

ЛЬВІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ ІВАНА ФРАНКА



ВИДАННЯ РЕКОМЕНДОВАНЕ ДО ДРУКУ ВЧЕНОЮ РАДОЮ ЮРИДИЧНОГО ФАКУЛЬТЕТУ
ЛЬВІВСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ ІМЕНІ ІВАНА ФРАНКА
ПРОТОКОЛ № 33 ВІД 26 БЕРЕЗНЯ 2019 РОКУ

УКРАЇНСЬКИЙ ЧАСОПИС КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА UKRAINIAN JOURNAL OF CONSTITUTIONAL LAW

НАУКОВО-ЮРИДИЧНЕ ВИДАННЯ

ВИДАВЕЦЬ: РЕДАКЦІЯ ЖУРНАЛУ УКРАЇНСЬКИЙ ЧАСОПИС КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА

ЗАСНОВНИКИ: ЛЬВІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ ІВАНА ФРАНКА
ГРОМАДСЬКА ОРГАНІЗАЦІЯ ЦЕНТР КОНСТИТУЦІЙНИХ ІНІЦІАТИВ
РЕДАКЦІЯ ЖУРНАЛУ УКРАЇНСЬКИЙ ЧАСОПИС КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА

ГОЛОВНІ РЕДАКТОРИ: ОЛЕНА БОРИСЛАВСЬКА, СЕРГІЙ РІЗНИК

Наша місія — створення платформи для фахового обговорення сучасних проблем конституціоналізму як українськими, так і зарубіжними вченими; обмін досвідом та результатами наукових досліджень між українськими та європейськими конституціоналістами завдяки двомовній політиці журналу (одночасного видання англомовного та україномовного ідентичних примірників)

ЧАСОПИС ВНЕСЕНО ДО ПЕРЕЛІКУ НАУКОВИХ ФАХОВИХ ВИДАНЬ УКРАЇНИ
СВІДОЦТВО ПРО ДЕРЖАВНУ РЕЄСТРАЦІЮ КВ 22166-12066Р ВІД 07.06.2016 РОКУ



УКРАЇНСЬКИЙ ЧАСОПИС КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА UKRAINIAN JOURNAL OF CONSTITUTIONAL LAW

НАУКОВО-ЮРИДИЧНЕ ВИДАННЯ

ЗМІСТ

ВІД РЕДАКЦІЇ /

РОЛЬ ПРЕЗИДЕНТА В ЗМІШАНІЙ РЕСПУБЛІЦІ ПАРЛАМЕНТСЬКО-ПРЕЗИДЕНТСЬКОГО
ТИПУ: КОНСТИТУЦІЙНА ДОКТРИНА І ПОЛІТИЧНА ДІЙСНІСТЬ **3**

Олена Бориславська

НАУКОВІ СТАТТІ /

ПРАКТИКА ВЕРХОВНОГО СУДУ У СПРАВАХ ЩОДО ЮРИДИЧНИХ АКТІВ (РІШЕНЬ, ДІЙ
ТА БЕЗДІЯЛЬНОСТІ) ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ **18**

Альберт Єзеров, Владислав Пирогов

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА ПРИРОДА ВИБОРЧИХ КОМІСІЙ ЗА СТАНДАРТАМИ
ЄВРОПЕЙСЬКОЇ МОДЕЛІ КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ **31**

Олена Олькіна

ІНСТИТУТ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ ПІСЛЯ ВИБОРІВ 2019 РОКУ:

НОВИЙ ЕТАП РОЗВИТКУ? **43**

Любомир Бориславський

СЛОВО МОЛОДИМ НАУКОВЦЯМ /

ЗМІНА РОЛІ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ ВНАСЛІДОК
КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ (АНАЛІЗ ДІЯЛЬНОСТІ 2018 РОКУ) **51**

Богдан Бондаренко

КОНСТИТУЦІЙНИЙ ОГЛЯД / **59**

АНАЛІТИКА / **66**

УДК 342.384.052+342.515+342.516+342.517

doi.org/10.30970/jcl.1.2019.1



Олена Бориславська

доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри конституційного права
Львівського національного університету імені Івана Франка
Львів, Україна
olenabor@gmail.com
ORCID <https://orcid.org/0000-0001-8338-0966>
ResearcherID <https://publons.com/researcher/H-2177-2019/>

РОЛЬ ПРЕЗИДЕНТА В ЗМІШАНІЙ РЕСПУБЛІЦІ ПАРЛАМЕНТСЬКО- ПРЕЗИДЕНТСЬКОГО ТИПУ: КОНСТИТУЦІЙНА ДОКТРИНА І ПОЛІТИЧНА ДІЙСНІСТЬ

THE ROLE OF THE PRESIDENT IN THE MIXED SYSTEM OF GOVERNMENT OF SEMI-PRESIDENTIAL TYPE: CONSTITUTIONAL DOCTRINE AND POLITICAL REALITIES

Olena Boryslavska

Doctor of legal science, professor of the Constitutional Law Department, Ivan Franko National University of Lviv, Ukraine

Abstract | Semi-presidential system of government (in Post-Soviet countries it is usually called a “mixed republic”) is a form of government under which the real role of the president in the system of separation of powers is fundamentally dependent on political reality, first of all, on the political composition of parliament.

At the same time, the constitutional doctrine offers its view on the position of the head of state in this system, based on the powers exercised by him and their correlation with the competence of the parliament and the government (or its head). The republic with a mixed form of government, by its definition, is established on the flexible variant of separation of governmental powers according to which the government is correlated to two political centres – the president and the parliament. However, such a definition does not answer the question of the real power of the head of state which can differ dramatically in different states with the mixed republican form of government (even within the mixed republic of the parliamentary-presidential type).

The proposed article is an attempt to research the role of the President in the mixed republic of the parliamentary-presidential type, taking into account the key provisions of the constitutional doctrine and with due consideration of the influence of political factors. Only such an approach, combined with an analysis of empirical data, in the opinion of the author, can offer an approximate realistic picture of the role of the head of state in the constitutional system of a mixed republic.

The purpose of introducing a mixed form of government is often considered to be the avoidance of the threat of usurpation of power allegedly inherent to “pure” forms of government. However, the experience of a number of states testifies to the low probability of achieving this goal, especially when it comes to a nonliberal society in which the ideology of constitutionalism is not entrenched in the legal awareness in the public and is

not reflected in the political and legal culture of political elites. Thus, in conditions where the president has his own parliamentary majority, he gains virtually unlimited control over the executive power, as well as serious levers of influence on other elements of the constitutional system. On the other hand, the state of "coexistence", when the parliamentary majority is a political force opposing the president, is linked to potential conflict, which is one of the features of a mixed form of government.

Keywords: president, semi-presidential system of government, separation of powers, semi-presidentialism.

Анотація | Змішана республіка є такою формою правління, за якої реальна роль президента у системі поділу державної влади є принципово залежною від політичної дійсності, пересудим – політичного складу парламенту. Водночас конституційна доктрина пропонує свій погляд на місце глави держави у цій системі, виходячи із виконуваних ним повноважень та їхнього співвідношення із компетенцією парламенту та уряду (чи його глави). Змішана республіка, за її визначенням, заснована на гнучкому варіанті поділу державної влади, за яким уряд перебуває у взаємозв'язку із двома політичними центрами – президентом та парламентом. Проте таке визначення зовсім не дає відповіді на питання про реальну владу глави держави, яка за змішаної республіканської форми правління в різних державах може відрізнятися кардинально (навіть у межах змішаної республіки парламентсько-президентського типу).

Пропонована стаття є спробою дослідження ролі президента в змішаній республіці парламентсько-президентського типу, зважаючи на ключові положення конституційної доктрини та з обов'язковим урахуванням впливу політичних чинників. Лише такий підхід, поєднаний із аналізом емпіричного матеріалу, на погляд автора, здатний запропонувати більш-менш реальну картину ролі глави держави в конституційній системі змішаної республіки.

Метою запровадження змішаної форми правління часто вважають уникнення загроз узурпації влади, яку нібито несуть «чисті» форми правління. Проте досвід низки держав свідчить про незначну вірогідність досягнення цієї мети, особливо коли мова йде про неліберальне суспільство, у якому ідеологія конституціоналізму не вкорінена у суспільну правосвідомість та не відображена в політико-правовій культурі політичних еліт. Так, в умовах, коли президент має власну парламентську більшість, він отримує практично необмежений контроль над виконавчою владою, а також серйозні важелі впливу на інші елементи конституційної системи. З іншого боку, стан «співіснування», коли парламентська більшість є опозиційною до президента політичною силою, пов'язаний із потенційною конфліктністю, що є однією із рис змішаної форми правління.

Ключові слова: президент, змішана республіка, поділ влади, напівпрезиденталізм.

Вступ

Конституційна доктрина відводить президенту різну роль у системі державної влади, залежно від обраного в національній конституції варіанту її поділу. Власне, саме принцип поділу влади є фундаментом інституційного дизайну конституційної держави. Заснована на ідеях конституціоналізму (обмеження державної влади задля гарантування прав та свобод людини), така держава неодмінно потребує розподілу влади, що має убезпечити від її надмірної концентрації, узурпації та не допустити державного свавілля. Водночас питання про роль глави держави (президента), теоретично, ніби відходить на другий план: чи то він належить до виконавчої влади, очолюючи її (як у США), чи не належить до жодної (як у ФРН), чи виступає арбітром між гілками державної влади (як у Французькій Республіці) – головне, щоб система поділу влади була врівноваженою, збалансованою та конституційно обмеженою.

Проте досвід сучасних держав свідчить, що, за певних політичних умов, від діяльності президента значною мірою залежить не тільки реалізація державної політики, але й сутність існуючого режиму: його конституційний (в сенсі конституційно обмежений) чи неконституційний характер. Крім того, невизначеність чи нечіткість статусу президента в умовах змішаної республіки

досить часто призводить до конституційних криз, що само собою є загрозою нормальному функціонуванню конституційних систем цих країн¹.

Для України окреслена проблематика є вкрай актуальною не тільки з точки зору існуючої конституційної моделі поділу державної влади й змішаної форми правління парламентсько-президентського типу, але й з огляду на політичні реалії, а також традиційне для постсоціалістичних країн тяжіння до авторитарних проявів. Запроваджений Конституцією України в редакції 2004 року варіант змішаної форми правління по-різному проявлявся за різних політичних обставин, продемонструвавши практично усі свої “класичні” риси: залежність від наявності чи відсутності президентської більшості у парламенті, конфліктність, схильність до розмивання політичної відповідальності за діяльність уряду і т. д. А після президентських виборів 2019 року та перших політичних кроків новообраного глави держави (розпуск парламенту² за три місяці до завершення його повноважень) ця проблематика загострилася ще більше.

З огляду на це, метою цієї статті є дослідження доктринальних особливостей статусу та ролі президента в змішаній республіці парламентсько-президентського типу у поєднанні з аналізом емпіричного матеріалу: політико-правового досвіду низки держав із цим типом правління. Передусім ми проаналізуємо доктринальні основи конституційного статусу президента в умовах різних форм правління, згодом зупинимось на особливостях ролі президента в змішаних республіках, а тоді окрему увагу присвятимо проблемам, притаманним змішаним республікам парламентсько-президентського типу.

Звичайно, такі важливі питання, як статус і повноваження глави держави, сутність та особливості різноманітних форм правління, як і статус президентів в умовах змішаної республіки, були предметом багатьох наукових досліджень як українських, так і закордонних вчених. У цьому дослідженні використано праці деяких із них, зокрема, Барабаша Ю., Віле М., Дюверже М., Литвина В., Петришина О., Серьогіної С., Сліденка І., Шугарта М. та інших. Використовуючи уже існуючі напрацювання, у цій статті пропонується погляд на сучасну доктрину ролі глави держави у змішаній республіці, зокрема парламентсько-президентського типу, крізь призму поточної політичної дійсності сучасних держав.

Методологічні зауваги

Окремо вважаємо за необхідне наголосити на тому, що це невелике дослідження перебуває на стику конституційно-правової та політичної наук. Саме такий “міждисциплінарний” підхід (хоча в низці західних країн *constitutional law and political science* вважається єдиною наукою) видається необхідним для застосування при дослідженні подібної проблематики, інакше поза увагою дослідника залишається значна, якщо не більша, частина емпіричного матеріалу. Протягом багатьох років в українських дослідженнях акцентувалося на необхідності “чистого”, неполітологічного підходу в конституційному праві, що цілком природньо “лягало” в загальну концепцію “соціалістичного права”. Адже в його реаліях конституція була не більше як документом із набором красивих гасел, що ні до чого не зобов’язували, а політична (державно-правова) дійсність ішла зовсім іншим шляхом, визначеним керівними органами комуністичної партії.

Натомість сучасна конституційна доктрина виходить із того, що конституція є реально діючим правом, покликаним обмежувати державу, політичну владу, політичну більшість з метою гарантування свободи і прав індивіда. Конституція не тільки встановлює правила політичної гри, статус ключових суб’єктів політичної діяльності, але й унормовує їх відповідно до принципів конституційної демократії та стримує (більш чи менш успішно) від можливого свавілля. З іншого боку, політика та політична діяльність впливають не тільки на розвиток конституційного права, формуючи певні запити та визначаючи першочергові потреби конституційно-правового реагування,

¹ Барабаш Ю.Г. Державно-правовий конфлікт як категорія науки конституційного права. Форум права. 2008. № 2. С.19

² Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів: Указ Президента України. № 303/2019 від 21.05.2019 р. Офіційний вісник Президента України. 2019 р. № 11, Ст. 249

регулювання та/чи оформлення, але й, у багатьох випадках, – на трактування (у тому числі – офіційне тлумачення) діючої конституції.

Враховуючи викладене, задекларований у назві статті аналіз як конституційної доктрини, так і політичної дійсності із застосуванням міждисциплінарного підходу покликаний вивести на більш обґрунтовані висновки щодо ролі президента в змішаній республіці парламентсько-президентського типу.

Задекларованим цілям також має посприяти використання загальноновизнаних у світі рейтингів (індексів) держав за рівнем демократії та верховенства права – Індексу демократії (Democracy Index) та Індексу верховенства права (Rule of Law Index), які загалом дають уявлення про поширення та функціонування конституційної демократії в світі.

Доктрина поділу державної влади і місце в ній президента

Ідея поділу державної влади є невід’ємною складовою конституційної доктрини, яка формувалася, головним чином, в епоху Просвітництва, під впливом пошуку відповіді на питання: яким чином обмежити свавільну владу, на той час, абсолютного монарха, щоб гарантувати той чи інший обсяг свободи індивіду? З огляду на поширену тоді абсолютну монархічну форму правління, цілком закономірно у центрі уваги перебував саме пост глави держави. Найдієвішим інструментом обмеження влади суверена, недопущення концентрації влади в його руках вважався поділ державної влади.

Ідея поділу влади, раніше запропонована Джоном Локком³ та Джеймсом Харрінгтоном⁴ для забезпечення обмеженого (конституційного) характеру правління, була детально розроблена та викладена у концепції Шарля Луї Монтеск’є. Філософ опирався на те, що кожна людина, наділена владою, схильна зловживати нею і намагається здійснювати повноваження настільки довго, наскільки це можливо. Проте стримати таку тенденцію цілком можливо за рахунок певної організаційної структури державної влади. Монтеск’є стверджував: якщо законодавча і виконавча влади будуть об’єднані в одній особі чи установі, то свободи не буде, як і в тому випадку, коли судова влада не буде відокремлена від влади законодавчої та виконавчої. Якщо судова влада з’єднана із законодавчою, то життя і свобода громадян опиняться під владою свавілля, бо суддя буде законодавцем. Якщо ж вона об’єднана із виконавчою, то суддя отримує можливість стати поневолювачем⁵.

Зауважимо, що ідея поділу державної влади від часу її обґрунтування Монтеск’є і до сьогодні еволюціонувала, розвивалася з урахуванням особливостей розвитку суспільств. Проте незмінною залишалася її спрямованість на недопущення свавілля через встановлення легальних обмежень державної влади. У “чистому вигляді” концепція поділу державної влади охоплює такі елементи: 1) влада ділиться на три гілки - законодавчу, виконавчу, судову – кожній із яких кореспондує відповідна функція; 2) кожна гілка влади має бути обмежена виконанням своєї функції і не повинна втручатися у функції інших гілок державної влади; 3) особи, які складають органи цих гілок влади, мають бути відмежовані від інших гілок влади і не можуть одночасно виконувати їх функції. Якщо ці вимоги дотримані, то кожна гілка влади буде діяти як запобіжник свавільності інших гілок влади⁶.

Проте наведена доктрина є своєрідною ідеальною моделлю, яка у такому “чистому” вигляді ніколи не була реалізована на практиці, натомість існує низка наближених до неї варіацій. До прикладу, практиці конституційної демократії відомі кілька діючих успішних варіантів поділу державної влади, що умовно поділяють на жорсткий та гнучкий. Цей поділ, значною мірою, зумовлений саме роллю президента в конституційній моделі поділу влади.

³ Джон Локк. Цілі політичного суспільства та врядування in О. Проценко and В. Лісовий (eds), *Лібералізм Ліберальна традиція політичного мислення від Джона Локка до Джона Роулза*. Антологія. 2-ге видання (перероблене). Київ: Смолоскип, 2009. С. 638-643.

⁴ James Harrington. *The Commonwealth of Oceana and A System of Politics*. Cambridge University Press, 1992. P. 206-208

⁵ Монтеск’є Ш.Л. *О духе законов*. М: Мысль, 1999. С.137-139

⁶ M.J.C. Vile. *Constitutionalism and the Separation of Powers*. 2nd edn, Indianapolis: Liberty Fund. 1998. P. 5-19

Жорсткий варіант поділу державної влади вперше був успішно реалізований в Сполучених Штатах Америки. Сутність цього варіанту полягає в максимально можливому розмежуванні та самостійності гілок державної влади, при якому президент безпосередньо очолює виконавчу владу, керує нею та, більше того, є її уособленням. У США система поділу державної влади збудована таким чином, що гілки державної влади постійно конкурують між собою, стримуючи у такий спосіб одна одну і формуючи систему противаг та стримувань; між ними присутня, як вказує І.Д. Сліденко, постійна напруга, зумовлена конфронтацією між законодавчою і виконавчою «владами» та арбітражною функцією судової влади⁷.

Американський варіант жорсткого поділу державної влади намагалися наслідувати низка держав світу, зокрема країни Латинської Америки, щоправда не завжди успішно: лише Уругвай (індекс демократії – 15⁸, індекс верховенства права – 23⁹) та Коста-Рика (індекс демократії – 20¹⁰, індекс верховенства права – 24¹¹), відповідно до досліджень, покладених в основу цих індексів, є «повними демократіями» із високим рівнем верховенства права. Така невелика кількість конституційних держав, заснованих на жорсткому поділі влади, вочевидь, пов'язана із тим, що навіть найбільш досконала система поділу влади не може сама по собі забезпечити конституційність (обмеженість) державного правління, а функціонування системи конституційної демократії потребує імплементації усіх ключових елементів конституціоналізму, передусім – глибокого вкорінення його ідеології в суспільну правосвідомість.

Гнучкий варіант поділу державної влади передбачає взаємозв'язок та взаємозалежність законодавчої і виконавчої гілок державної влади. А їхню обмеженість конституцією в умовах конституційної демократії гарантує орган конституційної юрисдикції (країни континентальної Європи) чи незалежний суд (Об'єднане Королівство). До прикладу, в Об'єднаному Королівстві механізм поділу влади заснований на верховенстві парламенту, законодавча і виконавча влади працюють у тандемі. Отже, ключове завдання суду – стримування парламентського верховенства, недопущення свавілля парламентської більшості, яка, окрім прийняття законів, формує уряд та контролює його діяльність. Президентів у умовах гнучкого варіанту поділу державної влади, передусім, відведена функція представництва держави, хоча він не виключає і реальних повноважень у сфері виконавчої влади.

Гнучкий варіант поділу влади притаманний і змішаним республікам. Такі ознаки парламентського правління, як участь парламенту у формуванні уряду, парламентська відповідальність уряду, залежність повноважності парламенту від наявності парламентської більшості (формальна ознака – право президента розпустити парламент у разі її відсутності) та ін., притаманні і змішаному правлінню. Проте участь президента у формуванні уряду, менша чи більша, не заперечує залежності цього процесу від парламенту.

Змішана республіка та роль президента

У конституційній доктрині наголошується, що «чисті» форми правління (президентська та парламентська) здебільшого пов'язані з ризиками узурпації влади чи, як мінімум, надмірної її концентрації (главами держав у президентських республіках чи правлячими партіями і їх лідерами в

⁷ Сліденко І.Д. Щодо особливостей місця інституту конституційної юстиції в механізмі здійснення публічної влади США. Актуальні проблеми держави і права. 2004. № 22. С. 198

⁸ The Economist Intelligence Unit, 'Democracy Index 2018: Me too? Political participation, protest and democracy' (A report by The Economist Intelligence Unit) URL: http://www.eiu.com/Handlers/WhitepaperHandler.ashx?fi=Democracy_Index_2018.pdf&mode=wp&campaignid=Democracy2018

⁹ The World Justice Project, 'WJP Rule of Law Index 2019' URL: https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2019-Single%20Page%20View-Reduced_0.pdf

¹⁰ The Economist Intelligence Unit, 'Democracy Index 2018: Me too? Political participation, protest and democracy' (A report by The Economist Intelligence Unit) URL: http://www.eiu.com/Handlers/WhitepaperHandler.ashx?fi=Democracy_Index_2018.pdf&mode=wp&campaignid=Democracy2018

¹¹ The World Justice Project, 'WJP Rule of Law Index 2019' URL: https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2019-Single%20Page%20View-Reduced_0.pdf

парламентських)¹². Дійсно, історії та й сучасній політико-правовій практиці відомо чимало таких прикладів. Причому, якщо про випадки надмірної концентрації влади президентами в сучасному світі говорять частіше (до прикладу, Венесуела), парламентські республіки ніби перебувають у тіні.

Причиною цього, найімовірніше, є відсутність крайніх проявів узурпації влади, що призводить до глобальних порушень прав людини в існуючих нині парламентських системах, проте прикладів концентрації повноважень, які становлять загрозу конституціоналізму, є досить багато. Цікавими з цього погляду є події, що відбуваються в Угорщині, де Віктор Орбан незмінно перебуває на посаді Прем'єр-міністра з 2010 року, а правляча партія Фідес (яку він очолює) змінила Конституцію та законодавство таким чином, щоб і надалі зберігати владу в державі. Органи Євросоюзу констатували не тільки факт цілковитої зміни конституційного ладу правлячою партією (попередня Конституція була змінена дванадцять разів, а новий Основний Закон – чотири рази)¹³, але й серйозну загрозу демократії, верховенству права, повазі та захисту прав людини і соціальних прав, системі стримувань і противаг, рівності та недискримінації¹⁴.

Уникнення загроз, які потенційно несуть у собі “чисті” форми правління, часто намагаються забезпечити запровадженням змішаних форм. За логікою, в умовах конституційної демократії, вони мали би нейтралізувати надмірні повноваження парламентської більшості чи глави держави. Та чи завжди така схема спрацьовує на практиці, чи її існування можливе лише у рамках конституційної доктрини? Це питання, на яке ми намагаємось шукати відповідь далі.

Змішана республіка, як уже зазначалося, заснована на гнучкому варіанті поділу державної влади, за яким уряд перебуває у взаємозв'язку із двома центрами політичної влади – президентом та парламентом. Це досить складна з інституційно-функціональної точки зору форма правління, яка зазвичай супроводжується дуалізмом виконавчої влади¹⁵ і, до того ж, залежна від розкладу політичних сил.

За класичним визначенням Дюверже, змішана республіка характеризується наявністю трьох особливостей: 1) всенародно обраний президент; 2) президент володіє суттєвою конституційною владою; 3) існує також кабінет міністрів та прем'єр-міністр, залежні від довіри парламентської більшості¹⁶.

Що стосується президентської влади за такої форми правління, дослідники справедливо зазначають, що вона може бути навіть сильнішою, ніж у президентській республіці¹⁷, адже, окрім повноважень у сфері виконавчої влади, глава держави має вагомий вплив на владу законодавчу (цим, до речі, частково можна пояснити прихильність саме до цієї моделі в пострадянських державах). Тож в умовах, коли президент має власну парламентську більшість, він отримує практично

¹² Richard Stacey and Sujit Choudhry. Semi-Presidential Government in the Post-Authoritarian Context. 2014. The Center for Constitutional Transitions Meeting the Challenges of Emerging Constitutional Democracy Working Paper Series (with Richard Stacey) URL: <https://ssrn.com/abstract=3025979>

¹³ On the situation of fundamental rights: standards and practices in Hungary (pursuant to the European Parliament resolution of 16 February 2012) European Parliament resolution [3 July 2013] URL:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0315+0+DOC+XML+V0//EN>

¹⁴ On the recent political developments in Hungary. European Parliament resolution [16 February 2012] (1) URL:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0053+0+DOC+XML+V0//EN>

¹⁵ Литвин В.С. Особливості та наслідки поділу і дуалізму виконавчої влади в рамках різних видів напівпрезиденталізму. Український часопис конституційного права. 2018. 4(1). С. 94-112

¹⁶ Duverger M. A new political-system model: semi-presidential government. European Journal of Political Research. 1980. № 8(2). P. 165-187

¹⁷ Петришин О., Серьогіна С. Змішана республіканська форма правління: питання теорії та практики. Право України. 2009. № 10. С. 57-60

необмежений контроль над виконавчою владою, а також серйозні важелі впливу на інші елементи конституційної системи (йдеться про ті органи, формування та/чи призначення керівників, яких розведено між президентом та парламентом з метою її врівноваження). Для збереження конституційного (в сенсі обмеженого) змісту такого правління надзвичайно важливе значення має незалежне функціонування органів конституційної та адміністративної юрисдикції. Саме вони, передусім, покликані не допустити свавільності діяльності президента, парламенту та органів виконавчої влади. Ті країни, в яких конституційна та адміністративна юрисдикції сильні (до прикладу, Франція), менше схильні до надмірної концентрації влади главою держави та правлячою партією; в інших випадках – навпаки.

З іншого боку, коли президент та більшість у парламенті є представниками протилежних політичних сил (так званий стан “співіснування”), проявляється конфліктність змішаної форми правління, яскравим прикладом якої, зокрема, є період президентства в Україні В. Ющенка з прем'єрством Ю. Тимошенко (2005, 2007 – 2010 рр.).

Водночас конституційні повноваження президента зовсім не дають відповіді на питання про його реальну владу в умовах розглядуваного типу правління. Як влучно зауважують науковці, для прогнозування повноважень виконавчої та законодавчої влади за умов змішаного правління корисніше знати «де і коли була написана конституція», ніж чи в країні існує президентська чи парламентська система¹⁸.

Цікавим є те, що формуванню змішаної моделі республіканського правління посприяла ідея “нейтральності” влади глави держави, який мав виступати гарантом та захисником конституції (К. Шмітт), що згодом була трансформована в положення “президент – арбітр нації”, як вона відображена в Французькій Конституції, про що детально пише Ю. Барабаш, водночас роблячи висновок про те, що така “нейтральність” фактично є утопією¹⁹. Дійсно, якщо слідувати логіці цієї доктрини, політично нейтральний президент в змозі виконувати функції арбітра у випадках виникнення конфліктних ситуацій між гілками державної влади, передусім – парламентом та урядом. Цьому його статусу сприяє наділення президента мандатом безпосередньо народом, адже однією із рис змішаної республіки є всенародне обрання глави держави.

Проте на практиці конституційна теорія накладається на політичну дійсність, що найчастіше призводить до одного із двох вище описаних варіантів: повної політичної влади за умови наявності президентської більшості в парламенті чи стану співіснування за її відсутності. Щоправда, можливий третій варіант, коли більшість у парламенті складає коаліція, яка включає, крім президентської, також фракції інших політичних партій, що до певної міри обмежує фактичну владу глави держави потребою у додаткових консультаціях з лідерами коаліційних партій. Така система існувала в Україні за президентства П. Порошенка, 2014-2019 рр. (коаліція Європейська Україна об'єднувала 302 народних депутати із п'яти депутатських фракцій: Блоку Петра Порошенка, Всеукраїнського об'єднання «Батьківщина», Народного фронту, Радикальної партії Олега Ляшка та Самопомочі).

¹⁸ José Antonio Cheibub and others. Beyond Presidentialism and Parliamentarism. *British Journal of Political Science*. 2013 URL: DOI: 10.1017/S000712341300032X

¹⁹ Барабаш Ю.Г. Президентська влада у змішаних республіках: окремі питання теорії та практики. *Право України*. 2014. № (8). С. 69-70

Однак аналіз уже згадуваних Індексів демократії та верховенства права^{20,21}, свідчить про те, що реальна обмеженість влади глави держави в умовах змішаної республіки трапляється досить рідко. Так, відповідно до світового рейтингу демократії жодна із країн із змішаною формою правління не є «повною демократією», лише 15 вважаються «неповними демократіями», 13 – «гібридними режимами», а 9 є «авторитарними режимами». Більш повні дані відображені у таблицях, що подаються нижче.

Світовий рейтинг країн із змішаною формою правління, які вважаються **“неповними демократіями”** за Індексом демократії (2018 р.)²²

	Країна	Місце за Індексом демократії станом на 2018 р. (зі 165 країн)	Місце за Індексом верховенства права ²³ станом на 2019 р. (зі 126 країн)
1.	Болгарія	46	54
2.	Ботсвана	28	44
3.	Намібія	69	34
4.	Панама	45	64
5.	Польща	54	27
6.	Португалія	27	22
7.	Південна Корея	21	18
8.	Румунія	66	31
9.	Сербія	63	78
10.	Сингапур	66	13
11.	Фіджі	79	-
12.	Франція	29	17
13.	Хорватія	60	42
14.	Чехія	34	19
15.	Шрі-Ланка	71	63

Країни зі змішаною формою правління, які вважаються **“гібридними режимами”** за Індексом демократії (2018 р.)

	Країна	Місце за Індексом демократії станом на 2018 р. (зі 165 країн)	Місце за Індексом верховенства права станом на 2019 р. (зі 126 країн)
1.	Бутан	94	-
2.	Буркіна-Фасо	104	73
3.	Вірменія	103	-
4.	Гаїті	102	-

²⁰ The Economist Intelligence Unit, 'Democracy Index 2018: Me too? Political participation, protest and democracy' (A report by The Economist Intelligence Unit) http://www.eiu.com/Handlers/WhitepaperHandler.ashx?fi=Democracy_Index_2018.pdf&mode=wp&campaignid=Democracy2018

²¹ The World Justice Project, 'WJP Rule of Law Index 2019' URL: https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2019-Single%20Page%20View-Reduced_0.pdf

²² The Economist Intelligence Unit, 'Democracy Index 2018: Me too? Political participation, protest and democracy' (A report by The Economist Intelligence Unit) https://www.prensa.com/politica/democracy-index_LPRFIL20190112_0001.pdf

²³ The World Justice Project, 'WJP Rule of Law Index 2019' URL: https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2019-Single%20Page%20View-Reduced_0.pdf

5.	Грузія	89	41
6.	Кенія	98	101
7.	Молдова	79	83
8.	М'янма	118	110
9.	Непал	97	59
10.	Пакистан	112	117
11.	Туреччина	110	109
12.	Україна	77	77
13.	Чорногорія	81	87 (за даними 2017 р.)

Країни зі змішаною формою правління, які вважаються “авторитарними режимами” за Індексом демократії (2018 р.)

	Країна	Місце за Індексом демократії станом на 2018 р. (зі 165 країн)	Місце за Індексом верховенства права станом на 2019 р. (зі 126 країн)
1.	Білорусь	137	66
2.	Єгипет	127	121
3.	Казахстан	144	65
4.	Киргизія	98	85
5.	Лаос	151	-
6.	Росія	144	88
7.	Руанда	128	40
8.	Таджикистан	159	-
9.	Узбекистан	156	94

З огляду на такий ступінь залежності змішаної форми правління від політичних умов у конкретно взятій державі, виникає питання: чи є взагалі сенс говорити про парламентсько-президентську та президентсько-парламентську республіки як самостійні різновиди змішаної форми правління? Адже зафіксована в конституції система розподілу повноважень (передусім щодо формування та контролю за діяльністю уряду) між президентом та парламентською більшістю, що переважно є ґрунтом для висновків про різновид форми правління, у випадках змішаної республіки дуже часто не дає відповіді на питання про реальну владу цих суб'єктів. До того ж немає значення, чи такий розподіл надає математично більше повноважень главі держави чи парламенту. Адже саме конкретно-політична дійсність визначатиме суб'єкта, який цю владу здійснюватиме на практиці.

Видається, що у цих випадках більш доречно говорити про «парламентсько-президентський» чи «президентсько-парламентський» варіанти (типи) конституційного дизайну державної влади, що відобразатиме лише зміст конституційних норм щодо її поділу, але аж ніяк не реально існуючий стан справ. Отже, термін «змішана республіка парламентсько-президентського типу», що застосовується у цьому дослідженні, має на меті наголосити, що і в умовах такого варіанту конституційного розподілу повноважень, за якого складається враження меншої «присутності» глави держави у виконавчій владі, насправді ця форма правління залишається змішаною республікою із великим потенціалом ролі глави держави, за політичної підтримки парламенту, та потенційної конфліктності за відсутності такої.

Ключові виклики і загрози, пов'язані із роллю президента в змішаній республіці парламентсько-президентського типу

Як уже зазначалося у цій праці, змішана республіканська (напівпрезидентська) форма правління, враховуючи притаманні їй особливості, пов'язана із двома ключовими проблемами: потенційною конфліктністю та загрозою надмірної концентрації влади главою держави та/чи політичною партією, до якої він належить. Причому, як ми вже встановили, змішані республіки парламентсько-президентського типу не менш схильні до виникнення цих проблем, аніж змішані держави із перевагою президенталізму. Розглянемо їх на основі емпіричного матеріалу – досвіду країн із таким типом правління.

Потенційна конфліктність.

Ця риса змішаної форми правління вповні проявилась у ході тривалої конституційної кризи в Румунії. Передбачена Конституцією 1991 року система публічної влади Румунії побудована за такою моделлю:

- ◆ Президент Румунії, який обирається шляхом прямих виборів (стаття 81), є представником держави, гарантом державної незалежності, єдності та територіальної цілісності держави; він гарантує дотримання Конституції і належне функціонування публічної влади, діючи як «медіатор» між гілками державної влади, а також між державою та суспільством (стаття 80);

- ◆ Президент визначає кандидатуру Прем'єр-міністра та призначає членів уряду на основі парламентського вотуму довіри (стаття 85); цьому процесу передують консультації президента з партією, що має абсолютну більшість у парламенті, а за відсутності такої – з усіма партіями, представленими в законодавчому органі (ч.1 статті 102);

- ◆ Номінований на пост Прем'єр-міністра кандидат протягом десяти днів має забезпечити вотум довіри з боку парламенту до сформованого ним списку кандидатів на посади членів уряду та програми діяльності уряду (ч. 2 статті 102);

- ◆ Уряд несе політичну відповідальність за свою діяльність тільки перед парламентом (ч. 1 статті 108);

- ◆ Президент має право дострокового припинення повноважень обох палат парламенту (стаття 89);

- ◆ Президент є Верховним головнокомандувачем збройними силами і головує у Вищій раді національного захисту (стаття 92); уповноважений вводити надзвичайний стан (стаття 93)²⁴.

Із 2007 року в Румунії розпочався період гострого політичного протистояння. Наведемо лише найбільш значимі події, що проілюструють конфліктність закладеної моделі поділу влади:

- ◆ імпічмент президента за рішенням парламенту у 2007 р.,
- ◆ скасування цього рішення загальнонаціональним референдумом у 2009 р.,
- ◆ дострокове припинення повноважень президента на підставі рішення референдуму у 2012 р.,
- ◆ визнання Конституційним Судом результатів цього референдуму недійсними,
- ◆ триваючі конфлікти між парламентом та урядом, що мали наслідком постійні зміни останнього, між президентом і парламентом, президентом і прем'єр-міністром і т. ін.

Проте особливого загострення криза досягла у 2012 році у зв'язку із конфліктом між Президентом і Прем'єр-міністром з приводу того, хто із них має представляти державу в Європейській Раді. Парламент (більшість у якому мали очолювані Прем'єр-міністром ліві сили) прийняв звернення, у якому вказувалося на право саме глави уряду представляти Румунію в органах ЄС. Водночас Президент звернувся із цим питанням до Конституційного Суду, який прийняв рішення на його користь. Прем'єр-міністр Віктор Понта відмовився визнавати це рішення та заблокував його

²⁴ Constitution of Romania 1991. URL: <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371>

офіційну публікацію, а після оприлюднення офіційних прес-релізів згаданих рішень відмовився їх виконувати. Натомість, спираючись на парламентську більшість, надзвичайними декретами уряду було внесено зміни до законів, що відкривали можливість усунення Президента із посади (наступного ж дня було прийнято рішення парламенту про відсторонення Президента та проведення референдуму щодо його усунення з посади), а також змінено закон про організацію та діяльність Конституційного Суду та вилучено із переліку його повноважень право перевіряти конституційність актів палат парламенту, а також їх спільних резолюцій, у тому числі й щодо призначення, звільнення посадових осіб, усунення з посад.

Описані події засвідчили необхідність проведення конституційної реформи, яка розпочалась у 2013 році, проте завершена не була. Відтак, в Румунській Конституції залишилась потенційно конфліктна система правління із характерним дуалізмом влади, яка часто призводить до політичного протистояння та не може бути належно збалансованою Конституційним судом у зв'язку із його слабкими позиціями у системі поділу державної влади. Така нестабільність політичної системи стала однією із глибинних причин, пов'язаних із неможливістю подолати високий рівень корупції у цій країні, що спонукало суспільство до масових антикорупційних протестів 2016-2018 років.

Надмірна концентрація влади.

Прикладом надмірної концентрації влади в умовах розглядуваного типу правління є досвід Польської Республіки. В результаті парламентських виборів 2015 року політична партія «Право і справедливість» отримала більшість у парламенті, що дало їй змогу сформувати однопартійний уряд. Цього ж року Президентом Республіки Польщі було обрано представника тієї ж партії Анджея Дуду.

Досить оперативне формування уряду, прийняття законодавства на реалізацію урядової програми було позитивними проявами системи поділу влади, проте практично одночасно із цим розпочалися дії, спрямовані на блокування діяльності конституційної юрисдикції, а також на порушення принципу незалежності судової влади.

Ще у листопаді 2015 року, перед завершенням каденції парламенту попереднього (7-го) скликання, діюча на той час коаліція прийняла новий закон про Конституційний Трибунал (25 червня 2015 р.), який набув чинності 30 серпня того ж року. Стаття 137 цього закону передбачила призначення на посади усіх суддів, строк повноважень яких мав завершитися у 2015 році, в тому числі тих, строк повноважень яких спливав уже після завершення повноважень Сейму 7-го скликання²⁵. Здобувши більшість в результаті парламентських виборів, партія «Право і справедливість» оскаржила згаданий Закон до Конституційного Трибуналу, обрала нових суддів замість уже призначених парламентом попереднього скликання у жовтні 2015 року, а згодом внесла зміни до Закону про Конституційний Трибунал, які не тільки торкалися призначення суддів на посади, але, вочевидь, мали на меті вплинути на позицію Конституційного Трибуналу при розгляді принципових справ, що, зрештою, і було підтверджено згодом.

Передусім було внесено законодавчі зміни, що передбачали трирічний строк перебування на посаді президента Конституційного Трибуналу із правом одного повторного перепризначення, але, щонайважливіше, також – припинення повноважень діючих президента та віце-президента Трибуналу. Крім того, було встановлено, що повноваження судді Конституційного Трибуналу починаються з моменту складення присяги перед Президентом Республіки²⁶. Варто зауважити, що зміни до Закону вносилися у надшвидкому режимі: поданий до Сейму законопроект уже через три дні після цього (19 листопада) був прийнятий, а наступного дня – підписаний Президентом Польської Республіки.

²⁵ Act of 25 June 2015 on the Constitutional Court of Poland and Amendments. URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2016\)009-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2016)009-e)

²⁶ Statement of 27 October 2017 by the UN Special Rapporteur Mr Diego García-Sayán. URL: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22313&LangID=E>

Далі Сейм скасував рішення від 8 жовтня 2015 року про призначення п'яти суддів Трибуналу парламентом попереднього скликання та, незважаючи на забезпечувальний запит Конституційного Трибуналу, 2 грудня призначив нових суддів на ці посади, присягу в яких наступного ж дня прийняв Президент Польщі Анджей Дуда.

Окрім фактичного блокування діяльності Конституційного Трибуналу, правляча партія, що мала більшість у парламенті та представником якої був Президент Республіки, зробила спробу встановити політичний контроль за судовою владою. З цією метою було прийнято Закон про організацію звичайних судів від 12 липня 2017 р., а також розроблено законопроекти про внесення змін до Законів про Національну Раду правосуддя та про Верховний Суд, якими встановлюється новий порядок призначення суддів – членів Ради. Протягом травня-червня 2017 року парламент ухвалив три закони, що мали на меті проведення судової реформи, які були оцінені спеціальним доповідачем ООН як такі, що створюють серйозну загрозу не тільки незалежності судової влади, але й поділу влади²⁷.

Парламентська Асамблея Ради Європи у своїй резолюції закликала польську владу утриматися від проведення цієї реформи, оскільки вона є серйозною загрозою “повазі до верховенства права, зокрема незалежності судової влади” (п. 9.1.)²⁸. Незважаючи на це, законопроекти були внесені Президентом Республіки Польща до Сейму, що викликало хвилю обурення та протестів у польському суспільстві, а також негативну реакцію Євросоюзу та органів Ради Європи.

Обидві досліджувані риси змішаного правління проявлялися і в Україні, що свідчить про необхідність серйозної, системної та глибоко виваженої роботи з удосконалення конституційної системи правління, яка має проводитись як з урахуванням загальних закономірностей функціонування розглядуваного типу правління, власних помилок, так і досвіду інших держав.

Висновки

Питання про форму правління, варіанти розподілу повноважень між президентом, парламентом та урядом не втрачають актуальності протягом усього періоду незалежності України. Перехід до «парламентсько-президентської форми правління» (у варіанті, передбаченому Конституцією 2004 року) навіть був однією із вимог громадянського суспільства під час Революції Гідності. Проте, як засвідчила практика, такий крок дав можливість досягнути лише короткострокової цілі – частково обмежити владу глави держави в конкретно існуючих на той час політичних реаліях. Адже сама змішана форма правління принципово залежна від існуючих політичних умов, її потенціал передбачає кілька варіантів реалізації на практиці.

Формуванню концепції змішаної моделі республіканського правління посприяла ідея “нейтральності” влади глави держави, який мав виступати гарантом та захисником конституції (К. Шмітт), що згодом була трансформована в положення “президент – арбітр нації”, як вона відображена в Французькій Конституції. Проте на практиці конституційна теорія накладається на політичну дійсність, що найчастіше призводить до одного із двох варіантів: повної політичної влади президента (президентської партії) за умови наявності президентської більшості в парламенті чи стану «співіснування» за її відсутності. Можливий також третій варіант, коли більшість у парламенті складає коаліція, яка включає, крім президентської, також фракції інших політичних партій, що до певної міри обмежує фактичну владу глави держави потребою у додаткових консультаціях з лідерами коаліційних партій (період президентства П. Порошенка 2014-2019 рр.). Однак на практиці він трапляється не так часто.

За умови ж наявності президентської більшості у парламенті, змішана форма правління (незалежно від варіанту конституційного дизайну: парламентсько-президентського чи президентсько-парламентського типу) дає главі держави максимально можливу в умовах конституційної

²⁷ Там само.

²⁸ Resolution 2188 (2017), New threats to the rule of law in Council of Europe member States: selected examples, PACE. URL: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=24214&lang=en>

демократії владу, яку від авторитаризму відділяє дуже тонка і хитка межа. За рахунок можливості розпуску парламенту президент отримує контроль над законодавчою владою і урядом відповідно. Роль “тонкої межі” відведена судовій владі та органу конституційної юрисдикції, які є гарантіями конституційної демократії, звичайно, за умови їхньої незалежності. Причому незалежність конституційного суду та суддів має екзистенційне значення для недопущення переходу за цю межу, підтвердженням чого є проаналізований досвід окремих країн.

З іншого боку, стан «співіснування», за якого президенту опонує парламентська більшість, несе загрози виникнення конституційних конфліктів, політичних та конституційних криз, що не сприяє ефективному функціонуванню державного механізму.

Така залежність змішаної форми правління від конкретно-політичних умов ставить під сумнів доцільність виокремлення парламентсько-президентської та президентсько-парламентської республіки як окремих різновидів форми правління. Зафіксована в національній конституції система розподілу повноважень між президентом та парламентом у змішаній республіці переважно не дає відповіді на питання про реальну владу цих суб'єктів, яка визначається конкретною політичною дійсністю.

Видається, що у цих випадках більш доречно говорити про «парламентсько-президентський» чи «президентсько-парламентський» варіанти (типи) конституційного дизайну державної влади. Це поняття відображатиме лише зміст конституційних норм щодо поділу державної влади, але аж ніяк не реально існуючий стан справ. Застосований у цьому дослідженні термін «змішана республіка парламентсько-президентського типу» має на меті наголосити, що і в умовах такого варіанту конституційного розподілу повноважень, за якого складається враження меншої «присутності» глави держави у виконавчій владі, насправді йдеться про змішану республіку із великим потенціалом ролі глави держави, за політичної підтримки парламенту, та потенційної конфліктності за відсутності такої.

Список використаних джерел

Бібліографія:

Авторські книги

1. James Harrington. *The Commonwealth of Oceana and A System of Politics*. Cambridge University Press, 1992. P. 206-208
2. M.J.C. Vile. *Constitutionalism and the Separation of Powers*. 2nd edn, Indianapolis: Liberty Fund, 1998. P. 5-19

Редакторські книги (частини)

3. Джон Локк. Цілі політичного суспільства та врядування in О. Проценко and В. Лісовий (eds), *Лібералізм Ліберальна традиція політичного мислення від Джона Локка до Джона Роулза*. Антологія. 2-ге видання (перероблене). Київ: Смолоскип, 2009. С. 638-643.

Перекладені книги

4. Монтескьє Ш.Л. *О духе законов*. М: Мысль, 1999. С.137-139

Статті

1. José Antonio Cheibub and others. *Beyond Presidentialism and Parliamentarism*. *British Journal of Political Science*. 2013 URL: DOI: 10.1017/S000712341300032X
2. Duverger M. *A new political-system model: semi-presidential government*. *European Journal of Political Research*. 1980. № 8(2). P. 165–187
3. Richard Stacey and Sujit Choudhry, 'Semi-Presidential Government in the Post-Authoritarian Context' [2014] *The Center for Constitutional Transitions Meeting the Challenges of Emerging Constitutional Democracy Working Paper Series* (with Richard Stacey). URL: SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3025979>

4. The Economist Intelligence Unit, 'Democracy Index 2018: Me too? Political participation, protest and democracy' (A report by The Economist Intelligence Unit). URL: https://www.prensa.com/politica/democracy-index_LPRFIL20190112_0001.pdf
5. The World Justice Project, 'WJP Rule of Law Index 2019'. URL: https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2019-Single%20Page%20View-Reduced_0.pdf
6. Барабаш Ю.Г. Державно-правовий конфлікт як категорія науки конституційного права. Форум права. 2008. № 2. С.19
7. Барабаш Ю.Г. Президентська влада у змішаних республіках: окремі питання теорії та практики. Право України. 2014. № (8). С. 69-70
8. Литвин В.С. Особливості та наслідки поділу і дуалізму виконавчої влади в рамках різних видів напівпрезиденталізму. Український часопис конституційного права. 2018. 4(1). С. 94-112
9. Сліденко І.Д. Щодо особливостей місця інституту конституційної юстиції в механізмі здійснення публічної влади США. Актуальні проблеми держави і права. 2004. № 22. С. 198
10. Петришин О., Серьогіна С. Змішана республіканська форма правління: питання теорії та практики. Право України. 2009. № 10. С. 57-60

Перелік юридичних документів:

1. Act of 25 June 2015 on the Constitutional Court of Poland and Amendments. URL: [http://www.venice.coe.int/web-forms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2016\)009-e](http://www.venice.coe.int/web-forms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2016)009-e)
2. Constitution of Romania 1991. URL: <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371>
3. On the recent political developments in Hungary. European Parliament resolution [16 February 2012]. URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0053+0+DOC+XML+V0//EN>
4. On the situation of fundamental rights: standards and practices in Hungary (pursuant to the European Parliament resolution of 16 February 2012) European Parliament resolution [3 July 2013]. URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0315+0+DOC+XML+V0//EN>
5. Resolution 2188 (2017), New threats to the rule of law in Council of Europe member States: selected examples, PACE. URL: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=24214&>
6. Statement of 27 October 2017 by the UN Special Rapporteur Mr Diego García-Sayán. URL: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22313&LangID=E>
7. Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів: Указ Президента України. №303/2019 від 21.05.2019р. Офіційний вісник Президента України. 2019 р. № 11, Ст. 249

References

Bibliography:

Author's books

1. James Harrington. The Commonwealth of Oceana and A System of Politics. Cambridge University Press, 1992. P. 206-208
2. M.J.C. Vile. Constitutionalism and the Separation of Powers. 2nd edn, Indianapolis: Liberty Fund, 1998. P. 5-19

Editorial Books (parts)

3. Dzhon Lokk. Tsili politychnoho suspilstva ta vriaduvannia in O. Protsenko and V. Lisovyi (eds), Liberalizm Liberalna tradytsiia politychnoho myslennia vid Dzhona Lokka do Dzhona Roulza. Antolohiia. 2-he vydannia (pereroblene). Kyiv: Smoloskyp, 2009. S. 638-643.

Translated books

4. Monteske Sh.L. O dukhe zakonov. M: Mysl, 1999. S.137-139

Articles

1. José Antonio Cheibub and others. Beyond Presidentialism and Parliamentarism. British Journal of Political Science. 2013. URL: DOI: 10.1017/S000712341300032X
2. Duverger M. A new political-system model: semi-presidential government. European Journal of Political Research. 1980. № 8(2). P. 165-187

3. Richard Stacey and Sujit Choudhry, 'Semi-Presidential Government in the Post-Authoritarian Context' [2014] The Center for Constitutional Transitions Meeting the Challenges of Emerging Constitutional Democracy Working Paper Series (with Richard Stacey). URL: SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3025979>
4. The Economist Intelligence Unit, 'Democracy Index 2018: Me too? Political participation, protest and democracy' (A report by The Economist Intelligence Unit). URL: http://www.eiu.com/Handlers/WhitepaperHandler.ashx?fi=Democracy_Index_2018.pdf&mode=wp&campaignid=Democracy2018
5. The World Justice Project, 'WJP Rule of Law Index 2019'. URL: https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2019-Single%20Page%20View-Reduced_0.pdf
6. Barabash Yu.H. Derzhavno-pravovyı konflikt yak katehoriia nauky konstytutsiynoho prava. Forum prava. 2008. № 2. S.19
7. Barabash Yu.H. Prezydentska vlada u zmishanykh respublikakh: okremi pytannia teorii ta praktyky. Pravo Ukrainy. 2014. № (8). S. 69-70
8. Lytvyn V.S. Osoblyvosti ta naslidky podilu i dualizmu vykonavchoi vlady v ramkakh riznykh vydiv napivprezydentalizmu. Ukrainskyi chasopys konstytutsiinoho prava. 2018. 4(1). S. 94-112
9. Slidenko I.D. Shchodo osoblyvostei mistisa instytutu konstytutsiinoyi yustytisii v mekhanizmi zdiisnennia publichnoi vlady SShA. Aktualni problemy derzhavy i prava. 2004. № 22. S. 198
10. Petryshyn O., Serohina S. Zmishana respublikanska forma pravlinnia: pytannia teorii ta praktyky. Pravo Ukrainy. 2009. № 10. S. 57-60

List of legal documents:

1. Act of 25 June 2015 on the Constitutional Court of Poland and Amendments. URL: [http://www.venice.coe.int/web-forms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2016\)009-e](http://www.venice.coe.int/web-forms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2016)009-e)
2. Constitution of Romania 1991. URL: <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371>
3. On the recent political developments in Hungary. European Parliament resolution [16 February 2012]. URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0053+0+DOC+XML+V0//EN>
4. On the situation of fundamental rights: standards and practices in Hungary (pursuant to the European Parliament resolution of 16 February 2012) European Parliament resolution [3 July 2013]. URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0315+0+DOC+XML+V0//EN>
5. Resolution 2188 (2017), New threats to the rule of law in Council of Europe member States: selected examples, PACE. URL: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=24214&>
6. Statement of 27 October 2017 by the UN Special Rapporteur Mr Diego García-Sayán. URL: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22313&LangID=E>
7. Pro dostrokove pryypynennia povnovazhen Verkhovnoi Rady Ukrainy ta pryznachennia pozacherhovyykh vyboriv: Ukaz Prezydenta Ukrainy. №303/2019 vid 21.05.2019 r. Ofitsiyniy visnyk Prezydenta Ukrainy. 2019 r. № 11, St. 249

UDK 34.037, 342.51

doi.org/10.30970/jcl.1.2019.2



Альберт Єзеров

Кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного права, Національний Університет "Одеська юридична академія", Суддя Верховного Суду, Україна



Владислав Пирогов

Консультант Верховного Суду, Україна

ПРАКТИКА ВЕРХОВНОГО СУДУ У СПРАВАХ ЩОДО ЮРИДИЧНИХ АКТИВ (РІШЕНЬ, ДІЙ ТА БЕЗДІЯЛЬНОСТІ) ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

THE SUPREME COURT PRACTICE IN THE CASES OF LEGAL ACTS (DECISIONS, ACTIONS AND INACTIVITY) OF THE PRESIDENT OF UKRAINE

Albert Yezerov

Ph.D., associate professor of the Constitutional Law Department, National University "Odessa Law Academy", Judge of the Supreme Court, Ukraine

Vladyslav Pyrohov

Advisor of the judge of the Supreme Court, Ukraine

Abstract | The article is dedicated to the investigation of the Supreme Court practice of appealing against legal acts (decisions, actions and inactivity) of the President of Ukraine and outlining the main tendencies and problems of its formation.

It is emphasized that the President of Ukraine plays an important role in the process of ensuring the proper functioning of the institutions of state power and performing the functions of public administration, by executing his constitutional powers. It is argued that for these reasons it is legitimate to ensure that the administrative acts of the President, approved and/or committed (not committed) within the framework of public-law relations, are verified by the administrative courts to observe the principle of rule of law in the process of issuing such acts, committing or failing to do so by the President.

It is emphasized that the object of the judicial review is the compliance of the President's decrees and orders, as well as his actions or inactions, with the criterion of legality.

The cases concerning challenging the legal acts of the head of state to the criterion of the emergence of the subjective right to challenge them, are classified, the grounds and consequences of the claim for appeal against such actions-acts are considered.

In particular, it was found that according to the practice of the Supreme Court, the right to challenge an individual act of a power-holder is conferred on the person, in respect of whom this act was granted or whose rights, freedoms or interests it directly relates to. At the same time, it was concluded that the cases concerning the lawfulness of the individual acts, challenged by their addressees, mainly relate to the exercise of citizens' right to public service.

In this light the President's possibility to repeal individual acts, in particular the ones referring to the revocation of nomination decrees, is critically considered and found illegitimate, at least in terms of in compliance with due process of law.

The justification of legality of the court review of the decrees` on the application of personal sanctions is substantiated. The necessity for the administrative court to apply the three-part test of the proportionality of the interference with the essential (fundamental content) of the fundamental right in order to prevent the arbitrariness of the public administration and the effectiveness of the fundamental rights` realization is emphasized.

In addition, some peculiarities of the law enforcement practice in cases of verifying the legality of legal action-acts of the Head of State were clarified. According to one of them, the law clearly outlines the limits of the President`s of Ukraine powers, so the appeal of those acts or inactivity that fall outside his competence, is the ground for denial of the claim. The abovementioned opinion has been illustrated by the examples of cases related to exercising the powers, not covered by the presidential function.

Based on the analysis of law enforcement practice, it is also stated that the President of Ukraine among other things, executes powers, the procedure of which takes place with his direct involvement. However, such kind of powers do not have an independent character. So, the possibility of their implementation by the President depends on the obligatory participation of advisory bodies in the decision-making process, which complicates the mechanism of protection of human rights and freedoms.

Furthermore, the alleged violation of rights by the President of Ukraine that should be real and concern individually expressed human rights is singled out as one of the specific procedural features in this category of disputes.

It is emphasized that a considerable number of powers and duties of the head of the state are of a constitutional and legal nature, which complicates the protection of human rights in the context of administrative justice. Therefore, the subject of an appeal in the administrative process is significantly narrowed (has a much-truncated format) in terms of their normative regulation which is based on the principles of the Constitution of Ukraine. For example, such cases concerned vetoing the laws adopted by the Verkhovna Rada of Ukraine by the head of state.

A special attention is drawn to the position of the Supreme Court in cases concerning the requirements to the President of Ukraine to cancel the Decree of the President of Ukraine as of May 21, 2019 No. 303/2019 "On early termination of powers of the Verkhovna Rada of Ukraine and the appointment of early elections", which is reduced to the lack of grounds for challenging such an act to an administrative court, on the basis of which it is concluded that such acts or inactivity are generally outside the scope of judicial administrative control.

The work ascertains that a judicial vacuum has been created in the context of challenging the actions and inactivity of the President, which are of a constitutional and legal nature and derive from the constitutional powers and status of the head of state. Therefore the disputes with such an object of appeal are generally outside the jurisdiction and no one can be protected in this area, which is also conditioned by the requirements of the doctrine of the political question.

It is concluded that the development of doctrine and jurisprudence should further define the conceptual foundations for the modernization of the institution of administrative appeal actions, and inactivity of the President in the light of the analyzed jurisprudence.

Keywords: practice of the Supreme Court, acts of the President of Ukraine, judicial review, actions and inactivity of the President of Ukraine.

Анотація | Стаття присвячена дослідженню практики Верховного Суду у справах щодо оскарження юридичних актів (рішень, дій та бездіяльності) Президента України і виокремленню основних тенденцій та проблем її формування. Акцентовано увагу на тому, що Президент України, здійснюючи свої конституційні повноваження, відіграє вагомую роль у процесі забезпечення

належного функціонування інститутів державної влади та виконання функцій публічного адміністрування. Стверджується, що із вказаних міркувань закономірним є забезпечення перевірки актів-дій Президента, ухвалених та/або вчинених (невчинених) у межах публічно-правових відносин адміністративними судами щодо дотримання принципів верховенства права у процесі видання таких актів, вчинення або невчинення відповідних дій главою держави.

Наголошується, що предметом судового контролю є рішення, які ухвалюються у формі указів та розпоряджень, а також дії чи бездіяльність Президента України, що повинні відповідати критерію законності.

Класифіковано справи у спорах щодо оскарження юридичних дій-актів глави держави за критерієм виникнення суб'єктивного права на їхнє оспорування, розглянуто підстави та наслідки заявлення вимог щодо оскарження таких дій-актів.

Зокрема, з'ясовано, що за практикою Верховного Суду право на оскарження індивідуального акта суб'єкта владних повноважень надано особі, щодо якої цей акт ухвалений або прав, свобод та інтересів якої він безпосередньо стосується.

Водночас зроблено висновок, що справи стосовно правомірності індивідуальних актів, що оскаржуються адресатами відповідних актів, стосуються переважно реалізації права громадян на публічну службу. У цьому світлі також критично розглянуто можливість Президента України скасовувати індивідуальні акти, зокрема укази про скасування номінаційних указів, оскільки такий спосіб оформлення індивідуальних актів нелегітимний, принаймні з погляду дотримання належної правової процедури.

Обґрунтовано правомірність розгляду справ щодо законності указів про застосування персональних санкцій (вводяться в дію рішеннями РНБО) та потребу застосування адміністративним судом у таких ситуаціях трискладового тесту на пропорційність втручання у сутність (основний зміст) основоположного права задля запобігання сваволі публічного адміністрування та ефективності реалізації фундаментальних прав адресатів таких владних актів.

Крім того, з'ясовано окремі особливості практики правозастосування у справах щодо перевірки правомірності юридичних актів-дій глави держави, одна з них полягає в тому, що закон чітко окреслює межі повноважень Президента України й оскарження тих дій чи бездіяльності, що виходять за межі його компетенції, є підставою для відмови в позові. Наведену думку проілюстровано прикладами справ, що стосуються виконання повноважень, які не охоплюються президентською функцією.

На підставі аналізу правозастосовної практики зазначено, що Президент України, з-поміж іншого, здійснює повноваження, процедура здійснення яких хоча й відбувається за його безпосередньої участі, проте вони (такі повноваження) мають несамостійний характер, і можливість їхньої реалізації Президентом узалежнюється від обов'язкової участі у процедурі ухвалення публічно-владних рішень дорадчих (консультаційних) органів, що ускладнює механізм захисту прав та свобод людини.

Окрім цього, виокремлено як одну із специфічних процесуальних ознак у цій категорії спорів, вимогу щодо того, що стверджуване порушення Президентом України права має бути реальним та стосуватися індивідуально виражених прав людини.

Наголошується, що можливість захисту прав людини у порядку адміністративного судочинства ускладнюється тим, що значна частина повноважень і обов'язків глави держави має конституційно-правову природу, і з огляду на їхню нормативну регламентацію на підставі норм Конституції України, предмет оскарження у адміністративному процесі суттєво звужується (має значно усічений формат). Як приклад наведено справи, що стосуються накладення главою держави вето стосовно ухвалених Верховною Радою України законів.

Звернено увагу на позицію Верховного Суду у справах, що стосуються вимог до Президента України про скасування указу Президента України від 21.05.2019 № 303/2019 «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів», яка зводиться до браку підстав для оскарження такого акта до адміністративного суду, на підставі чого зроблено висновок про те, що такі дії чи бездіяльність взагалі перебувають поза межами судового адміністративного контролю.

Констатовано, що в площині оскарження дій та бездіяльності Президента, які мають конституційно-правову природу і впливають з конституційних повноважень та статусу глави держави, утворився юрисдикційний вакуум, тобто спори з таким об'єктом оскарження взагалі перебувають поза

межами судової компетенції і людина не може отримати захист у цій площині, що зумовлюється також і вимогами доктрини політичного питання.

Висновується, що розвиток доктрини й судової практики надалі має визначити концептуальні засади модернізації інституту адміністративного оскарження дій та бездіяльності глави держави з огляду на проаналізовану судову практику.

Ключові слова: практика Верховного Суду, акти Президента України, судовий контроль, дії та бездіяльність Президента України.

Вступ

Президент України як гарант конституційних прав і свобод людини має вагомую роль у процесі забезпечення належного функціонування інститутів державної влади та здійснення функцій публічного адміністрування. Тож закономірно, що акти-дії Президента, ухвалені та/або вчинені (невчинені) у межах публічно-правових відносин, також є об'єктами судового адміністративного контролю. Відповідно до частини 4 статті 22 Кодексу адміністративного судочинства України Верховному Суду як суду першої інстанції підсудні справи щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України.

Предметом оскарження у Верховному Суді можуть бути два різновиди юридичних дій-актів глави держави:

- рішення, які ухвалюються у формі указів та розпоряджень;
- дії чи бездіяльність Президента України (частина перша статті 266 КАС України).

Важливо, що обов'язковим і винятковим предметом перевірки адміністративними судами таких юридичних актів є критерій законності цих актів, тобто їхньої відповідності положенням законів України або прирівняних до них за своєю юридичною силою нормативно-правових актів. Водночас повноваження Президента України щодо видання певних актів або вчинення дій чи утримання від їхнього вчинення мають бути за своїм характером встановленими саме законом.

Коло суб'єктів оскарження є досить широким й умовно можна виокремити основні групи за критерієм виникнення суб'єктивного права на заявлення таких вимог.

Так, особи, які не є адресатами відповідних індивідуально-правових актів, не можуть оскаржувати відповідні правові акти, видані Президентом України. Прикладами розв'язання правових спорів щодо індивідуальних актів Президента України, які оскаржуються не їхніми адресатами, є Указ Президента України «Про призначення А. Богдана Главою Адміністрації Президента України»¹ та Указ Президента України «Про утворення та ліквідацію місцевих й апеляційних судів»².

У справі № 9901/283/19 Громадська організація «Громадський люстраційний комітет» звернулася до Верховного Суду як суду першої інстанції з позовною заявою до Президента України, треті особи: Міністерство юстиції України, ОСОБА_1, в якій просила визнати протиправним та скасувати Указ Президента України від 21 травня 2019 року № 304/2019 «Про призначення А. Богдана Главою Адміністрації Президента України».

Відмовляючи у відкритті провадження у цій справі, Суд зважав на те, що оскаржений указ є актом індивідуальної дії, оскільки:

- виданий Президентом України в результаті застосування вказаних у преамбулі до Указу норм права – частини третьої статті 106 Конституції України, на підставі пункту 2 частини третьої статті 3 Закону України «Про державну службу»;
- не містить загальнообов'язкових правил поведінки, а передбачає індивідуалізовані приписи щодо призначення ОСОБА_1 на посаду;
- адресований виключно ОСОБА_1;

¹ Про призначення А. Богдана Главою Адміністрації Президента України: Указ Президента України від 21.05.2019 № 304/2019 URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3042019-27133>

² Про ліквідацію та утворення місцевих загальних судів: Указ Президента України від 20.12.2017 № 449/2017 URL: <https://www.president.gov.ua/documents/4492017-23382>

- не регулює певний вид суспільних відносин, а спрямований на припинення та виникнення конкретних правовідносин між Адміністрацією Президента України і ОСОБА_1;
- не розрахований на багаторазове застосування, а вичерпує дію після призначення на посаду.

На підставі цього Суд дійшов висновку, що право на оскарження індивідуального акта суб'єкта владних повноважень надано особі, щодо якої цей акт прийнятий або прав, свобод та інтересів якої він безпосередньо стосується.

Верховний Суд також зауважив, що це кореспондується з тим, що захисту адміністративним судом підлягає фактично порушене право особи у публічно-правових відносинах із суб'єктом владних повноважень при здійсненні ним визначених чинним законодавством владних управлінських функцій, а не відновлення законності та правопорядку у публічних правовідносинах. А оскільки Громадська організація «Громадський люстраційний комітет» не є учасником (суб'єктом) правовідносин з призначення ОСОБА_1 Главою Адміністрації Президента України, то такий Указ не породжує для позивача права на захист, тобто права на звернення із цим адміністративним позовом.

Суд також зазначив, що законодавчі обмеження щодо можливості оскарження актів індивідуальної дії не шкодять самій суті права на доступ до суду, оскільки ці акти можуть бути оскаржені в суді їхніми адресатами, тобто суб'єктами, для яких відповідні акти створюють права та/чи обов'язки. Одним із завдань таких обмежень є недопущення розгляду в судах позовів третіх осіб в інтересах (або всупереч інтересам) адресатів індивідуальних актів. Це досягається законодавчо встановленими обмеженнями, які є пропорційними поставленій меті³.

Аналогічного правового висновку Верховний Суд дійшов й в інших ухвалах від 29.05.2019 в справі № 9901/284/19 та від 11.06.2019⁴ у справі № 9901/317/19⁵ за тотожного юридичного й фактичного складів справи.

Саме такий за змістом висновок *mutatis mutandis* (з лат. – зважаючи на розбіжності у фактичних обставинах) викладений й в постанові Великої Палати Верховного Суду від 09.04.2019 в справі № 9901/611/18⁶.

Справи стосовно правомірності індивідуальних актів, що оскаржуються адресатами відповідних актів, можна виділити в окрему групу спорів. Вони безпосередньо стосуються реалізації права громадян на публічну службу. Тож способом захисту в цьому випадку виступатиме подання позову про визнання протиправними та скасування указу Президента України як індивідуального акту.

Критичне ставлення до права Президента України скасовувати індивідуальні акти, зокрема укази про скасування номінаційних указів, зумовлене передусім тим, що процедура видання указу про скасування указів взагалі не передбачена жодним законом, тому з погляду дотримання належної правової процедури такий спосіб оформлення індивідуальних актів нелегітимний. Після призначення особи на певну посаду такий акт вже вважається реалізованим, дія такого акту вичерпується, тож його ревізія недопустима, оскільки порушується стабільність публічно-правових відносин і юридична певність. Це стверджується й юридичною позицією, викладеною в рішенні Конституційного Суду України від 23.06.1997 № 2-зп (справа № 3/35-313), згідно із якою за своєю природою ненормативні правові акти, на відміну від нормативних, встановлюють не загальні правила поведінки, а конкретні приписи, зверненні до окремого індивіда чи юридичної особи, застосовуються одноразово й після реалізації вичерпують свою дію (абзац 4 пункту 1 мотивувальної частини рішення).

³ Ухвала Верховного Суду від 29.05.2019 у справі № 9901/283/19 URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/82079505>

⁴ Ухвала Верховного Суду від 29.05.2019 у справі № 9901/284/19 URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/82079437>

⁵ Ухвала Верховного Суду від 11.06.2019 у справі № 9901/317/19 URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/82316204>

⁶ Постанова Великої Палати Верховного Суду від 09.04.2019 у справі № 9901/611/18 URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/81573942>

Також в рішенні Конституційного Суду України від 22.04.2008 № 9-рп/2008 в справі № 1-10/2008 вказано, що під час визначення природи «правового акту індивідуальної дії» правова позиція Конституційного Суду України ґрунтується на тому, що «правові акти ненормативного характеру (індивідуальної дії)» стосуються окремих осіб, «розраховані на персональне (індивідуальне) застосування» і після реалізації вичерпують свою дію (пункт 5 рішення).

Також з моменту видання указу про призначення особи на посаду, на неї поширюються гарантії трудового законодавства, зокрема й від незаконного звільнення. Тому фактично скасування указу про призначення означає припинення відповідних трудових відносин, і позов про визнання протиправним та скасування судом указу про скасування указу Президента про призначення особи на посаду публічного службовця і його поновлення на посаді є єдиним можливим способом захисту прав і свобод у такій ситуації.

Тож єдиним законним способом припинення правовідносин, пов'язаних із призначенням главою держави певної посадової особи, є її звільнення з посади з передбачених на те законом підстав. Будь-які ж публічно-владні рішення, які ухвалюються поза межами такої процедури, є свавільними.

Відповідні приклади у практиці Верховного Суду наразі відсутні. Однак висловлені тези підтверджуються деякими рішеннями судів апеляційної інстанції (скасування Президентом указу про призначення судді Конституційного Суду України)⁷.

Окрему групу спорів складають справи щодо законності указів про застосування персональних санкцій від 21 червня 2018 року та від 9 березня 2019 року (введення в дію рішення РНБО).

Наприклад, у справі № 9901/294/19 до Верховного Суду звернулося Товариство з обмеженою відповідальністю «Веза» з позовом до Президента України, у якому воно просило визнати протиправними та скасувати Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 19 березня 2019 року «Про застосування, скасування та внесення змін до персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)» № 82/2019 від 19 березня 2019 року стосовно введення в дію рядка 116 додатку 2 до рішення Ради національної безпеки і оборони України від 19 березня 2019 року «Про застосування, скасування та внесення змін до персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)» щодо застосування персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій) до ТОВ «Веза».

Підставою позову була незгода з указом Президента України стосовно вжитих заходів, що стосувалися Товариства, оскільки воно чи його керівний склад або кінцевий бенефіціар не мали та не мають на меті порушення державного ладу України⁸.

Такі укази також цілком слушно є предметом перевірки засобами адміністративної юстиції щодо їхньої законності, наявності легітимної мети їхнього ухвалення та пропорційності (у вузькому значенні як потреби дотримання балансу між конкурентними приватним інтересом їхнього адресата та суспільним інтересом щодо забезпечення загального соціального блага). Тобто тут адміністративним судом має застосовуватися трискладовий тест на пропорційність втручання у сутність (основний зміст) основоположного права задля запобігання сваволі публічного адміністрування та ефективності реалізації фундаментального права.

Аналіз рішень Верховного Суду у справах, в яких було відкрите провадження, дозволяє також виокремити окремі особливості практики правозастосування. Одна з них полягає в тому, що закон чітко окреслює межі повноважень Президента України й оскарження тих дій чи бездіяльності, що виходять за межі його компетенції, є підставою для відмови в позові.

Типовими є ті справи, що стосуються виконання повноважень, які не охоплюються президентською функцією.

⁷ Постанова Київського апеляційного адміністративного суду від 24.06.2009 у справі № 5/573 (2а-13995/08) URL: <http://reestr.court.gov.ua/review/4190019#>

⁸ Ухвала Верховного Суду від 29.05.2019 у справі № 9901/294/19 URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/82079328>

Зокрема, у справі № 9901/535/18 позивач звернувся до Верховного Суду як суду першої інстанції з позовом, у якому, серед іншого, просив визнати протиправною бездіяльність Президента України та Верховної Ради України, які в порушення чинного законодавства України після 21 травня 2015 року завчасно не ліквідували Прокуратуру України, а саме: Президент України не видав відповідний Указ, а Верховна Рада України не ухвалила відповідний Закон.

Верховний Суд зазначив, що стаття 106 Конституції України визначає повноваження Президента України та цей перелік є вичерпним. Одночасно для здійснення своїх повноважень Президент України створює консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби. Цьому конституційному положенню кореспондує ч. 2 ст. 19 Закону України «Про звернення громадян», яка передбачає, що у разі необхідності та за наявності можливостей розгляд звернень громадян покладається на посадову особу чи підрозділ службового апарату, спеціально уповноважені здійснювати цю роботу, в межах бюджетних асигнувань.

Відповідно до пп. 20 п. 4 Положення про Адміністрацію Президента України, затвердженого Указом Президента України від 02.04.2010 № 504/2010, Адміністрація організовує прийом громадян, які звертаються до Президента України, розгляд звернень громадян, а також звернень органів місцевого самоврядування, політичних партій та громадських організацій (у тому числі професійних спілок), підприємств, установ, інших організацій, здійснює облік і аналіз таких звернень, на основі аналізу звернень розробляє та подає Президенту України пропозиції щодо розв'язання порушених у них проблем. Отже, законодавством визначені орган та порядок розгляду цим органом звернень громадян, які адресовані Президенту України.

Суд звернув увагу на те, що захист прав та інтересів особи відбувається у встановленому законом порядку. Цей порядок передбачає, зокрема, розгляд звернення та надання письмової відповіді. Зазначені положення у спірних правовідносинах відповідачем не порушені.

Тому Суд дійшов висновку, що дії Президента України щодо порядку розгляду звернення позивача від 27.11.2017 були вчинені ним в межах, визначених Конституцією та законами України повноважень, у визначений законом спосіб; повноваження доручати розгляд звернень громадян Адміністрації Президента України, скеровувати його за належністю вчинено у зв'язку із здійсненням конституційних повноважень Президента України. Аргументи, на які посилався позивач як на підставу своїх вимог, не знайшли підтвердження, відповідач їх спростував та довів правомірність своїх дій.

Також у справі № 800/673/16 ТОВ «Котнар-М» подало до Вищого адміністративного суду України як суду першої інстанції позов до Президента України, третя особа – Міністерство юстиції України, в якому просило визнати протиправною бездіяльність Президента України щодо незабезпечення виконання статті 129-1 Конституції України Управлінням державної виконавчої служби Головного територіального управління юстиції у м. Києві з примусового виконання наказу Господарського суду Закарпатської області від 03.06.2016 у справі № 5/58.

Суд акцентував увагу на тому, що Президент України не є органом, який здійснює контроль за додержанням законодавства про виконавче провадження, правильністю, своєчасністю та повнотою вчинення виконавчих дій державними виконавцями. І з огляду на те, що порушені позивачем у зверненнях питання не входять до повноважень Президента України. Тому звернення підлягало пересиланню за належністю до Міністерства юстиції України, яке наділено зазначеними повноваженнями.

Тому Верховний Суд не вбачав підстав вважати, що Президент України щодо звернення позивача діяв не на підставі, не у межах повноважень та не у спосіб, що передбачені Конституцією України, та допустив протиправну бездіяльність⁹.

У справі № 9901/809/18 Верховний Суд розглянув адміністративний позов Громадської організації «Ініціативи майбутнього» до Президента України, в якому вона просила суд:

⁹ Рішення Верховного Суду від 06.02.2018 у справі № 800/673/16 URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/72324209>

1) зобов'язати Президента України оприлюднити на своєму офіційному веб-сайті інформацію щодо початку розгляду електронної петиції ГО «Ініціативи майбутнього» під назвою «Петиція до Президента України про внесення ПАТ «Альфа Банк» та групи компаній «АІС» до переліку юридичних та фізичних осіб, щодо яких було застосовано персональні спеціальні економічні та інші обмежувальні заходи, і зняття з ОСОБА_4 недоторканності» відповідно до вимог законодавства України;

2) визнати неправомірною бездіяльність Президента України щодо нерозгляду електронної петиції ГО «Ініціативи майбутнього» під назвою «Петиція до Президента України про внесення ПАТ «Альфа Банк» та групи компаній «АІС» до переліку юридичних та фізичних осіб, щодо яких було застосовано персональні спеціальні економічні та інші обмежувальні заходи, і зняття з ОСОБА_4 недоторканності»;

3) зобов'язати Президента України вчинити дії щодо розгляду електронної петиції ГО «Ініціативи майбутнього» під назвою «Петиція до Президента України про внесення ПАТ «Альфа Банк» та групи компаній «АІС» до переліку юридичних та фізичних осіб, щодо яких було застосовано персональні спеціальні економічні та інші обмежувальні заходи, і зняття з ОСОБА_4 недоторканності» відповідно до вимог законодавства України.

Верховний Суд підкреслив, що відповідно до Закону України «Про звернення громадян» звернення має бути адресоване тому органу державної влади чи посадовій особі, до повноважень яких належить вирішення порушених у зверненні питань, і, відповідно, розгляд такого звернення здійснюється відповідно до функціональних обов'язків органу чи посадової особи, якому вона адресована.

Тим часом Суд зважив, що відповідно до пункту 5 Указу Президента України № 523/2015 у разі, якщо порушені в електронній петиції питання стосуються не лише повноважень Президента України, а належать до повноважень також інших органів, відповідальний за організацію роботи з розгляду порушених в електронній петиції питань вносить Главі Адміністрації Президента України пропозиції щодо залучення в установленому порядку таких органів до опрацювання порушених в електронній петиції питань, створення для цього робочої групи із залученням представників заінтересованих органів.

Суд виходив з того, що питання щодо зняття депутатської недоторканності, як юридичної гарантії, що забезпечує депутатів від кримінального переслідування, арешту та притягнення до відповідальності, ініціюється Генеральним прокурором (виконувачем обов'язків Генерального прокурора), а згоду на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт надає Верховна Рада України.

Отже, вирішення цього питання не передбачає участі Президента України на будь-якому з його етапів, воно належить до повноважень інших органів¹⁰.

У справі № 800/580/17 Верховний Суд розглянув адміністративний позов, в якому просив визнати протиправною бездіяльність Президента України щодо повідомлення у строк, встановлений статтею 20 Закону України «Про звернення громадян», результатів розгляду його звернення від 20.10.2017 та суті ухваленого рішення, зобов'язати відповідача повідомити його про результати розгляду вказаного звернення та суть прийнятого рішення, а також зобов'язати Президента України забезпечити визначення Законом України прав оріярусів як корінного народу України.

Суд звернув увагу, що безпосередньо до повноважень Президента України не віднесено розгляд звернень громадян та надання на них відповіді у встановлені Законом України «Про звернення громадян» порядку, відсутність передбачених законом повноважень виключає можливість прийняття відповідних рішень, вчинення дій або ж бездіяльності, а тому вимоги позивача про визнання бездіяльності відповідача протиправною задоволенню не підлягають. До того ж з наданих суду доказів вбачається, що звернення позивача розглянуто і передано для надання відповіді повноважному органу, про що його повідомлено¹¹.

¹⁰ Рішення Верховного Суду від 04.12.2018 у справі № 9901/809/18 URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/78391607>

¹¹ Рішення Верховного Суду від 27.02.2019 у справі № 800/580/17 URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/72449023>

Як свідчить правозастосовна практика, Президент України також здійснює повноваження, процедура здійснення яких хоча й відбувається за його безпосередньої участі, проте вони (такі повноваження) мають несамостійний характер, і можливість їхньої реалізації Президентом узалежнюється від обов'язкової участі у процедурі ухвалення публічно-владних рішень дорадчих (консультаційних) органів, що ускладнює механізм захисту прав та свобод людини.

У справі № 9901/804/18 Верховний Суд розглянув адміністративний позов до Президента України, Адміністрації Президента України, в якому, з урахуванням заяви про уточнення позовних вимог, просив:

- зобов'язати Адміністрацію Президента України підготувати необхідні матеріали Президенту України для прийняття рішення про помилування ОСОБА_1 на строк двадцять років з відрахуванням двадцяти років із 2 травня 1999 року;

- зобов'язати Президента України прийняти рішення про помилування ОСОБА_1 на строк двадцять років з відрахуванням двадцяти років із 2 травня 1999 року;

- стягнути з Президента України та Адміністрації Президента України на користь ОСОБА_1 1 462 080 доларів США в гривнях за курсом Національного банку України на день виплати всього відшкодування.

- визнати бездіяльність Президента України протиправною стосовно відмови у розгляді клопотань про помилування та зобов'язати Президента України й керований ним відповідний орган взяти до розгляду клопотання про помилування.

Суд дійшов висновку, що клопотання про помилування і підготовлені Департаментом матеріали попередньо розглядаються Комісією при Президентові України у питаннях помилування та лише потім передаються на розгляд фактично Президенту України.

При цьому про клопотання, які не підлягають задоволенню за обставин, передбачених цим Положенням, Департамент спочатку доповідає Комісії, а Комісія доповідає Президентові України. Тобто тільки з дотриманням Департаментом процедури підготовки розгляду клопотання про помилування, яке скеровується з висновками та пропозиціями Комісії, за результатами попереднього розгляду клопотань про помилування і матеріалів, підготовлених Департаментом, Комісія вносить Президентові України пропозиції про застосування помилування.

Проте в матеріалах справи не було відомостей про відмову особисто Президентом України у розгляді клопотання про помилування позивача.

Водночас Суд звернув увагу на те, що відповідно до пункту 27 статті 106 Конституції України виключно Президент України здійснює помилування, та не може передавати свої повноваження іншим особам або органам. Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України, а згідно з частинами першою-другою статті 87 Кримінального кодексу України помилування здійснюється Президентом України стосовно індивідуально визначеної особи.

Отже, видання указу про помилування – це виключне повноваження Президента України стосовно індивідуально визначеної особи.

З огляду на викладене Суд дійшов висновку, що позивачем не доведена бездіяльність Президента України щодо нерозгляду клопотання про помилування, у зв'язку з чим відсутні підстави для зобов'язання його здійснити певні дії¹².

Аналогічні за змістом висновки сформовані також в рішенні Верховного Суду від 19.04.2018 у справі № 800/317/17¹³.

Окрім цього, важливим є те, що стверджуване порушення Президентом України права має бути реальним та стосуватися індивідуально виражених прав людини.

Наприклад, у справі № 800/203/17 позивач заперечував, з-поміж іншого, правомірність ухвалення Верховною Радою України постанови «Про надання згоди на звільнення Президентом України ОСОБА_9 з посади Генерального прокурора України», голосування за яку відбулося 29

¹² Рішення Верховного Суду від 18.02.2019 у справі №9901/804/18 URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/79973510>

¹³ Рішення Верховного Суду від 19.04.2018 у справі № 800/317/17 URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/73596559>

березня 2016 року, і свої мотиви він виклав в аспекті порушення конституційної процедури прийняття цього акта, що в підсумку впливає на його законність як такого.

Щодо цього Верховний Суд підкреслив, що бездіяльність Верховної Ради України як законодавчого органу і Президента України як гаранта Конституції України та загалом їх як суб'єктів забезпечення національної безпеки позивач вбачає у нежитті заходів реагування на непоодинокі випадки голосування народними депутатами України, у тому числі за названу постанову, з використанням карток відсутніх народних депутатів.

Тож, на думку Суду, невдоволення тим, як відбулося голосування у сесійній залі парламенту за постанову щодо звільнення ОСОБА_9 з посади Генерального прокурора України і намагання у такий спосіб змусити законодавчий орган дотримуватися процедури голосування недостатньо, щоб вимагати в судовому порядку його усунення.

Тому, зважаючи на завдання адміністративного судочинства України та юрисдикцію адміністративних судів, Верховний Суд дійшов висновку, що оскільки постанова ВРУ «Про надання згоди на звільнення Президентом України ОСОБА_9 з посади Генерального прокурора України» не створює безпосередньо для позивача правових наслідків і він не обґрунтував існування реального негативного впливу на його конкретні права та/чи інтереси від видання зазначеної постанови, це унеможлиблює застосування обраного ним юрисдикційного способу визнання бездіяльності ВРУ та Президента України протиправною. З огляду на це у позові було відмовлено.

Ускладнює можливість захисту також і та обставина, що значна частина повноважень і обов'язків має конституційно-правову природу, і з огляду на їхню нормативну регламентацію на підставі норм Конституції України предмет оскарження має значно звужений (усічений) формат.

Тож юрисдикцією адміністративного суду не охоплюються питання правомірності дій і бездіяльності Президента України, які за своєю правовою природою є об'єктом конституційного контролю, зокрема, що стосуються накладення главою держави вето стосовно ухвалених Верховною Радою України законів.

У справі № 9901/281/19 до Верховного Суду як суду першої інстанції надійшла позовна заява ОСОБА_1 до Президента України про:

- визнання позицій Президента України, викладених у листі з пропозиціями до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо заміни довічного позбавлення волі більш м'яким покаранням» незаконними та такими, що порушують основоположні принципи права, та скасування позицій Президента України, викладених у листі з пропозиціями до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо заміни довічного позбавлення волі більш м'яким покаранням».

У цій справі Суд сформулював позицію, за змістом якої повноваження Президента України щодо скерування законопроекту до Верховної Ради України для його розгляду та ухвалення з урахуванням висловлених Президентом України пропозицій щодо змісту ухваленого парламентом законопроектом, є конституційними повноваженнями глави держави, які він здійснює згідно зі встановленою Конституцією України процедурою ухвалення та розгляду законів, що вносяться до Верховної Ради України.

Крім того Суд зважив, що участь президента у законодавчому процесі як частина механізму стримувань і противаг, в межах якого він може застосувати інститут повернення закону до Верховної Ради України для його розгляду з урахуванням його пропозицій та зауважень, зумовлюється конституційною функцією глави держави як гаранта конституційних прав та свобод людини і є формою превентивного (запобіжного) контролю у сфері законодавчої діяльності, який спрямований на захист прав людини від потенційно свавільних рішень Верховної Ради України.

На підставі викладеного Верховний Суд дійшов висновку, що у процесі підписання листа з пропозиціями до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо заміни довічного позбавлення волі більш м'яким покаранням» і скерування його разом із вказаним Законом до Верховної Ради України для розгляду з урахуванням таких пропозицій, Президент України не виконував владних управлінських функцій, а реалізовував свої повноваження у сфері

законодавчої діяльності, а тому позовні вимоги щодо дій Президента України в процесі реалізації ним своїх конституційних повноважень в межах законотворчого процесу не підлягають розгляду в порядку адміністративного судочинства.

Також Суд зазначив, що невідповідність Конституції України (конституційність) актів, а також порушення встановленої Конституцією України процедури їхнього розгляду, ухвалення або набуття чинності, може бути підставою для ухвалення Конституційним Судом України рішення щодо їхньої неконституційності, що свідчить про виняткову юрисдикцію Конституційного Суду України щодо таких справ та неможливість їхнього розгляду у порядку адміністративного судочинства.

З огляду на це Суд зауважив, що юрисдикція адміністративних судів, і також й Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду як суду першої інстанції, не поширюється на спори про визнання протиправними дій чи бездіяльності Президента України, якщо позивач мотивує свої позовні вимоги порушенням встановленої Конституцією України процедури розгляду, ухвалення або набуття чинності законом чи невідповідністю приписів такого закону Конституції України.

Подібних за змістом висновків дійшов Верховний Суд й в своїх ухвалах від 13.05.2019 року (справа № П/9901/250/19), від 15.05.2019 у справі № 522/6226/19, від 28.05.2019 (справа № 9901/290/19), від 30.05.2019 у справі № 9901/291/19, а також Велика Палата Верховного Суду в постанові від 02.04.2018 у справі № 800/427/17 (П/9901/369/16).

Окремо треба звернути увагу на позицію Верховного Суду у справах, що стосуються вимог до Президента України про скасування указу Президента України від 21.05.2019 № 303/2019 «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів»¹⁴.

У цій категорії спорів Верховний Суд сформулював чітку позицію, зміст якої в концентрованому вигляді полягає в тому, що, зважаючи на правові підстави видання оскаржуваного Указу, його оцінка вимагатиме перевірки не щодо його законності, а щодо відповідності Конституції України, натомість у порядку адміністративного судочинства до Верховного Суду як суду першої інстанції можуть оскаржуватися тільки ті правові акти, дії чи бездіяльність, зокрема, Президента України, які ухвалено/вчинено/допущено у правовідносинах, в яких він реалізовує свої владні (управлінські) повноваження і які не вимагають перевірки на відповідність Конституції України за їхнім юридичним змістом і процедурою розгляду. Про таке зазначено в ухвалах Верховного Суду від 27.05.2019 у справі № 9901/278/19, від 28.05.2019 (справа № 9901/279/19), від 31.05.2019 у справі № 9901/288/19.

Тож можемо зробити обґрунтований висновок, що фактично такі дії чи бездіяльність взагалі перебувають поза межами судового контролю, тобто особа реально та ефективно не може скористатися жодною наявною юрисдикційною формою захисту прав та свобод.

Це впливає зі змісту компетенції як адміністративних судів, так і Конституційного Суду України. Адміністративний суд має юрисдикцію виключно щодо питань законності, тобто відповідності таких дій чи бездіяльності нормам законів. Натомість Конституційний Суд України має юрисдикцію стосовно перевірки на відповідність Конституції України (конституційність) тільки юридичних актів у формі рішень як-от указів та розпоряджень. Щодо дії чи бездіяльності експліцитно (текстуально) таких повноважень у нього немає.

Також постає питання щодо того, наскільки такі дії чи бездіяльність потенційно мають вплив на правовий статус певної особи і чи можуть вони взагалі розглядатися як предмет оскарження у межах судових процедур.

В площині оскарження дій та бездіяльності Президента, які мають конституційно-правову природу і впливають з конституційних повноважень та статусу глави держави, утворився

¹⁴ Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів: Указ Президента України від 21.05.2019 № 303/2019 URL: <https://www.president.gov.ua/documents/4492017-23382>

юрисдикційний вакуум, тобто спори з таким об'єктом оскарження взагалі перебувають поза межами судової компетенції і людина не може отримати захист у цій площині.

Це зумовлюється також і вимогами визнаної у західному конституціоналізмі доктрини політичного питання, оскільки значна частина повноважень Президента перебуває у площині політичної діяльності, яка ґрунтується на засадах плюралізму, а отже, можливий тільки істотно обмежений (звужений) судовий юрисдикційний контроль за її процесом та результатами.

Єдиним наразі відомим прецедентом, коли було визнано, що Президент України допустив протиправну бездіяльність щодо здійснення конституційних повноважень, пов'язаних з призначенням судді на посаду, стала справа № 9901/898/18, у якій Верховний Суд ухвалою від 13 червня 2019 року затвердив умови примирення сторін, викладені у спільній заяві про примирення сторін від 13 червня 2019 року, відповідно до яких:

- 1) Гольник Лариса Владленівна відмовляється від позовних вимог щодо стягнення матеріальної шкоди у сумі 57 076 грн,
- 2) натомість Президент України визнає, що у період з 18 травня 2018 року по 18 грудня 2018 року Президентом України було допущено протиправну бездіяльність, яка полягала у невиданні указу про призначення Гольник Лариси Владленівни на посаду судді Октябрського районного суду міста Полтави¹⁵.

Отже, розвиток доктрини й судової практики надалі має визначити концептуальні засади модернізації інституту адміністративного оскарження дій та бездіяльності глави держави з огляду на проаналізовану судову практику.

Список використаних джерел

Перелік юридичних документів:

1. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 09.04.2019 у справі № 9901/611/18 URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/81573942>
2. Постанова Київського апеляційного адміністративного суду від 24.06.2009 у справі № 5/573 (2а-13995/08) URL: <http://reestr.court.gov.ua/review/4190019#>
3. Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів: Указ Президента України від 21.05.2019 № 303/2019 URL: <https://president.gov.ua/documents/4492017-23382>
4. Про ліквідацію та утворення місцевих загальних судів: Указ Президента України від 20.12.2017 № 449/2017 URL: <https://president.gov.ua/documents/4492017-23382>
5. Про призначення А. Богдана Главою Адміністрації Президента України: Указ Президента України від 21.05.2019 № 304/2019 URL: <https://president.gov.ua/documents/3042019-27133>
6. Рішення Верховного Суду від 06.02.2018 у справі № 800/673/16 URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/72324209>
7. Рішення Верховного Суду від 04.12.2018 у справі № 9901/809/18 URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/78391607>
8. Рішення Верховного Суду від 27.02.2019 у справі № 800/580/17 URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/72449023>
9. Рішення Верховного Суду від 18.02.2019 у справі № 9901/804/18 URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/79973510>
10. Рішення Верховного Суду від 19.04.2018 у справі № 800/317/17 URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/73596559>
11. Ухвала Верховного Суду від 29.05.2019 у справі № 9901/283/19 URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/82079505>
12. Ухвала Верховного Суду від 29.05.2019 у справі № 9901/284/19 URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/82079437>
13. Ухвала Верховного Суду від 11.06.2019 у справі № 9901/317/19 URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/82316204>
14. Ухвала Верховного Суду від 29.05.2019 у справі № 9901/294/19 URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/82079328>
15. Ухвала Верховного Суду від 13.06.2019 у справі № 9901/898/18 URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/82406200>

References

List of legal documents:

1. Postanova Kyivivs'kogo apelyacijnogo administratyvnogo sudu vid 24.06.2009 u spravi # 5/573 (2a-13995/08) URL: <http://reestr.court.gov.ua/review/4190019#>
2. Postanova Velykoyi Palaty Verhovnogo Sudu vid 09.04.2019 u spravi # 9901/611/18 URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/81573942>
3. Pro dostrokovye pry'`nennya povnovazhen` Verhovnoyi Rady` Ukrainy` ta pry`znachennya pozachergovy`x vy`boriv: Ukaz Prezy`denta Ukrainy` vid 21.05.2019 # 303/2019 URL: <https://president.gov.ua/documents/4492017-23382>

¹⁵ Ухвала Верховного Суду від 13.06.2019 у справі №9901/898/18 URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/82406200>

4. Pro likvidaciyu ta utvorennya miscevyx zagalnyx sudiv: Ukaz Prezydenta Ukrayiny vid 20.12.2017 # 449/2017 URL: <https://president.gov.ua/documents/4492017-23382>
5. Pro pryznachennya A. Bogdana Glavoyu Administraciyi Prezydenta Ukrayiny: Ukaz Prezydenta Ukrayiny vid 21.05.2019 # 304/2019 URL: <https://president.gov.ua/documents/3042019-27133>
6. Rishennya Verhovnogo Sudu vid 06.02.2018 u spravi # 800/673/16 URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/72324209>
7. Rishennya Verhovnogo Sudu vid 04.12.2018 u spravi # 9901/809/18 URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/78391607>
8. Rishennya Verhovnogo Sudu vid 27.02.2019 u spravi # 800/580/17 URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/72449023>
9. Rishennya Verhovnogo Sudu vid 18.02.2019 u spravi # 9901/804/18 URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/79973510>
10. Rishennya Verhovnogo Sudu vid 19.04.2018 u spravi # 800/317/17 URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/73596559>
11. Ukhvala Verhovnogo Sudu vid 29.05.2019 u spravi # 9901/283/19 URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/82079505>
12. Ukhvala Verhovnogo Sudu vid 29.05.2019 u spravi # 9901/284/19 URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/82079437>
13. Ukhvala Verhovnogo Sudu vid 11.06.2019 u spravi # 9901/317/19 URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/82316204>
14. Ukhvala Verhovnogo Sudu vid 29.05.2019 u spravi # 9901/294/19 URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/82079328>
15. Ukhvala a Verhovnogo Sudu vid 13.06.2019 u spravi # 9901/898/18 URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/82406200>

УДК 342.8

doi.org/10.30970/jcl.1.2019.3



Олена Олькіна

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного права
Національного університету «Одеська юридична академія»,
Одеса, Україна
ORCID <https://orcid.org/0000-0002-2508-1869>

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА ПРИРОДА ВИБОРЧИХ КОМІСІЙ ЗА СТАНДАРТАМИ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ МОДЕЛІ КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ

THE CONSTITUTIONAL AND LEGAL NATURE OF THE ELECTION COMMISSIONS ACCORDING TO THE STANDARDS OF THE EUROPEAN MODEL OF CONSTITUTIONALISM

Olena Olkina

National University "Odessa Law Academy", Ukraine

Abstract | The article is devoted to the formation of the concept of the constitutional and legal nature of election commissions according to the standards of the European model of constitutionalism, formed by the Venice Commission. The organizational and legal form of the election commission as a legal entity of public law, an independent state-government institution with a representative character that can form the electoral power, and a temporary nature of functioning for territorial and district election commissions is characterized. The interaction of election commissions with the system of executive power in Ukraine is considered. The sign of independence of election commissions is analyzed, which is manifested in the special order of formation of their personal composition and early termination of the powers of their individual members, as well as in the presence of independent powers of authority and material and financial independence. The signs of collegiality, which is implemented in the order of decision-making by election commissions, are investigated and should be supported by two-thirds of the members of the relevant commission; competence consisting in special legal knowledge and practical skills in execution of the electoral process, the establishment of stricter qualification requirements for members of the Central Election Commission; transparency and openness.

The challenging issues of ensuring the independence of election commissions have been identified and suggestions have been developed on the prospective directions for improving the constitutional and legal status of electoral commissions in Ukraine, in particular the procedure for the formation of the personal composition of the Central Election Commission by representatives of various branches of power and expansion of its powers with the aim of forming a separate branch of the electoral power, as well as improvement of the constitutional and legal regulation of the practical activities of other electoral commissions.

Keywords: elections, election subjects, election commission, electoral power, organization and holding the elections.

Анотація | Статтю присвячено формуванню концепту конституційно-правової природи виборчих комісій за стандартами європейської моделі конституціоналізму, сформованими Венеціанською комісією. Охарактеризовано організаційно-правову форму виборчої комісії як юридичної особи публічного права, самостійного державно-владного інституту з представницьким характером, що може формувати виборчу владу, та тимчасовим характером функціонування для окружних (територіальних) і дільничних виборчих комісій. Розглянуто взаємодію виборчих комісій з системою виконавчої влади в Україні. Проаналізовано ознаку незалежності виборчих комісій, що проявляється в особливому порядку формування їх персонального складу та дострокового припинення повноважень окремих їх членів, а також у наявності самостійних владних повноважень і матеріально-фінансової самостійності. Досліджено ознаки: колегіальності, яка втілюється в порядку прийняття рішень виборчими комісіями та повинна бути підтримана двома третинами членів відповідної комісії; компетентності, що полягає в особливих юридичних знаннях та практичних навичках здійснення виборчого процесу, встановленні підвищених кваліфікаційних вимог до членів Центральної виборчої комісії; прозорості та відкритості.

Виявлено проблемні аспекти забезпечення незалежності виборчих комісій та розроблено пропозиції щодо перспективних напрямів вдосконалення конституційно-правового статусу виборчих комісій в Україні, зокрема порядку формування персонального складу Центральної виборчої комісії представниками різних гілок (галузей) влади та розширення її повноважень з метою формування окремої гілки (галузі) виборчої влади, а також вдосконалення конституційно-правового регулювання практичної діяльності виборчих комісій нижчого рівня.

Ключові слова: вибори, суб'єкти виборчого процесу, виборчі комісії, виборча влада, організація й проведення виборів.

Розвиток демократії в Україні неможливий без проведення виборів представницьких органів державної влади та місцевого самоврядування. У цьому процесі найважливішу роль відіграє відтворення відповідності волі виборців у офіційно проголошених результатах виборів, що повинно забезпечуватися діяльністю спеціальних суб'єктів – виборчих комісій різних рівнів.

Однак сучасна вітчизняна виборча практика свідчить про те, що з боку різних політичних сил та державних інститутів відбуваються спроби незаконно вплинути на результат виборів та функціонування виборчих комісій. Крім того, триваюча реформа виборчого законодавства, його кодифікація та уніфікація правових норм щодо статусу виборчих комісій актуалізує переосмислення їхньої природи та ролі в організаційному механізмі народовладдя в Україні, що дозволить вирішити ряд проблем, пов'язаних з діяльністю виборчих комісій під час організації проведення виборів та референдумів.

Дослідженням функціонування виборчих комісій в Україні займалися такі науковці як Н. Богашева, М. Бучин, А. Войцеховська, Ю. Ключковський, Л. Козодой, К. Осадчук, І. Тимошенко та інші. У працях названих авторів висвітлено окремі аспекти формування виборчих комісій, їхніх повноважень та відповідальності, але проблема визначення конституційно-правової природи виборчих комісій повністю не вирішена. Крім того, залишається відкритим питання відповідності статусу виборчих комісій в Україні стандартам європейської моделі конституціоналізму, а також закріплення механізмів забезпечення незалежності та неупередженості у діяльності виборчих комісій.

Мета даної статті полягає у формуванні цілісної концепції конституційно-правової природи виборчих комісій за стандартами європейської моделі конституціоналізму та вдосконаленні конституційно-правового регулювання їхнього функціонування для забезпечення демократичності проведення виборів в Україні.

Варто погодитись з О.М. Бориславською у тому, що «Венеційська комісія відіграла важливу роль у просуванні тих принципів, які лежать в основі функціонування Ради Європи, та суттєво вплинула на розвиток європейської моделі конституціоналізму. Хоча її акти формально не мають обов'язкової сили, проте вони суттєво впливають на приведення національних конституційних

систем до рівня європейських стандартів прав людини, демократії та верховенства права. Сила актів Венеційської комісії значною мірою зумовлена її авторитетом, що підтримується не тільки статутними органами Ради Європи, але й Європейського Союзу»¹. Саме тому ключовими орієнтирами для визначення конституційно-правової природи виборчих комісій в Україні з урахування стандартів європейської моделі конституціоналізму мають бути документи Венеційської комісії.

Концептуалізація конституційно-правової природи виборчих комісій зумовлює необхідність виокремлення та проведення аналізу наскрізних сутнісних ознак, що відрізняють їх від інших суб'єктів конституційних правовідносин, які відповідають за динаміку європейської моделі конституціоналізму.

Першою ознакою, яка визначає конституційно-правову природу виборчих комісій, є їхня організаційно-правова форма.

Традиційно комісії відносяться до колективних суб'єктів права. Виходячи зі змісту запропонованого О.А. Паращевіною визначення колективного суб'єкта права як «правової особи з колективною правовою формою організації, що набуває правосуб'єктності з моменту її визнання або реєстрації, засновниками (учасниками) якої можуть бути фізичні і юридичні особи, соціальні спільноти та їх об'єднання»², можна зробити висновок, що виборчі комісії є правовими особами. Однак категорія «правові особи» не є усталеною ні в юридичній науці, ні в чинному законодавстві.

В.Д. Яворський визначає колективні суб'єкти виборчого права як «організовані, відокремлені групи громадян, наділені правами виступати у виборчих правовідносинах єдиною персоніфікованою спільнотою»³. На думку Л.М. Козодоя, суб'єктом виборчого процесу в Україні, зокрема, є «колектив людей, який утворений відповідно до законодавства, має певну організаційну структуру, здатну виявляти єдину волю та визначати мету своєї діяльності, пов'язану з реалізацією свого активного чи пасивного виборчого права або забезпечувати реалізацію виборчого права іншими суб'єктами виборчого процесу і яка може вступати в правові відносини як єдина особа (фізична чи юридична), наділена законодавством виборчо-процесуальною правоздатністю, дієздатністю та деліктоздатністю»⁴.

Зі змісту наведених позицій можна виділити спільні властивості колективних суб'єктів виборчих правовідносин, у тому числі і виборчих комісій (створених у встановленому чинним законодавством України порядку; фіксований характер участі, організаційна єдність, наявність специфічних функцій, обумовлених метою створення), які характеризують їх як юридичних осіб.

Крім того, Центральна виборча комісія є юридичною особою на підставі частини третьої статті 1 Закону «Про Центральну виборчу комісію»⁵. Статус юридичної особи мають окружні комісії загальнонаціональних виборів (частина четверта статті 22 Закону «Про вибори Президента України»⁶, частина п'ята статті 25 Закону «Про вибори народних депутатів України»⁷). Водночас дільничні виборчі комісії, утворені під час будь-яких виборів, не мають статусу юридичної особи.

За твердженням Н. Богашевої та Ю. Ключковського «статус юридичної особи для виборчої комісії як цивільно-правовий є допоміжним порівняно з її основним – публічно-правовим статусом як державного органу. Він лише забезпечує участь виборчої комісії у цивільному обігу, надаючи

¹ Бориславська О. М. Вплив Ради Європи та Європейського Союзу на формування європейської (континентальної) моделі конституціоналізму. Правова держава. 2016. №24. С. 46.

² Паращевіна О.А. Деякі проблеми класифікації колективних суб'єктів права. Актуальні проблеми держави і права. 2011. № 62. С. 651-658.

³ Яворський В.Д. Суб'єкти виборчого права України: поняття, ознаки та їх види. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2002. № 4. С. 48.

⁴ Козодой Л.М. Конституційно-правовий статус суб'єктів виборчого процесу в Україні : дис... канд. юрид. наук : 12.00.02. 2006. С. 68.

⁵ Про Центральну виборчу комісію: Закон України № 1932-IV від 30.06.2004 р. (в редакції від 13.06.2012 р.) URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1932-15>

⁶ Про вибори Президента України: Закон України № 474-XIV від 05.03.1999 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-14>

⁷ Про вибори народних депутатів України: Закон України № 4061-VI від 17.11.2011 р. Відомості Верховної Ради України. 2012. № 10-11. Ст. 73.

можливість розпоряджатися бюджетними коштами, наданими у її розпорядження для матеріально-технічного та кадрового забезпечення підготовки та проведення виборів. У цьому сенсі більш доцільне формулювання – «виборча комісія має цивільно-правовий статус юридичної особи» (а не «...є юридичною особою»)⁸.

Однак з цим важко погодитись тому, що категорія «юридична особа» є загальновизнаною у теорії держави та права, а також використовується для позначення певної групи суб'єктів конституційного права. Так, право юридичних осіб приватного права на подання конституційної скарги встановлюється чинним Законом України «Про Конституційний Суд України», а Законом України «Про громадські об'єднання» передбачається їхнє право бути засновниками та учасниками громадських спілок. Статус юридичної особи надає можливість бути суб'єктом різних правовідносин, у тому числі трудових, адміністративних, бути позивачем та відповідачем у суді, нести самотійну відповідальність.

Враховуючи викладене, відсутність статусу юридичної особи у дільничних виборчих комісій є прогалиною у нормативно-правовому регулюванні, що призводить до обмеження кола правовідносин, учасником яких вона може бути, а також до нівелювання їхньої незалежності та можливості неправомірного впливу зі сторони виборчих комісій вищого рівня, що може негативно вплинути на хід та результат виборчого процесу.

Водночас усі виборчі комісії створюються в особливому передбаченому законодавством порядку, а їхній персональний склад формується на підставі підзаконного нормативно-правового акту, зокрема призначення членів Центральної виборчої комісії фіксується у постанові Верховної Ради України. Крім того, виборчі комісії різних рівнів володіють владними повноваженнями та приймають підзаконні нормативно-правові акти, обов'язкові до виконання на території України, що свідчить про необхідність їх віднесення до юридичних осіб публічного права.

Більше того, як чинне виборче законодавство, так і проект Виборчого кодексу України, схвалений у першому читанні, називають виборчі комісії державними органами. Так, Центральна виборча комісія є постійно діючим колегіальним державним органом, який діє на підставі Конституції України, цього Кодексу та інших законів України і наділений повноваженнями щодо організації підготовки і проведення загальнонаціональних та місцевих виборів, всеукраїнського і місцевих референдумів в порядку та в межах, встановлених цим Кодексом та іншими законами України (ч. 1 ст. 51 проекту Виборчого кодексу України). Виборчі комісії є спеціальними державними колегіальними органами, уповноваженими організувати підготовку та проведення виборів і забезпечувати реалізацію виборчих прав громадян України, додержання та однакове застосування виборчого законодавства України (ч. 1 ст. 52 проекту Виборчого кодексу України)⁹.

У зв'язку з означеною легальною позицією щодо статусу виборчих комісій для визначення їхньої конституційно-правової природи потрібно зупинитися на питанні їх приналежності до певної гілки (галузі) державної влади.

Н. Богашева та Ю. Ключковський вважають, що «виборчі комісії як органи управління виборчим процесом (чи органи адміністрування виборів) потрібно відносити до галузі виконавчої влади... у цьому випадку поняття «виконавча влада» належить розуміти широко – як сукупність усіх органів державної влади, які здійснюють функцію державного управління (організаційно-розпорядчу, контролю в державному управлінні, регуляторну і т. п.), однак не законодавчу і не судову функції державної влади... природа компетенції таких органів (організаційно-розпорядчих, контрольних чи регуляторних повноважень) фактично зводиться до діяльності з правозастосування, що є основною ознакою виконавчої влади»¹⁰.

⁸ Богашева Н., Ключковський Ю. Виборчі комісії в системі поділу влади. Науковий вісник Чернівецького університету: Збірник наук. праць. Вип. 641: Правознавство. 2012. С. 116.

⁹ Проект Виборчого кодексу України № 3112-1 від 02.10.2015р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56671

¹⁰ Богашева Н., Ключковський Ю. Виборчі комісії в системі поділу влади // Науковий вісник Чернівецького університету: Збірник наук. праць. Вип. 641: Правознавство. 2012. С. 117-118.

Проте наведена позиція суперечить чинному конституційному законодавству України. Оскільки, відповідно частини першої статті 113 Конституції України «Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади»¹¹, а уся система органів виконавчої влади підпорядковується уряду. Перераховані вказаними авторами в якості аргументів – організаційно-розрахункові, контрольні та регуляторні повноваження – належать представникам усіх гілок влади, тому що вони є органами державної влади. Адже саме ці характеристики відрізняють органи державної влади від інших суб'єктів конституційних правовідносин.

Аналізуючи зміст положень Конституції України та чинного виборчого законодавства щодо статусу виборчих комісій, можна дійти висновку, що вони не входять до жодної з гілок (галузей) влади, так як і Президент України.

Однак відносини між вищими і нижчими виборчими комісіями можуть розвиватися тільки на основі форм і методів державного управління. У зв'язку з цим видається вдалою позиція Д. Розенблума, за якою «державне управління – це використання теоретичного надбання менеджменту, політичної науки і правничої сфери та приведення в дію відповідних механізмів для виконання законодавчих, виконавчих і судових управлінських обов'язків при здійсненні регуляторних і обслуговуючих функцій в інтересах усього суспільства чи його окремих сегментів»¹². Автор справедливо наголошує на тому, що усі гілки (галузі) державної влади є вторинними, обслуговуючими стосовно до першоджерела – волі народу, а проведення виборів та референдумів є однією з першочергових безпосередніх потреб народу, формами реалізації народовладдя.

Водночас досить цікавою є пропозиція щодо виокремлення окремої гілки (галузі) державної влади – виборчої влади. Так, К. О. Осадчук зауважує, що «суб'єкт виборчої влади – система державних органів, які наділені спеціальними повноваженнями та основною функцією яких є сприяння здійсненню виборчого права громадянами шляхом створення умов для організації та проведення виборів, а також недопущення порушення виборчого законодавства»¹³. При цьому, оскільки «органи, які безпосередньо здійснюють виборчі процедури (виборчі комісії), фактично не залучені до формування політики у виборчій сфері (це здійснюють інші інституції, зокрема парламент), то говорити про управління виборчим процесом можна лише в контексті здійснення певних управлінських дій у його вузькому розумінні – адміністрування виборчого процесу»¹⁴.

Дійсно, змістом діяльності виборчих комісій є управління виборчим процесом, а не формування державної політики у цій сфері, адже парламент затверджує вид виборчої системи у виборчому законодавстві. Однак функціонування системи незалежних виборчих комісій, які здійснюють взаємозв'язок між суспільством і органами публічної влади та забезпечують легітимність, автентичність і чесність виборів, є гарантією встановлення та реалізації справжньої волі Українського народу на виборах та референдумах, тобто невід'ємним елементом механізму народовладдя.

Крім того, про особливе місце виборчих комісій всіх рівнів у державному механізмі України свідчить особливий політично-представницький характер формування їх персонального складу. Так, згідно з ч. 3 ст. 23 Закону України «Про вибори Президента України» подання стосовно кандидатур до складу окружних виборчих комісій (по одній особі до однієї виборчої комісії від одного кандидата) вносяться кандидатами на пост Президента України, які зареєстровані у Центральній виборчій комісії¹⁵. Відповідно до ч. 2 ст. 27 Закону України «Про вибори народних депутатів України» суб'єктами подання кандидатур до складу окружних виборчих комісій є: політична партія,

¹¹ Конституція України: Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. База даних Законодавство України / ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vp/page>

¹² Rosenbloom D. H. Public Administration: Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector / D. H. Rosenbloom. – New York : Random House, 1986. 6 p.

¹³ Осадчук К. О. Виборча влада як самостійна гілка державної влади: загальнотеоретичне дослідження : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Одеса, 2016. С. 113.

¹⁴ Осадчук К. О. Виборча влада як самостійна гілка державної влади: загальнотеоретичне дослідження : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01.. Одеса, 2016. С. 117.

¹⁵ Про вибори Президента України: Закон України № 474-XIV від 05.03.1999 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-14>

депутатська фракція якої зареєстрована в Апараті Верховної Ради України поточного скликання; політичні партії – суб'єкти виборчого процесу, кандидати у депутати від яких зареєстровані у загальнодержавному окрузі¹⁶.

При цьому, участь політичних партій у формуванні виборчих комісій відображає в їх природі представницьку (громадську) складову, яка мінімізується здебільшого включенням до складу виборчих комісій представників тих політичних партій, які вже інституціоналізовані до владної вертикалі представницьких і виконавчих органів державної влади.

Отже, до здійснення публічного адміністрування усього виборчого процесу в Україні залучені й представники громадянського суспільства, що обумовлює складну організаційно-правову форму виборчих комісій як юридичної особи публічного права, самостійного державно-владного інституту з представницьким характером.

Другою ознакою, яка визначає конституційно-правову природу виборчих комісій та їхнє місце у державному механізмі України, у тому числі формування окремої гілки (галузі) державної влади – виборчої влади, є незалежність.

Як зазначає Венеційська комісія: «Кодекс належної практики у виборчих справах» ставить вимогу щодо незалежності виборчих комісій у державах з невеликим досвідом організації демократичних виборів. Позитивним зрушенням є те, що формально незалежні виборчі комісії є вже звичними у державах Центральної та Східної Європи. Заснування незалежних виборчих комісій можна розглядати як важливий крок до зміцнення безсторонності та нейтральності процесу виборчого адміністрування¹⁷.

За незалежної моделі управління виборчим процесом займаються переважно постійні органи управління на центральному рівні, що співіснують з тимчасовими, підпорядкованими їм, виборчими комісіями на регіональному чи місцевому рівні (це можна спостерігати на вітчизняному досвіді організації та проведення виборів)¹⁸. Спираючись на дані дослідження, проведеного Міжнародним інститутом демократії та сприяння виборам у 2006 р.¹⁹, слід звернути увагу на те, що з 48 держав Європи 48% (23 країни) застосовують незалежну модель, 33% – урядову і 19% – змішану модель управління виборчим процесом.

Водночас незалежність виборчих комісій як ознака їхньої конституційно-правової природи втілюється у таких характеристиках:

1. Самостійний конституційно-правовий статус, який включає відповідну нормативно-правову регламентацію порядку їх створення, повноважень та відповідальності, що зумовлює необхідність вдосконалення чинного виборчого законодавства.
2. Особливий порядок формування персонального складу виборчих комісій та притягнення до відповідальності, у тому числі їх окремих членів. Так, згідно з положеннями Доповіді про виборче законодавство та виборчу адміністрацію в Європі (CDLAD(2006)018), «навіть якщо членів комісії призначають інші інституції (а не органи виконавчої влади), de facto ці інституції можуть підлягати урядовому контролю. Для уникнення цього ризику можна прийняти три можливі рішення:
 - а) Важливо, щоб не усі члени комісії призначалися одним органом. «Суміш» інституцій, які залучені до процесу номінації членів комісії, є тепер правилом, що застосовується в Європі у нових демократіях або демократіях, що розвиваються.

¹⁶ Про вибори народних депутатів України: Закон України № 4061-VI від 17.11.2011 р. Відомості Верховної Ради України. 2012. № 10-11. Ст. 73.

¹⁷ Європейський демократичний доробок в галузі виборчого права: Матеріали Венеційської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи : пер. з англ. / За ред. Ю. Ключковського. Вид. 2е. Київ, 2009. С. 146.

¹⁸ Козодой Л. М. Конституційно-правовий статус суб'єктів виборчого процесу в Україні : дис... канд. юрид. наук : 12.00.02. 2006. С. 56.

¹⁹ An Overview of the International IDEA Handbook of Electoral Management Design / A.Wall, A. Ellis, A.Ayoub and others – Stockholm : International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2006. P. 4.

б) Вважається корисним, якщо хоча б деякі члени комісії призначаються неполітичними інституціями, які визнаються нейтральними. У деяких державах для такого завдання є придатними спеціальні судові органи. Важливо, що Венеціанська комісія заохочує включення судових органів у процес призначення виборчих комісій, наприклад у Вірменії.

с) Якщо деякі або всі члени комісії призначаються парламентом або політичними партіями, необхідно досягти балансу між проурядовими партіями та партіями опозиції. Однак у деяких державах проурядовим партіям досі надається перевага при створенні комісії. Положення про постійне або розширене членство у виборчих комісіях для включення представників партій часто розглядається як ефективна система гарантування стримувань та противаг у виборчому процесі. Основною ідеєю є те, що одна партія спостерігає за іншою. Проурядові та опозиційні партії, які представлені у виборчій комісії, можуть контролювати одна одну. Тісно пов'язаним із номінацією партійних представників до виборчих комісій є ризик політизації роботи комісії. У таких випадках члени комісії діють більше в інтересах своєї партії, ніж у інтересах електорату. Наслідки можуть бути серйозними: у деяких державах роботі комісії заважали партійні конфлікти та партійне втручання. У таких випадках інтеграція непартійних членів може сприяти деполітизації комісії та її більш професійній діяльності. Більше того, незалежність комісії може бути посилена призначенням членів комісії на фіксований (і достатньо довгий) період часу та заборону їхнього звільнення без обґрунтованих підстав. Відповідно до «Кодексу належної практики у виборчих справах», загалом органи, що призначають членів виборчих комісій, мають бути позбавлені права вільно їх відкликати, оскільки це може спричинити сумніви у їх незалежності»²⁰.

Незалежні центральні виборчі комісії, сформовані на експертній основі, теоретично найкраще відповідають принципу неупередженості, а незалежні центральні органи управління виборчим процесом, сформовані на партійній основі, можуть мати труднощі з тим, щоб здобути довіру громадськості. Така ситуація може мати місце в країнах, де традиційно система державної служби не позбавлена впливу партій²¹.

Виходячи зі змісту наведених стандартів європейської моделі конституціоналізму, з метою посилення незалежності, неупередженості та кваліфікованості виборчих комісій, можна запропонувати конституційну модернізацію повноважень та порядку формування персонального складу Центральної виборчої комісії як органу, що очолює систему виборчих комісій та комісій з референдуму, забезпечує однакове застосування законодавства України про вибори і референдуми на всій території України шляхом доповнення ст. 71 Конституції України такого змісту:

«Центральна виборча комісія організовує підготовку і проведення виборів до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, всеукраїнського і місцевих референдумів, очолює систему виборчих комісій та комісій з референдуму.

До складу Центральної виборчої комісії входять п'ятнадцять членів. Президент України, Верховна Рада України та з'їзд суддів України призначають по п'ять членів Центральної виборчої комісії строком на сім років без права бути призначеним повторно.

Відбір кандидатур на посаду члена Центральної виборчої комісії здійснюється на конкурсних засадах у визначеному законом порядку.

Членом Центральної виборчої комісії може бути громадянин України, який на день призначення досяг тридцяти років, має вищу юридичну освіту, є компетентним, добросовісним та володіє державною мовою.

Член Центральної виборчої комісії не може належати до політичних партій, профспілок, брати участь у будь-якій політичній діяльності, мати представницький мандат, обіймати будь-які

²⁰ Європейський демократичний доробок в галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи : пер. з англ. / За ред. Ю. Ключковського. Вид. 2е. Київ, 2009. С. 148-149.

²¹ An Overview of the International IDEA Handbook of Electoral Management Design / A.Wall, A. Ellis, A.Ayoub and others – Stockholm : International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2006. P. 23.

інші оплачувані посади, виконувати іншу оплачувану роботу, крім наукової, викладацької чи творчої.

Рішення про звільнення з посади члена Центральної виборчої комісії у випадках, встановлених законом, ухвалюється щонайменше двома третинами від її конституційного складу».

Пропоновані зміни дозволять не тільки зміцнити незалежність виборчих комісій від інших органів державної влади, зокрема через неможливість звільнення їхніх членів або блокування роботи через не призначення окремих членів у встановлені строки, а й деполітизує та професіоналізує діяльність Центральної виборчої комісії. Вимога добросовісності до членів Центральної виборчої комісії легітимізує їхню діяльність, забезпечить взаємозв'язок з громадськістю.

3. Незалежне коло повноважень, обов'язковість рішень і можливість їх скасування лише у судовому порядку за законною процедурою.

Втілення даної характеристики у діяльності виборчих комісій є частковим, оскільки відповідно до чинних конституційних норм початок виборчого процесу, оновлення складу представницьких органів відбувається за ініціативою інших державних органів. Так, Верховна Рада України призначає вибори Президента України у строки, передбачені цією Конституцією (п. 7 ст. 85 Конституції України), а Президент України призначає позачергові вибори до Верховної Ради України у строки, встановлені цією Конституцією (п. 7 ст. 106 Конституції України)²².

При цьому, у Конституції України не передбачена відповідальність вказаних суб'єктів за відсутність або несвоечасність реалізації названих повноважень, що може бути викликана суб'єктивними та об'єктивними факторами, наприклад припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України та недостатня кількість голосів народних депутатів України, що потрібні для схвалення відповідної постанови, політичними мотивами тощо. Однак внаслідок таких дій відбувається порушення права громадян України на участь в управлінні державними справами шляхом участі у виборах та референдумах.

Фактично початок виборчого процесу у зв'язку із завершенням строку повноважень представницьких органів державної влади та місцевого самоврядування – це організаційне рішення, воно повинно прийматись саме Центральною виборчою комісією, що вимагає відповідних конституційних змін.

Крім того, доцільно викласти ч. 2 ст. 72 Конституції України у такій редакції: «Всеукраїнський референдум за народною ініціативою проголошується Центральною виборчою комісією на вимогу не менш як трьох мільйонів громадян України, які мають право голосу, за умови, що підписи щодо призначення референдуму зібрано не менш як у двох третинах областей і не менш як по сто тисяч підписів у кожній області».

Таким чином, задоволення народної ініціативи щодо вирішення певного загальнонаціонального питання на всеукраїнському референдумі та обов'язкова реалізація його результату не буде залежати від бажання чи небажання Президента України його проголосувати через особисті мотиви, а також не буде затягування процесу його проведення.

4. Матеріально-фінансова самостійність забезпечена постійним безпосереднім фінансуванням з бюджету на основі спеціально виділених і закріплених в бюджеті коштів дозволяє ефективно працювати Центральній виборчій комісії у міжвиборчий період над питаннями роз'яснення виборчого законодавства України, інформування населення про їх виборчі права, а також навчання потенційних членів інших рівнів виборчих комісій.

Третьою ознакою, яка визначає конституційно-правову природу виборчих комісій, є їх колегіальність.

Європейське виборче право сприймає колегіальність у роботі комісій як аксіому. Адже європейські експерти вже давно наголошують, що прийняття рішень виборчими комісіями має відбуватись не простою більшістю голосів — воно має ґрунтуватись на консенсусі. Зокрема, у Кодексі належної практики у виборчих справах відмічалось побажання, щоб виборчі комісії ухвалювали

²² Конституція України: Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. База даних Законодавство України / ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vp/page>

рішення кваліфікованою більшістю голосів або консенсусом²³. З цього ж приводу у доповіді Венеційської комісії про виборче законодавство та виборчу адміністрацію в Європі відзначається, що діяльність комісії та її рішення повинні бути орієнтованими на консенсус²⁴. «Кодекс належної практики у виборчих справах» вказує, що мало б сенс прийняття рішень кваліфікованою (2/3) більшістю для того, щоб сприяти дебатам між партіями більшості та меншості. Бажаним є досягнення рішень шляхом консенсусу (CDL-AD (2002) 023rev, абз. 80). У різних випадках Венеційська комісія рекомендувала запровадження вищого кворуму та/або кваліфікованої більшості для підвищення залученості у рішеннях виборчих комісій (CDL-AD (2003) 021, абз. 12; CDL-AD (2004) 016 rev, абз. 12).

Аналіз виборчих законів дозволяє говорити про уніфікований підхід законодавця у питанні визначення статусу виборчих комісій як колегіальних органів, рішення яких приймається відкритим голосуванням більшістю голосів від складу комісії. Тому для його приведення ознаки колегіальності виборчих комісій у відповідність зі стандартами європейської моделі конституціоналізму доцільно підвищити кворум прийняття рішень на рівні Центральної виборчої комісії до кваліфікованої більшості від її законодавчого (можливо, в майбутньому конституційного) складу.

Четвертою ознакою, яка визначає конституційно-правову природу виборчих комісій є їх компетентність.

Компетентність у даному випадку – це передусім спроможність виборчих комісій правильно, у відповідності з чинним законодавством, організувати вибори та референдуми, вирішувати конфліктні питання, надавати якісну допомогу в реалізації виборчих прав громадян України.

К. Афанасьєв пропонує вважати члена виборчої комісії тимчасовим державним службовцем із певним обсягом його компетенції²⁵, оскільки його статус тяжіє до статусу державного службовця. Не зупиняючись на відмінностях між статусом державного службовця та члена виборчої комісії, крім Центральної виборчої комісії, слід наголосити на тому, що незважаючи, як правило, на відсутність трудових відносин між виборчою комісією та її членом, його діяльність підпорядкована нормам чинного виборчого законодавства та рішенням виборчих комісій.

Передусім члени виборчих комісій мають бути обізнані у поточному законодавстві та мати необхідні навички для управління виборами, аби не допустити у своїй діяльності порушень. Законодавство більшості розвинених країн встановлює особливі кваліфікаційні вимоги до членів виборчих комісій. Зокрема, кандидат на посаду голови комісії має бути суддею у таких країнах, як Македонія, Польща, Румунія. Обов'язковим є включення до складу комісій осіб у відповідній кількості, що мають вищу юридичну освіту, які своєю підготовкою сприятимуть покращенню ефективності діяльності комісії та зростанню відповідальності її членів за виконувану ними роботу (Румунія, Литва, Німеччина та ін.)²⁶.

Венеційська комісія рекомендує навчальні курси, особливо для членів комісій нижчого рівня. «Члени виборчих комісій повинні отримати загальне тренування на всіх рівнях виборчої адміністрації. Таке тренування повинно бути також доступним для членів комісій, що призначені політичними партіями» (CDL-AD (2002) 023rev, абз. 84). Програми підготовки для членів виборчих комісій є тим часом спільними для усіх нових демократій в Європі. Існує одностайна думка, що рання та ґрунтовна підготовка суттєво підвищить професіоналізм та довіру до виборчої

²³ Європейський демократичний доробок в галузі виборчого права: Матеріали Венеційської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи : пер. з англ. / За ред. Ю. Ключковського. Вид. 2е. Київ, 2009. С. 57.

²⁴ Європейський демократичний доробок в галузі виборчого права: Матеріали Венеційської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи : пер. з англ. / За ред. Ю. Ключковського. Вид. 2е. Київ, 2009. С. 89-90.

²⁵ Афанасьєв К. Адміністративна відповідальність за порушення виборчих прав громадян України: окремі проблемні питання. *Вибори та демократія*. 2006. № 3 (9). С. 60–65.

²⁶ *Виборче законодавство: українська практика, міжнародний досвід та шляхи реформування* / за заг. ред. Є. В. Радченка. К. : Факт, 2003. С. 70-72.

адміністрації. Було навіть рекомендовано, щоб відвідування тренінгів було визначене обов'язковим за законом (CG/BUR (11) 122rev). Далекоглядні пропозиції вимагають, щоб членами комісії могли стати лише особи, які пройшли підготовку та екзамен²⁷.

З огляду на це, І. В. Тимошенко вважає доцільним встановити в українському законодавстві не лише обов'язкову вказівку наявності спеціального освіти чи досвіду і підготовки для роботи у виборчих комісіях, а й вимогу мати обов'язково вищу юридичну освіту, принаймні певній кількості членів комісій – керівного складу, або включати до її складу осіб, які є суддями, працівниками системи Міністерства юстиції чи Міністерства внутрішніх справ²⁸.

Можна погодитись з М. Бучиним у тому, що потрібно передбачити «освітній та віковий цензи для членів комісій і, особливо, для його керівного складу... необхідне проведення професійного навчання для усіх членів комісій, а також введення до її складу компетентних людей, професійна діяльність яких є дотичною до виборів»²⁹.

Водночас, крім перерахованих вимог для забезпечення компетентності виборчих комісій – спеціальне навчання або юридична освіта членів виборчих комісій, практичні навички здійснення виборчого процесу, слід закріпити необхідність володіння членами виборчих комісій державною мовою та мовою громадян України, які належать до національних меншин в межах територій їх компактного проживання.

П'ятою ознакою, яка визначає конституційно-правову природу виборчих комісій, є їх прозорість та відкритість, яка проявляється у можливості бути присутніми на їх засіданнях кандидатів (їх довірених осіб), офіційних спостерігачів, представників засобів масової інформації, а також надання для вільного ознайомлення рішень всіх рівнів виборчих комісій.

У висновку можна зазначити, що концепт конституційно-правової природи виборчих комісій за стандартами європейської моделі конституціоналізму розкривається у їх сутнісних ознаках:

- 1) організаційно-правова форма юридичної особи публічного права, самостійного державно-владного інституту з представницьким характером, що може формувати виборчу владу, та тимчасовим характером функціонування для окружних (територіальних) і дільничних виборчих комісій;
- 2) незалежність, що проявляється в особливому порядку формування персонального складу різних рівнів виборчих комісій та достроковому припиненні повноважень окремих їх членів, а також в наявності самостійних владних повноважень і матеріально-фінансової самостійності;
- 3) колегіальність, яка втілюється в порядку прийняття рішень виборчими комісіями;
- 4) компетентність – полягає у особливих юридичних знаннях та практичних навичках здійснення виборчого процесу;
- 5) прозорість та відкритість.

Перспективними напрямками розвитку функціонування виборчих комісій в Україні є модернізація конституційно-правового статусу як Центральної виборчої комісії шляхом посилення її незалежності та розширення її повноважень з метою формування окремої гілки (галузі) виборчої влади, так і вдосконалення конституційно-правового регулювання практичної діяльності інших виборчих комісій.

²⁷ Європейський демократичний доробок в галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи : пер. з англ. / За ред. Ю. Ключковського. Вид. 2е. Київ, 2009. С. 152.

²⁸ Тимошенко І. В. Проблемні питання визначення статусу виборчих комісій та їх членів як суб'єктів юридичної відповідальності. Правовий вісник Української академії банківської справи. 2008. № 1. С. 36–41.

²⁹ Бучин М. Правовий статус виборчих комісій в Україні. Humanitarian Vision. 2016. Volume 2, number 2. P. 1–6.

Список використаних джерел

Бібліографія:

1. An Overview of the International IDEA Handbook of Electoral Management Design / A.Wall, A. Ellis, A.Ayoub and others – Stockholm : International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2006. 391 p.
2. Rosenbloom D. H. Public Administration: Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector / D. H. Rosenbloom. – New York: Random House, 1986. 360 p.
3. Афанасьєв К. Адміністративна відповідальність за порушення виборчих прав громадян України: окремі проблемні питання. Вибори та демократія. 2006. № 3 (9). С. 60–65.
4. Богашева Н., Ключковський Ю. Виборчі комісії в системі поділу влади. Науковий вісник Чернівецького університету: Збірник наук. праць. Вип. 641: Правознавство. 2012. С. 113-120.
5. Бориславська О.М. Вплив Ради Європи та Європейського Союзу на формування європейської (континентальної) моделі конституціоналізму. Правова держава. 2016. № 24. С. 40-49.
6. Бучин М. Правовий статус виборчих комісій в Україні. Humanitarian Vision. 2016. Volume 2, number 2. P. 1–6.
7. Виборче законодавство: українська практика, міжнародний досвід та шляхи реформування / за заг. ред. Є.В. Радченка. К. : Факт, 2003. 258 с.
8. Європейський демократичний доробок в галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи : пер. з англ. / За ред. Ю. Ключковського. Вид. 2е. Київ, 2009. 340 с.
9. Козодой Л.М. Конституційно-правовий статус суб'єктів виборчого процесу в Україні : дис... канд. юрид. наук : 12.00.02. 2006. 228 с.
10. Осадчук К.О. Виборча влада як самостійна гілка державної влади: загальнотеоретичне дослідження : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Одеса, 2016. 213 с.
11. Парашевіна О.А. Деякі проблеми класифікації колективних суб'єктів права // Актуальні проблеми держави і права. 2011. № 62. С. 651-658.
12. Тимошенко І. В. Проблемні питання визначення статусу виборчих комісій та їх членів як суб'єктів юридичної відповідальності. Правовий вісник Української академії банківської справи. 2008. № 1. С. 36–41.
13. Яворський В.Д. Суб'єкти виборчого права України: поняття, ознаки та їх види. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2002. № 4. С. 45-50.

Перелік юридичних документів:

1. Конституція України: Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. База даних Законодавство України / ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr/page>
2. Про вибори народних депутатів України: Закон України № 4061-VI від 17.11.2011 р. Відомості Верховної Ради України. 2012. № 10-11. Ст. 73.
3. Проект Виборчого кодексу України № 3112-1 від 02.10.2015р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc_1?pf3511=56671
4. Про вибори Президента України: Закон України № 474-XIV від 05.03.1999 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-14>
5. Про Центральну виборчу комісію: Закон України № 1932-IV від 30.06.2004 р. (в редакції від 13.06.2012 р.) URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1932-15>

References

Bibliography:

1. An Overview of the International IDEA Handbook of Electoral Management Design / A.Wall, A. Ellis, A.Ayoub and others – Stockholm : International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2006. 391 p.
2. Rosenbloom D. H. Public Administration: Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector / D. H. Rosenbloom. New York : Random House, 1986. 360 p.
3. Afanasev K. Administratyvna vidpovidalnist za porushennja vyborchih prav gromadjan Ukrayiny. Vybery ta demokratija. 2006. № 3 (9). S. 60–65.
4. Bohasheva N., Klyuchkovskiy YU. Vyborchi komisii v systemi podilu vlady. Naukovyj visnek Cherniveckogo universytetu: Zbirnyk nauk. prac. Vyp. 641: Pravoznavstvo. 2012. S. 113-120
5. Boryalavskaja O.M. Vplyv Rady Evropy ta Evropejskogo Soyuzu na formuvannja evropejskoi (kontynentalnoi) modeli konstyuzionalizmu. Pravova derzhava. 2016. № 24. S. 40-49.
6. Buchin M. Pravovyj status vyborchih komisii v Ukraini. Humanitarian Vision. 2016. Volume 2, number 2. P. 1–6.

7. Evropejskij demokratichnyj dorobok v galuzi vuborchogo prava: Materialy Venecianskoi Komisii, Parlamentskoi Asamblei, Komitetu ministriv, Kongresu miscevyh i regionalnyh vlad Rady Evropy: per. z angl. / Za red. YU. Klyuchkovskogo. Vyd. 2e. K., 2009. 340 s.
8. Javorskij V.D. Sub'ekty vuborchogo prava Ukrainy: ponjattja, oznaky ta ih vydy Derzhavne budivnyctvo ta misceve samovrjaduvannja. 2002. № 4. S. 45-50.
9. Kozodoj L.M. Konstytuciyno-pravovij status sub'ektiv vuborchogo procesu v Ukraini : dys. kand. yuryd. nauk. : 12.00.02. 2006. 228 s.
10. Osadchuk K.O. Vyborschja vlada jak samostijna gilka derzhavnoi vlady: zagalnoteoretychne doslidzhenja : dys. kand. yuryd. nauk. : 12.00.02. 2016. 213 s.
11. Parashhevina O.A. Dejaki problem klasyfikaciji kolektivnyh sub'ektiv prava. Aktualni problemy derzhavy i prava. 2011. № 62. S. 651-658.
12. Tymoshenko I.V. Problemni pytanja vyznachenja statusu vuborchih komisii ta ih chleniv jak sub'ektiv yuridychnoi vidpovidalnosti Pravovij visnyk Ukrainskoi akademii bankivskoi spravy. 2008. № 1. S. 36-41.
13. Vybory zakonodavstvo: ukrainskaja praktika, mizhnarodnoyi dosvid ta shlahy reformuvannja / za zag. red. E.V. Radchrnko . K.: Fakt, 2003. 258 c.

List of legal documents:

1. Konstytuciya Ukrayiny: Zakon vid 28.06.1996 № 254k/96-VR. Baza danyx Zakonodavstvo Ukrayiny /VR Ukrayiny. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр/page>
2. Proekt vuborchoho kodeksu №3112-1 vid 02.10.2015 URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/web-proc4_1?pf3511=56671
3. Pro Tsentralnu vuborchu komisiuu: Zakon Ukrainy vid 17 hrudnia 1997 r. Baza danyx Zakonodavstvo Ukrayiny /VR Ukrayiny. URL: <http://www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=733%2F97%E2%F0>
4. Pro vybory narodnykh deputativ Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 18.11.2011 r. // Vidomosti Verkhovnoi Rady. 2012. No. 10-11. S. 73.
5. Pro vybory Prezydenta Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 5 bereznia 1999 r. URL <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-14>

УДК 342.511

doi.org/10.30970/jcl.1.2019.4



Бориславський Любомир

заслужений юрист України
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного права
Львівського національного університету ім. Івана Франка
Львів, Україна

ІНСТИТУТ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ ПІСЛЯ ВИБОРІВ 2019 РОКУ: НОВИЙ ЕТАП РОЗВИТКУ?

THE INSTITUTION OF THE PRESIDENT OF UKRAINE AFTER THE 2019 ELECTIONS: A NEW STAGE OF DEVELOPMENT?

Liubomyr Boryslavskiy

associate Professor, Ph. D. (Law), Ivan Franko National University of Lviv,
member of the Constitutional Commission, Ukraine

Abstract | The institution of president, which has been operating in Ukraine since 1991 and has taken several stages of its development, receives another transformation after the 2019 elections. Unlike the previous stages of its development, which were primarily caused by the constitutional amendments of 2004, 2010, 2014, the current ones are mainly not related to them but to the results of the political system of Ukraine transformations. They were manifested in the increase of the powers of the President of Ukraine (in the conditions of the immutability of the parliamentary-presidential form of government), the real implementation of the instruments of influence on the parliament, significant participation of the head of state in forming the executive power, submission by the President to the Parliament a number of amendments to the Constitution of Ukraine. Despite the fact that no formally constitutional reform of the status of President of Ukraine has taken place, it is clear that such facts, in general, may be indicative of the development of the new stage in the institution of the President of Ukraine.

The article is devoted to the analysis of the change in the status of the President and the peculiarities of the development of the institution of the president in Ukraine after the 2019 presidential election.

The primary question that has been answered in this study is whether all the introduced changes constitute such a critical mass in their sum that we can speak about a new stage of development of the institution of the President of Ukraine. The negative answer to this question is prompted by the absence (as of today) of formal changes in the constitutional status of the President of Ukraine since no amendments have been made to the Constitution of Ukraine in this regard. However, we prefer to use not a formal approach but an essential one, which requires an analysis of the social relations that have been developed in practice. Despite the invariance of the constitutional model of separation of powers, the form of government, and other formal and legal matters, the president's actual status has changed significantly, and the institution of the President in Ukraine has acquired new, previously not inherent (under the conditions of the existing form of government) features.

Keywords: president, institution of president, presidential status, parliamentary-presidential republic.

Анотація | Інститут президента, який функціонує в Україні з 1991 року та пройшов кілька етапів у своєму розвитку, сьогодні, після виборів 2019 року, перебуває у стані чергової трансформації. Якщо попередні етапи розвитку інституту президента були передусім зумовлені конституційними змінами (2004, 2010, 2014 років), то сьогоднішні пов'язані не стільки з ними, скільки із результатами трансформацій політичної системи України. Проявилися вони у збільшенні повноважень Президента України (в умовах незмінності парламентсько-президентської форми правління), реальному використанні інструментів впливу на парламент, вагомій участі глави держави у формуванні виконавчої влади, поданні президентом низки законопроектів про внесення змін до Конституції України. Незважаючи на те, що формально конституційна реформа статусу Президента України не відбулася, вочевидь, такі факти у їхній сукупності можуть свідчити про новий етап у розвитку інституту Президента України.

Стаття присвячена аналізу зміни статусу Президента та особливостей розвитку інституту президента в Україні після виборів глави держави 2019 року.

Ключове питання, на яке шукатимемо відповідь у цьому дослідженні, – чи становлять усі впроваджені зміни таку критичну масу, щоб можна було говорити про новий етап розвитку інституту президента в Україні. До негативної відповіді на це питання підштовхує відсутність (станом на сьогодні) формальних змін у конституційному статусі Президента України, адже жодних змін до Конституції України з цього приводу не вносилось. Проте ми надаємо перевагу не формальному, а змістовному підходу, що вимагає аналізу тих суспільних відносин, які склалися на практиці. Незважаючи на незмінність конституційної моделі поділу влади, форми правління та інших формально-юридичних речей, фактичний статус президента суттєво змінився, а інститут президента в Україні отримав нові, раніше не прибуті йому (в умовах існуючої форми правління) риси.

Ключові слова: президент, інститут президента, статус президента, парламентсько-президентська республіка.

Інститут президента є відносно новим для України (якщо порівнювати його з історією функціонування в низці західних демократій), адже запрацював повністю фактично після проголошення державного суверенітету України¹. Попри це, він вже має певну історію та пройшов у своєму розвитку кілька етапів² – від статусу президента як глави виконавчої влади³ до тієї моделі, що існує сьогодні. Існуюча нині концепція президентської влади була вперше зафіксована в Конституції України 1996 року. Відповідно до неї, Президент є главою держави і виступає від її імені (ч. 1 ст. 102)⁴. Ця концепція, як видається, була зумовлена об'єктивною необхідністю наділення Президента функцією забезпечення єдності державної влади, гарантування державного суверенітету, територіальної цілісності України, а також задекларованої першочергової функції держави – гарантування і захисту прав та свобод людини і громадянина.

Проте конституційний статус Президента як глави держави, як і існуюча парламентсько-президентська форма правління, зовсім не означають, що глава держави в Україні позбавлений повноважень і, тим більше, реального впливу на виконавчу владу⁵. Навпаки, такий вплив після президентських та парламентських виборів 2019 року тільки посилюється. Це зумовлює актуальність дослідження особливостей розвитку інституту президента на сучасному етапі з урахуванням останніх особливостей та впливу політико-правових чинників.

¹ Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін та доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР: Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки від 05.07.1991 р. Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР). 1991. № 33. ст. 445.

² Крусян А.Р. Президент України: особливості конституційно-правового статусу та тенденції його удосконалення /А.Р. Крусян. Юридичний вісник : щоквартальний журнал. 2011. № 2. С. 49-57.

³ Житник О.О. Деякі питання становлення інституту президента в Україні. Форум права. 2010. № 4. С. 369-375. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10goorvu.pdf>

⁴ Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996р. № 30. ст. 141.

⁵ Данилюк Ю. Конституційно-правові аспекти інституту глави держави: вітчизняний та зарубіжний досвід. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2015. № 4. С. 21-26.

Звичайно, проблема інституту президента, статусу президента не є новою для конституційного права України. Навпаки, вона належить до однієї із найбільш досліджуваних в науці. Такі вчені, як Барабаш Ю.Г., Георгіца А.З., Петришин О.В., Орзіх М.В., Серьогіна С.Г., Тодика Ю.М., Федоренко В.Л., Шаповал В.М. та багато інших присвячували свої наукові розробки цим питанням.

Ця ж стаття має на меті акцентувати увагу саме на змінах статусу Президента України та особливостях розвитку інституту президента в Україні після виборів глави держави 2019 року. Ключове питання, на яке шукатимемо відповідь у цьому дослідженні, полягає в тому, чи становлять усі впроваджені зміни таку критичну масу, щоб можна було говорити про новий етап розвитку інституту президента в Україні. До негативної відповіді на це питання підштовхує відсутність (станом на сьогодні) формальних змін у конституційному статусі Президента України, адже жодних змін до Конституції України з цього приводу не вносилось. Проте ми надаємо перевагу не формальному, а змістовному підходу, що вимагає аналізу тих суспільних відносин, що склалися на практиці.

Як відомо, конституційна концепція реалізується на практиці за посередництвом цілісного законодавчого та інституційного механізму. З іншого боку, ступінь реалізованості цієї концепції свідчить про ефективність такого механізму. Не є винятком і концепція президентської влади, яка реалізується через інститути президентських виборів, повноважень президента, його діяльності у рамках різних предметів відання тощо, зрештою – інституті припинення повноважень глави держави. Досвід функціонування інституту президента в Україні свідчить про існування досить серйозних проблем в усіх означених сферах: проблема президентських виборів особливо гостро стояла у 2004 р., проте притаманна практично кожному виборчому циклу; проблема виконання Президентом повноважень, прямо не передбачених Конституцією всупереч юридичним позиціям Конституційного Суду України^{6, 7, 8} притаманна практично усьому часу існування інституту президента в Україні; проблема дострокового припинення повноважень Президента з підстав, прямо не передбачених Конституцією України (за президентства В. Януковича, 2014 р.)⁹ тощо.

Остання виборча кампанія з виборів Президента України висвітлила низку нових проблем і у цій сфері та загострила вже існуючі, зокрема щодо умов реєстрації кандидатів, підтвердження місця проживання, внесення застави, ведення передвиборчої агітації, проведення публічних дебатів на стадіоні, участь в теледебатах, здачі аналізів, передвиборчі «особисті» бажання кандидатів і навіть ігнорування та недотримання вимог виборчого законодавства кандидатами тощо.

Загалом президентська виборча компанія 2019 р. вирізнялася своєю масштабністю, конфліктністю, масовістю (надзвичайно великою кількістю претендентів – майже 100 – та зареєстрованих і включених до виборчого бюлетеня кандидатів – 39 осіб), порівняно суттєвою пасивністю виборців. Зокрема, 3 березня 2019 р. до списку виборців було включено 30 047 302 тис. виборців, з

⁶ У справі за конституційним поданням Президента України про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої статті 17, частини другої статті 27 Закону України "Про статус народного депутата України" (справа про гарантії діяльності народного депутата України): Рішення Конституційного Суду України №7-рп/2003 від 10 квітня 2003 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-03>

⁷ У справі за конституційними поданнями 53 і 47 народних депутатів України про офіційне тлумачення положення частини третьої статті 103 Конституції України (справа щодо строків перебування на посту Президента України): Рішення Конституційного Суду України № 22-рп/2003 від 25 грудня 2003 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v022p710-03>

⁸ У справі за конституційним поданням 56 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень підпункту "а" пункту 2 статті 5, статті 8, абзаців першого, другого пункту 2 статті 23 Закону України "Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю", указів Президента України "Про Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю" та «Про підвищення ефективності діяльності Координаційного комітету по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю» (справа про Координаційний комітет): Рішення Конституційного Суду України № 9-рп/2004 від 7.04.2004 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-04>

⁹ Про самоусунення Президента України від виконання конституційних повноважень та призначення позачергових виборів Президента України: Постанова Верховної Ради України від 22.02.2014 р. Відомості Верховної Ради (ВВР). 2014. № 11. ст.158.

яких у голосуванні взяли участь 18 893 864 тис. Відповідно, у повторному голосуванні – 30 105 004 тис., а взяло участь 18 491 837 тис. виборців. Цікаво, що понад 11 млн виборців не брали участі у виборах Президента України, самоусунулися від виборчого процесу¹⁰. За новообраного Президента України проголосувало 13 541 528 осіб з числа 18 893 864 виборців, що становить 73,22 відсотка від внесених до списку виборців або більшість тих хто 48 457 тис.¹¹

Використання своєрідної передвиборної тактики в новому форматі «розсіювання і збирання» голосів прибічників забезпечило переконливу перемогу новообраному Президенту України, лідеру нової політсили «Слуга народу». Вагома електоральна підтримка, яка була продовжена і на парламентських виборах, що відбулися невдовзі, фактично легітимувала позицію “сильного” президента в змішаній республіці, створила передумови для концентрації влади главою держави, розширення його фактичних повноважень, які уже далеко виходять за межі формату парламентсько-президентської республіки.

Зауважимо, що в період передвиборчої агітації практично всі претенденти і кандидати на пост Глави Української держави різними способами намагалися заявити про себе, як саме про «сильного президента». Ймовірно, це пов'язано із концепцією “президент України – глава держави, верховний головнокомандувач та гарант державного суверенітету, територіальної цілісності, додержання прав і свобод людини і громадянина”. Адже усі ці позиції передбачають наявність сильних лідерських якостей, хоча вони не зовсім адекватно підкріплені конституційними нормами.

Так, Конституція України закріплює низку повноважень Президента у сфері керівництва національною безпекою та обороною: забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави (п. 1 ст. 105); вносить до Верховної Ради України подання про призначення Міністра оборони України (п. 10 ст. 105); є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України; призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань; здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави (п. 17 ст. 105); очолює Раду національної безпеки і оборони України (п. 18 ст. 105); вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та у разі збройної агресії проти України приймає рішення про використання Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань (п. 19 ст. 105); приймає відповідно до закону рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України (п. 20 ст. 105); присвоює вищі військові звання, вищі дипломатичні ранги та інші вищі спеціальні звання і класні чини (п. 24 ст. 105). Вагомими є і повноваження щодо керівництва зовнішньополітичною сферою, у якій Президент представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори та укладає міжнародні договори України (п.3 ст. 105); приймає рішення про визнання іноземних держав (п. 4 ст. 105); призначає та звільняє глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях; приймає вірчі і відкличні грамоти дипломатичних представників іноземних держав (п. 5 ст. 105).

Поряд із ними, повноваження у сфері взаємодії із законодавчою владою та щодо формування і впливу на виконавчу владу, які передбачені Конституцією України, виглядають досить скромно. Так, у сфері виконавчої влади, відповідно до Конституції України, Президент лише: вносить за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої відповідно до статті 83 Конституції України, подання про призначення Верховною Радою України Прем'єр-міністра України в строк не пізніше ніж на п'ятнадцятий день після одержання такої пропозиції (п. 9 ст. 105); вносить до Верховної Ради України подання про призначення Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України (п. 10 ст. 105); зупиняє дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності цій Конституції з одночасним зверненням до

¹⁰ Вибори Президента України 2019. Відомості на початок голосування. Центральна виборча комісія. URL: <https://cvk.gov.ua/pls/vp2019/wp095pt001f01=719pt049f01=0.html>

¹¹ Вибори Президента України 2019. Результати голосування. Центральна виборча комісія. URL: <https://cvk.gov.ua/pls/vp2019/wp300pt001f01=719.html>

Конституційного Суду України щодо їх конституційності (п. 15 ст. 105); скасовує акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим (п. 16 ст. 105).

Це ж стосується повноважень у сфері взаємодії із законодавчою владою: підписує закони, прийняті Верховною Радою України (п. 29 ст. 105); має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів (крім законів про внесення змін до Конституції України) з наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України (п. 30 ст. 105); припиняє повноваження Верховної Ради України у випадках, передбачених Конституцією (п. 8 ст. 105), та призначає позачергові вибори до Верховної Ради України у строки, встановлені цією Конституцією (п. 7 ст. 105).

Незважаючи на це, фактичний статус Президента України після виборів 2019 року почав стрімко мінятися якраз в бік посилення його позицій у сферах функціонування законодавчої та виконавчої влади. Більше того, обрана чинним Президентом модель внутрішньої та зовнішньої політики характеризується більшим акцентом уваги на внутрідержавних питаннях, а не на проблемах зовнішньополітичних відносин, що було традиційно притаманно інституту президента раніше. Така позиція була заявлена практично одночасно із вступом на посаду новообраного Президента, а перші кроки, спрямовані на посилення впливу на законодавчу і виконавчу владу, – вже під час інавгурації новообраного глави держави.

Як відомо, 30 квітня 2019 р. Центральна виборча комісія офіційно оголосила результати чергових виборів Президента України. Отримавши юридичну фіксацію перемоги на виборах, новообраний Глава Української держави та його команда закономірно розпочали активний процес розробки заходів із вступу на пост Президента України. Проте суперечки і протистояння між колишніми опонентами та їхніми політичними силами продовжились і після завершення виборчого процесу, уже на етапі вступу на пост Президента України. Під час цього перехідно-інавгураційного періоду виникли побоювання щодо спеціального затягування процесу вступу на пост новообраного Президента з метою перешкоджання йому в можливій реалізації права дострокового припинення повноважень Верховної Ради України VIII скликання.

Практично кожне із обговорюваних протягом цього періоду питань супроводжувалося гострою критикою, конфліктами, взаємними звинуваченнями і т. п. (дата проведення інавгурації, місце її проведення – зал засідань Верховної Ради України чи Олімпійський стадіон, назва і місце розташування офіційної резиденції Глави Української держави, статус президентської Адміністрації тощо). Поглибився конфлікт не тільки між Президентом та парламентом VIII скликання (останній звинувачувався у пасивності, нездатності ефективно виконувати свої функції), але й між Главою держави та урядом, який звинувачувався у зволіканні із вирішенням нагальних питань. Аналіз усіх цих подій має важливе значення, адже саме вони склали передумови тих змін у статусі президента, які відбулися в рамках незмінної Конституції та в результаті сукупності політико-правових обставин.

Для забезпечення демократичного характеру заміщення поста Президента України велике значення має регулювання строків кожного етапу складного процесу передачі і прийняття президентської влади. Варто зауважити, що ч. 1 ст. 104 Конституції досить конкретно визначає час початку і завершення повноважень Президента України (початок – складення присяги, а закінчення – момент складення присяги новообраним Президентом України). Конституцією встановлено й тривалість перехідно-інавгураційного періоду – не більше 30 днів, – який пов'язаний з днем офіційного оголошення результатів виборів і моментом складення присяги народові на урочистому засіданні Верховної Ради України. Таке досить детальне конституційне регулювання мало би убезпечити від виникнення конфліктних ситуацій, яких, на жаль, unikнути не вдалося.

Діюча Конституція України детально не регулює процесу інавгурації, обмежуючись лише загальними формулюваннями щодо строку вступу на посаду, виду засідання парламенту, особи, яка приводить до присяги, та її тексту. Правда, Регламент Верховної Ради України, встановлюючи порядок проведення урочистого засідання Верховної Ради України з приводу складання присяги Українському народові новообраним Президентом України, деталізує правові підстави, місце, дату і час та порядок складення присяги. Регламент допускає можливість зміни місця складення

присяги, зміни дати і часу складання присяги, але застерігає, що в день проведення урочистого засідання Верховна Рада України не розглядає інших питань¹².

Сама по собі церемонія інавгурації є заходом державного значення, який фіксує офіційний вступ законно обраного народом в процесі голосування Президента України. Церемонія, головним чином, полягає в складенні новообраним Президентом України присяги в урочистій обстановці. Конституція України передбачає дві основні умови складання присяги новообраним Президентом України: урочисте засідання і обов'язкова участь певних осіб. За Конституцією на церемонії присяги обов'язково повинні бути присутні Голова (заступник голови) Верховної Ради України, запрошені Голови Центральної виборчої комісії, Голова Конституційного Суду України та інші особи, списки яких Голова Верховної Ради України узгоджує з новообраним Президентом України та Головою Конституційного Суду України. В церемонії інавгурації можуть брати участь глави іноземних держав або інші високоповажні особи. Така участь символізує дружні відносини і визнання нового, законно обраного народом Президента України.

Присяга – це урочиста, офіційна обіцянка дотримуватись і виконувати визначені обов'язки. Текст присяги Президента України закріплений у Конституції України (ч. 3 ст. 104). Клятва на вірність Україні, зобов'язання усіма своїми справами боронити суверенітет і незалежність України, дбати про благо Вітчизни і добробут Українського народу, обстоювати права і свободи громадян, додержуватись Конституції України, виконувати свої обов'язки в інтересах усіх співвітчизників, підносити авторитет України у світі, як складові присяги, є свідченням того, що вона є відображенням не тільки правових, але й моральних зобов'язань перед Українським народом, прийнятих Президентом України в присутності народних депутатів України, Голови Конституційного Суду України та інших посадових осіб.

Значення присяги полягає ще і в тому, що вона в концентрованому вигляді виражає основні завдання присягаючої особи, вказує, перед ким вона несе основну відповідальність за їх виконання¹³. Таким «суб'єктом», перед яким відповідальний Президент України, є Український народ. Ю.Г. Барабаш, до речі, обґрунтував доцільність встановлення порушення Президентом України присяги як нової підстави імпічменту Президента¹⁴.

За змістом присяги можна судити також про головні цінності, які «довіритель» (народ-суверен) вважає основними для даного поста, і які в принципі окреслюють характер відповідного державного інституту. Неважко побачити, що президентська присяга націлює Президента на те, щоб найбільш ефективно (не тільки власне юридичними, але й політичними, економічними засобами) боронити суверенітет і незалежність України, дбати про благо Вітчизни і добробут Українського народу та основні конституційні цінності, додержуватись Конституції України і законів України¹⁵.

Вступивши на пост глави держави, Президент України традиційно проголошує звернення до Українського народу (інавгураційну промову). Переважно у своєму зверненні новообраний Президент України в загальних рисах формулює своє бачення вирішення завдань, які випливають з Конституції України та стоять перед українським суспільством і державою. Виступаючи 20 травня в парламенті з інавгураційною промовою, новообраний Президент України В. Зеленський, після загальної заяви: «Я робитиму все, щоб українці не плакали» та підтвердження курсу країни в Європу і НАТО, проголосив, що «розпускає Верховну Раду України 8-го скликання»¹⁶.

¹² Про Регламент Верховної Ради України: Закон України. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2010. № 14-15, № 16-17. ст.133. глава 28.

¹³ Батанов О.В. Інавгурація президента як інститут конституційного права: аксіологічні та онтологічні засади. Часопис Київського університету права. 2011. № 4. С. 114-119.

¹⁴ Барабаш Ю.Г. Парламентський контроль в Україні: проблеми теорії та практики. – Рукопис. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право. Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. Харків. 2004. С. 12.

¹⁵ Лежнева Т.М., Черноп'ятов С.В. Функції присяги в праві України. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції 2019. № 3. С. 12-15.

¹⁶ Інавгураційна промова Президента України Володимира Зеленського. URL: <https://president.gov.ua/news>

З огляду на модель «сильний президент», новообраний Президент України закликав урядовців взяти аркуш, ручку і звільнити свої місця «для тих, хто буде думати»; дав два місяці, «щоб щось зробити», зокрема прийняти закони про зняття депутатської недоторканності, про кримінальну відповідальність за незаконне збагачення, затвердити Виборчий Кодекс, відкриті виборчі списки тощо¹⁷. Тобто сам зміст інавгураційної промови засвідчив, що глава держави налаштований на активну участь у формуванні та контролі за здійсненням внутрідержавної політики.

Як перші кроки на посаді глави держави, так і подальша діяльність Президента України після виборів 2019 року продемонстрували суттєве посилення його ролі у системі поділу державної влади. Парламентсько-президентська форма правління та досить обмежені конституційні повноваження у сфері виконавчої влади зовсім не стали на заваді фактичному здійсненню влади та її накопиченню.

Незважаючи на незмінність конституційної моделі поділу влади, форми правління та інших формально-юридичних обставин, фактичний статус президента суттєво змінився, а інститут президента в Україні отримав нові, раніше не притаманні йому (в умовах існуючої форми правління) риси.

Подальший розвиток цього інституту залежатиме, передусім, від ефективності діяльності Конституційного Суду України, який має стати на заваді непропорційному розподілу влади, надмірному накопиченню повноважень та відповідальності Президентом України, а також невиправданним з точки зору функціонування системи конституційної демократії конституційним змінам.

Список використаних джерел

Бібліографія:

1. Барабаш Ю.Г. Парламентський контроль в Україні: проблеми теорії та практики. – Рукопис. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право. Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. Харків. 2004. С. 12.
2. Батанов О.В. Інавгурація президента як інститут конституційного права: аксіологічні та онтологічні засади. Часопис Київського університету права. 2011. № 4. С. 114-119.
3. Данилюк Ю. Конституційно-правові аспекти інституту глави держави: вітчизняний та зарубіжний досвід. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2015. № 4. С. 21-26.
4. Житник О.О. Деякі питання становлення інституту президента в Україні. Форум права. 2010. № 4. С. 369-375. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10goopvu.pdf>
5. Крусян А.Р. Президент України: особливості конституційно-правового статусу та тенденції його удосконалення /А.Р. Крусян. Юридичний вісник : щоквартальний журнал. 2011. № 2. С. 49-57.
6. Лежнева Т.М., Черноп'ятов С.В. Функції присяги в праві України. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2019. № 3. С. 12-15.

Перелік юридичних документів:

1. Вибори Президента України 2019. Відомості на початок голосування. Центральна виборча комісія. URL: <https://www.cvk.gov.ua/pls/vp2019/wp095pt001f01=719pt049f01=0.html>
2. Вибори Президента України 2019. Результати голосування. Центральна виборча комісія. URL: <https://www.cvk.gov.ua/pls/vp2019/wp300pt001f01=719.html>
3. Інавгураційна промова Президента України Володимира Зеленського. URL: <https://www.president.gov.ua/news/inavguracijna-promova-prezidenta-ukrayini-volodimira-zelensk-55489>
4. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996р. № 30. ст. 141.
5. Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін та доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР: Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки від 05.07.1991 р. Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР). 1991. № 33. ст. 445.
6. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2010. № 14-15, № 16-17. ст.133. глава 28.
7. Про самоусунення Президента України від виконання конституційних повноважень та призначення позачергових виборів Президента України: Постанова Верховної Ради України від 22.02.2014 р. Відомості Верховної Ради (ВВР). 2014. № 11. ст.158.

[/inavguracijna-promova-prezidenta-ukrayini-volodimira-zelensk-55489](https://www.president.gov.ua/news/inavguracijna-promova-prezidenta-ukrayini-volodimira-zelensk-55489)

¹⁷ Там само.

8. У справі за конституційним поданням Президента України про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої статті 17, частини другої статті 27 Закону України "Про статус народного депутата України" (справа про гарантії діяльності народного депутата України): Рішення Конституційного Суду України №7-рп/2003 від 10 квітня 2003 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-03>
9. У справі за конституційними поданнями 53 і 47 народних депутатів України про офіційне тлумачення положення частини третьої статті 103 Конституції України (справа щодо строків перебування на посту Президента України): Рішення Конституційного Суду України № 22-рп/2003 від 25 грудня 2003 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v022p710-03>
10. У справі за конституційним поданням 56 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень підпункту "а" пункту 2 статті 5, статті 8, абзаців першого, другого пункту 2 статті 23 Закону України "Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю", указів Президента України "Про Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю" та «Про підвищення ефективності діяльності Координаційного комітету по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю» (справа про Координаційний комітет): Рішення Конституційного Суду України № 9-рп/2004 від 7.04.2004 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-04>

References

Bibliography:

1. Barabash Yu.G. Parlamentskij kontrol v Ukrayini: problemi teorii ta praktiki. – Rukopis. Disertaciya na zdobuttya naukovoogo stupenya kandidata yuridichnih nauk za specialnistyu 12.00.02 – konstitucijne pravo. Nacionalna yuridichna akademiya Ukrayini im. Yaroslava Mudrogo. Harkiv. 2004. S. 12.
2. Batanov O.V. Inavguraciya prezidenta yak institut konstitucijnogo prava: aksiologichni ta ontologichni zasadi. Chasopis Kiyivskogo universitetu prava. 2011. № 4. S. 114-119.
3. Danilyuk Yu. Konstitucijno-pravovi aspekti institutu glavi derzhavi: vitchiznyanij ta zarubizhnij dosvid. Naukovi zapiski Institutu zakonodavstva Verhovnoyi Radi Ukrayini. 2015. № 4. S. 21-26.
4. Krusyan A.R. Prezident Ukrayini: osoblivosti konstitucijno-pravovogo statusu ta tendenciyi jogo udoskonalennya /A.R. Krusyan. Yuridichnij visnik : shokvartalniy zhurnal. 2011. № 2. S. 49-57.
5. Lezhnyeva T.M., Chernop'yatov S.V. Funkciyi prisyagi v pravi Ukrayini. Aktualni problemi vitchiznyanoi yurisprudenciyi. 2019. № 3. С. 12-15.
6. Zhitnik O.O. Deyaki pitannya stanovlennya institutu prezidenta v Ukraini. Forum prava. 2010. № 4. S. 369–375. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10goopvu.pdf>

List of legal documents:

1. Inavhuratsiina promovna Prezydenta Ukrainy Volodymyra Zelenskoho. URL: <https://www.president.gov.ua/news/inavguracijna-promovna-prezidenta-ukrayini-volodimira-zelensk-55489>
2. Konstytutsiia Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 28.06.1996 r. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 1996r. № 30. st. 141.
3. Pro zasnuvannia posta Prezydenta Ukrainskoi RSR i vnesennia zmin ta dopovnen do Konstytutsii (Osnovnoho Zakonu) Ukrainskoi RSR: Zakon Ukrainskoi Radianskoi Sotsialistychnoi Respubliki vid 05.07.1991 r. Vidomosti Verkhovnoi Rady URSR (VVR). 1991. № 33. st. 445.
4. Pro Rehlament Verkhovnoi Rady Ukrainy: Zakon Ukrainy. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR). 2010. № 14-15, № 16-17. st.133. hlava 28.
5. Pro samousnennia Prezydenta Ukrainy vid vykonannia konstytutsiinykh povnovazhen ta pryznachennia pozacherhovnykh vyboriv Prezydenta Ukrainy: Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy vid 22.02.2014 r. Vidomosti Verkhovnoi Rady (VVR). 2014. № 11. st.158.
6. U spravi za konstytutsiinym podanniam Prezydenta Ukrainy pro ofitsiine tлумachennia polozhen chastyn druhoi, trettoi statii 17, chastyny druhoi statii 27 Zakonu Ukrainy "Pro status narodnoho deputata Ukrainy" (справа про гарантії діяльності народного депутата України): Рішення Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy №7-рп/2003 від 10 квітня 2003 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-03>
7. U spravi za konstytutsiinym podanniam 53 і 47 narodnykh deputativ Ukrainy pro ofitsiine tлумachennia polozhennia chastyny trettoi statii 103 Konstytutsii Ukrainy (справа щодо строків перебування на посту Президента України): Рішення Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy № 22-рп/2003 від 25 грудня 2003 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v022p710-03>
8. U spravi za konstytutsiinym podanniam 56 narodnykh deputativ Ukrainy shchodo vidpovidnosti Konstytutsii Ukrainy (konstytutsiinosti) polozhen pidpunktu "a" punktu 2 statii 5, statii 8, abzatsiv pershoho, druhooho punktu 2 statii 23 Zakonu Ukrainy "Pro orhanizatsiino-pravovi osnovy borotby z orhanizovanoiu zlochynnistiu", ukaziv Prezydenta Ukrainy "Pro Koordynatsiinyi komitet po borotbi z koruptsiieiu i orhanizovanoiu zlochynnistiu" ta «Pro pidvyshchennia efektyvnosti diialnosti Koordynatsiinooho komitetu po borotbi z koruptsiieiu i orhanizovanoiu zlochynnistiu» (справа про Координаційний комітет): Рішення Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy №9-рп/2004 від 7.04.2004р.URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-04>
9. Vibori Prezidenta Ukrayini 2019. Vidomosti na pochatok golosuvannya. Centralna viborcha komisiya. URL: <https://www.cvk.gov.ua/pls/vp2019/wp095pt001f01=719pt049f01=0.html>
10. Vibori Prezidenta Ukrayini 2019. Rezultati golosuvannya. Centralna viborcha komisiya. URL: <https://www.cvk.gov.ua/pls/vp2019/wp300pt001f01=719.html>

УДК 342.565.2

doi.org/10.30970/jcl.1.2019.5

Богдан Бондаренко

аспірант юридичного факультету
Львівського національного університету ім. Івана Франка,
Львів, Україна

ЗМІНА РОЛІ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ ВНАСЛІДОК КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ (АНАЛІЗ ДІЯЛЬНОСТІ 2018 РОКУ)

THE CHANGES IN THE ROLE OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF UKRAINE AS A RESULT OF THE CONSTITUTIONAL REFORM (THE ANALYSIS OF ACTIVITIES FOR 2018)

Bohdan Bondarenko

PhD student of the law faculty at Ivan Franko National University of Lviv, Ukraine

Abstract | This article examines the changes in the role of the Constitutional Court of Ukraine, which emerged as a result of the activities of the Constitutional Court of Ukraine for 2018 after the implementation of the 2016 constitutional amendments. The impact of such amendments on the powers of the Constitutional Court of Ukraine, in particular regarding the consideration of constitutional complaints as well as on the status of the Constitutional Court of Ukraine (in the context of the appointment of judges of the Constitutional Court of Ukraine and funding) is examined.

It examines to which extent the activity of the Constitutional Court of Ukraine on the protection of the rights and freedoms of persons has changed in the context of the general powers of protection and establishment of the rule of the Constitution of Ukraine. In this context, it is important to analyze the activities of the Secretariat of the Constitutional Court of Ukraine and to analyze the consideration of constitutional complaints by the boards, senates and the Grand Chamber of the Constitutional Court of Ukraine. The purpose of such analysis is to determine whether the possibility of protecting the constitutional rights and freedoms of persons has been increased by the Constitutional Court of Ukraine as compared to the period up to 2 June 2016 (before the 2016 constitutional reform in the area of justice).

The study of the status of the Constitutional Court of Ukraine is conducted to determine how the constitutional changes have affected the role of the Constitutional Court of Ukraine in the state mechanism. On the issue of status changes, the subject of analysis was the appointment of judges of the Constitutional Court of Ukraine, which were implemented by the Parliament and the President during 2018 in accordance with the new legislative procedure. The provision of financial guarantees of the Constitutional Court of Ukraine on the part of the Parliament was examined in the context of problems with financing the activities of the

Constitutional Court of Ukraine at the end of 2018. In addition, in the context of the role of the Constitutional Court, the communication of the Constitutional Court of Ukraine with society is analyzed since the purpose of the study consists not only in the role of the Constitutional Court in the state mechanism but also in society as a whole.

Keywords: Constitutional Court of Ukraine, protection of rights and freedoms, constitutional reform.

Анотація | В даній статті розглядаються зміни в ролі Конституційного Суду України, які проявилися в результаті діяльності Конституційного Суду України за 2018 рік після імплементації конституційних змін 2016 року. Досліджується вплив таких змін як на повноваження Конституційного Суду України, зокрема щодо розгляду конституційних скарг, так і на питання статусу Конституційного Суду України (в контексті призначення суддів Конституційного Суду України та фінансування).

Проаналізовано, наскільки змінилася діяльність Конституційного Суду України із захисту прав і свобод осіб в контексті загальних повноважень з охорони та встановлення верховенства Конституції України. В цьому аспекті акцентовано увагу на роботі Секретаріату Конституційного Суду України та розгляді конституційних скарг колегіями, сенатами та Великою палатою Конституційного Суду України. За мету встановлено визначити, чи зросла можливість захисту конституційних прав і свобод осіб Конституційним Судом України в порівнянні з періодом до 2 червня 2016 року (до конституційної реформи 2016 в частині правосуддя).

Дослідження статусу Конституційного Суду України здійснено з метою встановити, яким чином конституційні зміни вплинули на роль Конституційного Суду України в державному механізмі. При розгляді змін статусу предметом аналізу стали питання призначення суддів Конституційного Суду України, які були здійсненні Парламентом та Президентом протягом 2018 року в порядку нової законодавчої процедури. Забезпечення реалізації фінансових гарантій Конституційного Суду України з боку Парламенту досліджувалося в контексті проблем з фінансуванням діяльності Конституційного Суду України протягом кінця 2018 року. Також в контексті ролі Конституційного Суду проаналізована комунікація Конституційного Суду України з суспільством, оскільки метою дослідження є не лише роль Конституційного Суду в державному механізмі, а й в суспільстві загалом.

Ключові слова: Конституційний Суд України, захист прав і свобод, конституційна реформа.

Конституційні зміни в частині правосуддя 2016 року продовжують залишатися приводом для різноманітних дискусій та їх рівня впливу на систему правосуддя в Україні. Водночас не менший вплив події трирічної давнини мали і на українську конституційну юрисдикцію.

Зміна порядку формування, звільнення, повноважень та статусу суддів Конституційного Суду – це основні зміни до XII Розділу Конституції, що вплинули на статус та роль Конституційного Суду. Оскільки імплементація конституційних змін на законодавчому рівні та на рівні Регламенту Конституційного Суду відбулася значно пізніше – у липні 2017 року та у лютому 2018 року відповідно, предметом аналізу реалізації нових конституційних положень в частині діяльності Конституційного Суду може бути лише 2018 рік та початок 2019 року. З огляду на чергове посилення дискусій щодо необхідності існування Конституційного Суду як окремого спеціалізованого органу конституційного контролю чи його відсутності, *метою цієї статті є дослідження ролі Конституційного Суду в державному механізмі та українському суспільстві загалом через призму реалізації конституційних змін.*

Окремим питанням поставленої проблематики приділялася увага в роботах таких науковців, як О. Багрій, О. Бориславська, Р. Гринюк, А. Заєць, А. Колодій, О. Мироненко, С. Різник, М. Савенко, В. Скомороха, П. Стецюк та інших.

Насамперед вважаємо за необхідне дослідити наступне питання: *Чи не змінилася роль Конституційного Суду в контексті функцій із захисту прав і свобод осіб?*

Відповідно до статті 147 Конституції України в редакції до 2 червня 2016 року, Конституційний Суд України є єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні. Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України і дає офіційне тлумачення Конституції України та законів України. Ідентичні положення дублювалися в Законі України «Про Конституційний Суд» в редакції 1996 року, який окремо, в статті 2 визначав, що завданням Конституційного Суду України є гарантування верховенства Конституції України як Основного Закону держави на всій території України.

Відповідно до статті 42 Закону України «Про Конституційний Суд» в редакції 1996 року, з метою забезпечення реалізації чи захисту конституційних прав та свобод людини і громадянина, а також прав юридичної особи, Конституційний Суд здійснював офіційне тлумачення Конституції України та законів України.

Таким чином, з огляду на системний аналіз положень Закону в попередній період та практику Конституційного Суду, можна дійти висновку, що захист конституційних прав та свобод осіб частково здійснювався шляхом розгляду конституційних звернень. Інші повноваження Конституційного Суду – вирішення питань про відповідність Конституції України законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, офіційне тлумачення Конституції України та законів України за конституційними поданнями, надання висновків про відповідність Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість, проведення превентивного конституційного контролю – здійснювались з метою забезпечення охорони конституційних прав та свобод осіб і встановлення верховенства Конституції.

Відповідно до діючої редакції статті 147 Конституції України, Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність Конституції України законів України та у передбачених цією Конституцією випадках інших актів, здійснює офіційне тлумачення Конституції України, а також інші повноваження відповідно до цієї Конституції. Положення статті 1 діючої редакції Закону України «Про Конституційний Суд» знову-таки дублюють відповідні положення статті 147 Конституції. Проте варто відзначити, що в проекті Закону № 5336-1¹, який розроблявся в межах Ради з питань судової реформи, але не був ухвалений і став основою для Закону України «Про Конституційний Суд», який в подальшому таки ухвалили, містилися частково відмінні положення. Так, проект 5336-1 містив частину 2 статті 1, відповідно до якої Конституційний Суд забезпечує верховенство Конституції України *та захист прав і свобод людини на всій території України*. Це положення не знайшло відображення в ухваленому законі, проте Закон України «Про Конституційний Суд» містить інші положення, що свідчать про збільшення ролі КСУ саме в захисті прав і свобод осіб.

Так, відповідно до частини другої статті 8 Закону України «Про Конституційний Суд», Суд розглядає питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) акта (його окремих положень), який втратив чинність, але продовжує застосовуватись до правовідносин, що виникли під час його чинності з метою захисту та відновлення прав особи. Відповідно до частини третьої статті 63 Закону України «Про Конституційний Суд», якщо Сенат чи Велика палата вважає, що порушені у конституційній скарзі питання мають особливе суспільне значення для захисту прав людини, Суд може відмовити у припиненні розгляду такої конституційної скарги навіть у разі подання суб'єктом права на конституційну скаргу заяви про її відкликання. Відповідно до частини другої статті 92 Закону України «Про Конституційний Суд», з підстав необхідності покращення захисту конституційних прав і свобод, Конституційний Суд може розвивати і конкретизувати юридичну позицію Суду у своїх наступних актах.

Більшість аспектів здійснення захисту конституційних прав і свобод осіб закладено в законодавчому регулюванні конституційної скарги. Відповідно до частин першої та другої статті 55 Закону України «Про Конституційний Суд», конституційна скарга може бути подана лише щодо

¹ Про Конституційний Суд України: Проект Закону. № 5336-1 від 17.11.2016 URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60542

неконституційності положень закону, застосованого в остаточному судовому рішенні у справі суб'єкта права на конституційну скаргу, та особа має зазначити, яке з гарантованих Конституцією України прав людини, на думку суб'єкта права на конституційну скаргу, зазнало порушення внаслідок застосування закону.

Конституційне регулювання, до речі, не передбачає необхідності існування такого фільтру, як зазначення того, яке з гарантованих Конституцією України прав людини, на думку суб'єкта права на конституційну скаргу, зазнало порушення внаслідок застосування закону.

Також аргументом на користь збільшення ролі КСУ саме в захисті прав і свобод осіб є положення щодо забезпечувального наказу та положення статті 89 Закону України «Про Конституційний Суд», відповідно до якого, якщо Суд, розглядаючи справу за конституційною скаргою, визнав закон України (його положення) таким, що відповідає Конституції України, але одночасно виявив, що суд застосував закон України (його положення), витлумачивши його у спосіб, що не відповідає Конституції України, то Конституційний Суд вказує на це у резолютивній частині рішення. Варто відмітити, що дана стаття ще не була застосована жодного разу. Безумовно, реальне забезпечення захисту прав і свобод Конституційним Судом залежить і від якості нормативно-правового регулювання процесуальних кодексів та практики судів загальної юрисдикції.

В контексті реалізації нового повноваження Конституційного Суду щодо розгляду конституційних скарг варто зазначити, що за 2018 рік статистика виглядає наступним чином:

- 690 конституційних скарг надійшло до Конституційного Суду;
- 436 конституційних скарг були визнані такими, що не відповідають вимогам до форми конституційних скарг;
- 34 ухвали про відкриття проваджень за конституційними скаргами було постановлено колегіями Конституційного Суду;
- 288 ухвал про відмову у відкритті проваджень за конституційними скаргами було постановлено колегіями Конституційного Суду;
- 4 ухвали про відкриття проваджень за конституційними скаргами було постановлено сенатами Конституційного Суду;
- 18 ухвал про відмову у відкритті проваджень за конституційними скаргами було постановлено сенатами Конституційного Суду;
- 2 ухвали про закриття проваджень за конституційними скаргами було постановлено сенатами Конституційного Суду.

Для порівняння – статистика за попередні періоди:

Конституційні скарги	30.09.2016 – 03.08.2017 (10 місяців)	03.08.2017- 31.12.2017 (5 місяців)	2018 (12 місяців)
Надійшло	118	356	690
Відповідає формі	14 (12%)	83 (23%)	264 (38%)
Повернуто Секретаріатом	104	273	426
Відкрито проваджень	-	-	37
Відмов у відкритті провадження	-	-	305

Враховуючи її, можна стверджувати, що процент скарг, що відповідає формі, суттєво збільшується. За 2018 рік не було ухвалено жодного рішення за конституційними скаргами. Проте 25 квітня 2019 року Другий Сенат Конституційного Суду ухвалив Рішення у справі за конституційними скаргами Скрипки Анатолія Володимировича та Бобиря Олексія Яковича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини третьої статті 59 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» №

1-р (II)/2019. Оскільки питання розвитку інституту конституційної скарги лежить поза межами даного дослідження, більш детально її можна отримати у публікаціях²³.

Отже, можна зробити проміжний висновок, що передусім за рахунок введення інституту конституційної скарги можливість захисту прав і свобод осіб Конституційним Судом зросла, проте потребує законодавчого доопрацювання на рівні Закону України «Про Конституційний Суд», процесуальних кодексів, та, можливо, перегляду моделі інституту конституційної скарги на конституційному рівні, в аспекті ретроспективності дії рішень Конституційного Суду тощо (та це не є темою даного дослідження).

Наступне питання, яке повинне бути дослідженим в контексті поставленої мети: *яким чином конституційні зміни вплинули на роль Конституційного Суду в державному механізмі?*

У цьому контексті одразу зауважимо, що повноваження щодо надання за зверненням Верховної Ради України висновку щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту в межах, визначених статтями 111 і 151 Конституції України, в досліджуваній період не реалізовувалося. Проте роль Конституційного Суду в державному механізмі потребує свого дослідження не лише через призму впливу діяльності КСУ на інші гілки влади, а і зворотного впливу, що проявляється в питаннях призначення суддів Конституційного Суду, його фінансування тощо.

За законодавчою процедурою призначення суддів Конституційного Суду відбувається формальна перевірка відповідності кандидатур законодавчим вимогам, встановленим для судді Конституційного суду. У Законі відсутні положення щодо проведення різноманітних тестувань (практичних завдань, психологічних тестів тощо). Водночас відповідність таким вимогам, як високі моральні якості та визнаний рівень компетентності правника, відповідно до цієї процедури, в конкурсних умовах встановити неможливо.

Найбільшими проблемами такої процедури є наступні:

- Орган, що забезпечує проведення конкурсного відбору, на пряму залежить від суб'єкта призначення, що перетворює таку процедуру на повну профанацію конкурсного відбору;
- Відсутня єдина конкурсна комісія, що породжує потенційні проблеми у функціонуванні КСУ, оскільки єдиних критеріїв відбору суддів для всіх трьох суб'єктів призначення немає;
- Не встановлені жодні законодавчі критерії оцінки високих моральних якостей та визначеного рівня компетентності правника.

Процес виконання кадрових повноважень Президентом України та Парламентом України у 2018 році відбувався з серйозною затримкою. Президент призначив двох суддів Конституційного Суду на два місяці пізніше встановленого терміну, Верховна Рада – запізнилася практично на рік.

27 лютого 2018 року Президент України призначив суддями Конституційного Суду Сергія Головатого та Василя Лемака указами № 45/2018⁴ та № 46/2018⁵. 2 березня на спеціальному пленарному засіданні Конституційного Суду України вони склали присягу. 24 вересня 2018 року Конституційний Суд України було сформовано у повному складі. 24 вересня на спеціальному пленарному засіданні Конституційного Суду України відбулася урочиста церемонія складення присяги суддями Конституційного Суду України Іриною Завгородньою та Олегом Первомайським, які були призначені на посаду суддів Конституційного Суду України Верховною Радою України Постановою № 2574-VIII⁶ від 20 вересня 2018 року.

² Аналітичний звіт щодо запровадження інституту конституційної скарги. Ю. Кириченко, Б. Бондаренко. 2018 р. 40 с. URL: [http://www.pravo.org.ua/img/books/files/1523955280const%20\(1\).pdf](http://www.pravo.org.ua/img/books/files/1523955280const%20(1).pdf)

³ Звіт з моніторингу діяльності Конституційного Суду України щодо розгляду конституційних скарг. Центр конституційних ініціатив. URL: <http://cki.org.ua/index.html>

⁴ Про призначення С. Головатого суддею Конституційного Суду України. Указ Президента України. № 45/2018 від 27 лютого 2018 року. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/452018-23698>

⁵ Про призначення В. Лемака суддею Конституційного Суду України. Указ Президента України. № 46/2018 від 27 лютого 2018 року Президент. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/462018-23702>

⁶ Про призначення на посади суддів Конституційного Суду України. Постанова Верховної Ради України. № 2574-VIII від 20.09.2018 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2574-19>

Сама процедура відбору суддів Конституційного Суду стала предметом конституційного подання 47 народних депутатів⁷. 47 народних депутатів зареєстрували в Конституційному Суді конституційне подання щодо перевірки на відповідність Конституції України ст. 208-4 Регламенту Верховної Ради України (про подання пропозиції щодо кандидата на посаду судді Конституційного Суду України депутатською фракцією (депутатською групою)). Основна ідея конституційного подання полягала в тому, що положення ст. 208-4 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» є сумнівними з точки зору конституційності, зокрема відповідності ст. 148 Конституції України, яка не встановлює у вимогах до суддів КСУ їх підтримку депутатськими фракціями та групами. 29 листопада 2018 року таке подання було внесене до Конституційного Суду України. В січні 2019 року Ухвалою Третьої колегії Першого сенату Конституційного Суду України у відкритті конституційного провадження було відмовлено як у необґрунтованому. Така позиція колегії КСУ відверто викликала подив, оскільки належне обґрунтування в даному поданні містилося, на що в своїй окремій думці звернув увагу суддя КСУ Сергій Головатий. На жаль, таку позицію колегії підтримала Велика палата Конституційного Суду, і КСУ не відкрив провадження за цим конституційним поданням.

Щодо фінансування. Верховна Рада в цьому процесі відіграє найважливішу роль, оскільки, як неодноразово зазначав Петро Мартиненко, вона має виключне «право гаманця»^{8,9}. У листопаді 2018 року були проблеми із забезпеченням фінансових гарантій незалежності Конституційного Суду. Проблема полягала в тому, що відповідного обсягу фінансування діяльності Конституційного Суду, закладеного в Законі України «Про державний бюджет України на 2018 рік» було недостатньо. Для врегулювання цієї ситуації до Парламенту було внесено проект Закону № 9241 (проект передбачав внесення змін до додатка № 3 до Закону України «Про Державний бюджет України на 2018 рік» з метою виділення надлишкових коштів державного бюджету з фінансування Верховного Суду на фінансування діяльності Конституційного Суду). Верховна Рада за півтора місяці 8 разів провалила голосування за включення проекту¹⁰ Закону № 9241 до порядку денного і таким чином діяльність КСУ в 2018 році була недофінансована. Отже, Верховна Рада не забезпечила дотримання гарантій фінансової незалежності Конституційного Суду. Водночас зазначимо, що стаття 47 Закону України «Про Конституційний Суд» порушена не була.

Комунікація. Питання ухвалення Положення про Секретаріат було нагальним в Конституційному Суді близько року та стало однією з обставин, що фігурували в конфлікті¹¹ між суддями Конституційного Суду. Положення про Секретаріат Конституційного Суду України було затверджено 11 квітня 2019 року Постановою 13-п/2019¹², існування якого передбачено Законом.

У 2018 році суттєво покращилася комунікаційна діяльність Конституційного Суду України. Були створені сторінки в соціальних мережах Фейсбук та Твіттер, затверджена Комунікаційна стратегія¹³, збільшилася кількість контактів зі ЗМІ тощо. Окремо варто відмітити діяльність Секретаріату, яка полягає в тому, що ще до офіційного оприлюднення рішення КСУ на сайті можна

⁷ Конституційне подання щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень другого речення абзацу першого частини третьої, абзацу другого частини третьої та частини четвертої статті 208-4 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» URL: http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/3_6433.pdf

⁸ Інтерв'ю з головами Конституційного Суду України попередніх років. Вісник Конституційного Суду України. № 4–5. 2011. С. 19

⁹ Мартиненко П. Бюджет як чинник судової незалежності: досвід Конституційного Суду України. Вісник Конституційного Суду України. № 5–6. 1998. С. 81–90.

¹⁰ Про внесення змін до додатка № 3 до Закону України «Про Державний бюджет України на 2018 рік щодо фінансового забезпечення Конституційного Суду України». Проект Закону. № 9241 від 26.10.2018 року. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64862

¹¹ Трое суддів Конституційного Суду України вимагають відставки свого керівника. URL: <https://www.umoloda.kiev.ua/number/3436/188/131539>

¹² Про затвердження Положення про Секретаріат Конституційного Суду України: Постанова Конституційного Суду України. № 13-п/2019 від 11.04.19 URL: <http://www.ccu.gov.ua/docs/2686>

¹³ Затверджено Комунікаційну стратегію Конституційного Суду України на 2019–2021 роки URL: <http://www.ccu.gov.ua/novyna/zatverdzheno-komunikaciyu-strategiyu-konstytuciynogo-sudu-ukrayiny-na-2019-2021-roky>

отримати тезову інформацію щодо змісту такого рішення, що є надважливим для комунікації КСУ в умовах сучасного інформаційного простору. Така діяльність сприяла підвищенню довіри до Конституційного Суду України як інституції до загалом 23,2%. У грудні 2015 року показник становив лише 9,9%¹⁴. При продовженні активної діяльності в комунікаційному напрямку очікується збільшення поінформованості громадян про діяльність Конституційного Суду, що зможе стати передумовою для розуміння громадянами його ролі в суспільстві.

Таким чином, роль Конституційного Суду в частині захисту прав і свобод осіб збільшилася за рахунок введення інституту конституційної скарги. Загалом ми можемо прийти до наступних висновків:

1. Внаслідок імплементації конституційних змін можливість захисту прав і свобод осіб Конституційним Судом зростає.
2. Питання порядку формування складу Конституційного Суду та вироблення процедур призначення суддів, які б зменшували тиск на суддів КСУ, залишається відкритим.

Протягом 2018 року Верховна Рада недофінансувала діяльність Конституційного Суду, що є порушенням фінансових гарантій його незалежності.

Список використаних джерел

Бібліографія:

1. Аналітичний звіт щодо запровадження інституту конституційної скарги. Ю. Кириченко, Б. Бондаренко. 2018 р. 40 с. URL: [http://www.pravo.org.ua/img/books/files/1523955280const%20\(1\).pdf](http://www.pravo.org.ua/img/books/files/1523955280const%20(1).pdf)
2. Затверджено Комунікаційну стратегію Конституційного Суду України на 2019–2021 роки. URL: <http://www.ccu.gov.ua/novyna/zatverdzheno-komunikacijnu-strategiyu-konstytucijnogo-sudu-ukrayiny-na-2019-2021-roky>
3. Звіт з моніторингу діяльності Конституційного Суду України щодо розгляду конституційних скарг. Центр конституційних ініціатив. URL: <http://cki.org.ua/index.html>
4. Інтерв'ю з головами Конституційного Суду України попередніх років. Вісник Конституційного Суду України. № 4–5. 2011. С.5-25.
5. Мартиненко П. Бюджет як чинник судової незалежності: досвід Конституційного Суду України. Вісник Конституційного Суду України. № 5–6. 1998. С. 81-90.
6. Результати соціологічного опитування, проведеного Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва спільно з соціологічною службою Центру Разумкова з 13 по 20 червня 2019 року в усіх регіонах України, за винятком Криму та окупованих територій Донецької та Луганської областей. URL: <http://pravo.org.ua/ua/news/20873763-maygee-polovina-gromadyan-ukrayini-ne-chitala-konstitutsiyu--rezultati-sotsopituvannya>
7. Троє суддів Конституційного Суду України вимагають відставки свого керівника. URL: <https://www.umoloda.kiev.ua/number/3436/188/131539/>

Перелік юридичних документів:

1. Конституційне подання щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень другого речення абзацу першого частини третьої, абзацу другого частини третьої та частини четвертої статті 208-4 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України». URL: http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/3_6433.pdf
2. Про призначення на посади суддів Конституційного Суду України: Постанова Верховної Ради України. № 2574-VIII від 20.09.2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2574-19>
3. Про затвердження Положення про Секретаріат Конституційного Суду України: Постанова Конституційного Суду України. № 13-п/2019 від 11.04.19. URL: <http://www.ccu.gov.ua/docs/2686>
4. Про внесення змін до додатка № 3 до Закону України «Про Державний бюджет України на 2018 рік щодо фінансового забезпечення Конституційного Суду України»: Проект Закону. № 9241 від 26.10.2018 року. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64862

¹⁴ Результати соціологічного опитування, проведеного Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва спільно з соціологічною службою Центру Разумкова з 13 по 20 червня 2019 року в усіх регіонах України, за винятком Криму та окупованих територій Донецької та Луганської областей. URL: <http://pravo.org.ua/ua/news/20873763-maygee-polovina-gromadyan-ukrayini-ne-chitala-konstitutsiyu--rezultati-sotsopituvannya>

5. Про Конституційний Суд України: Проект Закону. № 5336-1 від 17.11.2016. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60542
6. Про призначення В. Лемака суддею Конституційного Суду України: Указ Президента України. № 46/2018 від 27 лютого 2018 року. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/462018-23702>
7. Про призначення С. Головатого суддею Конституційного Суду України: Указ Президента України. № 45/2018 від 27 лютого 2018 року. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/452018-23698>

References

Bibliography:

1. Analny`chny`j zvit shhodo zaprovadzhennya insty`tutu konsty`tucijnoyi skargy. Yu. Ky`ry`chenko, B.Bondarenko. 2018 r. 40 s. URL: [http://www.pravo.org.ua/img/books/files/1523955280const%20\(1\).pdf](http://www.pravo.org.ua/img/books/files/1523955280const%20(1).pdf)
2. Interv`yu z golovamy` Konsty`tucijnogo Sudu Ukrayiny` poperednix rokiv. Visny`k Konsty`tucijnogo Sudu Ukrayiny`. № 4–5. 2011. S.5-25.
3. Marty`nenko P. Byudzhet yak chy`nny`k sudovoyi nezalezhnosti: dosvid Konsty`tucijnogo Sudu Ukrayiny`. Visny`k Konsty`tucijnogo Sudu Ukrayiny`. 5-6. 1998, s. 81-90.
4. Rezul`taty` sociologichnogo opy`tuvannya, provedenogo Fondom «Demokraty`chni iniciaty`vy» imeni I`ka Kucheriva spil`no z sociologichnoyu sluzhboyu Centru Razumkova z 13 po 20 chervnya 2019 roku v usix regionax Ukrayiny`, za vy`nyatkom Kry`mu ta okupovany`x tery`torij Donecz`koyi ta Lugans`koyi oblastej. URL: <http://pravo.org.ua/ua/news/20873763-maygee-polovina-gromadyan-ukrayini-ne-chitala-konstitutsiyu--rezultati-sotsopituvannya>
5. Troye suddiv Konsty`tucijnogo Sudu Ukrayiny` vy`magayut` vidstavky` svogo kerivny`ka. URL: <https://www.umoloda.kiev.ua/number/3436/188/131539/>
6. Zatverdzheno Komunikacijnu strategiyu Konsty`tucijnogo Sudu Ukrayiny` na 2019–2021 roky`. URL: <http://www.ccu.gov.ua/novyna/zatverdzheno-komunikacijnu-strategiyu-konstytucijnogo-sudu-ukrayiny-na-2019-2021-roky>
7. Zvit z monitory`ngu diyal`nosti Konsty`tucijnogo Sudu Ukrayiny` shhodo rozglyady konsty`yucijny`h skarg. Centr konsty`tucijny`x iniciaty`v URL: <http://cki.org.ua/index.html>

References

List of legal documents:

1. Konsty`tucijne podannya shhodo vidpovidnosti Konsty`tuciyi Ukrayiny` (konsty`tucijnosti) polozhen` drugogo rechennya abzaczu pershogo chasty`ny` tret`oyi, abzaczu drugogo chasty`ny` tret`oyi ta chasty`ny` chetvertoyi statti 208-4 Zakonu Ukrayiny` «Pro Reglament Verhovnoyi Rady` Ukrayiny`» URL: http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/3_6433_.pdf
2. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Sekretariat Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy: Postanova Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy. № 13-p/2019 vid 11.04.19. URL: <http://www.ccu.gov.ua/docs/2686>
3. Pro pryznachennia na posady suddiv Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy: Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy. № 2574-VIII vid 20.09.2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2574-19>
4. Pro Konstytutsiinyi Sud Ukrainy: Proekt Zakonu. № 5336-1 vid 17.11.2016. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60542
5. Pro vnesennia zmin do dodatka № 3 do Zakonu Ukrainy «Pro Derzhavnyi biudzhzet Ukrainy na 2018 rik shhodo finansovoho zabezpechennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy»: Proekt Zakonu. № 9241 vid 26.10.2018 roku. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64862
6. Pro pryznachennia S. Holovatoho suddeiu Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy: Ukaz Prezydenta Ukrainy. № 45/2018 vid 27 liutoho 2018 roku. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/452018-23698>
7. Pro pryznachennia V. Lemaka suddeiu Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy: Ukaz Prezydenta Ukrainy. № 46/2018 vid 27 liutoho 2018 roku. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/462018-23702>

КОНСТИТУЦІЙНИЙ ОГЛЯД ДОВІРА ДО УРЯДІВ В КРАЇНАХ ЄС

ДИПМІСІЇ БРИТАНІЇ ТА КАНАДИ ПОЧАЛИ ДІЯТИ ЯК КОНТАКТНІ ПОСОЛЬСТВА НАТО В УКРАЇНІ



Від 1 січня посольство Сполученого королівства та посольство Канади спільно перебирають на себе функцію контактної місії Північноатлантичного альянсу в Україні. Це рішення було затверджене у штаб-квартирі НАТО та погоджене з Києвом, повідомляє кореспондент "Європейської правди". Як відомо, у попередні 4 роки – два дворічні терміни – у якості контактної посольства НАТО в Україні діяла дипломатична місія Литви. Контактні посольства (офіційний англійський відповідник – Contact Point Embassies) діють від початку 90-х років у всіх державах-партнерах Альянсу. Цю роль добровільно та на ротаційній основі перебирають ті держави-члени НАТО, що найбільш зацікавлені у поглибленні співпраці Альянсу із даним партнером. В Україні дану роль вперше виконуватимуть відразу дві дипмісії. Контактне посольство діє як

додатковий канал комунікації про роль та політики Альянсу а також, за потреби, надає підтримку спільній діяльності та взаємодії НАТО та України. Як відомо, з 2017 року в Києві діє також окрема дипмісія Альянсу, Представництво НАТО в Україні.

ПРЕЗИДЕНТ ЛАТВІЇ ВИСУНУВ КАНДИДАТА В ПРЕМ'ЄРИ



Президент Латвії Раймондс Вейоніс висунув кандидатуру представника правоцентристської "Нової Єдності" Крішьяніса Каріньша на посаду прем'єр-міністра. Про це пише Reuters.

Висунення Каріньша є третьою спробою сформувати новий уряд після загальних виборів у країні, що відбулися в жовтні. Перші два кандидати, висунуті Вейонісом, не змогли сформувати уряд. Планується, що в коаліцію з "Новою Єдністю" увійдуть "Національне об'єднання", Нова консервативна партія, KPV ("Кому належить держава") і партійне об'єднання "Для розвитку/За!", – пише Delfi. Каріньш запропонував, щоб міністром закордонних справ Латвії залишився Едгарс Рінкевичс. Нагадаємо, до 13-го Сейму Латвії пройшли сім політичних сил. Проросійська соціал-демократична партія "Злагода" (Saskaņa) перемогла, отримавши майже 20% голосів. Детальніше про результати виборів читайте у статті: "Ніхто не любить переможця: як провалився російський реванш на виборах у Латвії".



АВСТРІЙЦЯМ У БРИТАНІЇ ДОЗВОЛЯТЬ ПОДВІЙНЕ ГРОМАДЯНСТВО ПІСЛЯ BREXIT

Глава МЗС Австрії Карін Кнайсль заявила, що її країна дозволить австрійцям у Британії зберігати громадянство країни при отриманні британського паспорта. Про це повідомляє AP. Австрія дозволяє подвійне громадянство у дуже обмежених випадках. За словами Кнайсль, Відень продовжуватиме застосовувати ці обмеження в принципі і в майбутньому. Однак, за її словами, виняток буде зроблено для 25 тисяч австрійців, які проживають у Британії. Міністр не уточнила деталей цього рішення. Британія залишить ЄС 29 березня. До цього парламент 15 січня має проголосувати за угоду, яка регулює відносини країни з Євросоюзом.

ОЧІЛЬНИЦЯ АНТИКОРУПЦІЙНОГО УПРАВЛІННЯ РУМУНІЇ ПОДАЛА У ВІДСТАВКУ



Виконуюча обов'язки голови румунського Управління по боротьбі з корупцією Анка Юрма відмовилася від своєї посади. Про це йдеться у її заяві, оприлюдненій 8 січня. Анка Юрма була призначена тимчасово виконуючою обов'язки глави антикорупційного управління у липні 2018 року після контроверсійного звільнення з цієї посади своєї попередниці Лаури Кодруци Ковеші. У вівторок її піврічний мандат завершився, і Юрма заявила, що не має наміру залишатись на

посаді. Очікувалось, що її мандат міг бути продовжений. У своїй заяві Юрма пояснила, що робила все можливе, аби управління функціонувало добре, попри "нездорове середовище, у якому інституції довелося працювати". Вона заявила, що останні події, включно з негативним висвітленням у ЗМІ, дали їй зрозуміти, що у неї більше "немає відповідних умов для продовження своєї роботи відповідно до свого бачення". Як повідомлялося, колишня очільниця Національного агентства по боротьбі з корупцією в Румунії Лаура Кодруца Ковеші оскаржила рішення уряду про її звільнення в Європейському суді з прав людини. Читайте також інтерв'ю Юрми "Європейській правді": "Анка Юрма: В Румунії ніхто не ризикне сказати антикорупційному прокурору "ти мене засмучуєш".

ПАРЛАМЕНТ БРИТАНІЇ ОБМЕЖИВ ПОВНОВАЖЕННЯ УРЯДУ ПРИ BREXIT БЕЗ УГОДИ

Палата громад британського парламенту схвалила поправку до законопроекту, яка обмежує повноваження уряду у податковій сфері у випадку виходу Британії з ЄС без угоди. Поправку британські парламентарі схвалили у вівторок 303 голосами "за", 296 виступили "проти", – повідомляє британське видання Evening Standard. Як відзначає



видання, це голосування у парламенті стало черговою поразкою для уряду Терези Мей. Результат також показує, що

більшість у Палаті громад налаштовані проти виходу з ЄС без угоди напередодні ключового голосування у британському парламенті. Підтримана лейбористами та деякими консерваторами поправка спрямована на те, щоб міністерство фінансів не могло змінити розмір податків, щоб уможливити Brexit без угоди, якщо свого схвалення на це не дали депутати. Лідер лейбористів Джеремі Корбін заявив, що схвалення зміни до законодавства було "важливим кроком, щоб запобігти Brexit без угоди". "Тепер Тереза Мей повинна відмовитись від Brexit без угоди раз і назавжди", – сказав він. Напередодні голосування міністри наполягали, що поправка вносить лише "найнезначніші і технічні зміни" в законодавство, які не перешкоджають уряду у зборі податків. Парламент Великої Британії 15 січня проведе голосування щодо угоди з ЄС про Brexit, про яку з Брюсселем домовилася прем'єр-міністр Тереза Мей.

У ЛИТВІ ІНІЦІЮЮТЬ РЕФЕРЕНДУМ ЩОДО СКОРОЧЕННЯ КІЛЬКОСТІ ДЕПУТАТІВ СЕЙМУ



Члени правлячої Литовської спілки селян і зелених займаються збором підписів за проведення референдуму про скорочення числа членів Сейму. Про це повідомляє портал Delfi. У четвер Головна виборча комісія Литви зареєструвала ініціативну групу з 18 громадян з проведення

референдуму. Вони ставлять за мету зменшення кількості депутатів Сейму зі 141 до 121. За шість місяців ініціативна група повинна зібрати не менше 300 000 підписів громадян, які мають право голосу, щоб референдум був проведений. Пропозиція скоротити число парламентарів до 121 "аграрії" мотивують зменшенням чисельності населення країни. У 1992 році, коли була прийнята Конституція, в Литві проживало 3,7 млн осіб, зараз – 2,8 млн.

МАКЕДОНИЯ ЗАВЕРШИЛА ГОЛОСУВАННЯ ПРО ЗМІНУ НАЗВИ КРАЇНИ - ШЛЯХ ДО НАТО ВІДКРИТО

Парламент Македонії остаточно ухвалив конституційні зміни, змінивши назву країни на Північну Македонію. Як повідомляє портал 24.mk, за внесення конституційних змін проголосував 81 депутат, що складає його конституційну більшість. Поправки передбачають зміну назви

ПРИСУТНІ:	81
ЗА:	81
ПРОТИВ:	0
ВОЗДРЖАНИ:	0
ВКУПНО:	81

країни на "Північну Македонію", а також закріплюють відсутність претензій до суверенітету та території сусідніх держав, передбачають збереження ідентичності македонського народу та обов'язки держави щодо підтримки діаспори. Відповідні зміни були затверджені в угоді із Грецією, що відкриває перед країною шлях до НАТО та ЄС. Зокрема, у НАТО припускають, що повноцінне членство у Альянсі Північна Македонія може отримати вже навесні цього року. Втім, заради цього коаліції

довелося залучити частину депутатів опозиційної партії ВМРО-ДПМНЄ. Сама ця партія прийняла рішення бойкотувати голосування. Нагадаємо, остаточне голосування було заплановане на 10 січня, однак було перенесене. Причиною цього став демарш частини депутатів – представників албанської меншини, які вимагали додатково відобразити багатоетнічний характер країни. Нагадаємо, що у жовтні минулого року зміна назви країни була винесена на загальнонаціональний референ-

дум, який, втім, було визнано таким, що не відбувся. міністри з партії "Незалежні греки" – Ципрас заявив, що прийме їх відставку. "Тепер ми підходимо до необхідності відновлення довіри парламенту до уряду, щоб він міг і надалі виконувати свої обов'язки" – йдеться у заяві Ципраса. Згідно з процедурою, початок обговорення питання довіри уряду припадає на вівторок, голосування відбудеться у четвер. Як повідомлялося, міністр оборони Греції Панос Камменос подав у відставку через розбіжності з прем'єром Алексісом Ципрасом



дум, який, втім, було визнано таким, що не відбувся.

ПРЕМ'ЄР ГРЕЦІЇ ІНІЦІУЄ ГОЛОСУВАННЯ В ПАРЛАМЕНТІ ЩОДО ДОВІРИ ЙОГО УРЯДУ

Прем'єр-міністр Греції Алексіс Ципрас оголосив про намір винести на розгляд парламенту питання довіри його уряду. Про це він заявив після відставки міністра оборони Паноса Камменоса, повідомляє Kathimerini. Ципрас наголосив, що протягом чотирьох років його партія плідно співпрацювала з партією Камменоса попри ідеологічні і політичні розбіжності. Разом з Камменосом уряд залишать і інші

щодо угоди про зміну назви Македонії і заявив про вихід своєї партії з коаліції.

ПАРЛАМЕНТ БРИТАНІЇ ПРОВАЛИВ УГОДУ ПРО ВИХІД З ЄС

Палата громад британського парламенту не підтримала угоду уряду щодо виходу з ЄС, яку прем'єр-міністр Тереза Мей узгодила з Брюсселем. Проти



проголосували 432 депутати, документ підтримали всього 202. Для затвердження необхідно було 318 голосів. Рішення британських депутатів не стало несподіванкою, було зрозуміло, що уряду не вистачить голосів, адже навіть багато однопартійців Терези Мей із Консервативної партії були проти угоди з Брюсселем, не кажучи вже про опозиційних лейбористів та невеликі партії з Шотландії та Північної Ірландії. Всі вони незадоволені низкою умов в угоді, зокрема щодо ірландського кордону. Противники угоди вважають, що обмежені у часі особливі умови на кордоні між британською Північною Ірландією та членом ЄС Ірландією набудуть постійного характеру та заважатимуть укладенню нових угод про вільну торгівлю. Уряд Британії тепер впродовж трьох днів має представити свій план подальших дій, а далі є 5 варіантів розвитку подій: Brexit без угоди, нові переговори з ЄС, загальні вибори у Британії, повторний референдум і голосування за відставку уряду. Тереза Мей напередодні попереджала про "параліч у парламенті", якщо угода буде відхилена, і сказала, що довіра до політики зазнає "катастрофічної шкоди", якщо Британія не залишить ЄС і не виконає волю громадян, які проголосували на референдумі. Вона також заявила, що не має наміру відкладати Brexit або проводити повторний референдум, навіть якщо депутати не затвердять угоду. Є велика ймовірність, що 29 березня Британія вийде з ЄС без угоди, адже Брюссель вже неодноразово заявляв, що не переглядатиме її умови. Палата лордів вчора також не підтримала угоду Терези Мей. Раніше британські ЗМІ повідомляли, що ЄС все

ж готується відкласти Brexit, принаймні до липня, якщо Британія не схвалить угоду. Глава МЗС Німеччини сьогодні підтвердив, що Брюссель може провести нові переговори.

АЛБАНСЬКА МОВА СТАЛА ОФІЦІЙНОЮ В МАКЕДОНІЇ

Спікер парламенту Македонії Талат Джафері повідомив, що підписав закон про використання мов і надіслав його до "Офіційного вісника" Македонії,



публікація в якому знаменує набуття чинності документа і початок офіційного використання албанської мови. Про це повідомляє македонська агенція Meta. Повідомлення про підписання закону у Facebook Джафері зробив македонською і албанською мовами. Парламент двічі голосував за ухвалення закону про використання мов – 11 січня і 14 березня минулого року, однак президент країни Георге Іванов відмовився його підписувати. Закон опублікований в "Офіційному віснику" без підпису президента. Опозиційна партія VMRO-DPMNE заявила, що публікація закону без підпису президента є кримінальним злочином.

У ПОЛЬЩІ ВИЗНАЛИ НЕКОНСТИТУЦІЙНОЮ "УКРАЇНСЬКУ" ПОПРАВКУ ДО ЗАКОНУ ПРО ІНП

Конституційний суд Польщі постановив, що положення поправки до Закону про Інститут національної пам'яті, що стосуються "злочинів українських



націоналістів", є неконституційними. Про це пише Onet.pl. З проханням перевірити положення закону, в яких згадуються "українські націоналісти" і термін "Східна Малопольща", до суду у лютому 2018 року звернувся президент Анджей Дуда. Зміни дозволяють відкривати кримінальні провадження проти осіб, котрі "заперечують злочини українських націоналістів у 1925-1950 роках, а також злочини українських формувань, які були колаборантами III Рейху під час Другої світової війни". За статтею 55 Закону про ІНП, за заперечення таких злочинів загрожує штраф або позбавлення волі до трьох років. Україна неодноразово протестувала проти цих норм.

ЛАТВІЙСЬКІ ПАРТІЇ ДОМОВИЛИСЯ ПРО СТВОРЕННЯ УРЯДУ

Латвійські партії досягли угоди щодо урядової декларації – голосування про затвердження нового уряду заплановане на середу, 23 січня. Про це пише Delfi.



Кандидат на пост прем'єр-міністра Крішьяніс Каріньш ("Нова Єдність") після чергової зустрічі партій 19 січня повідомив, що політики фактично домовилися

про зміст декларації. У понеділок вранці партії знову зустрінуться, щоб остаточно узгодити її текст. Каріньш чекає від партій, що до вечора 21 січня вони ухвалять офіційні рішення про участь в урядовій коаліції. У понеділок у кандидата в прем'єри відбудеться також зустріч з президентом Раймондсом Вейонісом. За словами Каріньша, також він чекає від KPV LV, що партія підтримає новий уряд. Важливо, щоб фракція партії проголосувала за його затвердження, при цьому неістотно, скільки саме депутатів його підтримають. Напередодні представник KPV LV Дідзіс Шмітс зняв свою кандидатуру на посаду міністра економіки. Це викликало ще більше запитань, чи підтримають депутати KPV LV затвердження уряду Каріньша в Сеймі. Кілька депутатів KPV LV, зокрема Алдіс Гобземс, якому раніше було довірено формування уряду, заявили, що голосувати за уряд "Нової Єдності" не будуть. Нагадаємо, до 13-го Сейму Латвії пройшли сім політичних сил. Проросійська

"Злагода" перемогла, отримавши майже 20% голосів.

НІМЕЧЧИНА І ФРАНЦІЯ ПІДПИСАЛИ НОВИЙ ДОГОВІР ПРО ДРУЖБУ І СПІВПРАЦЮ

У вівторок, 22 січня 2019 р., о 13:22 Президент Франції Еммануель Макрон і канцлерка Німеччини Ангела Меркель в німецькому Аахені підписали новий договір про дружбу і співпрацю. Про це повідомляє AP. Договір був підписаний рівно через 56 років після підписання Єлисейського договору 1963 року, який був покликаний задавати тон для тісної співпраці двох країн після Другої світової війни. "Популізм і націоналізм зміцнюють позиції у наших країнах", – сказала Меркель французьким, німецьким і європейським чиновникам, які зібралися у ратуші Аахена. Нагадавши про вихід Британії з Європейського Союзу та зростаючі протекціоністські тенденції в усьому світі, Меркель зазначила, що міжнародне співробітництво переживає складний період. "Сімдесят чотири

роки, термін життя однієї людини, після закінчення Другої світової війни, те, що здавалося очевидним, знову ставиться під сумнів. Тому, перш за все, є потреба у нових зобов'язаннях щодо нашої відповідальності в рамках Європейського Союзу, відповідальності, яку несуть Німеччина і Франція" – заявила канцлерка. Її слова підтримав президент Франції Еммануель Макрон, який відзначив "зростаючий гнів" у європейських суспільствах і тиск ззовні. Аахенський договір має на меті посилити транскордонне співробітництво вздовж 450-кілометрового кордону країн, а також покращити координацію між двома країнами, коли йдеться про вирішення таких міжнародних проблем, як зміна клімату та тероризм.

ПАРЛАМЕНТ ЛАТВІЇ ПРИЗНАЧИВ ПРЕМ'ЄР-МІНІСТРА

Парламент Латвії призначив Кріш'яніса Каріньша на посаду прем'єр-міністра країни. Його кандидатуру підтримав 61 депутат. Новий уряд сформували п'ять партій – "Нова єдність", Нова консервативна партія, "Для розвитку/За!", "KPV LV", "Все для Латвії" – "Тевземей ун Бривібай"/ДННЛ. Кріш'яніс Каріньш представляє партію "Нова єдність", від неї в уряді також працюватимуть міністр закордонних справ Едгар Ринкевич і міністр фінансів Яніс Рейрс. Нагадаємо, до 13-го Сейму Латвії пройшли сім політичних сил. Проросійська "Злагода" перемогла, отримавши майже 20% голосів, але жодна з партій не захотіла формувати з нею уряд. Від початку переговорів про формування уряду пройшло 107 днів – це найдовший з часу



відновлення незалежності Латвії період, необхідний для виконання цього завдання.



ПАРЛАМЕНТ ГРЕЦІЇ СХВАЛИВ ІСТОРИЧНУ УГОДУ ПРО ЗМІНУ НАЗВИ МАКЕДОНІЇ

Парламент Греції ратифікував угоду з Македонією про зміну назви останньої. Тепер країна буде називатися Республіка Північна Македонія. Як пише Ekathimerini, за підтримку угоди проголосували 153 депутатів, проти -- 146. Члени ультраправої партії "Золотий світанок" намагалися зірвати процедуру голосування. Нагадаємо, македонські депутати вже схвалили угоду. В обмін на відмову Македонії від старої назви та переіменування Афіни пообіцяли зняти вето на бажання Скоп'є приєднатися до НАТО і Європейського Союзу. Набуття чинності угоди покладе край одній із найтриваліших у світі дипломатичних суперечок, яка розпочалась майже три десятиліття тому з проголошенням Македонією незалежності. З 1991 року Афіни заперечували, що Македонія має право носити свою назву, оскільки Греція має одноіменну провінцію, яка в давні часи була



колискою імперії Александра Македонського. У НАТО вважають можливим вступ Македонії в альянс навесні 2020 року.

УРЯД СХВАЛИВ РІЧНУ НАЦІОНАЛЬНУ ПРОГРАМУ УКРАЇНА-НАТО

Уряд схвалив проект указу президента України "Про затвердження Річної національної програми під егідою Комісії Україна – НАТО на 2019 рік". Про це повідомляє прес-служба Каб-



міну. Річна національна програма під егідою Комісії Україна-НАТО – це план стратегічних реформ та інших заходів, необхідних для забезпечення ефективної, цілеспрямованої та системної підготовки України до членства в НАТО. "Цей документ уперше унеможливує потрапляння до нього формалістичних і зайвих завдань і заходів. Ми вперше запроваджуємо показники ефективності – індикатори виконання. Це дасть нам можливість ефективніше просуватися і стратегічно зближуватися з Північноатлантичним альянсом", – сказала віце-прем'єр з питань європейської та євроатлантичної інтеграції Іванна Климпуш-Цинцадзе. Основний акцент в РНП зроблений на досягненні

відповідності критеріям членства в НАТО, зміцненні демократії, політичній, економічній, судовій реформах, реформах виборчого законодавства, освіти, науки, охорони здоров'я, зростанні економіки, боротьбі з корупцією, підвищенні добробуту громадян, а також реформі сектора безпеки та оборони – відповідно до рекомендацій Альянсу, а також переведенні Збройних сил на стандарти НАТО.

ПОСЛИ КРАЇН НАТО ЗАТВЕРДИЛИ ПРОТОКОЛ ПРО ПРИЄДНАННЯ МАКЕДОНІЇ

Посли держав-членів НАТО затвердили додаток протоколу про приєднання Македонії. Про це повідомляє Euractiv із посиланням на власні джерела. За даними видання, 29 постійних представників НАТО тепер чекають на дозвіл своїх країн підписати протокол. Після підписання його буде направлено до національних парламентів країн-членів, кожен з яких має ратифікувати документ. Речник НАТО цього тижня заявив, що дата підписання протоколу про вступ Македонії буде визначена "у найближчі дні". Нагадаємо, парламент Греції 25 січня

ратифікував угоду з Македонією про зміну назви останньої. Тепер країна буде називатися Республіка Північна Македонія. В обмін на відмову Македонії від старої назви та перейменування Афін пообіцяли зняти вето на бажання Скоп'є приєднатися до НАТО і Європейського Союзу. У НАТО вважають можливим вступ Македонії в альянс навесні 2020 року.

ФРАНЦІЯ ЗАПРОВАДЖУЄ НОВИЙ ЗАКОН ДЛЯ БОРОТЬБИ З ПРОТЕСТАМИ

Нижня палата французького парламенту затвердила головні положення нового закону про



боротьбу із заворушеннями, ініційованого після насильства та вандалізму на деяких протестах "жовтих жилетів". Про це пише RFI. Законопроект обличчя під час протесту прирівнюється до правопорушення, а будь-який обвинувачений може потрапити на рік до в'язниці або отримати штраф в 15 тисяч євро. Відомим порушникам порядку будуть забороняти брати участь у демонстраціях. Поліція матиме право обшукувати сумки і автомобілі в безпосередній близькості від демонстрацій. Все ще обговорюється частина законопроекту, яка передбачає, що протестувальники, які брали участь у актах насильства, повинні відшкодувати збиток. Міністр внутрішніх справ Крістоф Кастанер наполягає на тому, що законопроект не є "законом проти "жовтих жилетів", а законом "для захисту демонстрантів, магазинів,

місцевих мешканців і поліції". Законопроект, ймовірно, буде схвалений у Сенаті, де права партія "Республіканців" має більшість.

У НАТО ПІДПИСАЛИ ПРОТОКОЛ ПРО ВСТУП МАКЕДОНІЇ ДО АЛЬЯНСУ

Посли країн-членів НАТО у середу, 6 лютого, підписали протокол про приєднання Македонії до Альянсу. Урочиста церемонія підписання відбулася у штабквартирі НАТО в Брюсселі, – повідомляє "Європейська правда". Представники кожної країни-члена по черзі у алфавітному порядку поставили свій підпис на документі. Церемонія відбулася у присутності міністра закордонних справ балканської країни Ніколи Димитрова. "Це історична подія. Прем'єри Ципрас і Заєв продемонстрували стратегічне мислення і велику мужність, коли підписали Преспанську угоду... На цьому шляху були виклики і складні компроміси, але прихильність демократичним цінностям і реформам сприяли результату і прогресу", – заявив перед початком церемонії генеральний секретар Альянсу Єнс Столтенберг. Протокол про приєднання Македонії тепер має ратифікувати кожна країна-член блоку. "Я сподіваюсь, цей процес

пройде гладко, і ми всі невдовзі зможемо привітати вас як повноправного члена", – заявив Столтенберг. За словами генсека, від сьогоднішні представники Македонії братимуть участь у засіданнях Альянсу у якості запрошеної сторони. Міністр закордонних справ Македонії також візьме участь у міністерській зустрічі НАТО в квітні. "Сьогоднішня історична подія демонструє, що двері НАТО відкриті для демократій, які готові і хочуть виконувати цілі Вашингтонського договору", – резюмував Столтенберг. Голова МЗС Македонії Нікола Димитров подякував усім столицям за зусилля і підтримку Скоп'є. Він анонсував візити до країн НАТО, "щоб заохотити ефективну ратифікацію". Вступ Македонії до Альянсу став можливим після того, як країна погодилася змінити назву на Республіка Північна Македонія. Греція роками блокувала членство Македонії у НАТО, вважаючи, що її назва містить територіальні претензії. Греція має намір ратифікувати протокол про приєднання Македонії на цьому тижні. Після цього, за умовами угоди між країнами, Македонія офіційно змінить назву та повідомить про це ООН та інші міжнародні організації.



ВИСНОВОК

на проект Закону України «Про внесення змін до статті 106 Конституції України (щодо закріплення повноважень Президента України утворювати незалежні регуляторні органи, Національне антикорупційне бюро України, призначати на посади та звільняти з посад Директора Національного антикорупційного бюро України і Директора Державного бюро розслідувань)»

Вступ

1. **29 серпня 2019 року Президент України подав на розгляд Верховної Ради «Проект Закону про внесення змін до статті 106 Конституції України (щодо закріплення повноважень Президента України утворювати незалежні регуляторні органи, Національне антикорупційне бюро України, призначати на посади та звільняти з посад Директора Національного антикорупційного бюро України і Директора Державного бюро розслідувань)» (р. № 1014) (далі – законопроект)¹.** Як зазначається у пояснювальній записці до нього, метою законопроекту є «оптимізація повноважень глави держави з метою закріплення за ним реальних повноважень щодо утворення незалежних регуляторних органів, Національного антикорупційного бюро України, призначення на посади та звільнення з посад членів незалежних регуляторних органів, Директора Національного антикорупційного бюро України та Директора Державного бюро розслідувань». З огляду на те, що цим законопроектом вносяться зміни до Конституції України, які стосуються діяльності Національного антикорупційного бюро України (далі – НАБУ), експерти Центру політико-правових реформ підготували висновок на цей законопроект, схвалений 03.09.2019 р.

2. З огляду на строк підготовки цього Висновку, у ньому зазначається короткий виклад оцінок та пропозицій до законопроекту. За необхідності експерти ЦППР готові надати додаткову інформацію щодо позиції з тих питань, які охоплюються цим законопроектом. У межах Висновку не надається оцінка запропонованим положенням щодо повноважень Президента України створювати незалежні регуляторні органи.

Короткий огляд поточного стану справ

3. У жовтні 2014 року був прийнятий Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» (далі – Закон), який містить ряд положень, що не відповідають положенням ст. 85, 106 Конституції України в частині повноважень Президента України, Верховної Ради України.

4. Наразі цей Закон визначає наступні повноваження Президента, які не зазначені у ст. 106 Конституції України:

- створення НАБУ;
- призначення Директора НАБУ за результатами розгляду відповідного подання конкурсної комісії;
- звільнення Директора НАБУ;
- визначення трьох осіб до складу комісії з проведення конкурсу на зайняття посади Директора НАБУ;
- присвоєння рангів державних службовців та спеціальних звань вищого начальницького складу НАБУ за результатами розгляду подання Директора НАБУ;

* Джерело: офіційний сайт Центру політико-правових реформ України. URL: <http://pravo.org.ua/ua/news/20873873-visnovok-na-proekt-zakonu-ukrayini-pro-vnesennya-zmin-do-statti-106-konstitutsiyi-ukrayini-schodo>

¹ Про внесення змін до статті 106 Конституції України (щодо закріплення повноважень Президента України утворювати незалежні регуляторні органи, Національне антикорупційне бюро України, призначати на посади та звільняти з посад Директора Національного антикорупційного бюро України і Директора Державного бюро розслідувань): Проект закону від 29.08.2019р. №1014. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66250

- визначення одного члена комісії зовнішнього контролю, яка здійснює щорічну незалежну оцінку (аудит) ефективності діяльності НАБУ;
- затвердження Положення про Раду громадського контролю при НАБУ та про порядок її формування.

5. Також слід відзначити окремі повноваження Верховної Ради, які зазначені у Законі, але не передбачені ст. 85 Конституції України:

- визначення трьох осіб до складу комісії з проведення конкурсу на зайняття посади Директора НАБУ;
- прийняття рішення про звільнення Директора НАБУ за наявності підстав, визначених п. 6-12 ч. 4 ст. 6 Закону, за пропозицією не менш як третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України;
- визначення одного члена комісії зовнішнього контролю, яка здійснює щорічну незалежну оцінку (аудит) ефективності діяльності НАБУ.

6. Наразі правовий статус Національного антикорупційного бюро визначено як державний правоохоронний орган, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових.

7. Закон «Про Національне антикорупційне бюро України» передбачає, що Директор НАБУ призначається Президентом України, а подання кандидатур на цю посаду здійснює комісія з проведення конкурсу на зайняття посади Директора НАБУ, до якої входять по три особи, делеговані Президентом, Верховною Радою, Кабінетом Міністрів. Звільнення Директора НАБУ здійснюється Президентом з визначених законом підстав, а за наявності окремих з цих підстав рішення про звільнення також може бути прийняте Верховною Радою за пропозицією не менш як третини народних депутатів України від її конституційного складу.

8. У межах Третього раунду оцінювання України експертами Антикорупційної мережі ОЕСР для країн Східної Європи та Центральної Азії було надано рекомендацію 2.9: *«розглянути можливість внесення поправок до Конституції України з метою формування юридичної основи для функціонування незалежних антикорупційних органів (правоохоронного і превентивного)»*². Рекомендацію 25.6 аналогічного змісту було також надано під час наступного раунду моніторингу виконання Україною Стамбульського плану дій щодо боротьби з корупцією³. Дотепер вона залишається без належного виконання⁴.

9. Варто звернути увагу на релевантні міжнародні стандарти у цій сфері. Ст. 36 **Конвенції ООН проти корупції** передбачає, що *«кожна Держава-учасниця забезпечує, відповідно до основоположних принципів своєї правової системи, наявність органу чи органів або осіб, які спеціалізуються на боротьбі з корупцією за допомогою правоохоронних заходів. Такому органу чи органам забезпечується необхідна самостійність, відповідно до основоположних принципів правової системи Держави-учасниці, щоб вони могли виконувати свої функції ефективно й без будь-якого неналежного впливу»*. У **Джакартській заяві про принципи для антикорупційних агенцій** (далі – Джакартські

² Отчет: Антикоррупционные реформы в Украине, 3-ий раунд мониторинга в рамках Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией (Отчет был утвержден на пленарном заседании Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией ОЭСР 24 марта 2015 года в Париже). URL: <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Ukraine-Round-3-Monitoring-Report-RUS.pdf>

³ Report: Anti-Corruption Reforms in Ukraine Fourth Round of Monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan. URL: <https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-4th-Round-Report-Ukraine-ENG.pdf>

⁴ Report: Istanbul Anti-Corruption Action Plan Fourth Round of Monitoring Ukraine (The report was adopted by the OECD/ACN at the Istanbul Action Plan monitoring meeting on 21 March 2019, with the exception of recommendation 19 on public procurement). URL: <https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Ukraine-Progress-Update-2019-EN.pdf>

принципи) один з принципів стосується процедур призначення керівника антикорупційного органу, відповідно до якого призначення має відбуватись через процедуру, що забезпечує аполітичну позицію керівника, безсторонність, нейтральність, добросовісність та компетентність⁵. У **Стандартах для антикорупційних органів**⁶ та **10 Керівних принципах**⁷ EPAC-EACN також йдеться про потребу наявності прозорих та об'єктивних процедур призначення та звільнення керівництва антикорупційних органів, а діяльність самого органу має відбуватись вільно від неналежного впливу. **Ці принципи і стандарти мають належно враховуватись, оскільки процедури призначення та звільнення керівника антикорупційного органу мають потужний вплив на загальну незалежність та свободу від неналежного впливу відповідного антикорупційного органу.**

10. В контексті діяльності Національного антикорупційного бюро, слід відзначити, що надавались загалом позитивні оцінки незалежності цього органу, а також відзначалась важливість цього чинника для подальшого успіху роботи НАБУ. Зокрема, в **Експертному аналізі діяльності НАБУ** відзначається: *«експертна група вважає, що для успіху боротьби з корупцією в Україні вирішальним чинником є збереження повної незалежності НАБУ... Експертна група вважає, що українській владі слід уникати будь-яких змін законодавства, що регулює діяльність НАБУ, без проведення попередніх консультацій з НАБУ та іншими залученими заінтересованими сторонами»*⁸. Наразі нічого не відомо про проведення консультацій щодо законопроекту 1014 з НАБУ та іншими стейкхолдерами. В **Експертній думці 1/2017 щодо забезпечення компетентного, незалежного та ефективного правосуддя у справах, пов'язаних із високопосадовою корупцією в Україні** «Ефективність через незалежність» однією з рекомендацій було зазначено збереження незалежності Національного антикорупційного бюро⁹. Відтак, **слід враховувати і потребу збереження високого рівня незалежності НАБУ (у т. ч. щодо процедур призначення та звільнення керівника органу), і потребу проведення належного обговорення пропозицій законодавчих змін, які зачіпатимуть діяльність НАБУ.**

Аналіз законопроекту

11. Законопроектом пропонується доповнити статтю 106 Конституції України, зокрема, наступним пунктом, наділивши Президента України такими повноваженнями: *«утворює відповідно до закону Національне антикорупційне бюро України, призначає на посади та звільняє з посад у порядку, визначеному законами України, Директора Національного антикорупційного бюро України і Директора Державного бюро розслідувань»*.

12. З одного боку, така редакція усуває суперечність між Конституцією і Законом – в частині повноваження створення НАБУ; призначення Директора НАБУ та його звільнення. Однак законопроект не містить положень, які б усували інші суперечності, у т. ч. щодо повноважень Президента делегувати осіб до конкурсної комісії. Через це після ухвалення законопроекту постане питання, наскільки відповідають Конституції відповідні інші положення Закону. Це призводить до

⁵ Jakarta Statement on Principles for Anti-Corruption Agencies (Jakarta, 26-27 November 2012). URL: <http://bit.ly/2kswoiZ>

⁶ The European Partners against Corruption/ European contact-point network against corruption (EPAC/EACN) recommendations. URL: <https://www.epac-eacn.org/downloads/recommendations>

⁷ The European Partners against Corruption/ European contact-point network against corruption (EPAC/EACN) recommendations. URL: <https://www.epac-eacn.org/downloads/recommendations>

⁸ Експертний аналіз діяльності Національного Антикорупційного Бюро України: Антикорупційна ініціатива ЄС в Україні (EU Anti-Corruption Initiative). URL: <https://euaci.eu/ua/what-we-do/resources/technical-assessment-of-the-national-anti-corruption-bureau-of-ukraine>

⁹ Експертна думка 1/2017 щодо забезпечення компетентного, незалежного та ефективного правосуддя у справах, пов'язаних із високопосадовою корупцією в Україні «Ефективність через незалежність»: Антикорупційна ініціатива ЄС в Україні (EU Anti-Corruption Initiative). URL: <https://euaci.eu/ua/what-we-do/resources/%E2%80%99Effectiveness-through-independence%E2%80%9D>

потреби розв'язання цієї проблеми в один із наступних способів: а) внесення додаткових змін до Конституції (що видається малоімовірним варіантом з огляду на їх відсутність у цьому законопроекті); б) потреби зміни композиції конкурсної комісії з усуненням звідти осіб, делегованих Президентом; в) усунення процедури конкурсного відбору на посаду Директора НАБУ як такого, коли рішення, з урахуванням запропонованої редакції змін до Конституції, Президент зможе ухвалити одноосібно.

13. У деяких положеннях Конституції прямо зазначається про необхідність здійснення конкурсного відбору перед призначенням на певні посади. Так, відповідно до ст. 128 Конституції України, призначення на посаду судді здійснюється за результатами конкурсу (крім випадків, передбачених законом). Згідно зі ст. 148 Конституції України, відбір кандидатур на посаду судді Конституційного Суду України здійснюється на конкурсних засадах у визначеному законом порядку. Відсутність у запропонованих положеннях законопроекту будь-якої згадки про конкурсні засади призначення на посади Директора НАБУ створює ризик вилучення цього механізму із Закону як такого, що не передбачений Конституцією, особливо з урахуванням того, що повноваження Президента не передбачають делегування осіб до складу відповідної конкурсної комісії. Для усунення цього ризику при внесенні запропонованих змін варто доповнити положення п. 11-1 Конституції, що призначення здійснюється за результатами конкурсного відбору.

14. Існує суперечність між Конституцією та Законом в частині повноважень не лише Президента, а й Верховної Ради. Так, наразі згідно із Законом, Верховна Рада також делегує трьох осіб до складу конкурсної комісії з обрання Директора НАБУ і має право звільнити Директора НАБУ за наявності підстав, визначених п. 6-12 ч. 4 ст. 6 Закону, за пропозицією не менш як третини народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради може прийняти рішення про звільнення Директора НАБУ з посади. Однак такими повноваженнями згідно зі ст. 85 Конституції України Верховна Рада не наділена. Постає питання, чому у цій частині не усувається суперечність між положеннями Конституції та Закону, і чи не призведе це до виключення цих положень із Закону через їхню подальшу невідповідність Конституції України.

15. Через внесення у запропонованій редакції змін до Конституції жодним чином не вирішується питання невідповідності Конституції положень щодо формування комісії з проведення аудиту НАБУ, через що функціонування відповідного механізму на практиці постає під сумнівом – або мають бути внесені зміни щодо порядку формування комісії, або положення Закону будуть визнані неконституційними.

16. **Окремо слід розглянути питання, чи варто залишати у Президента України визначені нині Законом повноваження щодо діяльності НАБУ.** За характером своєї діяльності НАБУ мав би належати до виконавчої гілки влади і бути центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, мати достатні гарантії незалежності та самостійності. У пояснювальній записці до законопроекту відсутнє належне обґрунтування, чому саме Президент України має здійснювати відповідні повноваження. Так, у ній зазначається лише, що «згідно зі статтею 102 Конституції України Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. Зазначене положення є принципом конституційно-правового статусу глави держави і потребує закріплення у Конституції України реальних повноважень, якими буде наділятися глава держави для реалізації цього принципу». Однак ані пояснювальна записка, ані будь-які інші супровідні документи до законопроекту не містять ширшого обґрунтування. При цьому НАБУ не є органом, спеціально уповноваженим саме на захист державного суверенітету, територіальної цілісності України або прав і свобод людини і громадянина.

17. Пунктом 7 статті 116 Конституції України до повноважень Кабінету Міністрів віднесено здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки

України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю. На Національне антикорупційне бюро покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових. Відтак, з огляду на функції, покладені на НАБУ, цей орган мав би належати до виконавчої гілки влади і призначення за результатами конкурсного відбору Директора НАБУ та його звільнення мають здійснюватися Кабінетом Міністрів.

18. Усі викладені вище міркування щодо НАБУ є релевантними і для Державного бюро розслідувань (далі - ДБР). Ситуація з цим органом є ще менш зрозумілою, оскільки Законом «Про Державне бюро розслідувань» прямо визначається, що ДБР є центральним органом виконавчої влади. Відтак, незрозуміло, чому має призначати та звільняти Директора ДБР саме Президент, а не вищий орган виконавчої влади в Україні – Кабінет Міністрів. Також варто звернути уваги на ту обставину, що НАБУ і ДБР, попри фактично однакові функції, покладені на них, мають різний статус: ДБР є центральним органом виконавчої влади, а НАБУ, як це визначено у Законі, є «державним правоохоронним органом».

Висновки та рекомендації

19. **Виходячи з наведених міркувань та аргументів, наділення Президента України повноваженнями зі створення НАБУ, призначення та звільнення Директора НАБУ, Директора ДБР у порядку, визначеному законом, виглядає невиправданим. Більш правильним було би внесення змін до Закону «Про Національне антикорупційне бюро України» та Закону «Про Державне бюро розслідувань», якими б усувались суперечності з чинною редакцією Конституції України, а відповідними повноваженнями, у т. ч. щодо призначення за результатами конкурсного відбору та звільнення очільників НАБУ і ДБР, наділявся би Кабінет Міністрів України як вищий орган виконавчої влади. Тоді, в контексті можливих змін до Конституції України, єдино можливим видається розгляд тих змін, рекомендації щодо яких відзначались фахівцями Антикорупційної мережі ОЕСР для країн Східної Європи та Центральної Азії.**

20. Законопроект 1014 не усуває інших проблем. Зміни до Конституції України у запропонованому обсязі зберігають більшість існуючих невідповідностей положенням Конституції положень Закону «Про Національне антикорупційне бюро України», Закону «Про Державне бюро розслідувань». За таких обставин зміни до Конституції України варто доопрацювати, врахувавши принаймні наступні критично важливі зауваження:

- доповнення п. 11-1 ст. 106 Конституції положенням, що Президент України здійснює призначення на посади Директора НАБУ, Директора ДБР за результатами конкурсного відбору;
- доповнення статей 85, 106 Конституції України пунктами щодо повноважень Верховної Ради та Президента відповідно делегувати осіб до складу конкурсних комісій з обрання Директора НАБУ, Директора ДБР;
- доповнення статей 85, 106 Конституції України пунктами щодо повноважень Верховної Ради та Президента відповідно делегувати осіб до складу комісії з проведення незалежної оцінки (аудиту) діяльності НАБУ;
- доповнення ст. 85 Конституції України пунктом щодо повноважень Верховної Ради звільняти з посади Директора НАБУ з підстав та у порядку, визначених законом.

Всі інші колізії між положеннями Конституції України та спеціальними законами щодо діяльності НАБУ та ДБР слід усунути шляхом внесення змін до двох останніх і приведення їх у відповідність до Конституції України.

21. У разі, якщо зміни до Конституції України будуть ухвалені в тій редакції, яка запропонована законопроектом 1014, створюються високі ризики визнання неконституційними

окремих положень спеціальних законів щодо НАБУ і ДБР або зникнення конкурсних засад призначення Директора НАБУ і Директора ДБР внаслідок приведення законів «Про Національне антикорупційне бюро України» і «Про Державне бюро розслідувань» у відповідність до Конституції України. Суттєво зміниться композиція конкурсних комісій, зникне можливість звільнення Директора НАБУ рішенням Верховної Ради, комісія з проведення щорічного аудиту діяльності НАБУ формуватиметься у спосіб, який не забезпечуватиме її незалежності тощо. За таких обставин запропонована редакція законопроекту 1014 видається неприйнятною.

Список використаних джерел

Перелік юридичних документів:

1. Jakarta Statement on Principles for Anti-Corruption Agencies (Jakarta, 26-27 November 2012). URL: <http://bit.ly/2kswoiZ>
2. Report: Anti-Corruption Reforms in Ukraine Fourth Round of Monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan. URL: <https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-4th-Round-Report-Ukraine-ENG.pdf>
3. Report: Istanbul Anti-Corruption Action Plan Fourth Round of Monitoring Ukraine (The report was adopted by the OECD/ACN at the Istanbul Action Plan monitoring meeting on 21 March 2019, with the exception of recommendation 19 on public procurement). URL: <https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Ukraine-Progress-Update-2019-EN.pdf>
4. The European Partners against Corruption/ European contact-point network against corruption (EPAC/EACN) recommendations. URL: <https://www.epac-eacn.org/downloads/recommendations>
5. Експертний аналіз діяльності Національного Антикорупційного Бюро України: Антикорупційна ініціатива ЄС в Україні (EU Anti-Corruption Initiative). URL: <https://euaci.eu/ua/what-we-do/resources/technical-assessment-of-the-national-anti-corruption-bureau-of-ukraine>
6. Експертна думка 1/2017 щодо забезпечення компетентного, незалежного та ефективного правосуддя у справах, пов'язаних із високопосадовою корупцією в Україні «Ефективність через незалежність»: Антикорупційна ініціатива ЄС в Україні (EU Anti-Corruption Initiative). URL: <https://euaci.eu/ua/what-we-do/resources/%E2%80%9Ceffectiveness-through-independence%E2%80%9D>
7. Отчет: Антикоррупционные реформы в Украине, 3-ий раунд мониторинга в рамках Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией (Отчет был утвержден на пленарном заседании Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией 09 марта 2015 года в Париже). URL: <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Ukraine-Round-3-Monitoring-Report-RUS.pdf>
8. Про внесення змін до статті 106 Конституції України (щодо закріплення повноважень Президента України утворювати незалежні регуляторні органи, Національне антикорупційне бюро України, призначати на посади та звільняти з посад Директора Національного антикорупційного бюро України і Директора Державного бюро розслідувань): Проект закону від 29.08.2019 р. №1014. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66250

References

List of legal documents:

1. Jakarta Statement on Principles for Anti-Corruption Agencies (Jakarta, 26-27 November 2012). URL: <http://bit.ly/2kswoiZ> (in English)
2. Report: Anti-Corruption Reforms in Ukraine Fourth Round of Monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan. URL: <https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-4th-Round-Report-Ukraine-ENG.pdf> (in English)
3. Report: Istanbul Anti-Corruption Action Plan Fourth Round of Monitoring Ukraine (The report was adopted by the OECD/ACN at the Istanbul Action Plan monitoring meeting on 21 March 2019, with the exception of recommendation 19 on public procurement). URL: <https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Ukraine-Progress-Update-2019-EN.pdf> (in English)
4. The European Partners against Corruption/ European contact-point network against corruption (EPAC/EACN) recommendations. URL: <https://www.epac-eacn.org/downloads/recommendations> (in English)
5. Ekspertnyi analiz diialnosti Natsionalnoho Antykoruptsiinoho Biuro Ukrainy: Antykoruptsiina initsiatyva YeS v Ukraini (EU Anti-Corruption Initiative). URL: <https://euaci.eu/ua/what-we-do/resources/technical-assessment-of-the-national-anti-corruption-bureau-of-ukraine> (in Ukrainian)
6. Ekspertna dumka 1/2017 shchodo zabezpechennia kompetentnoho, nezalezhnoho ta efektyvnoho pravosuiddia u spravakh, poviazanykh iz vysokoposadovoiu koruptsiieiu v Ukraini «Efektyvnist cherez nezalezhnist»: Antykoruptsiina initsiatyva YeS v Ukraini (EU Anti-Corruption Initiative). URL: <https://euaci.eu/ua/what-we-do/resources/%E2%80%9Ceffectiveness-through-independence%E2%80%9D> (in Ukrainian)
7. Otchet: Antykorruptsyonnue reformu v Ukraine, 3-yi raund monytorynhav ramkakh Stambul'skoho plana deistvyi po borbe s korruptsyei (Otchet byl utverzhen na plenarnom zasedanyy Stambul'skoho plana deistvyi po borbe s korruptsyei OESR24 marta 2015 hoda v Paryzhe). URL: <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Ukraine-Round-3-Monitoring-Report-RUS.pdf> (in Russian)
8. Pro vnesennia zmin do statti 106 Konstytutsii Ukrainy (shchodo zakriplennia povnovazhen Prezydenta Ukrainy utvoriuvaty nezalezhni rehuliatorni orhany, Natsionalne antykoruptsiine biuro Ukrainy, pryznachaty na posady ta zvilniaty z posad Dyrektora Natsionalnoho antykoruptsiinoho biuro Ukrainy i Dyrektora Derzhavnoho biuro rozsliduvan): Proekt zakonu vid 29.08.2019 r. №1014. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66250

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ

УКРАЇНСЬКОГО ЧАСОПИСУ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА

Антоні АБАТ Нінет, Данія

Професор, Університет Копенгагену, Центр порівняльних і Європейських досліджень

Барон Андре АЛЕН, Бельгія

Почесний професор, доктор юридичних наук, суддя Конституційного Суду Бельгії, почесний Президент Конституційного Суду Бельгії, почесний професор конституційного права університеті KU Leuven, почесний секретар Ради Міністрів Бельгії, суддя ад hoc ЄСПЛ

Юрій БАРАБАШ, Україна

Професор, доктор юридичних наук, член-кореспондент Національної Академії правових наук України, НУ "Харківська юридична академія"

Олена БОРИСЛАВСЬКА, Україна

Доцент, доктор юридичних наук, Львівський національний університет імені Івана Франка

Любомир БОРИСЛАВСЬКИЙ, Україна

Доцент, кандидат юридичних наук, Львівський національний університет імені Івана Франка, член Конституційної Комісії

Мілош БЕК, Австрія

Професор історії європейського та конституційного права у Віденському університеті. Постійний науковий співробітник IWM

Оксана ГРИЩУК, Україна

Професор, доктор юридичних наук, Львівський національний університет імені Івана Франка

Петер Міхаель ГУБЕР, Німеччина

Професор, доктор юридичних наук, суддя Федерального Конституційного Суду

Павло Гураль, Україна

Професор, доктор юридичних наук, Львівський національний університет імені Івана Франка

Мирослав ГРАНАТ, Польща

професор, Університет кардинала Штефана Вишинського, Варшава, суддя Конституційного трибуналу Республіки Польща у відставці

Дейнюс ЖАЛІМАС, Литва

Професор, Інститут міжнародного та європейського права, Вільнюський університет, суддя Конституційного Суду Литви, голова Конституційного Суду Литви

Гілберт Пол КАРРАСКО, США

Професор, Університет Уіллеміт (Орегон)

Микола КОЗЮБРА, Україна

Професор, доктор юридичних наук, НУ "Кієво-Могилянська академія", член-кореспондент Національної Академії правових наук України, дійсний член Української Академії політичних наук, суддя Конституційного Суду України у відставці

Віктор КОЛІСНИК, Україна

Професор, доктор юридичних наук, член-кореспондент Національної Академії правових наук України, НУ "Харківська юридична академія", суддя Конституційного Суду України

Анжеліка КРУСЯН, Україна

Професор, доктор юридичних наук, Національний Університет "Одеська юридична академія"

Кшиштоф ЕКХАРДТ, Польща

Професор, доктор наук, Декан Іногороднього юридичного Факультету і Адміністрації у Жешуві, Вища школа права і адміністрації

Микола МЕЛЬНИК, Україна

Професор, доктор юридичних наук, суддя Конституційного Суду України

Наталія МІШИНА, Україна

Професор, доктор юридичних наук, Національний Університет "Одеська юридична академія"

Екхарт ПАХЕ, Німеччина

Професор, Вюрцбурзький університет Юліуса Максиміліана

Райнер АРНОЛЬД, Німеччина

Honoris causa доктор права, професор університету Регенсбургу (Німеччина), постійний член Міжнародної академії порівняльного правознавства, член-кореспондент Болонської академії наук

Сергій РІЗНИК, Україна

Доцент, кандидат юридичних наук, Львівський національний університет імені Івана Франка

Ігор СЛІДЕНКО, Україна

Доктор юридичних наук, доцент, суддя Конституційного Суду України

Ольга СОВГИРЯ, Україна

Професор, доктор юридичних наук, Київський національний університет імені Т. Шевченка

Петро СТЕЦЮК, Україна

Доцент, кандидат юридичних наук, доктор права, Київський національний університет імені Т. Шевченка

Владислав ФЕДОРЕНКО, Україна

Професор, доктор юридичних наук, директор Департаменту конституційного та адміністративного права, Міністерство юстиції України

Іван ХАЛЯЖ, Угорщина

Професор, доктор юридичних наук, голова Інституту конституційного права

Станіслав ШЕВЧУК, Україна

Професор, доктор юридичних наук, член-кореспондент Національної Академії правових наук України

РЕКОМЕНДОВАНО ДО ДРУКУ ВЧЕНОЮ РАДОЮ ЮРИДИЧНОГО ФАКУЛЬТЕТУ
ЛЬВІВСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ ІМЕНІ ІВАНА ФРАНКА
(протокол № 33 від 26 березня 2019 року)

Свідоцтво про державну реєстрацію
КВ 22166-12066Р від 07.06.2016



Часопис включено до переліку наукових фахових видань України

ISSN 2519-2590

УКРАЇНСЬКИЙ ЧАСОПИС КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА UKRAINIAN JOURNAL OF CONSTITUTIONAL LAW

НАУКОВО-ЮРИДИЧНЕ ВИДАННЯ

Журнал, щоквартальник

Мета журналу — створення платформи для фахового обговорення сучасних проблем конституціоналізму і українськими, і зарубіжними вченими; обмін досвідом та результатами наукових досліджень між українськими та європейськими конституціоналістами завдяки двомовній політиці журналу (одночасного видання англomовного та україномовного ідентичних примірників).

ЗАСНОВНИКИ:

Львівський національний університет
імені Івана Франка
Код ЄДРПОУ 02070987
79000, Україна, м. Львів, вул. Університетська, 1

Громадська організація
«Центр конституційних ініціатив»
Код ЄДРПОУ 38763646

ТОВ «Редакція журналу «Український часопис
конституційного права»
Код ЄДРПОУ 40252310

Журнали українською та англійською мовами
доступні для купівлі і передплати.
Заявки можна оформити на сайті
www.constjournal.com
або за зверненням на такі адреси:
editor@constjournal.com

ВИДАВЕЦЬ:

Редакція журналу «Український часопис
конституційного права»

Головні редактори: Олена Бориславська, Сергій Різник
Редактор електронної версії журналу: Євген Пілат
Відповідальний секретар: Христина Слюсарчук
Випусковий редактор: Вікторія Дубас
Літературний редактор: Оксана Карнеєнко

Місцезнаходження редакції:
79018, Львівська обл., м. Львів,
вул. Стороженка, буд. 12, кв. 501

e-mail: constjournal@gmail.com
www.constjournal.com

Підписано до друку 25.05.2019 р. Тираж 100 прим.
Друк: ТзОВ «Український часопис конституційного права»
Дизайн: Вікторія Дзиндра
Формат видання: 84×108/16