штучного гальмування референдуму. Для порівняння, проведення позачергових виборів народних депутатів України не призупиняється з початком конституційного провадження щодо конституційності відповідного указу глави держави.

Мірило результативності

Автори законопроекту уніфікували підстави для визначення дійсності референдуму та встановлення його результатів. Тож за ч. 5 ст. 116: «Всеукраїнський референдум вважається таким, що відбувся, якщо участь у голосуванні... взяли не менш як 50 відсотків виборців від кількості виборців, включених до Державного реєстру виборців». Для прийняття рішення потрібна підтримка його більше як половиною учасників голосування (ч. 6 ст. 116). Але на референдум можуть виноситися надто відмінні за значенням питання. Приміром, затвердження змін до розділів I, III, XIII Конституції України на референдумі, де умовою ухвалення є проста більшість учасників голосування, перетворено на формальність, оскільки попередньо законопроект має бути схвалений у парламенті кваліфікованою (у 2/3), а не простою більшістю від його конституційного складу. Навряд чи трохи більш як чверть громадян (половина від половини) можна уповноважити на прийняття рішення про зміну території України.

Тож видається доцільним збереження вимог чч. 5, 6 ст. 116 винятково для визначення результатів всеукраїнських референдумів за народною ініціативою. Натомість слід вважати затвердженими законопроекти про зміну Конституції або території України за умови їх підтримки не менш як 40% виборців, включених до Державного реєстру виборців. Це зумовлено потребою виявлення помітно більшої підтримки громадян актам такого значення.

Положення ч. 2 ст. 4 законопроекту «рішення, прийняте на всеукраїнському референдумі, може бути змінено виключно шляхом всеукраїнського референдуму не раніше ніж через три роки з дня його прийняття» не узгоджується з ч. 2 ст. 156 Конституції України: «Повторне подання законопроекту про внесення змін до розділів I, III і XIII цієї Конституції з одного й того самого питання можливе лише до Верховної Ради України наступного скликання». Між тим строк повноважень українського парламенту – п'ять років, тож рішення всеукраїнського референдуму щодо законопроекту про внесення змін до розділів I, III і XIII Основного Закону, ухвалене, приміром, на початку каденції, аж ніяк не може бути переглянуте через три роки.

Авторам законопроекту варто зважити на зазначені принципи моменти, оскільки народне виявлення – надто важлива річ, щоб легковажити порядком його проведення (*Ракурс* (<https://racurs.ua/ua/2586-vseukrayinsky-referendum-yakym-butynarodnomu-volevyavlennu.html>)). – 2020. – 25.03).

I. Фаріон, Високий Замок: «Влада хоче понизити статус Конституційного Суду»

Представники вищої влади ні з того ні з цього пропонують перенести Конституційний Суд України із Києва до Харкова.

Мовляв, його віддаленість від центру захистить найвищу юридичну інстанцію від політичного тиску. Виглядає анекдотично, бо тиснути на суверенних правників (як було це у нашій історії вже не раз) може лише сама влада. «Батогом» –

телефонним правом, відкриттям кримінальних справ проти людей у мантіях. Або ж «пряником» – пільгами, збільшенням платні суддям-конституційникам та іншими преференціями. За бажання, робити це можна буде і на відстані – будь то Харків, Ужгород, Чернігів чи Херсон. То навіщо вся ця комічна бравада влади? Географія безсила, коли йдеться про політику...

Ідею перенесення КС із Києва до Харкова оформила у відповідний законопроект народний депутат від «Слуги народу» Г. Третякова. Та сама, що недавно робила скандальні заяви щодо пенсіонерів. Зважаючи на «казармені» порядки у президентській фракції, смішно думати, що це суто її особиста ініціатива. Так просто подібні речі не виникають, їм просто так не дають зеленої вулиці. На те, що відповідна команда надійшла з Банкової, вказує і той факт, що транзит КС підтримує представник президента у цьому Суді Ф. Веніславський, а також протеже Зеленського – генпрокурор І. Венедіктова (хоча їй геть не можна лізти у політику). Можливо, така ідея – своєрідне покарання КС, який «забракував» кілька рішень Зе! президента? Телеведучий Т. Березовець назвав ідею Третякової «гнилою». А політолог О. Палій передрікає російський вплив на КС України, якщо той переїде за 40 км від кордону з РФ...

Про підводні камені нового «злободенного» наміру влади кореспондент «Високого Замку» поспілкувався з парламентським експертом, фахівцем із дослідження законодавчих ініціатив І. Когутом.

– Кому і чим заважає Конституційний Суд у столиці?

– Ідея про те, щоб перенести Конституційний Суд на периферію, не нова. Найчастіше згадували Харків – як осередок правничої освіти і науки. Переважно таку ідею пов'язують із бажанням запобігти тому чи іншому впливу на цю інституцію. Але в даному випадку, якщо йдеться про законопроект від президентської сили, це виглядає дуже дивно. Бо вплив на КС завжди чинив президент чи його партія у парламенті. Тому, гадаю, розмови про переселення КС – це якісь внутрішні проблеми окремих політиків, а не порядок денний країни.

– Як змінився б характер рішень Конституційного Суду у випадку, якщо їх ухвалюватимуть у Харкові, а не у Києві?

– Та ніяк вони не змінилися б! Зараз цей суд може ухвалювати свої рішення і в режимі онлайн. Подивіться, у Польщі готуються обирати свого президента через електронне голосування. Дистанційно засідають у нас в Україні парламентські комітети. Ще трохи, і вся Верховна Рада засідатиме у такому режимі. Сьогодні вже не актуальними є розмови про близькість до центрів впливу. Такі заяви є смішними. Хоча у будь-якій смішній історії може бути сумна преамбула.

– Уявімо, що КС таки переїхав у Харків, подалі від «столичних впливів». Де гарантія, що на цей Суд не чинитиме тиску у своїх інтересах регіональна харківська еліта. Скажімо, той же міський голова Кернес – для прикладу, у питанні декомунізації. А також інші відомі політики і чиновники – колишні голови Харківської ОДА Добкін, Аваков?

– Як на мене, найголовнішим питанням, яке виникне у зв'язку з порушеною проблемою, буде питання доступності. Окрім подань інститутів влади, КС тепер має право розглядати і скарги громадян. Уявляєте, наскільки таке віддалення ускладнить звернення українців! Наскільки збільшить їхні витрати, як і видатки держави на утримання цієї інституції. Подумайте, як працюватиме на такій відстані представник президента і Верховної Ради у КС. Невже вони щодня-щотижня курсуватимуть між Києвом і Харковом, щоб добратися на засідання КС? Я думаю, що ідея представниці «Слуги народу» переселити КС зі столиці в обласний центр – це спроба в інформаційному просторі понизити статус цієї інституції, применшити її вагомість у системі державної влади (*Високий Замок* (<https://wz.lviv.ua/article/410744-vlada-khoche-ponyzyty-status-konstytutsiinoho-sudu>). – 2020. – 17.04).

I. Попов, Дзеркало тижня: Місцеві вибори: карантин плюс феодалізація всієї країни

Роль місцевих державних адміністрацій і політична вага їх керівників зменшується з кожною новою реформою. Обласний прокурор чи керівник СБУ – більш реальні важелі впливу центральної влади на економічну та політичну ситуацію в регіоні.

У першому проєкті секвестру бюджету Мінфін запропонував ідею «обнулити» статтю витрат на проведення місцевих виборів 2020 року. Цю ідею відразу відкинули, уряд сам пояснив, що місцевих виборів не скасовують постановами Кабміну, і цим політичним питанням може опікуватися лише Верховна Рада. Зараз держава, м'яко кажучи, не зовсім готова до забезпечення виборчого процесу, і потенційні здобутки від проведення виборів виглядають меншими, ніж можливі загрози.

Перша проблема, звичайно, – карантин. ЦВК не стала скасовувати голосування на довиборах у Харківській області 15 березня, коли статистика фіксувала лише поодинокі випадки захворювання в Україні. Верховна Рада повинна оголосити проведення загальних місцевих виборів не пізніше 27 липня 2020 року. Чи будуть на той час діяти карантинні заходи, чи їх буде послаблено, чи буде запроваджено режим надзвичайного стану, – планувати неможливо. Майже 20 країн світу вже перенесли свої вибори, призначені на кінець весни та літо 2020-го. Конституція України не передбачає механізму перенесення виборів і подовження терміну повноважень обраних депутатів. Єдина конституційна підстава – те, що виборів не проводять в умовах надзвичайного стану. Проте в разі жорсткого карантину вибори можуть бути перенесені, хоча і на невеликий термін.

Наступною проблемою є Виборчий кодекс. Текст цього документа став результатом ланцюга випадковостей і тому, на жаль, містить низку суперечливих норм і складних для реалізації моментів. Не стикаються між собою терміни нарізки округів і формування окружних комісій. Сума застави для участі у виборах є непідйомною для більшості партій. Розмір бюлетеня до облради може виявитися

набагато більшим за поліграфічні можливості навіть найсучаснішої друкарні. На одній дільниці може проходити голосування за трьома різними системами одночасно, що може призвести до збоїв у роботі комісій і довгих черг виборців. Увесь цей комплекс проблем не можна вирішити лише нормативними документами ЦВК. Необхідно вносити зміни до Виборчого кодексу.

Законодавчий процес перебуває на карантині, і тому це питання відкладається. Якщо ж Рада візьметься за зміни, то в пакеті розглядатимуть і політичні поправки. До прикладу, лунає ідея поширити партійну монополію на всі населені пункти зі статусом «місто» або на міста з кількістю виборців понад 30 тисяч. Зараз до обласних рад і міських рад «90+» кандидатів може висувати лише політична партія, і голосування відбувається за системою так званих відкритих списків. Насправді роль керівництва політичної партії при визначенні черговості кандидатів є вирішальною, тому партії і бажають поширити свою владу призначення кандидатів і на малі міста. Відповідно, прийняти зміни в одне голосування буде нереально, а для обговорення двох тисяч поправок парламенту не вистачить ні часу, ні здоров'я. Виходом із законодавчого цугцвангу може стати рішення провести місцеві вибори за законом 2015 року, який знайомий і виборцям, і членам комісій. Його недоліки давно обговорені та відомі, проте вони є меншими за потенційні проблеми в разі проведення виборів за чинною редакцією Виборчого кодексу.

Незавершена конституційна реформа є ще одним фактором впливу на проведення місцевих виборів. Призупинено всеукраїнський тур обговорення пропозицій президента щодо змін до Конституції в частині адмінтерреформи. Місцеві ради обиратимуть під старі повноваження, у всесвіті, де немає префектів, але є районні ради, і об'єднані територіальні громади частково створені, а частково чекають. У режимі карантину Верховна Рада навряд чи зможе провести об'єднання районів або ж перше

голосування нового тексту конституційних змін. Выборча кампанія стартує 5 вересня 2020-го, а наступна чергова сесія ВРУ повинна розпочатися 1 вересня. Ідея вносити зміни до Конституції, Выборчого кодексу та інших законів під час виборчої кампанії явно невдала, бо спричинить ще більший хаос в організації виборів. Під кожену зміну ще ж потрібно прийняти постанови ЦВК, і ці нові процедури довести до відома кандидатів і членів комісій.

Напередодні виборів загострилися протиріччя між центральною владою і регіональними елітами. Ідіоматичні вирази у спілкуванні мера Харкова з призначеним президентом головою обласної адміністрації – тому яскрава ілюстрація. Процес децентралізації передавав дедалі більше повноважень із центру на рівень об'єднаних територіальних громад і міст. І ці повноваження підкріплювалися конкретними надходженнями від податків. Навіть частина митних зборів у рамках експерименту спрямовувалася на будівництво доріг у тому регіоні, де працювали відповідні митні пости. Запуск ринку земель сільськогосподарського призначення може дати нові можливості для місцевих еліт, які тісно інтегровані з місцевими агрохолдингами. Влада Зеленського не дуже дослухається до думки авторитетних мерів і регіональних кланів. В ейфорії від політичних перемог окремі соратники президента навіть спробували було провести швидкі дострокові вибори мера Києва й усунути з цієї посади Віталія Кличка. Компромісний результат столичного протистояння було детально вивчено мерами інших великих міст, які зробили для себе правильні висновки. Турборежим також не приніс радості місцевим радам. На прохання лобі забудовників Верховна Рада скасувала пайову участь забудовників у розвитку інфраструктури населених пунктів, і це було не останнім кроком щодо перерозподілу податкових надходжень від місцевих бюджетів. Навіть перший коронавірусний пакет законів підтримав громадян і підприємців за рахунок переважно місцевих фінансів. Пільги з податку на землю зменшать надходження саме до місцевих бюджетів.

Місцеві еліти у підготовці до виборів вивчили ринок політичних партій і дійшли логічних

висновків. Рейтингових всеукраїнських проєктів зараз небагато, тому перша ставка в цьому казино має робитися «на зелене». До штабу правлячої партії вишикувалася черга охочих отримати партійний прапор і франшизу на формування списків кандидатів у своєму регіоні. Друга ставка – прикупити власну партію і розкручувати її під регіональним брендом. У половині областей уже запущено рекламу партій, про існування яких жителі сусідньої області навіть не здогадуються. Всеукраїнські партії, щоправда, намагаються цьому протидіяти і розглядали варіант усіляко обмежити можливості партійного будівництва локальних партпроектів. До прикладу, пропонується допускати до участі у виборах лише партії, які висунули кандидатів у 2/3 областей. Проте це не зупинить регіональні клани, просто підвищить видатки на кампанію.

Узагалі роль місцевих державних адміністрацій і політична вага їх керівників зменшується з кожною новою реформою. Обласний прокурор чи керівник СБУ – більш реальні важелі впливу центральної влади на економічну та політичну ситуацію в регіоні. На рівні районів система влади ще більш примітивна – мер, начальник поліції, прокурор і суддя мають усю повноту влади. За пів року з моменту отримання монополії на центральну владу президент Зеленський не зміг призначити голів районних адміністрацій у значній частині районів. Прокуратура перебуває на марші чергової реформи, з відповідними кадровими перетасовками. Подібна ситуація в СБ України, ротація заступників у центральному апараті та керівників обласних главків не залишає часу на побудову системної роботи. Тимчасові керівники поспішають відзвітувати про формальні показники та реалізувати швидкі векселі.

Нова влада прийшла на підтримці 73% виборців, проте не знайшла кадрів для реалізації своїх обіцянок у регіонах. Ставка на умовних «соросят» була зроблена на рівні центральної влади, але закінчилася серією звільнень і відставок. Кадрами в регіонах зможуть допомогти олігархи та місцеві клани. Саме їх визначив президент Зеленський своїми партнерами у

боротьбі з епідемією та економічною кризою. І внесок національного бізнесу в перемогу над цими проблемами буде вагомим як ресурсно, так і організаційно. Незабаром настане час дякувати. Мрія будь-якої регіональної фінансової групи – мати призначеними своїх прокурора, начальника поліції, голову СБУ та ще бажано керівника регіональної митниці. А голову обладміністрації в такому разі можна поставити «на зарплату» і почати будувати феодалізм в окремо взятій області. З відповідними податями, васальними відносинами та бойовими дружинниками.

Результат місцевих виборів може легітимізувати ці рожеві мрії місцевих еліт у вигляді лояльних обласних рад та інтегрованих у систему мерів великих міст. І тоді клаптикова карта України з третього сезону відомого серіалу може і насправді з'явитися в коридорі будівлі на Банковій.

Додатковим аргументом перенесення місцевих виборів на весну може стати побажання російської сторони щодо синхронного проведення виборів на неконтрольованих територіях. Західні партнери, зайняті медичними та економічними проблемами, можуть понизити рівень своїх вимог до демократичності таких виборів. Підготувати технічну можливість і прийняти спецзакон або спецрозділ до Виборчого кодексу також можливо в пакеті з «формулою Штайнмаєра». Навіть забезпечити картинку виходу українських патрулів на неконтрольовані ділянки кордону до виборів – посильне завдання для команди талановитих продюсерів. От тільки проведення швидких виборів у ОРДЛО без обмежень для учасників незаконних воєнізованих формувань і керівників невизнаних утворень лише легітимізує тих персон, яких ми протягом шести років називали терористами. З відповідною реакцією суспільства, опозиції та місцевих рад у західних областях України. Без стійкого забезпечення вимог безпеки, вирішення питань щодо роззброєння та

амністії проведення виборів на неконтрольованих територіях стане навіть не пострілом у ногу, а, скоріше, контрольним в голову.

Правляча партія призначила кураторів виборчої кампанії в областях більш як місяць тому. Одним із перших організаційних рішень став дозвіл розглядати кандидатури діючих депутатів, вихідців з інших партій, аби лишень без скандальних корупційних шлейфів. Концепція «нових облич» спіткнулася об кадровий голод. За цей час стало зрозуміло, що «своїх» кадрів просто немає, і все одно владу в областях доведеться віддавати місцевим групам – вроздріб або оптом. Тому проведення місцевих виборів у жовтні 2020 року може показати переможний результат партії влади, проте лояльність обраних депутатів до центрального політбюро буде набагато меншою, ніж до місцевих авторитетних лідерів. Відповідно, рішення про перенесення виборів на 2021 рік може бути прийняте політичним керівництвом країни набагато легше, аніж це здається на основі банальної логіки.

І це рішення потрібно приймати вже цієї весни. Рішення про те, за яким законом проводити вибори, під які повноваження обирати депутатів і в який день пройде голосування. Ясності чекають ЦВК, сотні тисяч кандидатів, членів комісій і діючих депутатів місцевих рад. Це рішення має закріпити новий суспільний договір між центральною владою та місцевими елітами, це і буде реальна децентралізація.

У тексті бюджету після секвестру залишиться стаття про фінансування місцевих виборів. Та чи використовувати ці кошти у 2020 році, залежатиме не стільки від медичних факторів, скільки від інституційної зрілості влади та здатності до стратегічного планування (*Дзеркало тижня* (https://dt.ua/internal/misc-evi-vibori-karantin-plyus-feodalizaciya-vsiyeyi-krayini-342923_.html). – 2020. – 28.03).

I. Ведернікова, Дзеркало тижня: Хвацько покраємо країну на квадратики

Верховна рада проголосувала законопроект № 2653, який завершить процес об'єднання громад. Ідеологи реформи аплодують владі, розраховуючи на втілення свого бачення перебудови країни, влада потирає руки, отримавши в передвиборне користування професійно заточені ножиці децентралізації.

Прийняття скромного закону на три абзаци можна порівняти з пострілом стартового пістолета, який сповістив, що в тіло децентралізації остаточно й безповоротно вторглася політика. А точніше – партія влади.

Віднині реформа переходить із рук тих, хто її починав, відчував її філософію, бачив перспективу та гостру необхідність завершити перший етап, до рук тимчасових правителів, які вже розпочали виборчі перегони.

На тлі епідемії та секвестру бюджету, що обрізав живлення громад, «слуги народу» панікують, боячись втратити рейтинг і ризикуючи провалити місцеву виборчу кампанію.

Тепер же в руках дилетантів опинився гостро заточений професіоналами інструмент. І якщо другі знають, як ним користуватися на благо країни, розробивши для цього докладну методіку, то перші чхати на неї хотіли.

І тільки від хребта уряду (чи його відсутності) нині залежить, яку країну ми отримаємо на виході.

Скільки буде громад в Україні? Яка буде їх конфігурація? Що переможе – логіка чи хаос?

Піде прем'єр Шмигаль шляхом чітко означених рамок реформи, виявивши позицію державника й завершивши формування громад за затвердженою методикою? Чи прогнеться під тиском партійної політичної верхівки, яка посадила його в крісло, й наріже громади виходячи з бізнес-інтересів місцевих князьків та виборчих планів влади?

На жаль, уже зараз можна зробити певні припущення.

План «А» і перший замах на реформу

Після прийняття у 2015 році закону про добровільне об'єднання громад, з якого стартував перший, базовий рівень реформи, минуло п'ять років. Із 10 961 громади базового рівня, що існували на той момент, 4698 (42,9%) встигли добровільно об'єднатися навколо більших і розвиненіших центрів та створити 1029 об'єднаних територіальних громад (ОТГ). Усього в планах реформи створення близько 1300 об'єднаних громад.

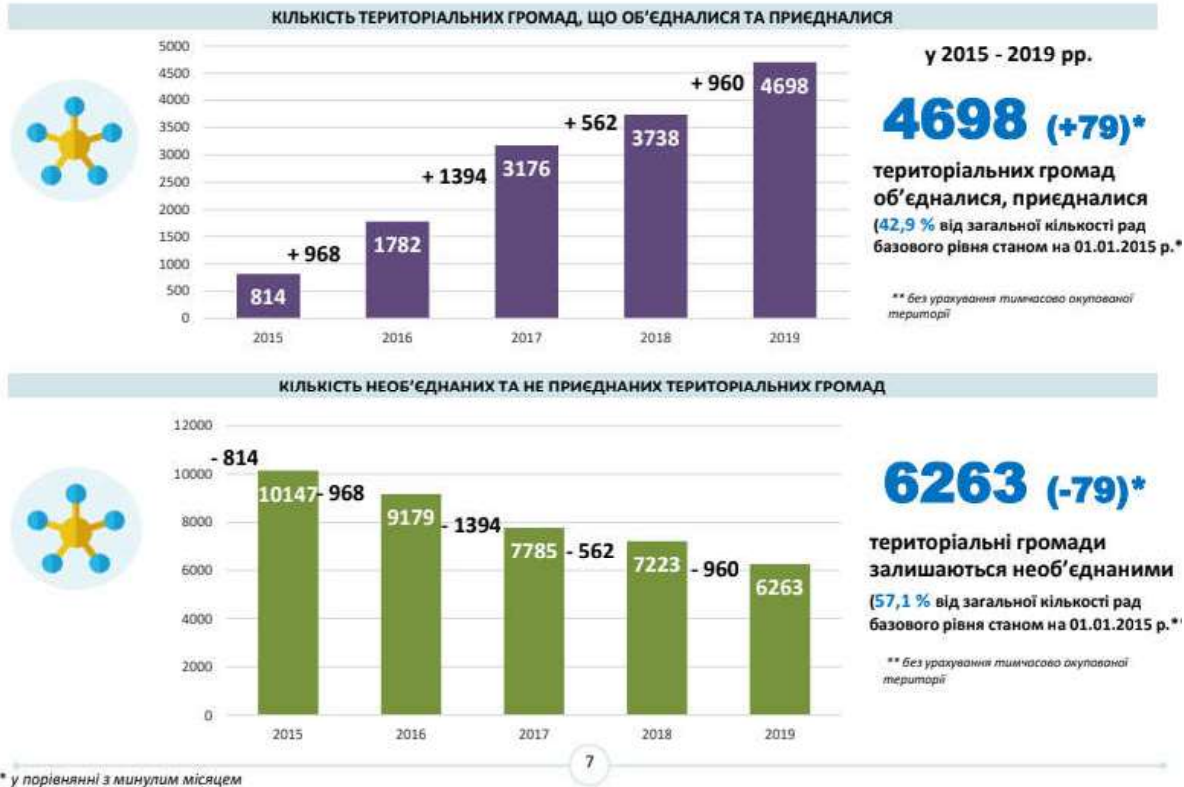
Громади, що об'єдналися, автоматично ввійшли в контур реформи. У них відбулися вибори, й вони отримали повноваження з фінансами на їх реалізацію в рамках прямих міжбюджетних відносин. Тобто оминувши районний рівень.

Решта ж 6263 (57,1%) старих громад – переважно малі села й селища – не змогли об'єднатися і залишилися жити в старій системі координат. Таким чином, на сьогодні в межах України є, по суті, дві держави з різними системами управління, повноваженнями громад і ресурсами. Що, м'яко кажучи, не робить нас сильнішими.

Ідеологи реформи прораховували такий розвиток подій, бо процес об'єднання – завжди непроста історія, під час якої слабші, які приєднуються до сильнішого, втрачають свою суб'єктність. А з владою, навіть найменшою, завжди важко розлучатися.

Тому децентралізація з самого початку припускала, що на певному етапі доведеться поставити вольову крапку, об'єднавши решту громад твердим рішенням. І, внісши зміни до Конституції, перейти, відповідно, до другого (субрегіонального, або районного) і третього (регіонального) рівнів реформи.

ДИНАМІКА ФОРМУВАННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ІНДИКАТОР 2



Другий рівень передбачає, по суті, адміністративно-територіальну реформу шляхом зміни меж районів та зменшення їх кількості – з 490 до 110–120. Третій – переформатування системи управління областями, включивши опцію префектів (представників центру на місцях з наглядово-контрольними функціями), а також повернення реальних прав місцевому самоврядуванню, віддавши функцію створення виконавчих органів обласним радам.

Але корективи внесла війна. Ось тоді, власне, політика й зробила своє перше вторгнення в реформу. По суті, поставивши хрест на можливості внести зміни до Конституції в частині децентралізації і спокійно її завершити. Бо «зобов'язи» Києва після підписання всіляких «мінських» включили погодження всіх таких змін до української Конституції з Росією.

Так зависле питання особливого статусу для ОРДЛО, якого так домагаються росіяни, стало вироком для ключової реформи, що розгортається в Україні: в Конституцію

не лізти, аби не втратити країну. Тому спроби президента Порошенка у 2015 році і президента Зеленського у 2019-му провести через парламент власні законопроекти змін до Конституції з зашитими туди можливостями для ОРДЛО були заблоковані.

Однак у будь-якій професійній історії завжди є план «Б». Маючи країну, розірвану не тільки політично, а й управлінськи, критично важливо завершити перший етап реформи і провести в жовтні вибори до органів місцевого самоврядування в рамках однієї системи координат.

Ідеться про те, щоб зробити основний упор на завершення першого етапу реформи, дати старт другому – провести адмінтерреформу й визначити райони, однак до кращих часів заморозити регіональний рівень, аби виключити будь-які приводи до маніпуляцій.

Усе це йде, практично, на межі фолу з Конституцією. Однак голосування за законопроект № 2653 підтверджує, що з цього приводу було прийнято суто політичне рішення.

Парадні двері плану «Б»

З парадного входу зазвичай заходять офіційні особи, почесні експерти і всі, хто або грає, або вдає, що грає за правилами. З чорного – решта.

Отже, прийнятий законопроект № 2653 дає право уряду своїм рішенням затвердити кількість, нову конфігурацію об'єднаних громад і їхні адміністративні центри, тим самим завершивши перший етап децентралізації. Вибори в новостворених і затверджених громадах мають відбутися одночасно з місцевими виборами 2020 р. Крім того, закон велить Кабміну впродовж трьох місяців підготувати і подати в парламент законопроект нового адміністративно-територіального устрою.

«І прем'єрміністр, і профільний міністр підтримують усі позиції з дотримання вимог та критеріїв, закладених у контекст реформи місцевого самоврядування, – коментує ситуацію заступник міністра розвитку громад та територій В'ячеслав Негода. – Я не бачу ніякої трагедії в тому, що відбувається. Навпаки, я впевнений, що це рішення відчинить нам двері (парадні, звісно. – І.В.), аби ми могли рухатися далі. Більше того, є один дуже важливий нюанс, який виключає будь-який вплив політики на подальший процес реформи. За Конституцією, субрегіональний (районний) рівень має визначати виключно парламент. У нашому ж випадку ключова роль віддається урядові».

(Увага – тут важливо розуміти, що одним абзацом законопроекту № 2653 парламент, практично, сам себе позбавив права законодавчої ініціативи в питаннях, пов'язаних із адміністративно-територіальним устроєм. Ця опція стає виключно компетенцією уряду. Точно так само працює механізм Бюджетного кодексу (депутати не готують законопроектів, що стосуються бюджету, – їх подає уряд). Точно так само вирішуються земельні питання, а тепер – і всі питання, пов'язані з адміністративно-територіальним устроєм країни. Ого!)

«У попередньому скликанні парламенту, наприклад, перспективні плани семи областей були зроблені з подачі народних депутатів. Ось тут була політика. А цей закон чітко вибудовує послідовність прийняття рішень. Решту вже

давно відпрацьовано», – додав заступник міністра.

Щоб зрозуміти, наскільки точних ударів завдано по представницькій гілці влади, слід нагадати, що ще з подачі уряду Гончарука парламент прийняв невелику поправку до закону про добровільне об'єднання громад, вивівши обласні ради з процесу створення та затвердження перспективних планів об'єднання громад. Звісно, щоб уникнути політизації та підтримати реформи. Ви пам'ятаєте приклад з позицією Закарпатської області, облрада якої (в тісній спілці з губернатором Геннадієм Москалем) на кілька років заблокувала можливість створення ОТГ на території області?

І тут складно. Залишаючись глибоким прибічником децентралізації, я, м'яко кажучи, не менш глибоко тривожуся з приводу нашого ставлення до нашої Конституції. Але, не чекаючи каміння в мій город від таких же розхристаних у почуттях прибічників децентралізації, пропоную рухатися далі.

На сходах чорного входу

Тут, бачте, юрмиться багато народу. Треба визнати, що ще до приходу нової команди процес створення перспективних планів об'єднання громад на рівні областей, як і їх наступне затвердження Кабміном, мав свою тінь, де місцеві політичні та бізнес-еліти вживали спроб утриматися на звичних територіях, з яких вони роками годувалися.

Якщо ви помітили по цифрах, наведених на початку, то близько 40% старих громад, що об'єдналися, створили майже 70% ОТГ передбачених загальним планом. Тоді як майже 60% необ'єднаних старих громад тепер мають якось уміститися в 20% решти резерву нових.

Очевидна шокуюча диспропорція. І свідчить вона про те, що в країні створено величезну кількість неспроможних, економічно слабких ОТГ. Експерти підтверджують, що таких громад переважна більшість. Проблему визнають і самі куратори реформи у владі.

«Річ у тім, що з самого початку ми пішли двома паралельними шляхами, – уточнює заступник міністра В'ячеслав Негода. – Закон, з одного боку, дозволяв об'єднуватися у двох

форматах – за перспективними планами і в будь-якому іншому форматі. Ідея була в тому, що так чи інакше треба завести й підтримати сам процес об'єднання. І, безумовно, в частині областей ми отримали проблеми. Приміром, у Дніпропетровській області з'явилося багато дрібних громад. І тепер, коли ми приводимо до спільного знаменника перспективні плани всіх областей, виникає багато складнощів. Вони не хочуть уже укрупнюватися й об'єднуватися. Хоча водночас усі розуміють, що не зможуть у такому форматі бути ефективними й конкурентними».

«Гадаю, що у фіналі буде багато несподіванок. У результаті прийнятих жорстких рішень відносно низки громад. Зокрема й тих, які вже об'єдналися. Деякі буде ще більш укрупнено приєднанням до більших центрів або міст, а деякі не побачать себе на карті. І вони про це знають», – додав заступник міністра.

Важко сказати, скільки в цій історії відсотків займає версія заступника міністра Негоди, а скільки варто списати на так званий казус Засухи. Коли за методикою, приміром, три прилеглі села потрібно апріорі приєднувати до більшого міста, але бізнес включає важелі впливу. І залишається царем-панотцем у дрібних громадах, що об'єдналися навколо трону, не бажаючи вибудувувати складніші відносини з завжди більш незалежним мером великого міста.

З іншого боку, варто визнати, що команді Мінрегіону до певного моменту вдавалося зберігати відносний баланс сил і протистояти місцевим елітам. Народ знав, що однаково особливо не натиснеш, і так чи інакше на методики й критерії формування громад треба звертати увагу.

Однак в останні місяці в процесі обговорення фінальних перспективних планів реформатори отримали великий негатив із регіонів. Вони почали активно бомбити міністерство власними варіантами в розріз із затвердженою методикою. Першою за всі роки децентралізації піддалася ексміністерка Альона Бабак, задовольнивши прохання «служби народу» Михайла Лаби в Закарпатській області. Справа Оноківської громади, де Лаба

раніше був головою сільради, дійшла до розгляду в комітеті, і депутати сказали: «Люди мають вирішити самі». У регіонах почалися протести проти об'єднання або поділу. «Слуги народу» швидко зміркували, що на виконавчу владу можна в такий спосіб тиснути, вторгуючи собі всілякі преференції.

«Нині ми в процесі розгляду перспективних планів, позначених законом про об'єднання громад, – продовжує Негода. – У дорадчому режимі обговорюємо остаточну версію. Не всі пропозиції ОДА збігаються з нашим баченням, але приблизно на 90% все ж збігаються. До кінця квітня маємо закінчити процес на рівні міністерства. І далі вмикається функція уряду, коли вже Кабмін з урахуванням усіх за і проти, а також зауважень, які ще пролунають, прийме остаточне рішення, затвердивши карту громад країни».

За словами Негоди, вже до кінця травня ЦВК на основі сформованих громад зможе почати підготовку до місцевих виборів.

Враховуючи, що парламент після внесення змін у закон про місцеве самоврядування виведено за дужки децентралізації, можна помилково вирішити, що різношерсті «служби народу», котрі вже почали обробляти підопічні громади та міста, втратили колишні важелі впливу на уряд і більше не втручатимуться в проведення реформи.

Однак цей пасаж апріорі не стосується кістяка партії влади. Тому що глобально для «Слуги народу» якраз таки полегшується будь-яке передвиборне завдання. Для проведення будь-якого рішення, що стосується остаточної карти громад України, владі більше не потрібно напружуватися і шукати голоси в залі, де з певного часу монобільшості немає. Управління завершенням базового рівня реформи перейшло в ручний режим.

Тепер рішення можна приймати, виходячи з конкретної ситуації в конкретному місті або громаді, маючи можливість вирізати фігури з будь-якими кутами. Запрошуючи до співробітництва бізнес (великий і малий) і «міцних господарників», яких СН, до речі, уже почала фрахтувати у свою виборчу команду. Коли твій рейтинг під натиском епідемії

та секвестру бюджету (громади втратили близько п'яти мільярдів гривень) ризикує просісти, заява глави партії «Слуга народу» про те, що тепер вони робитимуть ставку на компетентність, – саме те.

А з компетентністю, як відомо, теж може бути безліч несподіваних варіантів. Включаючи власника цегельного заводика, який купить франшизу «Слуги народу», щоб завести під парасольку партії влади своїх. І паралельно вирішити питання недоторканності громади, яку він «годує й напуває». А штабним Зе ще й віддячить за послуги. Ну, або інший креативний соратник вкладеться в кампанію СН, якщо партія врахує його «маленький» людський інтерес і об'єднає дві невеликі громади. Включаючи 20 кілометрів землі між ними. Тому що там було б непогано вирощувати огірки. Можна й більше взяти. От агрохолдинг теж ніколи не покине в біді, якщо йому допомогти розбити його зашкалюючий, на думку закону, відсоток володінь у юрисдикції однієї великої громади на дві. І так без кінця і в ручному режимі.

Вишенька на тортик

Паралельно в парламенті практично в рамках широкої коаліції ведуться переговори про внесення змін у Виборчий кодекс. На порядку денному жорстка партизація місцевих виборів.

По-перше, мова про зниження бар'єру в громади нижнього рівня, коли мажоритарка залишиться тільки в дрібних громадах із населенням 10–15 тисяч.

По-друге, про введення п'ятивідсоткового бар'єру для партій. Тут дуже весело. Якщо, приміром, партія, яка балотується в місцеву раду, набирає 70% голосів, але водночас провалюється на загальноукраїнському рівні, не дотягаючи до 5%, то даремно вклалися.

При цьому мер-самовисуванець іде в небуття – тільки партієць.

Таким чином, місцеві еліти стають заручниками великих партій, які вичищають політичний ландшафт від містечкових проектів. Гіганти підтягують «міцних господарників» під свої прапори, позбавляючи незалежності. Інакше не бачити їм влади, як своїх вух.

Насправді сполучення в часі двох ключових завдань – місцевих виборів і продовження децентралізації – серйозне випробування для влади. Важливість правильно завершити перший етап реформи й сформувані нові заможні, економічно сильні громади в інтересах майбутнього країни не виключає бажання для партії влади закріпитися на місцях. Лобами стикаються два взаємовиключні інтереси.

І якщо в цій ситуації Зеленського можуть роздирати різні внутрішні протиріччя, від бажання виграти вибори й закінчити децентралізацію до розуміння, що при його слабкості реформа посилює роль і вплив місцевих влад, то главу фракції СН Арахамію й лідера партії СН Корнієнка, які відповідають перед тим же Зеленським за результати виборів, анітрохи. А от із прем'єром Шмигалем, відповідальним за децентралізацію, складніше.

Тим більше коли Давида Арахамію найближчим часом змінить Микола Тищенко, якого просуває ОП. Який висловлюється ще жорсткіше й конкретніше.

Що в цій історії в такому випадку взагалі може перешкодити соратникам сісти за дружній стіл і дійти згоди? І замість заможних, економічно сильних громад нарізати вгіддя для користування і вижимання ресурсів (*Дзеркало тижня* (https://dt.ua/internal/hvacko-rokrajeto-krajynu-na-kvadratiki-345031_.html). – 2020. – 17.04).

І. Лукеря, LV.ua.Блоги: Децентралізація – завершення реформи

Пандемія коронавірусної хвороби показала реальність, яку багато хто не помічав – місцеве самоврядування на передовій представлення інтересів та захисту громадян. Місцева влада активно залучена до протидії поширення коронавірусу, приймає важливі та необхідні рішення для захисту здоров'я і життя громадян. Можемо констатувати, що без сильного місцевого самоврядування – не може бути сильної України.

Тому успішне завершення децентралізаційної реформи є надзвичайно важливим. Це відповідає інтересам громадян, інтересам місцевого самоврядування та є в інтересах держави Україна. Децентралізація – це єдиний правильний шлях.

І на сьогодні ми як ніколи близько, щоб прийняти всі необхідні рішення.

Стратегічне завдання – місцеві вибори 25 жовтня 2020 року мають відбутися на новій територіальній основі на рівні громад та районів.

Як виглядає серія наступних кроків:

1. Затвердити нові громади по всій території України.

2. Затвердити нові райони.

3. Чітко визначити повноваження місцевого самоврядування та забезпечити самоврядування відповідними ресурсами.

Про затвердження громад

Запропонований підхід передбачає, що території територіальних громад та центри громад затверджуються рішенням Уряду. Відповідні норми визначені Законопроектом №2653 «Про внесення змін до закону про місцеве самоврядування».

Проте це не означає, що Уряд у довільному порядку буде визначати конфігурацію нових громад. Законопроектом передбачено, що такі рішення Уряду приймаються на основі перспективних планів формування громад областей.

Тобто основою для нового адміністративно-територіального устрою є перспективні плани.

Документ, який розроблявся обласними державними адміністраціями, пройшов декілька серій широких громадських обговорень і узгоджений з місцевим самоврядування та профільними асоціаціями.

Звичайно, ідеальних рішень немає, як неможливо врахувати пропозиції абсолютно всіх. Проте було знайдено максимально консенсусні рішення.

При розробці перспективних планів в основу було закладено, що громада – це спроможність і доступність до якісних послуг.

До уваги бралися демографічні показники (чисельність населення в ідеалі більше 5 тис., більше 500 учнів), фінансова спроможність (наявність надходжень від місцевих податків і зборів, надходження від ПДФО, можливість фінансувати такі сфери як освіти, первинна ланка охорони здоров'я, культура, апарат управління), площа громади (особливо для сільської території не менше 200 кв. км.) нерозривність території та наявність сполучення у межах громади (щоб не потрібно буде їхати у центр громади через територію іншої).

Виходили з того, що після місцевих виборів органи місцевого самоврядування будуть спроможні надавати якісні та доступні послуги. А громадяни отримають базово однакові умови для життя і розвитку незалежно від місця проживання.

За узгодженими перспективними планами в Україні передбачається створення трохи більше 1400 громад (замість більше ніж 11 тис. у 2014 році).

Про затвердження районів

Рішення про створення і ліквідацію районів – виключне повноваження Верховної Ради України.

Тому закон про затвердження нових районів (де також має бути визначено перелік територіальних громад, які входять у нові райони) буде прийматися Парламентом. Ухвалення даного закону буде фінальною крапкою формування нового адміністративно-територіального устрою України.

В основу підходу до формування нових районів закладено – ефективність державного управління на території.

Передбачається, що районних рад на рівні нових районів не буде, або будуть обрані у жовтні 2020 року тимчасово (до внесення змін до Конституції України у частині децентралізації) з мінімальними повноваженнями. Районні державні адміністрації будуть трансформовані у органи державної влади префектурного типу, тобто відповідатимуть за координацію роботи ЦОВВ на території та здійснюватимуть нагляд за дотриманням законності.

При визначенні кількості та конфігурації нових районів застосувалися такі критерії:

1) у районі має бути не менше 150 тис. населення (достатнє навантаження на органи державної влади, можна виводити тенденції розвитку території по соціально-економічних

показниках). Звичайно при формуванні районів навколо великих міст, особливо обласних центрів, кількість населення у районі може досягати більше 1 млн.;

2) центром району має бути найбільше місто, яке також є географічним центром (міста обласні центри, інші міста з населенням не менше 50 тис., але не менше 10 тис.);

3) зона доступності до районного центру повинна бути 60 км. (тобто 1-1,5 год. доїзду);

4) компактність, географічна цілісність та нерозривність території.

За попередніми проведеними узгодженнями з регіонами та Парламентом в Україні пропонується створити трохи більше 100 районів замість сьогоднішніх 490 (без врахування районів АР Крим, де потенційно може бути 5-6 районів) (*LB.ua* (https://lb.ua/blog/ivan_lukeria/455486_detsentralizatsiya-zavershennya.html). – 2020. – 16.04).

В. Хрипун, Судебно-юридическая газета: Реформа Антикоррупционного суда: новые законопроекты

В Верховной Раде зарегистрированы законопроекты №3348 и 3349 от 16 апреля 2020 года, предусматривающие внесение изменений в Закон «О Высшем антикоррупционном суде» в части обеспечения суда помещениями, а также уточнения в вопросы организации работы суда и оплаты труда судей ВАКС. Тексты обоих законопроектов есть в распоряжении «Судебно-юридической газеты».

Инициаторами законопроекта № 3348 выступила группа народных депутатов фракции «Слуга народа»: Анастасия Радина (Красносильская), Андрей Костин, Елена Мошенец, Алексей Жмеренецкий, Алексей Красов, Егор Чернев, Иван Шинкаренко, Александр Ткаченко, Андрей Одарченко, Андрей Мотовиловец, а также народный депутат Ярослав Юрчишин («Голос»).

Согласно законопроекту, предлагается сделать так, чтобы именно Высший антикоррупционный суд самостоятельно осуществлял управление объектами государственной собственности, которые в

настоящее время принадлежат к сфере его управления.

Напомним, что в настоящее время ВАКС фактически является арендатором занимаемых им зданий, которые находятся на балансе ГП «Антонов» и Государственной судебной администрации.

Также, законопроектом предлагается решить проблему следственных судей ВАКС, что должно обеспечить высокий темп рассмотрения судом уголовных производств.

Так, в ст. 5 закона о ВАКС, которая в настоящее время предусматривает, что следственные судьи суда избираются сроком только на один год без права повторного переизбрания, предлагается внести изменения, позволяющие избирать следственных судей ВАКС на три года с возможностью повторного переизбрания.

Напомним, что уже с осени этого года следственные судьи ВАКС одновременно будут также рассматривать дела по сути, которые находятся в их производстве. По мнению экспертов, это сильно скажется на сроках рассмотрения дел.

Кроме того, изменения ждут и ст. 7 закона об Антикорсуде, которая устанавливает специальные требования к судьям ВАКС.

Законопроект предлагает, чтобы на должность судьи Антикорсуда могли претендовать граждане Украины не младше 30 лет и не старше 65 лет, со стажем профессиональной деятельности в сфере права не менее семи лет.

Сейчас, напомним, судьями ВАКС могут стать лица, имеющие пять лет стажа работы на должности судьи, семь лет научной работы (и при наличии научной степени), семь лет адвокатской деятельности или семь лет совокупного стажа.

Интересно, что предлагается изъять из закона о ВАКС п. 4 ст. 7. Данный пункт сейчас предусматривает, что судьями ВАКС не могут стать лица, в течение десяти лет, предшествующих назначению в суд, работавших в органах прокуратуры, МВД, национальной полиции, ДБР, налоговой милиции, СБУ, таможенных органах, НАБУ, НАПК, АРМА, Счетной палате, Антимонопольном комитете и т.д.

Распространение запрета на занятие должности судьи ВАКС, таким образом, предлагается оставить только для лиц, занимавших политические должности, бывших

депутатов, руководителей политических партий и т.д.

По всей видимости, исключение п. 4 позволит несколько разнообразить профессиональный состав будущих судей ВАКС.

Что касается законопроекта №3349 (авторы почти идентичны №3348), то он предусматривает внесение изменений в п. 3 ст. 135 Закона «О судоустройстве и статусе судей».

В данной статье предлагается прописать отдельным абзацем (то есть, отделить высшие спецсуды от апелляционных судов), что базовый размер должностного оклада судьи высшего специализированного суда составляет 50 прожиточных минимумов для трудоспособных лиц, размер которого установлен на 1 января календарного года.

Вероятно, данное уточнение ст. 135 в перспективе может усложнить новые попытки сокращения судейского вознаграждения для судей ВАКС.

Напомним, что ранее представители общественности объявили, что приговор по резонансным делам от Антикоррупционного суда следует ожидать не ранее конца 2020 г. (*Судебно-юридическая газета* (<https://sud.ua/ru/news/publication/166800-reforma-antikorrupcionnogo-sudanova-zakonoproekt/>). – 2020. – 21.04).

А. Голуб, Тиждень: Референдуми на горизонті. Як «слуги» бачать народовладдя

4 березня на сайті Верховної Ради з'явилось коротке повідомлення про завершення підготовки тексту законопроекту «Про всеукраїнський референдум». У публікації залишили посилання на сам текст, а також адресу електронної пошти, де бажаючим запропонували лишати «пропозиції та зауваження». Вже наприкінці березня головний ідеолог так званої концепції народовладдя у нинішній владі та віце-спікер парламенту Руслан Стефанчук хотів провести круглий стіл за участі громадськості та експертів. Вочевидь, там законопроект мали пропрекламувати для ЗМІ, після чого офі-

ційно зареєструвати.

На заваді цим планам стала епідемія COVID-19. Усі заходи у Верховній Раді скасували на час карантину, а медійний порядок денний максимально звузився. Однак баталії довкола необхідності або шкоди унормування референдумів точно відновляться одразу ж після зняття обмежень, викликаних хворобою. Активність у цьому напрямі проявляє не тільки правляча «Слуга народу». Вже наступного дня після публікації проекту Стефанчука, у парламенті офіційно зареєстрували законопроект «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» за авторством

Віктора Медведчука та ще 18 депутатів його партії ОПЗЖ.

Для нинішньої влади та особисто глави держави Володимира Зеленського тема референдумів взагалі знакова. Перший же блок короткої передвиборчої програми ще кандидата у президенти називався «Народовладдя через референдуми».

«Мій перший законопроект: «Про народовладдя». У ньому ми разом закріпимо механізм, за яким тільки Народ України буде формувати основні завдання для влади через референдуми та інші форми прямої демократії. У сучасній Україні це повинно відбуватися із максимальним використанням новітніх технологій», – йшлося у програмі. Якщо на прихильників кандидата така теза справила виключно позитивне враження, то опоненти й нейтральні громадяни занепокоїлися. Референдуми успішно використовують як у демократичних країнах, так і в авторитарних для формального прикриття будь-яких ініціатив влади.

Занепокоєння посилювалися, коли тоді ще близький соратник президента Андрій Богдан пообіцяв винести на референдум питання перемовин про мир з Росією, не пояснивши деталей. «Ми чудово знаємо, що, по-перше, у нас немає закону про референдум і невідомо, яким він буде. По-друге, як соціологу, мені відомо, що все залежить від того, як поставити питання: цілком можливо вигадати маніпулятивне й дістати бажану відповідь», – коментувала ініціативи влади в інтерв'ю Тижню торік соціолог Ірина Бекешкіна.

Однак законопроект, який унормовує питання референдумів, не став ані «першим», ані серед перших. У період президентської і парламентської виборчих кампаній Стефанчук особисто запевняв журналіста Тижня, що проект майже готовий. Однак восени спікер Верховної Ради Дмитро Разумков констатував неготовність документа: «Станом на сьогодні немає закону про референдуми. Наша позиція була й залишається такою, що потрібен не закон про референдуми, а закон чи навіть пакет законів про народовладдя. Сьогодні цим займається Руслан Олексійович Стефанчук. Я

сподіваюся, що найближчим часом ми зможемо його презентувати». Разумков обіцяв, що результати покажуть громадськості до нового 2020 року.

Коли в березні 2020-го текст оприлюднили, то стало зрозуміло, що йдеться про відкоригований та доповнений проект іншого закону, який перебував на розгляді Ради попереднього скликання ще від червня 2015-го. Тоді документ під номером 2145а внесли за підписом 17 депутатів із чотирьох фракцій найширшої в українській історії коаліції – БПП, «Народного фронту», «Самопоміч» та «Батьківщини». Така підтримка обіцяла законопроекту щасливе майбутнє, але вже скоро широка коаліція припинила існування й документ так і залишився нерозглянутим. Хоча формально авторами законопроекту були політики, але фактично його готували у середовищі громадських організацій.

На той час в Україні діяв закон «Про всеукраїнський референдум», ухвалений регіоналами та комуністами в 2012-му. Окрім того, що документ прийняли, порушивши безліч процедур, він не мав практично жодних обмежень щодо предмету питання референдуму. За тим законом на референдум можна було винести практично будь-що, включно з новим текстом Конституції. Аж у 2018-му документ було визнано неконституційним. Відтоді в Україні утворилася колізія. З одного боку, референдуми гарантовано Конституцією, з іншого, їх проведення ніяк не врегульовано. Рішення Конституційного суду щодо скасування закону часів Януковича має чималий перелік підстав, але звести головні можна до того, що документ підмінив собою Основний закон. Наприклад, у Розділі XIII Конституції вказано процедуру внесення змін до неї. Йдеться, зокрема, про широковідому норму щодо необхідності зібрати в парламенті 300 голосів на підтримку змін. Закон про референдум Януковича зняв це обмеження, адже будь-яку зміну можна було ухвалити просто на референдумі.

Власне, законопроект 2145а пропонував привести у відповідність з Конституцією головні норми так званого імперативного референдуму.

Йдеться про волевиявлення, результати якого надалі не потребують затвердження іншими органами влади. Більшість цих ідей відтворені й у нещодавно опублікованому проекті Стефанчука. Можливість внесення змін до Основного закону пропонують обмежити трьома розділами – I (Загальні засади), III (Вибори. Референдум) і XIII (Внесення змін до Конституції). Єдиний законопроект, який може бути ухвалений безпосередньо на референдумі – це міжнародний договір про зміну меж території країни. Також громадяни можуть на референдумі зупинити дію вже чинних законів. Прописані також обмеження: не можна винести на референдум питання, які призведуть до обмеження прав людини (включно з питанням запровадження смертної кари), питання, які потенційно загрожують нацбезпеці та спрямовані на ліквідацію незалежності, порушення суверенітету і територіальної цілісності. Референдум вважатиметься таким, що відбувся лише у разі голосування щонайменше 50% виборців.

Схожість норм законопроектів 2015-го та 2020-го легко пояснити. З осені у парламенті працює робоча група, яка й готує пакет законопроектів про народовладдя. Частина членів цієї групи – ті, хто свого часу працювали над проектом 2145а. Одна з таких – Юлія Кириченко з Центру політико-правових реформ, яка також брала участь у процесі щодо скасування закону часів Януковича в КСУ. Вона підтверджує, що оприлюднений на сайті парламенту в березні законопроект є тим самим, який підготувала робоча група за її участі. Також вона підтверджує, що документ 2145а взяли за основу під час підготовки нинішнього.

Однак між законопроектами п'ятирічної давнини та теперішнім є різниця. Відмінностей, які передусім упадають в око, три: по-перше, у нинішньому документі дозволяють виносити на референдум більше одного питання; по-друге, у новому проекті пропонують запровадити електронне голосування; по-третє, запроваджується новий вид референдуму з «питань загальнодержавного значення».

Щодо кількості винесених на референдум питань, то справа не в арифметиці. Чим

більше різних питань, тим більше й простору для маніпуляції. Тому автори законопроекту 2145а свого часу обмежили кількість одним питанням. У новому проекті пропонують дозволити до трьох питань. Кириченко каже, що й досі залишається прихильницею одного питання, але більшість робочої групи вирішила інакше. «Члени робочої групи переконали, що з основним питанням можуть бути й супутні, уточнюючі. І недоцільно проводити три різні референдуми та витратити на це державні кошти. Однак, це мають бути питання, пов'язані спільним предметом», – каже вона.

Щодо концепції електронного голосування, то формально автори заклали таку можливість у законопроект. Проте це стане реальністю лише після ухвалення окремого закону про електронне голосування під час виборів і референдумів загалом. Відповідальність за розробку документа покладено на Мінцифру Михайла Федорова. За словами ж Кириченко, присутні на робочій групі представники ЦВК заявили про неможливість такого голосування на нинішньому етапі: «Вони кажуть, що на сьогодні Центрвиборчком не спроможний і не готовий організувати електронне голосування. Насамперед, ми не можемо забезпечити таємність голосування, оскільки електронний слід завжди залишається». Водночас законопроект передбачає і можливість збирання підписів для призначення референдуму в електронній формі. Цей механізм можна запровадити уже тепер. Загалом для організації референдуму необхідно буде зібрати три мільйони підписів громадян з двох третин регіонів. При цьому з кожного регіону потрібно залучити щонайменше по сто тисяч підписників.

Нарешті третя новела законопроекту, референдум з питань загальнодержавного значення, може спричинити найбільше суперечок. На відміну від імперативного референдуму, такий буде консультативним. Це означає, що рішення, ухвалене на ньому, потребуватиме остаточного підтвердження профільним відомством. Пояснення терміну «питання загальнодержавного значення» у законопроекті доволі загальне: «це питання,

вирішення якого впливає на долю всього Українського народу». Україна дізналася, що таке консультативний референдум у 2016-му, коли в Нідерландах більшість учасників такого волевиявлення проголосували проти Угоди про асоціацію України та ЄС. Однак консультативний характер того референдуму дозволив згодом розблокувати ратифікацію договору. Співрозмовниця Тижня Кириченко визнає, що коло питань, які можуть виносити на консультативний референдум в Україні, згідно з нормами оприлюдненого законопроекту, широке. Формально є лише три додаткові обмеження: не можна виносити на референдум питання податків, бюджету та амністії. Зокрема, є вірогідність і винесення на референдум питань стосовно майбутнього окупованих територій. «Теоретично це можливо, якщо три мільйони громадян підтримають питання на таку тему, і якщо на нього можна буде відповісти «так» або

«ні». Проте, наприклад, неможливо винести на референдум законопроект про особливий статус цих регіонів, адже не можна ухвалювати закони на референдумі. Якщо таке питання й буде, то воно потребуватиме відповідного рішення парламенту згодом».

Вице-спікер Стефанчук анонсує, що законопроект про референдум стане тільки першим із так званого пакету про народовладдя. Після всеукраїнського референдуму планують врегулювати місцеві, а потім давно обговорюване питання про можливість відкликання депутатів та посадовців. Виглядає непогано, але варто оцінювати результат. Законопроект про референдум в оприлюдненому на сайті Ради варіанті навряд чи має шанси бути ухваленим без жодних змін. Зацікавлених сторін чимало і за майбутнім цього документу слід спостерігати дуже пильно (*Тиждень* (<https://tyzhden.ua/Politics/242390>)). – 2020. – 8.04).

Г. Друзенко, Главком: Як протистояти узурпації

Відсьогодні кожен українець щодня робитиме свій вибір.

Ухваливши постанову від 2 квітня 2020 р. № 255, Уряд свавільно перебрав на себе повноваження Президента та Верховної Ради, які єдині уповноважені Конституцією України обмежувати спільним рішенням права та свободи громадян шляхом запровадження в країні воєнного чи надзвичайного стану (ст. 64 Основного закону). В такий спосіб Кабінет Міністрів вчинив злочин, передбачений статтею 365 Кримінального кодексу України «Перевищення влади або службових повноважень». І це по мінімуму. По максимуму КМУ зазіхнув на зміну конституційного ладу у спосіб, не передбачений Основним законом. Мій текст викликав значний суспільний резонанс. Тільки на Цензорі за добу його переглянули більше 200 тис. осіб.

Оскільки Президент як гарант «додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина» (ст. 102 Основного закону) не зупинив в порядку, передбаченому пунктом 15 частини першої статті 106 Основного закону,

дію зазначеної постанови КМУ і не оскаржив її в Конституційному суді, він може вважатись співучасником злочину. Нагадаю, якщо Президент вчинив злочин, ВР має розпочати проти нього процедуру імпичменту. Отже, депутати – також співучасники. Очільники Державного бюро розслідувань та Служби безпеки України, які не порушили кримінальне провадження по факту перевищення повноважень Кабінетом міністрів України, також можуть вважатись співучасниками злочину.

Отже сподівань, що спрацюють механізми стримувань та противаг всередині державної машини – і узурпацію владних (по суті конституційних) повноважень Кабінетом Міністрів України зупинить Президент, Верховна Рада чи правоохоронні органи, фактично немає. На судовий захист прав і свобод, обмежених у відверто неконституційний спосіб, у ситуації, що склалася, також мало надій. І не тому, що судова влада, насамперед Конституційний суд України, апріорі підтримає Кабмін чи самоусунеться від скасування його

антиконституційного акта – останнім часом у КСУ прорізались зуби і він навчився казати ні навіть главі держави. Але, на жаль, тривалість судового провадження змушує згадати англійську максиму: *Delayed justice is denied justice* (невідновлена вчасно справедливість – це відмова у правосудді). Доки суд розглядатиме звернення чи конституційну скаргу, поліція брутально битиме громадян тільки за запитання, на якій підставі поліцейські порушують їхні конституційні права та свободи, як це вже сталося в Одесі.

В такий ситуації для тих, для кого права і свободи – не порожній звук, постає питання про стратегію опору узурпації. Початок застосування постанови КМУ від 2 квітня 2020 р. № 255, зокрема застосування репресивних заходів проти її порушників, означає, що влада в односторонньому порядку розірвала з українською громадою суспільний договір, яким за означенням є будь-яка конституція. Ні для кого не секрет, що наш суспільний договір і так на ладан дихав. Але його засадниче положення дотримувалось: посполиті мінімально заважали владі, влада – мінімально заважала посполитим. Кожен виживав (чи наживався) як міг.

Сьогодні під приводом піклування про життя та здоров'я громадян влада перейшла рубікон. Врятувати (тобто нагодувати, обігріти, вилікувати тощо) нас у неї просто немає ресурсів. Ані з позицією МВФ, ані без неї. Бо навіть збільшена допомога донора останньої інстанції не перекриє тих грошей, які в Україну щороку переказували тільки заробітчани (за минулий рік, за даними НБУ, бл. 12 млрд. доларів). І гроші МВФ не роздаси бізнесу та людям, що втратили роботу, як наразі роблять заможні країни. А заробляти і виживати самостійно влада вперше в історії незалежної України посполитим заборонила. Причому заборонила у такий спосіб, що тепер кожен поліцейський на власний розсуд тлумачитиме, що таке «громадські місця», «прибережна зона» чи «засоби індивідуального захисту» – поняття відсутні у законодавстві України чи законодавчі дефініції яких незастосовні в контексті карантинної постанови.

Повторююсь, проблема не у змісті карантинних заходів, хоча деякі з них виглядають щонайменше непродуманими, якщо спрогнозувати, чого від них трапиться більше: користі чи шкоди. Проблема в тому, що наші права та свободи свавільно обмежують неуповноважені на те органи. Якщо Конституцію можна відверто порушувати Кабміну, то чому не можна окремому міністру чи «губернатору», меру чи сільському голові? Якщо далі так піде, то завтра «карантин» із специфічним набором вимог та обмежень у віддаленому селі запровадить місцевий дільничний, який почне забороняти селянам проводити посівну, поки вони його не закриють у якісь кошарі. Кабін своєю постановою № 255 буквально штовхнув нас у прірву правового хаосу.

Отже, як реагувати на цей виклик? Відповіді насправді лише дві. Перша: змиритися і визнати, що обсяг реальних повноважень визначає лише кількість бійців та стволів. А Конституція не варта навіть того паперу, на якому вона написана. Це типовий шлях до диктатури. Тільки замість місцевого піночета диктатором тут вірогідно виявиться український мугабе чи малоросійський сомоса.

Друга відповідь на узурпацію влади записана в Декларації незалежності США: «коли довга низка правопорушень і зловживань владою [...] виявляє намір підпорядкувати народ абсолютному деспотизму, тоді народ має право та обов'язок повалити такий уряд і встановити нову форму забезпечення народу в майбутньому». Вторить їй і Загальна Декларація прав людини: «потрібно захищати права людини силою закону, аби люди не були змушені вдаватися до повстання проти тиранії і гноблення як до останнього засобу захисту своїх прав». Загалом, за підрахунком провідного фахівця у сфері конституційної статистики проф. Томаса Гінзбурга з Чикагського університету, у 2010 році конституції 38 країн (бл. 20% усіх світових конституцій) закріплювали право народу на повстання проти тиранії.

Українцям прийшов час обирати. Повернутись у беззаконня совка, коли записані в конституції права і свободи були не більш ніж

димовою завісою для таємних інструкцій ЦК КПРС, КГБ та МВС, а подеколи – відвертого свавілля місцевих партійних босів, чи зробити вирішальний ривок у світ верховенства права, в якому правила гри не завжди досконалі та

справедливі, але вони є і більш-менш однакові для всіх. Відсьогодні кожен українець щодня робитиме свій вибір (*Главком (https://glavcom.ua/columns/gennadiy_druzenko/yak-protistoyati-uzurpaciji-671206.html). – 2020. – 6.04*).

О. Шрам, Резонанс: Кому заважає Конституційний Суд України?

2009 року була опублікована стаття одного фахівця в сфері конституційного права: «Зловживання правом в публічно-правовій сфері як загроза стабільності конституційного ладу України». Автор статті дійшов висновку, який є актуальним і зараз, що даний вид зловживання правом є найнебезпечнішим, оскільки підриває самі основи правової системи, породжує розчарування правом як соціальною цінністю, знижує ефективність державного механізму, загрожує конституційній стабільності.

Автор справедливо вказував, що практика функціонування майже всієї системи органів публічної влади України свідчить, що їх владна діяльність досить часто поєднується з таким негативним соціальним явищем, як зловживання правом. Тобто носії владних повноважень нерідко використовують надані їм Конституцією та законами України правові можливості для досягнення зовсім інших соціально-значимих результатів, ніж ті, заради яких і було прийнято відповідні конституційно-правові норми. У результаті подібного зловживання правом завдається суттєвої шкоди не лише правам, свободам і законним інтересам громадян, але й державі й суспільству в цілому.

Подібна ситуація є вкрай небезпечною і недопустимою в демократичній, правовій державі, оскільки з одного боку це призводить до зневіри широкого загалу у праві як соціальній цінності, а з другого – становить пряму загрозу стабільності конституційного ладу, адже внаслідок цього, фактично спотворюється сутність головних правових принципів, що становлять його засади та порушується встановлений порядок функціонування всього державно-правового механізму, всієї системи конституційно-правових відносин.

Хочу навести один яскравий приклад такого зловживання правом.

Є у Верховній Раді України Комітет з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів, до сфери відання якого належить:

- державна політика у сфері соціального захисту громадян;
- загальнообов'язкове державне соціальне страхування;
- державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії, забезпечення достатнього життєвого рівня людини;
- державна політика у сфері регулювання трудових відносин та зайнятості населення;
- розвиток соціального партнерства;
- діяльність фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування;
- державна політика у сфері пенсійного забезпечення;
- правовий статус і соціальний захист ветеранів; соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок – Чорнобильської катастрофи;
- соціальний захист і реабілітація осіб з інвалідністю та регулювання діяльності їх підприємств і громадських об'єднань;
- реабілітація ветеранів війни з числа учасників антитерористичної операції та здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях;
- законодавче регулювання надання соціальних послуг ветеранам, особам з інвалідністю, особам похилого віку та іншим особам, які перебувають у складних життєвих обставинах і т.д.

Очолує цей Комітет народний депутат, яка за освітою є інженером-механіком авіаційних

двигунів, магістром фінансів, здобувачкою наукового ступеню кандидата економічних наук. До обрання у ВРУ вона входила до громадських рад при міністерствах (МОЗ, Мінсоцполітики, Мінфін та Міністерство доходів і зборів), була членом правління ПФУ, головою громадської ради при ПФУ, засновниця та очолює ГО «Інститут громадянських свобод».

Як кожний народний депутат Голова комітету звичайно ж має право законодавчої ініціативи, може розробляти та вносити на розгляд Верховної Ради законопроекти.

Так ось, Голова цього комітету напевно дійшла висновку, що на ввіреному їй напрямку роботи всі питання законодавчого забезпечення вже вирішені, питання соціальної політики та соціального захисту населення законодавчо врегульовані, пенсійну реформу впроваджено, питання з дефіцитом Пенсійного фонду вирішені, реабілітацію всіх осіб з інвалідністю та інвалідів забезпечено і т.д., як наслідок, сфера соціальної політики для неї вичерпана.

Тому, вона вирішила зайнятися питаннями конституційного законодавства, а саме питанням незалежності Конституційного Суду та підвищення ефективності його діяльності.

Вирішення цих питань для інженера-механіка, фахівця в сфері економіки та фінансів знайшлося швидко:

1. Для забезпечення незалежності КСУ потрібно його перенести із м. Києва до м. Харкова.

Аргументи такої ініціативи: територіальне дистанціювання від центрів влади, Харків вважається юридичною столицею України, там розташована Президія Національної академії правових наук України, це сприятиме покращенню суспільно-політичного статусу обраного міста.

2. Для ефективності функціонування інституту конституційної скарги юридичних осіб потрібно позбавити права на звернення із такою скаргою до КСУ.

Обґрунтування: можливості цього інституту не сприймаються і не використовуються у повній мірі юридичними особами.

Погодьтеся, підходи відмінні: проблема з незалежністю – відправ у заслання, не можеш

правильно, на думку депутата, користуватися правом – позбав такого права.

Цікаво, у вирішенні питань соціального забезпечення та захисту пенсіонерів, осіб з інвалідністю, ветеранів, ліквідаторів аварії на ЧАЕС Голова комітету використовує такі ж підходи?

Насправді, подібних ініціатив, які не мають нічого спільного із державою та правом, у Верховній Раді вистачало завжди. Черговий депутат вирішив проявити себе у сфері, біля якої він і близько не стояв, а некомпетентність є трендом останніх часів.

Але цю законодавчу ініціативу підтримав інший народний обранець.

Так, 7 квітня в коментарі Інтерфакс-Україна народний депутат Федір Веніславський щодо перенесення КСУ до міста Харкова заявив наступне: «...перенесення КС саме туди – цілком обґрунтована пропозиція. Більше того, розташування КС не в столиці держави є звичайною практикою для багатьох західних країн. А нинішнє приміщення КС, на мій погляд, можна буде запропонувати розглянути президенту України Володимирі Зеленському як один із можливих варіантів розміщення нового Офісу президента». «На жаль, із достовірних джерел постійно надходить інформація, що напередодні ухвалення Конституційним судом важливих рішень деякі судді чомусь систематично їздять на аудієнції і до колишніх урядовців, за часів яких їх призначали на посади, і до олігархів, а також до відомих кримінальних авторитетів».

Щодо права юридичних осіб на звернення до КСУ із конституційною скаргою Федір Веніславський заявив таке: «По-перше, право на конституційну скаргу закріплено в розділі II Конституції України, де закріплено власне права та свободи фізичних, а не юридичних осіб. А по-друге, зміст скарг юридичних осіб свідчить про наявність серйозних корупційних ризиків у цій сфері. Відповідно, важливо їх усунути, щоб не було навіть гіпотетичної спокуси використати цей інструмент на шкоду інтересам держави та суспільства».

Такі заяви, можливо, можна було б залишити поза увагою, якби не наступне.

1. Федір Веніславський є не тільки народним депутатом, але і представником Президента України у КСУ;

2. КСУ протягом останніх пів року визнав неконституційним ряд президентських законодавчих ініціатив: про позбавлення депутатів мандатів за прогули, про уповноважених ВРУ, про надання Президенту України повноважень призначати та звільняти директорів ДБР та НАБУ;

3. КСУ визнав неконституційними положення президентського закону щодо скорочення кількості суддів Верховного Суду.

Що маємо по факту: абсурдна законодавча ініціатива одного депутата, який не має компетенції у відповідній сфері, та її підтримка іншим депутатом, який є фахівцем у цій сфері, прямо вказує на зловживання правами цими народними депутатами.

Як для мене є очевидним, що надане цим депутатам Конституцією право законодавчої ініціативи вони використовують для досягнення зовсім інших соціально-значимих результатів, ніж ті, заради яких одну депутатку обрано Головою комітету з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів, а іншого – призначено представником Президента України у КСУ.

Наприклад, для впливу на Конституційний Суд України, спонукання суддів до ухвалення «необхідних» рішень, помсти за ухвалені висновки та рішення тощо.

Погодьтеся, в теперішньому цифровому світі територіальне дистанціювання жодним чином не вирішить питання незалежності, а тим

більше комунікації (хіба що відправити Суд на о. Зміїний чи на антарктичну станцію «Академік Вернадський»); виключити юридичних осіб із числа суб'єктів звернення із конституційною скаргою лише позбавить їх можливості захисту щонайменше права приватної власності.

Тому вважаю, що ухвалення такого законопроекту є просто неприпустимим.

П.с. На початку я вказував про автора статті, який справедливо вважає, що зловживання правом в публічно-правовій сфері є найнебезпечнішим.

Цей автор Федір Веніславський, викладач кафедри конституційного права України Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, кандидат юридичних наук, доцент, фахівець у галузі державотворення та прав людини, автор та співавтор більше 100 наукових, науково-методичних, науково-публіцистичних робіт з проблем організації та функціонування органів державної влади в Україні, забезпечення прав та свобод людини і громадянина, а зараз народний депутат України та представник Президента України у Конституційному Суді України.

І насамкінець. Питання розміщення Офісу Президента України це компетенція Державного управління справами, Офісу Президента України, самого Президента України, але аж ніяк не народного депутата України чи представника Президента України у Конституційному Суді України (*Резонанс (https://resonance.ua/komu-zavazhaie-konstituciyniy-sud-ukra/). – 2020. – 13.04).*

А. Шкрум, Главком: «Слуги» почали руйнувати парламентаризм в Україні

...Коли мало розумієшся на державному управлінні – то і змушений будувати весь час якісь повітряні конструкції сумнівної правової природи.

Коли не розумієш причин та наслідків, плутаєшся в них, і борешся не з причиною, а з наслідками – то ці конструкції все одно валяться.

І в руїнах валять все більше і більше інших конструкцій, людей та процесів.

Це конструкції постійних змін до Регламенту, до Конституції, голосування чогось у турборежимі, потім виправлення помилок вже наголосованого знову і знову..., призначення одного міністра після співбесіди на 45 хвилин, звільнення його через два тижні, призначення іншого знову за тією самою історією без обговорення з парламентом, і знову подання на його звільнення за 2 тижні...

План тепер такий:

проголосували абсолютно жакливу редакцію змін до Регламенту, коли за процедурою ad hoc кожна фракція буде мати право на відстоювання лише 5 правок (!) до законопроекту.

І далі подадуть одразу новий проект змін до цієї жакливої редакції, де такі змін будуть тимчасовим і дадуть більше правок депутатам.

Якби ж то ця історія була вперше, то ще було б ок.

Але ж це вже у сотий раз((і найгірше – не вчитися ні на чужих, ні на власних помилках, та так і не визначити причину помилок та своїх фейлів(

Нагадаю, до так званого закону про Приватбанк депутати подали 17 тисяч поправок.

16 тисяч з них – подали 7 депутатів Парламенту, 5 з яких – депутати від Слуги Народу.

До речі, подумайте ось про що: за 28 років українського парламенту ніколи не було 17 тисяч правок до проекту. Ніколи)

Вперше це сталося за допомогою Слуг Народу (та одного колишнього Слуги) до власного ж проекту, який підтримує їх же лідер.

То може проблема не є проблемою системною у парламенті, і проблема не у самому другому читанні, і не в Регламенті...? (Главком (<https://glavcom.ua/columns/shkrum/slugi-pochaliruyuvati-parlamentarizm-v-ukrajini-673960.html>). – 2020. – 17.04).

ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ, ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ, ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Президент В. Зеленський заявив, що виступає за повне перезавантаження судової системи в Україні, тому що зараз вона працює «в інший бік». Про це він сказав у фільмі Рік президента Зеленського.

«Пашинський, Свиначуки і ще багато прізвищ там є, і дійсно є кримінальні авторитети. Добре попрацювала і СБУ. А потім їх відпускають суди. Судову систему в Україні повністю треба перезавантажити», – сказав він.

За словами глави держави, в Україні є багато чесних і професійних суддів, але вибудована така судова система, яка не працює справедливо (*НВ* (https://nv.ua/ukr/ukraine/politics/zelenskiy-zayavivshcho-sudovu-sistemu-treba-povnistyuperezavantazhiti-novini-ukrajini-50083776.html?utm_medium=desktop&utm_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ua%2Fnews&utm_source=yxnews). – 2020. – 22.04).

Головний санітарний лікар України, заступник міністра охорони здоров'я В. Ляшко вважає, що Верховній Раді варто внести зміни до Конституції, які дозволяли б владі вживати жорсткіші заходи під час епідемії.

«На майбутнє ми повинні розписати законодавчі акти, внести зміни до Конституції. Такі історії можуть повторюватися дуже часто.

Питання кіберзагроз і біозагроз – дві ключові речі, які реально можуть змінити світогляд у найближчі 10 років», – наголосив В. Ляшко.

Головний санітарний лікар України зазначив, що Китай адміністративними, примусовими заходами локалізував епідемію, а «решта країн не змогли зробити те, що зробила китайська влада – і італійська влада теж довго розгойдувалася».

При цьому він не погодився з тим, що COVID-19 – це «поразка демократії».

В. Ляшко сказав, що як головний санітарний лікар він би зараз «заборонив і закрив усе, де є можливість для масового скупчення населення».

За його словами, на Вербну неділю багато хто дослухався рекомендацій: «порушення були, але безсистемні». А людей від церков можна було відігнати хіба що силовими методами, які могли призвести до сутичок (*Українська правда* (<https://www.pravda.com.ua/news/2020/04/15/7247970/>). – 2020. – 15.04).

Верховна Рада внесла зміни до закону про місцеве самоврядування в Україні, підтримавши

у другому читанні законопроект №2653. «За» це рішення в цілому проголосувало 264 депутати.

Законопроект дає можливість Кабінету міністрів прийняти рішення щодо затвердження адміністративно-територіального устрою на рівні громад і районів, а також вводить у чинне законодавство низку термінів. Окрім цього, законопроектом пропонується, до ухвалення закону про адміністративно-територіальний устрій України, уповноважити уряд визначати адмінцентри та території тергромад, а також подавати до Верховної Ради проекти законодавчих актів щодо утворення і ліквідації районів.

Розширення повноважень Кабміну надасть можливість завершити процес формування територіальних громад і дозволить створити райони, які відповідають європейським вимогам і стандартам формування територіальних одиниць.

Разом з тим, Головне юридичне управління, яке розглядало проект цього закону, підготовлений до другого читання, виявила у ньому низку недоліків (*Ракурс (<https://racurs.ua/ua/n136836-rada-uhvalyla-zakonoproekt-schodo-protydiy-popravkovomu-spamunardepiv.html>). – 2020. – 16.04*).

Незважаючи на карантин через COVID-19, в Україні продовжуються громадські обговорення законопроекту про всеукраїнський референдум. Свої пропозиції можна надсилати на пошту. Про це у Facebook написав перший заступник голови ВРУ Р. Стефанчук, передає УНН.

“У зв’язку із запровадженням з 12 березня 2020 року карантину на підставі постанови Кабміну від 11 березня 2020 року № 211 громадське обговорення проекту Закону України «Про всеукраїнський референдум» продовжується”, – написав Стефанчук.

З його слів, ознайомитися з англійською та українською версіями тексту законопроекту можна за посиланням.

“Усі пропозиції та зауваження до цього законопроекту приймаються в електронному вигляді за електронною адресою: nationalreferendum@ukr.net”, – додав Стефанчук.

Нагадаємо, профільна робоча група Верховної Ради схвалила кінцевий варіант законопроекту “Про всеукраїнський референдум” (*УНН (<https://www.unn.com.ua/uk/news/1864158-popri-karantin-gromadske-obgovorennya-zakonoproektu-pro-referendum-trivaye-stefanchuk>). – 2020. – 16.04*).

Кабінет міністрів затвердив перспективні плани об’єднання громад для Харківської, Миколаївської та Житомирської областей. Про це у своєму Telegram-каналі написав Прем’єр-міністр України Д. Шмигаль, передає УНН.

“Уряд продовжує реформу децентралізації. Кабінет міністрів затвердив перспективні плани для Харківської, Миколаївської та Житомирської областей”, – написав Д. Шмигаль.

Він зазначив, що для нього реформа децентралізації влади залишається одним із ключових елементів розбудови країни. Вже провели багато перемовин з органами місцевого самоврядування, народними депутатами, експертами та суспільством.

“Перспективні плани стануть основою адміністративно-територіального устрою базового рівня. Мета уряду – створення спроможних громад, що матимуть якісні сервісні послуги, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров’я, соціального захисту, житлово-комунального господарства”, – додав Денис Шмигаль (*УНН (<https://www.unn.com.ua/uk/news/1863980-detsentralizatsiya-uryad-zatverdiv-perspektivni-plani-dlya-trokh-oblastey>). – 2020. – 15.04*).

Всеукраїнська асоціація громад просить президента України та Верховну Раду України визначити законопроект № 2653 Про внесення змін до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” як невідкладний та винести його на позачерговий розгляд у другому читанні вже на найближчому позачерговому засіданні Верховної Ради України. Про це повідомили у пресцентрі ініціативи “Децентралізація”.

“Зміни, передбачені цим законопроектом, дозволять забезпечити успішне продовження

однієї з найважливіших реформ в історії України – реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади», – йдеться у зверненні асоціації.

Недосконалість нинішнього законодавчого забезпечення фактично унеможлиблює завершення процесу об'єднання громад і ставить під загрозу можливість проведення місцевих виборів на новій територіальній основі. На підставі чинного законодавства також неможливо реформувати субрегіональний рівень територіального устрою, а це критично важливо зробити до наступних місцевих виборів.

Метою законопроекту є надання Уряду на законодавчому рівні права приймати рішення щодо визначення адміністративних центрів та територій територіальних громад, а також подавати до Верховної Ради України проекти законодавчих актів щодо утворення і ліквідації районів.

«Для успішного реформування та ефективної діяльності системи місцевого самоврядування вкрай потрібна належна та цілісна законодавча база. Всеукраїнська асоціація громад закликає Президента України та Верховну Раду України зробити ще один невеликий, але дуже важливий крок у цьому напрямі», – йдеться у зверненні (*Новини Полтавщини* (<https://np.pl.ua/2020/04/vseukrains-ka-asotsiatsiia-hromad-zaklykala-yr-pryuniaty-zakonoproekt-vid-iakho-zalezhyt-prodovzhennia-detsentralizatsii/>). – 2020. – 13.04).

Голова Харківської обласної ради Сергій Чернов в ефірі телеканалу НАШ заявив, що законопроект № 2653 «Про внесення змін до закону» Про місцеве самоврядування в Україні» порушує Конституцію України.

«Я категорично був проти в цій редакції приймати цей законопроект тому, що він дав безпрецедентне право уряду України без погодження з органами місцевого самоврядування та з органами виконавчої влади (обласні ради та обласні державні адміністрації) приймати рішення щодо меж майбутніх територіальних громад, центрів, тобто змін до адміністративно територіального устрою», – заявив він.

За його словами, перспективний план був затверджений ще 2015 році сесією обласної ради. Потім відповідно до чинного закону вони вносили правки за ініціативою громад.

«Потім чомусь народні депутати порахували, що публічне обговорення і рішення обласних рад не потрібне в державі і делегували ці повноваження ОДА. Ми погодились навіть з цим», – додав він.

«Сьогодні безумовно порушена і Конституція України і порушена стаття 5 про місцеве самоврядування де передбачено, що не можна без громад і без їх думки обмежувати межі», – заявив Чернов (*НАШ* (<https://nash.live/news/politics/chernov-bula-porushena-konstitutsija-ukrajini-i-stattja-shchodo-mistsevoho-samovrjaduvannja.html>). – 2020. – 17.04).

Нардеп від «ЄС» О. Гончаренко подав позов до Окружного адміністративного суду Києва на рішення Кабміну про введення обмежувальних заходів в своїй постанові № 211 (про боротьбу з коронавірусом). Про це повідомляє Depo.ua із посиланням на Telegram-канал О. Гончаренка.

«Це рішення йде врозріз з Конституцією України, і Кабмін не уповноважений приймати подібні постанови. Обмежувати пересування, права і свободи громадян можна тільки в разі введення воєнного або надзвичайного стану», – заявив нардеп.

За його словами, уряд своєю постановою порушує ряд прав і свобод громадян закріплених в Конституції України:

- право на підприємницьку діяльність;
- право на мирні зібрання;
- право на працю;
- право на свободу пересування.

«Суд повинен залишити дію даного акту. І якщо Зеленський або Шмигаль бачать необхідність в тому, щоб ввести надзвичайний стан в країні – то збирайте Раду і голосуйте. У цій країні ще є Конституція і закон. І вони повинні дотримуватися», – написав О. Гончаренко (*Depo.ua* (<https://www.depo.ua/ukr/politics/goncharenko-suditsya-iz-kabminom-cherez-porushennya-konstitutsii-posilennyam-karantinu-dokumenti-202004061144312>). – 2020. – 6.04).

Реформа Конституційного суду у варіанті, поданому одним з нардепів провладної більшості зі «Слуги народу», отримала оцінку правознавців. Зокрема, експерти Центру політико-правових реформ розкритикували намір змінити місцезнаходження суду – з Києва на Харків.

Правники вважають, що це не продиктовано бажанням підвищити рівень незалежності КСУ через його віддаленість від Печерських пагорбів, а є проявом політичного тиску на суддів.

Це нагадує подібні ініціативи парламенту минулих скликань у 2000–2010 років, коли аналогічне питання вже поставало, – йдеться у заяві Центру.

Експерти нагадують, що переведення суддів КСУ до іншого міста і створення їм та персоналу умов праці потребуватимуть значних додаткових коштів. Крім того, проект закону №3300 не вказує строків і процедурних аспектів переїзду до Харкова. В законі не враховано й те, що закон «Про столицю України – місто-герой Київ» передбачає місцезнаходження КСУ в столиці.

У висновку центру йдеться про те, незалежними суддів КСУ зробить не переміщення до Харкова, а «прозорий добір суддів на конкурсній основі». Правники знайшли у законопроекті №3300 й позитивні моменти (заборону суддям КСУ мати іноземне громадянство), але більшість новацій розкритиковані (*Пакуре (<https://racurs.ua/ua/n136395-dorogo-i-nevpravdano-eksperty-ocinyly-propozyciu-slugy-perevezty-konstytucyinyu-sud-do-harkova.html>). – 2020. – 7.04*).

9 квітня Вища рада правосуддя (ВРП) внесла зміни до власного регламенту, якими передбачила можливість учасників узяти участь у засіданні ради або дисциплінарної палати в режимі відеоконференції з використанням власних технічних засобів. Для цього має використовуватися сервіс “EasyCon”, який 8 квітня визначений Державною судовою адміністрацією України як платформа для проведення відеоконференцій у цивільних, господарських та адміністративних справах.

Раніше, 18 березня, ВРП повідомила, що: “обмежила доступ до приміщень Вищої ради правосуддя відвідувачів, крім служби невідкладної медичної допомоги, фельд'єгерської служби та працівників служб з обслуговування систем і мереж Вищої ради правосуддя (у невідкладних випадках)”, що стало перешкодою для представників ЗМІ та інших слухачів бути присутніми на відкритих засіданнях ради та її органів.

Частина 1 ст. 30 Закону “Про Вищу раду правосуддя” встановлює загальне правило, що засідання ради та дисциплінарних палат проводяться відкрито. Тобто закон гарантує право кожної особи бути присутньою на засіданнях ради. Проте ВРП розглядає всі питання за зачиненими дверима за відсутності будь-яких можливостей доступу до засідань журналістів та громадськості.

Оцінка ЦППР

Надання можливості всім учасникам провадження у ВРП (а не тільки суддям, як це було передбачено в попередній редакції регламенту) брати участь у засіданнях у режимі відеоконференції, у тому числі з використанням власних технічних засобів, є потрібним та своєчасним заходом в умовах карантину. Проте внесені зміни не враховують необхідність забезпечення реалізації вимоги закону про відкритість засідань ВРП та її органів.

В умовах карантинних обмежень ВРП слід відновити онлайн-трансляцію своїх засідань та засідань дисциплінарних палат. ВРП має необхідне технічне та програмне забезпечення, оскільки регулярно транслювала свої засідання з 2015 року і до листопада 2019 року (див. політичний аналіз подій 11-18 листопада 2019 року), доки не внесла зміни до регламенту, обмеживши проведення трансляцій лише випадками, коли про це клопочуть всі сторони провадження.

Порушення вимоги відкритості підриває легітимність рішень ВРП та її органів. Для розв'язання цієї проблеми ВРП в умовах карантину необхідно використовувати наявні технічні можливості для проведення онлайн-трансляцій засідань (*ЦППР ([51](https://pravo.org.ua/ua/news/20874352-vischa-rada-pravosuddya-</i></p>
</div>
<div data-bbox=)*

vsuperech-zakonu-pratsyue-v-zakritomu-regeimi). – 2020. – 13.04).

Україна протягом 20 років після підписання так і не ратифікувала Римський статут Міжнародного кримінального суду, хоча набрала чинності поправка до статті 124 Конституції, яка дозволяла це зробити, йдеться у звіті про права людини в Україні, який підготувала та опублікувала в четвер правозахисна організація Amnesty International у рамках звіту по країнах Східної Європи та Центральної Азії.

«Тридцятого червня набула чинності поправка до статті 124 Конституції, яка зробила можливою ратифікацію Римського статуту Міжнародного кримінального суду. Однак станом на кінець року Україна так і не ратифікувала Римський статут, підписаний нею ще у 2000 році», – йдеться у звіті Amnesty.

На думку експертів, основні злочини проти України, в яких підозрюються керівництво РФ та його поплічники, – агресія і тероризм – не можуть бути розслідувані Міжнародним кримінальним судом (Гаазьким трибуналом). Зміст поняття «агресія» з'явилося в Статуті МКС лише в липні 2018 р., а згідно з його нормами, можуть бути розслідувані тільки акти агресії, вчинені після цієї дати. На злочини, пов'язані з тероризмом, повноваження Суду не поширюються в принципі, оскільки такого поняття в Статуті просто немає (*Дзеркало тижня* (https://dt.ua/UKRAINE/cherez-20-rokiv-pislya-pidpisannya-ukrayini-tak-i-ne-ratifikuvala-rimskiy-statut-ai-344957_.html). – 2020. – 16.04).

Харківська правозахисна група 7 квітня опублікувала свій висновок щодо постанови уряду про посилення карантину від 2 квітня. Правозахисники зазначили, що загалом карантинні обмеження є вмотивованими міркуваннями безпеки та доцільними за винятком деяких із них, проте частина обмежень є незаконними з точки зору Конституції України.

Так, на думку Харківської правозахисної групи, шкідливою для літніх людей є заборона їм виходити з дому: по-перше, багато з них

все ще працюють, і через такі обмеження можуть втратити роботу; по-друге, відсутність прогулянок на свіжому повітрі може спричинити прогресування хронічних хвороб; по-третє, ця заборона суперечить рекомендаціям ВООЗ і МОЗ щодо профілактики коронавірусу. Також правозахисники додають, що заборона виходити з дому по суті є цілодобовим домашнім арештом без рішення суду, що суперечить закону.

«Для підтримання людського імунітету необхідна достатня кількість свіжого повітря та сонячного світла. Враховуючи загальний несприятливий епідемічний стан в Україні, заборона покидати домівки може спровокувати спалах серцево-судинних, автоімунних та інших захворювань, у тому числі стати каталізатором епідемії туберкульозу», – вважають вони.

З цієї ж причини недоцільною називають і заборону відвідувати парки, сквери й інші зони відпочинку та зазначають, що скупчення людей у таких місцях має попередити заборона переміщатися групами більше двох людей. Вимога носити завжди з собою документи, що посвідчують особу, взагалі не стосується протиепідемічних заходів, кажуть правозахисники, а лише полегшує роботу поліції.

Також Харківська правозахисна група звертає увагу на проблему тлумачення деяких термінів, використаних у постанові, – приміром, «лісопаркова зона», відвідувати яку заборонено, та «громадське місце», у якому треба обов'язково носити маску. Пересічному громадянину не завжди зрозуміло, де ліс, а де – лісопарк, а перелік громадських місць, за версією Кабміну, може розширити місцева влада, тому людина не може передбачити, коли, де і за яких обставин її дії є незаконними.

Крім того, урядова постанова порушує низку конституційних прав людини – право на свободу та особисту недоторканність, право на свободу пересування, на свободу совісті та на мирні зібрання. Обмеження цих прав можливе лише за умови введення надзвичайного чи воєнного стану в країні, проте їх в Україні не запроваджували – натомість запровадили карантинні обмеження в умовах надзвичайної ситуації.

Правовими підставами введення надзвичайної ситуації є закони «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» та «Про захист населення від інфекційних хвороб». Перший передбачає встановлення карантинно-обмежувальних заходів та території поширення хвороби, другий – тимчасові обмеження прав фізичних та юридичних осіб і додаткові обов'язки, покладені на них. Проте, як зауважують у Харківській правозахисній групі, жоден із них не може наділити Кабмін повноваженням обмежувати конституційні права та свободи українців.

«Положення вищевказаних законів суперечать вимогам Конституції та є неконституційними, адже вони встановлюють широку свободу розсуду органів виконавчої влади, зокрема, Кабінету міністрів України», – йдеться у висновку правозахисників.

Таким чином, правозахисники радять ввести в Україні надзвичайний стан за належною

процедурою та за участю громадськості, запровадити тільки ті обмеження, які спрямовані на боротьбу з коронавірусом, заборонити правоохоронцям зловживати своїм становищем, а також чітко прописати поняття і терміни.

Крім того, Харківська правозахисна група рекомендує послабити вимоги до самоізоляції старших людей, дозволити всім відвідувати зони відпочинку для одиночних прогулянок та занять спортом і скасувати вимогу носити з собою документи, які посвідчують особу.

«У ці складні часи мивсі – державні службовці, політики, представники правоохоронних органів, громадські активісти, волонтери та прості громадяни – маємо об'єднатися заради однієї спільної мети – порятунку людських життів. Та, незважаючи на кризові явища в суспільстві, Україна має залишатися правовою та демократичною державою», – наполягають правозахисники (*Zaxid.NET (https://zaxid.net/news/). – 2020. – 8.04).*

ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР

Цуркан М., заступник директора тестологічного центру Національної школи суддів, професор кафедри адміністративного права Київського національного університету ім.Т.Шевченка, к.ю.н.

У разі продовження практики попередніх чисток країна отримає суддівський корпус із пристосуванців та циніків

(Інтерв'ю)

Він був серед перших 9 суддів, яких призначили до Вищого адміністративного суду. Встиг пропрацювати при 4-х президентах, тож, очевидно, може дати оцінку як минулого, так і майбутнього вітчизняної Феміди. Тому розмову із заступником директора тестологічного центру Національної школи суддів, професором кафедри адміністративного права Київського національного університету ім.Т.Шевченка, к.ю.н. Михайлом ЦУРКАНОМ «ЗіБ» побудував на порівняннях: як було, як стало і як буде.

– Михайле Івановичу, з огляду на свій величезний досвід можете сказати, які періоди

були найважчими з погляду необхідності протистояти зовнішньому тиску?

– Дійсно, доля подарувала мені шанс бути причетним до створення в Україні сучасної адміністративної юстиції. Лише залізна воля її натхненників, дієвість прихильників та політична турбулентність дозволили запровадити адміністративне судочинство. Переконаний, що законодавці не усвідомлювали повною мірою, якою компетенцією вони наділяли адміністративні суди. Принаймні про це свідчать наступні кроки законодавчої та виконавчої влади в бік обмеження судового контролю за своєю діяльністю, аж до намагань ліквідувати новоутворені судові органи.

Що ж до періодизації, то складність етапу, як на мене, не пов'язується лише з прізвиськом президента. Звичайно, початковий період був важким з огляду на обсяг організаційних проблем. Водночас – це розквіт «адміністративного романтизму».

Протистояти зовнішньому тиску окремих можновладців, навіть якщо це президенти, міністри, можна й необхідно. Найважче – не піддатися масованому втручанню в правосуддя великих груп, яких підтримують або провокують чиновники та/або бізнесмени. Тому постреволуційний період вважаю найскладнішим у відстоюванні незалежності та самостійності судової влади.

– Можу констатувати, що ВАС завжди справляв враження певної фронди щодо чинної влади. Ви, наприклад, очолювали судову палату, яка переглядала спори щодо проходження державної служби, тобто ваші рішення на користь позивачів апіорі були не до вподоби владі. Чи не простіше було знайти підстави, аби не втручатися у такі політичні розборки?

– Адміністративні суди за визначенням змушені бути наближеними до політичної орбіти. Однак помилково стверджувати, що вони є одвічними опозиціонерами влади, а їхні рішення виглядають як певна бравада перед нею.

Зверніть увагу: саме у Кодексі адміністративного судочинства вперше на рівні закону розкрито поняття «принцип верховенства права як інструмента правосуддя». Цей принцип у поєднанні з іншими засадами судочинства та алгоритмом оцінки оскаржуваних рішень влади дає судам можливість поновлювати порушене право особи, не озираючись на прізвиська позивачів та рівень органу-відповідача. Ухилення від розгляду спорів, навіть якщо вони мають характер політичних розборок, лише дискредитує суд і нівелює його як основний центр розв'язання юридичних конфліктів.

Практика показує, що позитив від задоволення мільйонів позовів до владних органів у соціальних та податкових спорах легко перекреслюється однісіньким сумнівним рішенням у справі, пов'язаній із захистом політичних прав особи. Навіть більше:

хвороблива уява можновладців про законність і справедливість може спричинити непоправиму шкоду правосуддю.

Мені ще рано писати мемуари. Однак спостереження за розвитком подій довкола справи щодо оскарження процедури притягнення до кримінальної відповідальності одного з народних депутатів дає підстави стверджувати, що цілком обґрунтоване рішення перешкодило його авторам у подальшому просуванні по службі. Більше того, значною мірою стало приводом для ліквідації спеціалізованих судів та могло призвести до повного руйнування адміністративного судочинства як окремої юрисдикції.

– Між іншим, уже оновлений Верховний Суд свого часу підтримав звільнення 4-х суддів КС за квотою парламенту, зазначивши, що ці посади є політичними. Тобто Верховна Рада може давати оцінку їхній роботі і, якщо вона буде незадовільною, – звільняти. Це закон так змінився чи політична обстановка в країні?

– Мої оцінки судових рішень за будь-яких обставин не можуть мати на меті зашкодити авторитету правосуддя. Разом з тим як науковець мушу зазначити, що наявність при формуванні складу Конституційного Суду елементів політичної процедури (виборів, обрання чи призначення політичними інституціями) не перетворює його в політичний орган, а суддів – у політичних службовців.

Не виключаю, що у наведеному вами випадку доцільність поєдналася з хибною уявою про сутність політичної діяльності. Якщо погоджуватися з таким підходом, то про юрисдикційні повноваження КС можна буде забути. Адже це означатиме можливість політичної відповідальності суддів, умовою застосування якої не завжди є протиправна поведінка особи.

Можливо, тому говорять про пов'язаність правових позицій окремих суддів і суб'єкта їхнього призначення. У всякому разі методи гоголівського Тараса Бульби стосовно суддів КС є неприйнятними.

– І раніше, і сьогодні маємо доволі непрості відносини між Касаційним адміністративним судом і Великою палатою Верховного Суду.

Тобто якщо перший ухвалює рішення, скажімо, на користь судді, якого незаконно звільнили, занизили бал на кваліфікаційному, не врахували доплати за вислугу років під час призначення пенсії чи не допустили до конкурсу, то Велика палата часто-густо скасовує це рішення, висловлюючи протилежну позицію. Чому так відбувається? Адже навряд чи фахівці такого рівня можуть помилятися у тлумаченні одного і того ж закону.

– А ви задумувалися над питанням про основне призначення КАС і ВП ВС у системі судоустрою? Які аргументи не наводили б про необхідність саме такої структури ВС, важко заперечити, що в основі діяльності цих судових органів є касаційний, тобто екстраординарний порядок перегляду рішень. А коли на одній кухні дві господарки, то хтось обов'язково має бути невісткою чи Попелюшкою.

Часто в основу згаданих взаємовідносин покладено не тільки різне бачення чи тлумачення правових норм. Чомусь складається враження, що скасування ухвалених на користь суддів рішень є способом самозбереження чи артикулюванням до влади, яка взяла курс на максимальну заміну суддівського корпусу. Принаймні це моє бачення.

Окрім того, думаю, що за умови існування над ВП ще однієї ланки ВС остання не залишилася б без роботи. Розуміє це і законодавець, внівши зміни до процесуальних кодексів стосовно впровадження нових касаційних фільтрів.

– *Взагалі стороннього спостерігача не може не дивувати, що поміж суддів вищого та інших рівнів відсутня корпоративна солідарність. Адже суди перших інстанцій частіше стають на захист прав своїх колег, ніж новообраний ВС. Коли українська Фемида втратила почуття цієї солідарності?*

– У державі, де панує справедливість, не може йтися про корпоративність суддів, окрім як для забезпечення їхньої незалежності і самостійності у спосіб, передбачений законом. На жаль, сам законодавець зумовив тріщину в єдності суддівського статусу, коли передбачив різючі відмінності у грошовому та інших видах забезпечення суддів ВС та судів нижчих інстанцій. Мабуть, залучення до роботи у

судах науковців та адвокатів теж послабило суддівську корпоративність.

Ще раз наголошу, що для мене така корпоративність є позитивною лише стосовно забезпечення суддям необхідних умов для реалізації наданих повноважень, без шкоди правовладдю.

– *У суддів, принаймні тих, хто входив до складу Конституційної комісії у 2015–2016 рр., була можливість публічно протистояти намірам реформаторів зруйнувати судову систему. Чому цього не сталося?*

– Для повної відповіді на ваше запитання необхідно принаймні знати, які плани стосовно судової системи у влади існували і що отримано за фактом. Як на мене, то загальної катастрофи не сталося, оскільки основа системи, а це місцеві та апеляційні суди, збережена. Повірте, що в окремих можновладців плани щодо реформи були радикальнішими.

Що ж до представників суддівського корпусу у Конституційній комісії, то варто переглянути стенограми засідань для розуміння того, що їхня думка мало кого цікавила. Однак і за цих умов та не без їхньої наполегливості у Конституції вдалося зберегти механізми захисту судової влади від зазіхань інших гілок. Правда – із принесенням у «жертву» певної кількості суддів.

– *Доречі, КС лише після зміни влади наважився частково визнати неконституційною ліквідацію Верховного Суду України. Але вищі спеціалізовані суди, виявляється, можна було ліквідувати. Так само як і влаштовувати весь цей цирк зі зміною табличок судів нижчих інстанцій лише заради перетрушування їхнього складу. Наскільки обґрунтовано була реформа-2016?*

– Погоджуюся, що дещо дивним виглядає ухвалення рішення стосовно подання ВСУ лише після зміни влади. Якщо не вдаватися до чуток, а послуговуватися фактами, то варто звернути увагу на останнє делегування до КС представників суддівського корпусу. Як на мене, їхня позиція і стала вирішальною для ухвалення рішення.

Зміст останнього – тема для окремого дослідження і розмови. Принаймні

обґрунтоване посилення на самостійність судової влади як на визначальну її особливість, що не припускає довільної зміни системи судоустрою, застосовано щодо ВСУ і залишено без уваги щодо вищих спеціалізованих судів.

Стосовно зміни таблиць скажу, що такий підхід не є новим. Згадайте події в судах Мукачева. Ще за часів Леоніда Кучми опрацьовувалася схема заміни неугодних голів шляхом утворення міськрайонних судів. Потім була невдала спроба уже Віктора Ющенка поділити один столичний суд на два. А тому не варто дивуватися з удосконалення способів переформатування судів, започаткованих попередніми «реформаторами».

Шкода, що на суспільну вимогу про реальні та дієві зміни маємо обезкровлену систему, в якій судді не відчують впевненості щодо дотримання проголошеного державою статусу.

Вважаю запізнілою свою оцінку щодо обґрунтованості судової реформи-2016. Натомість пропоную чинній владі прислухатися до рекомендацій професіоналів, принаймні не чіпати системи, яка склалася сьогодні. Удосконалюйте процесуальні кодекси. Дайте змогу порядним фахівцям, а їх переважна більшість, гідно здійснювати правосуддя. Пам'ятайте, що судді не менші патріоти, ніж законодавці та управлінці.

У разі продовження практики попередніх чисток, надмірних перепон до зайняття суддівських посад тощо країна отримає суддівський корпус із пристосуванців та циніків, для яких закон буде лише ширмою для заробітчанства.

– У цьому ж рішенні КС відмовився від оцінки конституційності такої підстави для звільнення, як непроходження кваліфікаційного. Хоча ми знаємо, зокрема, з рішень Вищої ради правосуддя, що дуже часто рекомендації Вищої кваліфікаційної комісії суддів про звільнення судді не були підкріплені поясненнями, чому той чи інший критерій оцінений певною кількістю балів. Чи можна розробити методичку оцінки доброчесності судді або кандидата, аби звузити межі розсуду членів ВККС? І чи може людина бути доброчесною на 50 чи 75%?

– КС є органом судової влади, однак його акти майже завжди мають на собі відбиток політичних процесів в Україні. Це пояснюється специфічним предметом судового контролю та наслідками ухваленого. Вважаю, що згадане рішення стало результатом певного компромісу.

Що стосується оцінювання, то моя позиція є незмінною. Запроваджена процедура придатна для відбору кандидатів на посаду судді вперше але виглядає неприйнятною, а іноді принизливою для чинних суддів. Оцінювання останніх якщо й необхідне, то лише у виключних випадках і за об'єктивними показниками, сформованими у процесі суддівської діяльності.

Разом з тим Національна школа суддів виконала вимоги законодавства і в повному обсязі забезпечила ВККС необхідною кількістю тестових матеріалів для проведення процедур кваліфікаційного оцінювання стосовно встановлення рівня професійної компетентності. Наголошу, що йдеться про об'єктивні критерії оцінювання.

Що стосується обґрунтованості показників вимірювання уявної чи дійсної доброчесності, то і для мене це запитання залишається без переконливої відповіді.

– *Ще однією новелою попередньої влади був акцент на закордонну підтримку. Ми залучили іноземних експертів до формування Вищого антикорупційного суду, міжнародні організації фактично спонсорують діяльність інших антикорупційних органів. Тепер ось і ВККС маємо намір формувати за підказкою іноземців. Чи не суперечить таке прогінання перед міжнародними партнерами конституційному принципу суверенності нашої країни?*

– Підтримка закордонних партнерів з добрими намірами нікому не завадить. Однак не варто переступати меж, які сьогодні по-модному називають червоними. Судова влада є складовою державної. Останній притаманна така обов'язкова ознака, як суверенність. Для судової влади суверенність, або самостійність, має означати серед іншого здатність самовідтворення через механізми формування самими суддями органів урядування чи самоврядування.

Звуження або фактичне позбавлення прав суддівської спільноти делегувати до ВККС своїх представників може свідчити про посягання на суверенність судової влади, а звідти – і на суверенність влади державної. Де гарантії, що завтра не запропонують обирати за допомогою міжнародних експертів народних депутатів чи Президента?

– Чимало дискусій, у тому числі серед суддів, викликає принцип незворотності рішень КС. Це пояснюється, як правило, необхідністю підтримання правового порядку. Послугуючись такою беззахисністю, Уряд та парламент можуть, наприклад, скорочувати суддям оклади, запроваджувати дискримінацію в оплаті їхньої праці чи довічному грошовому утриманні залежно від проходження кваліфіціювання. Але ж, якщо закон визнано таким, що не відповідає Конституції, він суперечив їй і на момент набуття чинності. Наскільки непорушною є така доктрина? І від кого залежить її перегляд?

– Йдеться не просто про наукову доктрину, а про унормований порядок втрати чинності актом, визнаним неконституційним. За змістом ст.152 Конституції та ст.91 закону «Про Конституційний Суд України», така втрата не може настати раніше від дня ухвалення рішення КС.

Проблемність такого регулювання для України полягає у згаданій вами очевидності, коли Уряд чи парламент свідомо посягають на захищені Конституцією права і свободи, намагаючись отримати короткострокову вигоду. Як правило, це скорочення видатків бюджету на соціальний захист вразливих верств населення та забезпечення правового статусу окремих категорій посадовців.

Вважаю, що без зміни законодавства проблему вирішити буде важко. Разом з тим сформував думку про такі зміни могли б науковці та суди загальної юрисдикції при вирішенні позовів про компенсацію шкоди, завданої актами і діями, що визнані неконституційними. Останні можуть і зобов'язані безпосередньо застосовувати положення ч.3 ст.152 Конституції, попри

відсутність установленого законом порядку такого відшкодування.

– *Недавно Європейський суд з прав людини побічно визнав, що український КС є неефективним механізмом захисту, оскільки не спромігся за 5 років дати оцінку закону «Про очищення влади». І, до речі, не пригадую, аби перші склади Суду так довго залишали без відповіді подання чи звернення. Натомість наразі за КС числяться подання, датовані 2014—2015 рр. Чи є сенс для суспільства у функціонуванні такого органу, який може 6 років обдумувати рішення у спорі, у той час як суддів першої інстанції позбавляють доплат до окладу за недотримання процесуальних строків?*

– Наявність органу конституційного контролю – це ознака правової, демократичної держави. Звідси і відповідь щодо необхідності існування єдиного органу конституційної юрисдикції. А для прискорення процесу розгляду подань, звернень і скарг необхідно делегувати до Суду ще кількох правників з науково-суддівським досвідом.

Зрештою, останнє і спонукало мене подати свою кандидатуру для розгляду з'їздом суддів України. Вважаю, що 30 років здійснення судочинства, з яких більш як 10 – у Вищому адміністративному суді, десятирічний досвід викладання у Київському національному університеті ім.Т.Шевченка можуть скласти у делегатів об'єктивну думку про можливість забезпечення мною повноважень судді КС.

– *Ви уперше одягли мантію 34 роки тому. Напевне, тоді сприймали суд як місце, де відстоюють справедливість. Чи справедливий наш суд сьогодні і що можна зробити, аби пересічні громадяни так само вірили в те, що суд завжди буде на боці справедливості?*

– Я був і залишаюся оптимістом. Можливо – не виправним. А віру в справедливий суд пов'язую із майбутнім нашої державності. Збережеться Україна – кожен знайде в ній своє місце. В іншому разі справедливим для наших громадян буде лише суд Божий (*Закон і Бізнес (https://zib.com.ua/ua/141853-u_razi_prodovzhennya_praktiki_poperednih_chistok_kraina_otri.html). – 2020. – 14-20.04*).

Швецова Л., секретар ТДП, член Вищої ради правосуддя

ВРП не оцінює судових рішень, а дає оцінку діям судді

(Інтерв'ю)

Як повідомляв «ЗіБ», Конституційний Суд ухвалив рішення від 11.03.2020 №4-р/2020, яким визнав неконституційними деякі положення закону «Про Вищу раду правосуддя», що регулюють процедуру дисциплінарного провадження, та відновив дію попередньої редакції. Ми звернулися до секретаря третьої дисциплінарної палати, члена Вищої ради правосуддя Лариси Швецової, аби уточнити, як це позначиться на розгляді дисциплінарних проваджень.

– *Ларисо Анатоліївно, як тепер відбуватиметься ініціювання та розгляд скарг на дії суддів?*

– Рішенням КС щодо закону №193-IX фактично усунуто невідповідність, яка існувала між нормами законів «Про судоустрій і статус суддів» та «Про Вищу раду правосуддя», щодо регулювання деяких питань здійснення процедури дисциплінарного провадження. Нагадаю, що неконституційною визнано новелу закону про ВРП, що «дисциплінарне провадження розпочинається після отримання відповідно до закону «Про судоустрій і статус суддів» скарги щодо дисциплінарного проступку судді, повідомлення про вчинення дисциплінарного проступку суддею або після самостійного виявлення членами ВРП 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».

Законом №193-IX пропонувалося розглядати анонімні скарги, отримані з будь-якого джерела, або порушувати дисциплінарні провадження за власною ініціативою. Нагадаю, що така практика уже була раніше.

Зокрема, у рішенні Європейського суду з прав людини «Олександр Волков проти України» сказано, що національне законодавство повинне бути достатньо передбачуваним, аби

дати особам розуміння обставин та умов, за яких державні органи мають право вдатися до заходів, що вплинуть на конвенційні права (див. рішення від 24.04.2008 у справі «С.G. and others v. Bulgaria», п.39). Крім того, законодавство має забезпечувати певний рівень юридичного захисту від свавільного втручання з боку державних органів. Існування конкретних процесуальних гарантій є в цьому контексті необхідним. Те, які саме гарантії вимагатимуться, певною мірою залежатиме від характеру та масштабів такого втручання (див. рішення у справі «P.G. та J.H. проти Сполученого Королівства», п.46).

– *Тож як тепер відбуватиметься розгляд дисциплінарних проваджень?*

– Фактично рішення КС вплинуло на врегулювання кількох основних аспектів дисциплінарного провадження.

Перший – підстави для його відкриття. Наразі чинною залишається ст.107 закону «Про судоустрій і статус суддів», відповідно до якої право на звернення зі скаргою, повідомленням про вчинення дисциплінарного проступку суддею має будь-яка особа. Дисциплінарна скарга подається у письмовій формі та повинна містити визначені законом відомості, серед яких прізвище, ім'я, по батькові скаржника тощо. Анонімні скарги ВРП не прийматиме. Так само не порушуватиме проваджень за власною ініціативою, крім випадків, якщо такі обставини стали відомі під час розгляду іншої дисциплінарної справи.

Другий – витребування копій матеріалів справ та пояснень. Це означає, що ВРП, як і раніше, витребуватиме лише ті судові справи або пояснення суддів та прокурорів щодо справ, розгляд яких завершено.

Третій – обов'язкова присутність у засіданні судді, щодо якого розглядається справа.

Четвертий – скасовано норму, яка скоротила до 3-х днів строк розгляду дисциплінарних справ. Таким чином, відновлено попередній

строк повідомлення про засідання дисциплінарної палати та, відповідно, розгляд нею дисциплінарної справи, що дає можливість судді підготуватися до захисту.

ВРП і до прийняття закону №193-IX наголошувала, що скорочення строків розгляду окремих етапів дисциплінарного провадження не було доцільним.

Дисциплінарне провадження включає такі етапи:

- попереднє вивчення та перевірку дисциплінарної скарги;
- відкриття дисциплінарної справи;
- розгляд дисциплінарної скарги та ухвалення рішення про притягнення або відмову в притягненні судді до дисциплінарної відповідальності.

При цьому кожен етап є логічним та послідовним. Вивчення матеріалів на кожному з етапів гарантує глибоке дослідження обставин справи з метою їх неупередженої та об'єктивної оцінки. Такі дії спрямовані на дотримання принципів незалежності, недопущення необґрунтованого впливу та втручання у здійснення ними правосуддя.

Значне скорочення строків суперечило визначеній законом про ВРП процедурі та суттєво обмежило гарантовані права суддів на захист під час дисциплінарного провадження. Як бачимо, КС погодився із доводами ВРП та Верховного Суду щодо невідповідності таких строків засадам незалежності судді, що позбавляло суддю права на ефективний засіб юридичного захисту в дисциплінарній процедурі.

– *Серед іншого у рішенні КС наголошується, що «дисциплінарне провадження не повинне передбачати жодних оцінок судових рішень, оскільки такі рішення підлягають апеляційному перегляду» (п.7.1 мотивувальної частини). Чи означає таке категоричне твердження, як «жодних», що дисциплінарні палати тепер не вправі давати оцінку ні обґрунтованості*

судового рішення, ні дотриманню інших процесуальних вимог під час його ухвалення? Адже, за логікою КС, це є компетенцією апеляційної інстанції.

– 85% скарг на дії, які надходять до ВРП, по суті, дублюють апеляційні чи касаційні скарги, і саме на цій підставі ВРП залишає їх без розгляду. Крім того, ВРП постійно наголошує, що не оцінює судових рішень, а дає оцінку діям судді. Ніхто, крім суду вищої інстанції, не наділений законом повноваженнями встановлювати або оцінювати обставини справи, вирішувати питання про достовірність або недостовірність того чи іншого доказу, а також перевіряти законність та обґрунтованість судових рішень. Дисциплінарна відповідальність суддів не поширюється на зміст їхніх рішень. Цей принцип закладено в Конституції, і він відповідає міжнародним стандартам у сфері відповідальності судді.

Дисциплінарне провадження щодо суддів здійснюється з урахуванням конституційного принципу незалежності здійснення судочинства та не спрямоване на оцінку судових рішень, які мають переглядатися лише відповідним судом у встановленому процесуальним законом порядку.

– *Чи може це рішення КС слугувати підставою для оскарження дисциплінарних стягнень, раніше накладених ВРП, зокрема, на суддів, яких було звільнено за процедурою, передбаченою законом «Про відновлення довіри до судової влади», тобто суто за рішення, які вони постановили?*

– КС рекомендував Верховній Раді невідкладно привести положення законів «Про судоустрій і статус суддів» і «Про Вищу раду правосуддя» у відповідність до цього рішення. Тож після внесення змін до законодавства ми побачимо, яким чином можуть бути розглянуті зазначені питання (*Закон і Бізнес* (https://zib.com.ua/ua/141962-vrp_ne_ocinyue_sudovih_rishen_a_dae_ocinku_diyam_suddi_sekr.html). – 2020. – 21.03-3.04).

Пушкар П., начальник відділу Департаменту виконання рішень Європейського суду з прав людини Генерального директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи, кандидат юридичних наук

Реформа правосуддя та виконання рішень Європейського суду з прав людини: сучасний стан та довгострокові перспективи

У березні цього року КМРЄ розглянув три групи справ стосовно України. Всі три групи справ стосувалися питань судово-правової реформи, яка триває в Україні вже третє десятиріччя, відображаючи поступові, але не завжди однозначні зміни. Виконання рішень ЄСПЛ має забезпечити дієву інкорпорацію стандартів Ради Європи в правове поле України – саме про це говориться в рішеннях КМРЄ. В червні 2020 року на розгляді КМРЄ – питання реформи кримінального правосуддя.

Повне, своєчасне та ефективне виконання рішень Європейського суду = ефективність роботи держави та її інституцій

В контексті дотримання зобов'язань України за статтею 46 Конвенції, відповідальність за виконання остаточних рішень Європейського Суду з прав людини лежить на державі в цілому. Виконання рішень забезпечується діями її інституцій. Дії щодо виконання мають бути спрямовані на відновлення порушених прав осіб та на забезпечення неповторення подібних порушень. Держава має виконувати ці обов'язки сумлінно, повно та ефективно. По суті виконання рішень ЄСПЛ – це тест на здатність держави виконувати свої публічні функції у галузі забезпечення дотримання прав людини. Також це випробування на спроможність визнати та виправити попередні помилки правового забезпечення та регулювання захисту прав людини. Про це, в першу чергу, і йдеться в рішеннях Комітету Міністрів Ради Європи у трьох групах справ стосовно України, розглянутих на засіданнях 3-5 березня 2020 року КМРЄ. Серед цих справ, зокрема, по-перше, пілотне рішення у справі Юрій Ніколаєвіч Іванов та його невід'ємне продовження – рішення Великої Палати ЄСПЛ у справі Бурмич та інші стосовно

України (справи стосовно невиконання рішень національних судів, постановлених стосовно держави). По-друге, це питання, які стосуються відновлення судових проваджень та повторного розгляду справ на підставі рішень ЄСПЛ у справах Бочан № 2, Яременко № 2 та Шабельнік № 2. По-третє, це група рішень у справі Олександр Волков та інші проти України (питання незалежності судової влади, дисциплінарної відповідальності та кар'єр суддів).

Навантаження Конвенційної системи та рішення щодо України на виконанні

1 квітня 2020 року було опубліковано Щорічну доповідь КМРЄ стосовно стану виконання рішень Європейського Суду з прав людини. В ній окреслюється загальний стан виконання рішень стосовно всіх держав – учасниць Ради Європи. Цілком очевидно, що не обходить стороною Щорічна доповідь 2019 року і Україну. Зокрема, у доповіді зазначається, що вже протягом багатьох років кількість «лідуючих справ», які стосуються ідентифікованих системно-структурних проблем, залишається незмінною. Так, дійсно, з посиленням співпраці КМРЄ, Департаменту та української влади, а також спрощенням методів роботи по індивідуальних рішеннях повторюваного характеру, вдалося посилити, в період з 2016 по 2019 рік, роботу над звітуванням Уряду по справах індивідуального характеру (щодо, зокрема, виплати справедливої сатисфакції, хоча і тут деякі проблеми залишаються і досі не вирішеними). Це призвело до закриття нагляду за значною кількістю індивідуальних скарг, але ситуація по вирішенню системно-структурних проблем залишається принципово незмінною. У 2019 році було закрито провадження щодо виконання по 443 рішеннях (які стосувалися

428 проблем повторюваного характеру) та у 2018 році – закрито провадження стосовно 318 рішень (які так само стосувалися 300 рішень стосовно проблем повторюваного характеру). Для порівняння, наприкінці 2018 року КМРС мав 923 справи на розгляді, а наприкінці 2019 року має 591 рішення ЄСПЛ в нагляді стосовно виконання.

Також слід зазначити, що на даний час можна спостерігати певне збільшення кількості рішень ЄСПЛ стосовно України, що знаходяться «на контролі стосовно виконання». Посилюється і рівень складності проблем, які перебувають на контролі стосовно виконання. Порівнюючи ситуацію з 2011 роком, зокрема, питома вага справ, що знаходяться на «посиленому контролі» КМРС щодо України, в 2019 році зросла до 17% з 8% у 2011 році, тобто більше ніж удвічі. Наразі на розгляді в КМРС перебувало 1582 рішення ЄСПЛ (за даними на 4 квітня 2020 року). «Закритих проваджень» стосовно виконання було 992, а також 590 рішень ЄСПЛ, стосовно яких провадження щодо нагляду за виконанням тривають. Слід зазначити, що загальна кількість проваджень стосовно України у 2019 році зросла і у безпосередньо ЄСПЛ, та становить біля 9200 заяв стосовно України (не рахуючи справи стосовно подій на Сході України та в Криму, а також справ, які входять до категорії так званих «міждержавних заяв»). Можна впевнено стверджувати, що загальна кількість таких проваджень співвідноситься із невирішеними на національному рівні проблемами заходів загального характеру – такими необхідними та невідворотними реформами законодавства та інституцій. Тобто, наявні в Суді провадження, по номінально обґрунтованим справам в цілому знову і знову стосуються невирішених заходів загального характеру по справах, які вже тривалий час, в деяких випадках більше 10-15 років, знаходяться на контролі щодо виконання в КМРС. Власне, «як дбаєш, так і маєш».

Нові справи в процедурі «нагляду стосовно виконання КМРС»

На своєму засіданні у березні 2020 року КМРС вирішив «класифікувати» в процедурі

«стандартного нагляду за виконанням» 8 рішень Суду стосовно України. Ці справи стосувалися в основному повторюваних порушень Конвенції, тобто були фактично долучені до вже існуючих справ (назви зазначаються латиницею для зручності пошуку в HUDOC та HUDOC Exec), які знаходяться в провадженні в Комітеті Міністрів стосовно України, зокрема:

- порушення права на доступ до суду на підставі статті 6 Конвенції (Berezovskiye);

- порушення статті 1 Першого протоколу до Конвенції у зв'язку з конфіскацією майна за стверджуване порушення митних правил (Myakotin) та конфіскація отриманих законним шляхом коштів, як надмірний та непропорційний захід, недотримання вимог процесуального захисту (Sadocha);

- невиконання обов'язку обґрунтувати судові рішення та нерозгляд відповідних і важливих аргументів заявника через свавільну відмову у задоволенні позову заявника, в порушення пункту 1 статті 6 Конвенції (Yakushchenko);

- тривалість та значимість обмеження, яке негативно вплинуло на приватне та сімейне життя заявниці, на доступ до суду, яке не відповідало пункту 1 статті 6 Конвенції (Gorbatyuk);

- низка порушень Конвенції щодо жорстокого поводження працівників міліції, без ефективного розслідування на національному рівні; відсутність справедливого судового розгляду; регулярний перегляд кореспонденції заявника під час його тримання під вартою; неможливість отримання копій всіх необхідних документів з матеріалів справи для обґрунтування заяви до Суду. Стверджуване свавільне вилучення та утримання майна другої заявниці в рамках кримінального провадження щодо її сина, а також відсутність ефективного засобу юридичного захисту у зв'язку з цим (Ryabinin and Shatalina);

- ненадання дозволу на будівництво культової споруди Криворізькою міською радою, що порушила права релігійної громади за статтею 9 Конвенції та статтею 1 Першого протоколу до Конвенції, а також порушення права на доступ до суду та право на ефективний

засіб юридичного захисту через рішення національних судів про відмову зобов'язати раду видати необхідне рішення (Religious community of Jehovah's Witnesses of Kryvyi Rig's Ternivsky District);

- знесення гаража заявниці як позбавлення її майна та порушення її права вільного володіння майном за статтею 1 Першого протоколу до Конвенції, а також відсутність передбаченого у законодавстві права на компенсацію, відсутність гарантій компенсації в таких випадках, тобто повна відмова у праві на компенсацію.

На цьому ж засіданні КМРС ще біля 30 рішень стосовно України були класифіковані в «посиленому нагляді» як рішення, що стосуються «повторюваних проблем». Зокрема ці повторювані проблеми були приєднані до нагляду стосовно виконання у справах Kats, Nevmerzhytsky, Isayev, Afanasyev, Melnyk (стосовно надання медичної допомоги в «місцях несвободи»), Ignatov (стосовно незаконності та тривалості тримання під вартою), Швец (невиконання судових рішень стосовно догляду за дитиною), Merit та Svitlana Naumenko (стосовно надмірної тривалості провадження в цивільних та кримінальних справах) тощо.

Завершення нагляду за виконанням та відповідні рішення КМРС

Комітет Міністрів Ради Європи закрит провадження стосовно виконання по рішеннях ЄСПЛ у справах Polimerkonteyner, TOV, яке стосувалося питань систематичного недотримання, через відповідну адміністративну практику, систематичного невідшкодування ПДВ, в порушення обов'язків по статті 1 Першого протоколу та пункту 1 статті 6, порушуючи обов'язок виконувати остаточні рішення, постановлені на користь компанії-заявника (ситуація юридично подібна до справи Intersplav, провадження щодо виконання по якій було закрито 3 грудня 2019 року). Також у справах Safonova та інші, Arkhipov та інші, Anifer, Garbuz, Savchyshyn, які в основному стосувалися надмірної тривалості судового провадження, нагляд за виконанням рішень було закрито на підставі

вжиття державою заходів індивідуального характеру – виплати справедливої сатисфакції та загалом завершення проваджень. Стосовно заходів загального характеру, які стосувалися неповторення подібних порушень на підставі статті 6 Конвенції та відсутності належних засобів захисту, відповідно до статті 13 Конвенції – ці проблеми залишаються на контролі стосовно виконання КМРС. Окремо, у справі Savchyshyn, Суд звернув увагу на зняття заборони на зміну місця перебування в ході кримінального провадження, як на захід індивідуального характеру (особисте зобов'язання не змінювати місце перебування), а також на те, що питання заходів загального характеру стосовно особистого зобов'язання розглядаються у справі Ivanov. Також КМРС закрит провадження стосовно нагляду за виконанням у справі Shulgin, яка стосувалася питань відшкодування шкоди за незаконне тримання під вартою, в порушення пункту 5 статті 5 Конвенції. В той же час нагляд стосовно заходів індивідуального характеру було закрито, питання виконання заходів загального характеру розглядатимуться в більш широкому контексті відшкодування шкоди за незаконне тримання під вартою, в рамках нагляду за виконанням рішень у групі справ Ignatov.

Рішення КМРС стосовно «проблеми невиконання»: auribus teneo lupum[2]

У цій групі справі, яка стосується проблематики невиконання рішень національних судів, постановлених стосовно держави, перше рішення ЄСПЛ, яке ідентифікувало «проблему невиконання», стало остаточним у 2004 році. Тобто процес нагляду за виконанням цієї групи рішень триває більш ніж 16 років. У своєму рішенні КМРС постійно підкреслює, що проблема невиконання остаточних судових рішень є проблемою перш за все верховенства права та доступу до правосуддя. Невиконання судових рішень нівелює довіру до держави та судової системи в цілому. КМРС неодноразово підкреслював, що невиконання судових рішень державою ставить під сумнів силу державного примусу та доступ до правосуддя, силу закону. КМРС у своєму

рішенні акцентував увагу на необхідності забезпечити виплати всім заявникам по справі Бурмич та інші, що мали обґрунтовані вимоги щодо виконання рішень національних судів. Вимога, яка так і залишилася нездійсненою з моменту прийняття рішення у 2017 році. КМРС також висловив занепокоєння відсутністю конкретних результатів протягом зазначених двох років, як-то – прийняття Національної стратегії з питань виконання судових рішень, постановлених стосовно держави, розробки системних законодавчих змін на подолання цієї проблеми, відсутність оцінки стану виконання рішень та системи обрахунку боргів по судових рішеннях, постановлених проти держави із залученням ДСА та ВРП до цього процесу, створенні системи компенсацій та заходів захисту тощо. Важливою було визнана необхідність співпраці з іншими міжнародними організаціями – МВФ, ЄС, іншими – з метою консолідації зусиль з реформи системи виконання рішень та забезпечення виконання зобов'язань за такими рішеннями.

Комітет Міністрів позитивно оцінив наміри Верховної Ради провести парламентські слухання з проблеми виконання рішень ЄСПЛ (заплановане на 25 березня 2020 року, на жаль, перенесене з очевидних причин) та запросив ВРУ включити питання виконання рішень у справах Іванова/Бурмич до порядку денного цих слухань. З огляду на актуальність і важливість питання повного вирішення «проблеми невиконання», Комітет запросив міністра юстиції України взяти участь в наступному розгляді цих справ, а також звернув увагу органів влади України на необхідність сталої політичної підтримки процесу виконання рішень ЄСПЛ, поки питання виконання цих рішень не буде вирішено остаточно. Можливо, якраз створення 1 квітня Комісії з питань виконання рішень ЄСПЛ надасть додатковий поштовх вирішенню проблем, окреслених вище. Наступний розгляд проблеми «невиконання» заплановано на вересень 2020 року.

Відновлення судових проваджень на підставі рішень Європейського суду з прав

людини – КМРС відзначає суттєві зміни в судовій практиці

У групі справ Бочан № 2, Комітет Міністрів відзначив виконання заходів індивідуального характеру та досягнення *restitutio in integrum* – відновлення порушених прав через відкриття повторного провадження на підставі рішень ЄСПЛ. Комітет Міністрів звернув увагу на позитивні зрушення у судовій практиці українських судів щодо перегляду судових рішень на підставі рішень Європейського суду з прав людини, розвиток цієї практики, синхронізований з рекомендаціями та практикою КМРС, вимогами рішень ЄСПЛ. Також цю групу справ на підставі досягнутого прогресу було переведено в «стандартну процедуру нагляду», з так званого «поширеного нагляду». Комітет Міністрів запросив органи влади України надати ґрунтовний та систематизований огляд практики Верховного Суду та касаційних судів щодо перегляду судових рішень на підставі рішень ЄСПЛ, а також детальний звіт Уряду стосовно вирішення проблем, які знаходяться на виконанні цієї групи справ. Наостанок було позитивно схвалено заходи з навчання та підготовки суддів стосовно питань відкриття таких проваджень.

Чергова перевірка стану інституційної та практичної незалежності судової влади: виконання рішень ЄСПЛ у групі справ Олександра Волкова

Комітет Міністрів у рішеннях по цій групі справ звернув увагу на значний прогрес у інституційній реформі судової влади за 2014-2018 роки (його було неодноразово озвучено і на рівні Ради Європи, і на рівні самого КМРС), включаючи прийняття змін до Конституції України, імплементуюче законодавство, а також інші практичні та інституційні заходи, вжиті державою. КМРС звернув увагу на необхідність завершення процедур відновлення індивідуальних прав заявників шляхом *restitutio in integrum*. Також КМРС звернув увагу на забезпечення реальної дієвості принципу незмінюваності суддів як складової незалежності судової влади. Були піддані критиці положення Закону 193-ІХ, а

також положення статті 375 Кримінального Кодексу України (крім матеріальної складової, її процесуальне наповнення та практика застосування правоохоронними органами), та відповідності положень цих правових актів вимогам незалежності суддів. КМРЄ в цьому аспекті акцентував свою увагу на рекомендаціях Венеційської комісії № 969/2019 та Рекомендаціях Ради Європи стосовно незалежності суддів, попередніх рішеннях КМРЄ у цих групах справ. Слід зазначити, що Конституційний Суд України вже прийняв два рішення стосовно судової реформи 2016 року та судової реформи 2019 року, посилаючись, зокрема, і на норми-рекомендації Ради Європи, і на рішення ЄСПЛ та процес виконання рішень у цій групі справ. Можна відзначити, що рішення КМРЄ визначають сталість підходів, принциповість позиції та непохитність «науки» від стандартів Ради Європи, які, як говорить стародавнє прислів'я, «ні вода не затопить, ні вогонь не спалить».

Деякі висновки та подальші перспективи

Незважаючи на визнаний Радою Європи значний прогрес України у судовій реформі у 2014-2018 роках, він не є сталим. Існуюча невизначеність правової ситуації у судовій системі та незавершена судова реформа несуть певні ризики верховенству права та доступу до правосуддя, підкреслюють неідеальність та незавершеність змін. Необхідність вдосконалення завжди є, адже час та правове середовище завжди вносять свої корективи у вимоги правового регулювання діяльності системи правосуддя. Власне, на моє особисте глибоке переконання, наявність зазначених вище ризиків радше вимагає вдосконалення законодавчого регулювання та подальших інституційних змін з метою більш глибокої інкорпорації на національному рівні вимог права Ради Європи, Конвенції та практики Європейського Суду, вимог рекомендацій КМРЄ стосовно виконання рішень ЄСПЛ. Це співпадає і з магістральними намірами приєднання України до ЄС та приведення системи правосуддя у відповідність з вимогами верховенства права у праві ЄС.

Концептуально реформа системи правосуддя не вимагає повного переосмислення, скоріше – вдосконалення вже завершених реформ, завершення незавершених та налагодження роботи реформованих інституцій з метою повного відновлення довіри до них та забезпечення функціонування відповідно до стандартів Ради Європи. Судова система потребує сталості та стабільності в налагодженні її роботи. В цьому контексті на розгляді в КМРЄ також перебуває групи справ стосовно надмірної тривалості проваджень (групи справ Меріт та Світлана Науменко). Обидві групи стосуються як питань організації здійснення правосуддя, так і питань відсутності ефективних засобів захисту щодо проблеми надмірної тривалості судових проваджень. Ці групи справ, разом зі справами стосовно проблематики невиконання судових рішень проти держави та справами стосовно питань незалежності судової влади, розглядатимуться на вересневому засіданні КМРЄ у 2020 році. Попередні рішення КМРЄ у цих справах вимагають забезпечення судової системи належними ресурсами, як людськими, так і фінансовими. Це, безумовно, складні рішення, в можливо, непростій правовій, економічній, політичній та соціальній ситуації. Однак відмовлятися від заходів на системне вирішення цих проблем буде стратегічно неправильно.

Рішення стосовно «проблеми невиконання» та незалежності судової влади, разом з рішеннями стосовно надмірної тривалості, потребують комплексного підходу до їхнього виконання, оскільки стосуються дотичних, пов'язаних між собою проблем та процесів реформування правової системи України. Ради Європи залишається відкритою для співпраці з органами влади України, судовою системою, готова через програми експертної та технічної співпраці, а також через заходи статутної діяльності надати сприяння та посилити зміст процесу виконання рішень ЄСПЛ з метою забезпечення відповідності цього процесу стандартам Ради Європи, надати сприяння у аналізі ситуації, першоджерел порушень та у визначенні заходів загального характеру на

виконання вищезначених рішень. Не можна не погодитися, що зменшення кількості рішень ЄСПЛ на виконанні в довгостроковому вимірі – позитивний результат для держави не тільки з точки зору навантаження на бюджет, але і з точки зору забезпечення пріоритетів своєї діяльності – дотримання прав людини та верховенства права. В свою чергу очікуватимемо на нові рішення КМРС, сподіваємось на позитивні, які як завжди конструктивно оцінюватимуть очікуваний прогрес виконання та встановлять подальші орієнтири щодо завершення цього процесу. На розгляді в КМРС в червні 2020 року – проблеми реформи системи кримінального правосуддя, ефективності розслідування окремих категорій злочинів (порушення права на життя та

заборона катувань, злочини ненависті тощо), інституційна реформа прокуратури та слідства (справи групи Kaverzin, Lusenko/Tymoshenko та Fedorchenko/Lozenko). Тому наступна публікація – саме щодо цієї тематики.

Деякі джерела, використані в публікації:

Інформація стосовно виконання рішень ЄСПЛ (сайт департаменту виконання).

База даних стосовно виконання рішень ЄСПЛ.

Список рішень та справ на розгляді в КМРС в червні 2020 року (*Судебно-юридическая газета* (<https://sud.ua/ru/news/blog/165492-reforma-pravosudya-ta-vikonannya-rishen-yevropeyskogo-sudu-z-prav-lyudini-suchasniy-stand-ta-dovgostrokovi-perspektivi>). – 2020. – 6.04).

Скоцик В., доктор економічних наук, голова політичної партії «Країна»

Децентралізація чи профанація: Чому ми збились з дороги?

«Ніхто нам не збудує держави, коли ми самі її не збудуємо, і ніхто з нас не зробить нації, коли ми самі нацією не схочемо бути...», – писав В'ячеслав Липинський, день народження якого нещодавно пройшов у нашій державі абсолютно непоміченим...

Також ми не помітили 5 квітня – день, коли мала б бути гучна річниця укладення «першої Конституції» України й однієї з перших у Європі – Конституції Пилипа Орлика від 1710-го року. Вдумайтеся в цифру – 310 років першій українській Конституції.

Мене дуже схвилювало те, що відбулося у Верховній Раді України минулого тижня, де поза щоденними економічними питаннями, які відбулися у змінах державного бюджету, на жаль, почали відбуватися фундаментальні кроки, ЯКІ Є НЕВІРНИМИ!

І найбільшим негативним кроком був закон про зміни до місцевої влади, місцевого самоврядування нашої держави.

Це довга дискусія. Наша країна проходила десятки, сотні років у пошуках того укладу, який найкраще був би притаманний для українського народу.

Насправді демократія живе у нас у крові. Першу демократичну Конституцію дійсно уклад у 1710 році український гетьман Пилип Орлик із козацтвом та старшиною. Цей документ передбачав поділ влади на 3 гілки – законодавчу, виконавчу, судову – та закладав принципи максимальної самоврядності. Згідно з цією Конституцією, законодавча влада в Козацькій державі Україні надавалась Генеральній Раді, яка виконувала функції парламенту. Найвищу виконавчу владу мав гетьман, однак його повноваження були дещо обмеженими. Зокрема, він не мав права розпоряджатися державним скарбом і землями! Вдумайтесь!!!

Керівники полків, скарбники, делегати до Ради, згідно з Конституцією Пилипа Орлика, обиралися з обов'язковим урахуванням думки громади. Чуєте!!! З обов'язковим урахуванням думки громади!

Основний закон Пилипа Орлика випередив створення французької, американської та польської Конституцій.

Я вам нагадаю. Конституція Пилипа Орлика – договір гетьмана Війська Запорозького

Пилипа Орлика зі старшиною та козацтвом Війська, який визначав права й обов'язки усіх членів Війська. Укладений 310 років тому.

Отже, парламентсько-президентська форма правління не зациклена на верховенстві вождя, і є традиційною для України. І тут важливо не допускати, щоб вчорашні чи нинішні українські політики «кроїли» політичний устрій під себе, як уже, на жаль, було в нашій Новітній історії. Те, що обговорювалося, і чи насправді обговорювалося, у Верховній Раді України минулого тижня, яким має бути адміністративно-територіальний устрій нашої країни, мабуть, не враховувалася історична складова, притаманна українському народу.

А економічний розвиток напругу залежить від політичної стабільності. І хто її повинен забезпечувати? Політичні партії, які користуються довірою людей і залежать тільки від них. Згадайте, де зараз правляча політична партія минулого парламенту, яка отримала найбільшу підтримку на попередніх парламентських виборах? Я думаю, що сьогодні не важко вгадати, де буде і теперішня правляча партія на наступних парламентських виборах.

Насправді ж, в Україні ми спостерігаємо лише імітацію партійної системи, де роль всеукраїнських партій виконують кишенькові проекти олігархів. Задумайтесь, якщо ні ви, ні ваші родичі, не є членами або симпатиками жодної партії, значить політичні сили, між якими ви змушені вибирати, – фікція.

Лише 4 % українців чесно визнають свою приналежність до партії. А майже 80 % відкрито кажуть, що не довіряють жодній партії. Це партії без реальних членів, і вони не мають права говорити від імені українського народу. Як вони можуть приймати рішення щодо того, яким має бути адміністративно-територіальний устрій у державі, що стосуються кожної людини тут і сьогодні.

І коли вони намагаються влаштувати публічні акції, порожнеча їхніх лав стає дуже помітною через відсутність живих і справжніх активістів. Вони винаймають за гроші прапороносцями студентів і пенсіонерів. Ми це бачили не один раз у попередні роки. Або ж інструментом

такого найму стає телевізор та інтернет, і це ми також бачимо останніми роками.

У теперішньому українському парламенті середній вік партії становить 4 роки, такі політсили швидко розчаровують виборця, адже вони не здатні гарантувати багаторічного послідовного розвитку. Вони створені виключно для досягнення влади. А далі що?

Тому я і задаюся простим питанням: якщо влада сьогоднішня або влада вчорашня – тимчасова, то, як така влада без дискусії з суспільством, без думки громади може приймати рішення, які закладають основи структурування та життя людей на довгий період часу. Це, власне, те, що і відбулося у стінах Верховної Ради минулого тижня з новим законом про зміни до місцевого самоврядування нашої держави.

Я знову повернуся до початку Незалежності нашої країни.

У 1992 році тодішній Голова Верховної Ради України Іван Степанович Плющ вперше відвідав із офіційною делегацією Швейцарію. Це була цікава поїздка. Чому? Тому що після неї І. С. Плющ зі своїми соратниками серйозно задумався над тим, яким же має бути адміністративно-територіальний устрій нашої країни: чи піти за прикладом швейцарських кантонів, чи піти за прикладом федеральних земель Німеччини, чи може спробувати все-таки вибудувати якусь систему місцевої влади, яка б все-таки ґрунтувалася на тому, що притаманне для українця.

Але не так сталося, як гадалося... У 1993 році президент України Леонід Макарович Кравчук вирішив, що, на той період часу, для того, щоб утримати країну цілою, в межах тих кордонів які вже є, потрібно заснувати систему державних адміністрацій: районних, міських, обласних. І, власне, ця система в Україні працювала до 2015 року. Хоча вона працює і на сьогоднішній день. Але чому я кажу до 2015-го?! До того трагічного дня – 31 серпня 2015 року, коли під стінами Верховної Ради тодішня ВРУ з тодішнім президентом дуже хотіли внести зміни до Конституції нашої країни. «Наріжним каменем» став особливий статус для окупованих територій Донецької та

Луганської областей. Дійсно, «точка кипіння» була дуже високою, і тоді внести зміни до Конституції, за якими мала бути зовсім інша система управління державою, було неможливим.

Але, насправді, оцінюючи події 31 серпня 2015 року, з точки зору – добре чи погано? І як би краще це не звучало, я скажу ЩО ЦЕ – ДОБРЕ!

Чому? Тому що, як і сьогодні, так і тоді, фундаментальна робота для якісної системи управління державою не була виконана. А в чому вона мала би полягати? Ви пам'ятаєте, що за 7 хвилин місцевих виборів від – 2015 року і до сьогоднішнього дня – в Україні створено більше тисячі громад. На жаль, ці створення відбувалися у викривленому розумінні, оскільки держава не провела перепису населення. Україна – єдина з європейських країн, яка проводила перепис у 2010 році та не проводила перепис уже 20 років.

До речі, за вимогою ООН, кожна держава світу повинна проводити перепис населення за стандартами та правилами ООН не менше одного разу в 10 років.

Отже:

По-перше: ми двічі поспіль не проводили перепис населення. А те, що нещодавно провів уряд нашої держави, чи точніше один із членів уряду нашої держави, взявши за основу дані мобільних операторів про кількість користувачів та їх розташування, вважати повноцінним і якісним переписом населення не можна. Оскільки про якісний склад – хто ці люди, які ці люди, чим вони живуть, чим вони зайняті, який у них рівень життя, вподобання тощо – мова не йде.

Ці фіктивні переписи населення повної уяви про це не дають. Тому потрібно провести якісний перепис населення. Він не проводився ні в 2015 році перед місцевими виборами, так і не проведений і тепер. Тому говорити про якісне місцеве самоврядування без перепису населення – нереально.

По-друге, нам потрібно провести паспортизацію населених пунктів. Ми маємо розуміти, які ресурси є у нас у кожному

населеному пункті нашої держави. І навіть ті, які списані з мапи нашої країни. А за роки Незалежності з нашої мапи зникло майже 450 сіл. За роки Незалежності у нас накопичилось понад 500 сіл, де немає жодного мешканця, а у 4700 селах проживає менше 50 осіб. І не дивно, що сьогодні вже можна побачити напівпусті і містечка, які раніше були прив'язані до промисловості. Нам життєво необхідно провести паспортизацію населених пунктів.

І по-третє, враховуючи, що в сьогоднішньому світі енергетика є надзвичайно важливим питанням – ми повинні провести енергетичний баланс нашої держави: кожного населеного пункту, кожного району, кожної адміністративної одиниці.

Отже, це і є три базові речі, які і є передумовою визначення якісної системи місцевого самоврядування в Україні.

Світ після пандемічної кризи, яка ще дуже швидко поширюється нашою планетою, буде інший, і в ньому кожен і надалі буде шукати свої конкурентні переваги, економіка зазнає переформатування, трудові ресурси будуть переформатовані, енергетика переформатується, але ми повинні розуміти, що конкурентні переваги – це не лише матеріальні речі, це також – національний характер, свідомість та дух.

Українці, на тлі пострадянських суспільств, виділяються тим, що потяг до демократії у нас у крові, а демократія – політичний шлях до ефективності.

Ще з часу Хрещення Київської Русі, коли держава увійшла в загальноєвропейський культурний і правовий простір, демократичні традиції починали розвиватися на наших теренах.

Принципи народовладдя, певною мірою, відображаються вже у древніх писемних пам'ятках, таких як: «Слово про закон і благодать», «Повість минулих літ». Уже тоді діяли представницькі установи: монарх не вирішував усіх питань, діяли князівська, боярська ради, проводились князівські з'їзди та собори.

Період козаччини – 15-го – 18-го століть – продовжив закріплювати демократичну систему

цінностей у народній ментальності. Військо Запорізьке Низове не визнавало кріпацтва чи феодалної власності на землю. Його органи управління були виборними, а роботу цих органів контролювала Січова рада – вона була вищим законодавчим, адміністративним і судовим органом Січі. Її функцією було обрання уряду Січі, тобто – військової старшини, кошового отамана, військового судді, військового осавула, військового писаря, курінних атаманів, хорунжих, бунчужних, канцеляристів тощо.

Також Січова рада обирала й органи місцевої влади – полкову старшину. Уже тогочасне українське суспільство тяжіло до рівності громадян і мало поняття про їхні права.

По суті, кошовий отаман був виборним службовцем, він щорічно звітував перед Радою. Якщо його робота викликала невдоволення, він складав повноваження й оголошувалися вибори нового отамана. Жили кошові тим же життям, що і рядові козаки.

Історик Михайло Грушевський визначав політичний устрій Запорізької Січі як християнську козацьку республіку. Наголошую: християнську, яка основана на християнських цінностях.

Демократія – це найбільш ефективна модель розвитку, адже вона дає свободу маневру та рівні можливості всім ініціативам.

Наша нинішня демократія далека від ідеалу, але чи можемо сказати, що ми на правильному шляху. Важко. Чому? Тому, що очікування від попередньої влади були інші, й обіцянка нинішнього президента перед виборами про те, що ми про все будемо запитувати у людей, мабуть це була чи не єдина його обіцянка, насправді сьогодні не реалізується, як і не реалізується це через «монобільшість» в українському парламенті.

Але, саме сьогодні Україна повинна скористатися всіма перевагами принципу самоврядності. У чому вони полягають. Це коли більшість управлінських проблем мають вирішуватися на місцях рішенням громади, але для цього громада повинна бути ефективною. Не замалою, як це відбувалося в останні роки, коли з понад 1000 новостворених громад

середня кількість населення була лише 9000 людей, без перепису, без паспортизації, без енергетичного балансу, ми в кінцевому етапі отримали тільки 30 % ефективних громад, а 70 % – без підтримки держави виживати абсолютно не могли.

Тому, ті підходи були неправильними. Зрозуміло, що потрібно шукати інші, але повинна бути довіра до цих рішень, вони повинні мати підтримку громадян.

Чи може бути те, що відбулося у Верховній Раді минулого тижня, підтримане громадянами, їхньою довірою? Ні!

Тому, що ніхто з ними не обговорював те, що новостворені громади мають бути не менше 150 000 осіб із центром, у якому проживають не менше 50 000 людей.

Безумовно, потреба децентралізації, тобто розширення прав місцевих громад, давно назріла. Тим більше, що для українців завжди була характерною така демократична колективна система управління.

Ще один раз згадаю Конституцію Пилипа Орлика, в якій якраз ці принципи були закладені рівно 310 років тому.

Однак, децентралізація повинна відбуватися в інтересах громади і за погодженням з нею. Що ж ми бачимо натомість?

Процес децентралізації в останні роки, що супроводжувався, начебто, добровільним, а, насправді, добровільно-примусовим об'єднанням громад, не мав під собою раціонального підґрунтя.

Насправді, децентралізація повинна починатися з наповненням бюджету, люди мають за щось жити. Тому що принципова й основна функція громади – це збір податків, далі – їх перерозподіл: 75 % того, що зібрано на місці, має залишатися в місцевій громаді, а 25 % – іти на загальнонаціональні потреби.

Про це, до речі, говорив і Іван Плющ, після того, як повернувся зі Швейцарії у 1992-у році. Коли він говорив, що, як не дивно, але навіть такі речі, як судові витрати, як витрати на медицину, на освіту повністю знаходяться у бюджетах кантонів.

Невелика частина є на загальнонаціональному рівні – 25 % від того, що громада повинна

зібрати, але вона справді повинна збирати, тому в неї повинна бути влада, у неї повинні бути гроші і у неї, в кінцевому етапі, повинно бути все, що є з матеріальних ресурсів у розпорядженні, і, в першу чергу, – земля, вода, ліс, звідки вони і мають збирати гроші.

Але, якщо немає коштів, як це, зокрема, відбулося в Польщі. А я нагадаю, що Польща на початку децентралізації залучила 11 млрд євро до місцевих бюджетів. Так, із допомогою Європейського Союзу на той період часу, але, наповнивши бюджети, там почали робити адміністративно-територіальну реформу. Адміністративно-територіальну реформу, ще раз наголошую, почали робити після того, як наповнили бюджет.

Сам процес тривав майже 11 років. Спочатку реформували сільські ради, на що пішло 9 років, потім реформували райони, на що пішло ще два роки, досить швидко сформували воєводства. Таким чином, 11 років грамотної політики пішло на те, щоб закласти розумний, конкурентний адміністративно-територіальний устрій своєї країни. І сьогодні, яка б дискусія в Польщі не відбулася, від партії влади чи опозиції, ніхто не спорить про адміністративно-територіальний устрій, тому що він був дійсно виконаний якісно та майже досконало.

У підсумку, Польща вибудувала горизонтальну драбину, де основні повноваження щодо вирішення господарських та управлінських проблем перебувають на найнижчому та середньому адміністративних рівнях.

Україні теж потрібна продумана децентралізація. Крім добровільного об'єднання громад, яке, начебто, розпочали в Україні, має бути дійсно законодавчий механізм добровільного роз'єднання громад, у тих випадках, де об'єднання не спрацювало в позитив. Коли, наприклад, люди бачать, що намальована чиновником модель замість поліпшення умов дає лише погіршення – доводиться закривати школи, ФАПи, дитячі садки, то вони повинні мати змогу повернутися до попередньої адміністративної структури. Чи передбачає це новоприйнятий закон у другому читанні минулого тижня? Ні, він цього не передбачає.

Я думаю, що децентралізацію в Україні треба було розпочинати значно раніше, а можливо, навіть коли б тоді, у 92-му, 93-му роках пішли не шляхом державних адміністрацій, а державних рад, ситуація була б зовсім іншою, і ми не мали б тих проблем, які маємо сьогодні на сході та в Криму нашої держави.

Хоча здатність до самоорганізації, насправді, є однією з найважливіших ментальних рис українського народу. Для розвитку України вона має неабияке значення. Великий волонтерський рух останніх років не виник на порожньому місці. Ці горизонтальні, соціальні зв'язки проявляли свою силу в найкритичніші для країни періоди історії. Зокрема, важливим національним досвідом був кооперативний рух, який охопив Україну на початку 20-го століття. До його створення та промоції долучився визначний релігійний діяч, митрополит Андрей Шептицький.

У 1899-му році у своєму пастирському посланні він розкрив головне завдання українців, яке є актуальним і сьогодні, а полягало воно у подоланні слабкого економічного розвитку національного єднання.

За декілька років селяни змогли настільки наростити виробництво, що стали основними постачальниками продовольства до Відня й інших європейських міст.

Не випадково, нещодавно ми започаткували справу, де говоримо ще раз: #КупиХатуНаСелі і #СвійДоСвогоПоСвоє – це не наша вигадка, це те, що виникло під час розвитку кооперації саме в період Андрея Шептицького.

Тоді на отримані кошти бурхливо розвивалися культурно-просвітницькі установи, такі як «просвіта», «рідна школа», «сільський господар». Практично в цей же час Столипінська реформа дала нові можливості селянам на Правобережжі.

Другий великий сплеск кооперативного руху припадає на 20-ті роки минулого століття, коли радянська влада була змушена проголосити нову економічну політику, щоб відродити економіку сіл після війни. Кооперативи за декілька років підняли країну на ноги.

Ми сьогодні говоримо про те, що люди, які не вважають себе сільськогосподарськими

виробниками, на селі виробляють більше 65 % продукції сільського господарства, не маючи цього інструменту, який був наприкінці 19-го – на початку 20-го століть.

Тому, ми можемо сказати, що гасло #СвійДоСвогоПоСвоє насправді є надзвичайно актуальним. Так, воно повернулося через десятиліття – за 100 років.

Але саме тоді кооперативи сформували капітал, який працював для свого народу. У цьому русі було задіяно мільйони людей. У східній і західній Україні було створено понад 2000 споживчих кооперативів, 1500 сільськогосподарських виробничих кооперативів, близько 2000 сімейних мікрокас, які згодом переросли у громадські, 15 регіональних спілок і 6 основних народних банків, які мали визнання в усьому світі.

Усе це українці втратили в своїй рідній державі, але привезли в ті країни, куди мігрували протягом 5 хвиль еміграції. Кооперативи утримували майже 1500 народних шкіл, пропагували спорт, виховували національні еліти, всупереч тодішній національній політиці панівного чужого державного апарату. Однак, Сталінська колективізація все зруйнувала: голодомором, депортаціями, розстрілами знищили селян-господарників.

Замість притаманних українцям рад, з'явилися виконавчі комітети, але, насправді, керувала країною величезна машина комуністичної партії. Тому, у 21-у столітті в Україні також слід розвивати кооперативний рух, який допоможе зупинити деградацію села. Власне, сьогодні річ, про яку ми говоримо, – це децентралізація.

Децентралізація, насправді, повинна бути проведена в нашій країні чим швидше, тим краще. Передумовами мають бути: перепис населення, паспортизація населених пунктів, обов'язково державний енергетичний баланс, починаючи від кожної домівки, завершуючи загальнонаціональним.

Насправді, для того, щоб запрацювала належним чином децентралізація, громада повинна отримати прості речі: гроші громадам, владу громадам, землю громадам. Під землею, ми також маємо на увазі і ті регіони, де орної

землі зовсім мало, але є ліс і вода. Все це повинно бути в розпорядженні місцевої громади.

Якими громадами ми би бачили наповнену нашу країну.

Треба реально зрозуміти, що кожна громада повинна бути максимально економічно ефективною.

Тому, в більшості випадків, базою для громади має стати сьогodнішній район. У різних випадках – на базі одного, двох, трьох районів – варто створити громаду, оскільки райони втратили свої функції.

Таким чином, ми зберігаємо ту інфраструктуру, яка була вибудована протягом багатьох років. Зберігаємо районні лікарні, будинки культури, районні бібліотеки, багато інших речей. Тому, ось той шлях, яким потрібно йти насправді, – шляхом децентралізації.

Чи потрібно тут мати державницьку думку? Так. Чому? Тому, що в країні має бути людина або група людей, яка розуміє, яким шляхом держава буде розвиватися не тільки сьогодні, а й завтра, і на довгий період вперед.

Громада має стати основою адміністративно-територіального устрою нашої країни з максимальними повноваженнями.

Чи мають бути райони? Так, вони мають бути. Чому? Тому що вони виконують функції між громадами – проходять дороги, комунікації, багато інших речей, які є в підпорядкуванні саме району, але ці райони повинні бути дещо більшими, ніж вони є на сьогоднішній день.

Поляки довго думали, чи потрібні їм області. В кінцевому етапі дійшли висновку, що є функції, які виконує область, що отримала у них назву «воєводство».

Отже, для того, щоб реально провести децентралізацію, потрібно виконати підготовчі кроки. Потрібно провести широку дискусію, прийняти необхідні рішення, і ці рішення повинні прийматися не виключно за поданням Кабінету міністрів, а саме Верховною Радою.

Хоча, у нас є нині великий сумнів і щодо діяльності Верховної Ради, і Кабінету міністрів, чи здатні вони взагалі зрозуміти, що таке децентралізація і яким повинен бути адміністративно-територіальний устрій нашої країни.

Зараз краще було б, аби вони нічого не робили, аніж щось робили! (ZIK (https://zik.ua/blogs/detsentralizatsiia_chy_profanatsiia_chomu_my_zbylys_z_dorohy_966081). – 2020. – 21.04).

Бондаренко Б., експерт з конституційного права

Політичний тероризм, банки і Конституція

Для вирішення проблеми законодавчого і поправочного спаму необхідним є внесення змін до Конституції, якими інакше буде врегульовано право законодавчої ініціативи.

В четвер в Парламенті було проголосовано проект Закону № 1043, яким внесли зміни до Регламенту для розблокування роботи над банківським законопроектом.

Якщо розглядати поправки до банківського закону по процедурі, це можна робити до 2021 року. І це вже не просто законодавчий спам, а справжній політичний тероризм, коли нардепи беруть певні законопроекти в заручники шляхом внесення величезної кількості правок. При цьому висуюють свої політичні умови. Проблема є (ВР попереднього скликання стикалися з цим, наприклад, під час прийняття законопроектів про Виборчий кодекс, Закону про функціонування української мови як єдиної державної та інших законопроектів) і з нею треба боротися.

Якби СН зараз зареєструвала новий законопроект про зміну в закон про регламент, його, як і «антиколомойський», могли завалити величезною кількістю правок. Тому вони знайшли вже прийнятий в першому читанні в серпні 2019 роки (був внесений СН) законопроект, який вже не можна було добити правками. Трохи видозмінили його під сьогоднішній день, в тому числі з прицілом на банківський закон. І проголосували.

Проблеми виникли з тим, на постійній або тимчасовій основі вносяться відповідні зміни в регламент. Частина фракцій відразу попередила, що не дасть голоси, якщо це не

буде тимчасово діючий законопроект. – Спікер Разумков пропонував спочатку проголосувати цей документ, а потім – про те, що він буде тимчасовий. Але цього не зробили. Так що тепер питання – як будуть встановлювати тимчасовий характер законопроекту. Перший варіант: їх встановлять, і закон буде діяти на постійній основі (бо тимчасовість в ньому не прописана). Другий варіант – його проголосували за умови внесення необхідних технічних і-юридичних правок. Тобто, після голосування, перед підписанням законопроекту спікером і президентом, туди внесуть відповідне зміни. Формально це технічно-юридичні правки. По суті ж це змінює текст законопроекту. Третій шлях – ще одне додаткове голосування, в якому передбачать такі зміни. Наскільки мені відомо, підуть третім шляхом, але точно ми дізнаємося лише після того, як з'явиться текст, підписаний президентом.

З іншого боку, у СН і арсенал був невеликий, тому що доводилося вибирати з тексту серпневого законопроекту, а не пропонувати щось своє.

Безумовно, з поправочних спамом треба боротися. Але, є кращі методи, ніж ті, що були запропоновані. Для вирішення проблеми законодавчого і поправочного спаму необхідним є внесення змін до Конституції, якими інакше буде врегульовано право законодавчої ініціативи. Без внесення таких змін до Конституції, будь-які законодавчі зміни в цій частині будуть поставлені під сумнів неконституційності (Главком (<https://glavcom.ua/columns/bbondarenko/politichniy-terorizm-banki-i-konstituciya-673975.html>). – 2020. – 17.04).

КОНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Латвія

Конституционный суд продолжил рассмотрение иска 20 депутатов Сейма от партии «Согласие» против принятых Сеймом поправок к «Закону о высших школах». Депутаты считают, что принятые большинством изменения в законе не соответствуют ни Сатверсме, ни нормам европейского права.

Принятые Сеймом поправки к «Закону о высших школах» предусматривают постепенный перевод всего высшего образования в стране (именно в частных вузах) исключительно на государственный

язык. Более того, студенты – граждане Латвии, не имеют права получать в Латвии высшее образование ни на каком другом языке, кроме государственного. Для некоторых программ установлены квоты – около 20% общего учебного процесса может проводиться на государственных языках стран – членов Евросоюза. На русском – преподавать, согласно закону, нельзя (*SPUTNIKnews (https://lv.sputniknews.ru/Latvia/20200424/13615727/Finalnyy-spor-zapretyat-li-vuzam-prepodavat-na-russkom.html)*. – 2020. – 24.04).

Боснія і Герцеговина

Конституційний суд Боснії визнав обмеження пересування молоді у віці до 18 років і осіб старших за 65 років неконституційним і таким, що порушує права людини. Про це повідомляє «Європейська правда» з посиланням на N1.

Своє рішення суд озвучив у середу після того, як кілька осіб оскаржили карантинні заходи, які в березні ввела влада Боснії і Герцеговини для боротьби з пандемією коронавірусу. Громадяни наполягали на порушенні своїх прав людини.

«Конституційний суд встановив, що оспорювані постанови Головного управління цивільного захисту Боснії і Герцеговини, що забороняють пересування особам у віці

до 18 років і старшим за 65 років в Боснії та Герцеговині, порушили право на свободу пересування, гарантоване Конституцією Боснії і Герцеговини, а також їхні права людини, гарантовані Європейською конвенцією з прав людини», – заявив суд.

Суд зобов'язав уряд Боснії і Герцеговини і Головне управління цивільного захисту вжити заходи відповідно до свого рішення протягом п'яти днів після його отримання (*Vectornews (https://www.vectornews.net/news/society/170889-konstitucyniy-sud-bosnyi-viznav-nekonstitucynim-koronavirusne-obmezheniya-peresuvannya.html)*. – 2020. – 23.04).

Російська Федерація

Центральна виборча комісія Росії перенесла через коронавірус всі виборчі кампанії і вибори у регіонах, а також референдуми, які були призначені в Росії у найближчі кілька місяців.

«З урахуванням поточної ситуації в країні і з метою забезпечення здоров'я і безпеки громадян вважаємо за необхідне відкласти всі вибори і референдуми, які були призначені або планувалися в найближчі місяці, – аж до

поліпшення епідеміологічної обстановки в країні» – наголосила голова ЦВК РФ Елла Памфілова.

Як пишуть російські ЗМІ, всього через епідемію будуть перенесені 94 виборчі кампанії, в тому числі голосування з приводу «путінських» змін до конституції Росії (*Українська правда (https://www.pravda.com.ua/news/2020/04/3/7246405/)*. – 2020. – 3.04).

КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ:

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

№ 4 (72) 2020

(25 березня - 25 квітня)

Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів
Додаток до журналу «Україна: події, факти, коментарі»

Комп'ютерна верстка:
Н. Крапіва

Підп. до друку 25.04.2020.
Формат 60x90/8. Обл.-вид. арк. 6,22.
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.