

ЛЬВІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ ІВАНА ФРАНКА



ВИДАННЯ РЕКОМЕНДОВАНЕ ДО ДРУКУ ВЧЕНОЮ РАДОЮ ЮРИДИЧНОГО ФАКУЛЬТЕТУ
ЛЬВІВСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ ІМЕНІ ІВАНА ФРАНКА
ПРОТОКОЛ № 6 ВІД 24 ГРУДНЯ 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

ГОЛОВНИЙ РЕДАКТОР: ОЛЕНА БОРИСЛАВСЬКА

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

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 /

ПРОБЛЕМИ ОЦІНЮВАННЯ КОНСТИТУЦІЙНОСТІ ЗАКОНІВ ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО
КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ 3
Сергій Різник

НАУКОВІ СТАТТІ /

КОНСТИТУЦІЙНІ УМОВИ ЗАКОНОДАВЧОГО ПРОЦЕСУ В ПОЛЬЩІ – ТЕОРІЯ VS ПРАКТИКА 15
Мацей Серованець

ПРАВОВА ТА ОРГАНІЗАЦІЙНА СКЛАДОВІ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ
ТА ЇХ УДОСКОНАЛЕННЯ 23
Павло Гураль

КРИМІНАЛЬНА ПРОЦЕДУРА ЩОДО НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ У СВІТЛІ СКАСУВАННЯ
ДЕПУТАТСЬКОЇ НЕДОТОРКАНОСТІ
(АБО ВІД ЧОГО/КОГО ЗАЛЕЖИТЬ СПОКІЙНИЙ СОН ДЕПУТАТА?) 31
Оксана Калужна

СЛОВО МОЛОДИМ НАУКОВЦЯМ /

ОСОБЛИВОСТІ МОДЕЛЮВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ВИБОРЧОЇ СИСТЕМИ ПРИ ЗАСТОСУВАННІ
АЛЬТЕРНАТИВНИХ ВИБОРЧИХ ФОРМУЛ 51
Богдан Прудкий, Карина Соклакова

КОНСТИТУЦІЙНИЙ ОГЛЯД / 60

УДК 342.565.2

doi.org/10.30970/jcl.4.2019.1

Сергій Різник

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

ПРОБЛЕМИ ОЦІНЮВАННЯ КОНСТИТУЦІЙНОСТІ ЗАКОНІВ ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ

PROBLEMS OF EVALUATING THE CONSTITUTIONALITY OF LAWS AMENDING THE CONSTITUTION OF UKRAINE

Serhii Riznyk

Docent, Candidate of Juridical Sciences, Docent of the Department of Constitutional Law of
Ivan Franko National University of Lviv, Ukraine

Abstract | The article deals with the problems of evaluating the constitutionality of laws amending the Constitution of Ukraine. Despite its particular importance, this problem remains not ultimately resolved in the constitutional and legal doctrine. Moreover, the complexity of the problem is multiplied by the specific history of constitutional changes in Ukraine, which has almost always been accompanied by acute political and social crises, and most importantly, by the ambiguous caseload of the Constitutional Court of Ukraine. The article deals with detailed evaluation of the existing system of preventive constitutional control of amendments to the Fundamental Law of Ukraine. It is emphasized that it is relatively effective in case of its proper application, and, in such a case, it eliminates the urgency (and possibility) for a subsequent review of the amended norms of the Constitution on a substantive basis. The Constitutional Court of Ukraine has a reasonably proven authority to review the laws amending the Constitution of Ukraine, provided that such an assessment is performed solely for the purpose of adhering to the constitutional procedure for their approval, both by the constitutional submission of the respective entities and in the manner of the indirect constitutional control. The article also substantiates the necessity of applying the Constitutional Court's indirect constitutional control over amendments to the Constitution. As a result, the repeated and consistent application by the Constitutional Court of the Constitution with all the later amendments will provide a sufficient proof of the constitutionality of the procedure for making such changes. In its turn, the process of clarification by the Constitutional Court the ascertainment of the violation of the constitutional procedure of the amendments should testify that such amendments to the Constitution of Ukraine are not considered to be adopted. However, it is justified that such a conclusion can be reached only within a reasonable time after the adoption of the relevant legislative

act, and the sudden finding out of the "unconstitutionality of the Constitution" after its recurrent application by the Court itself can never be allowed.

Keywords: Constitutional Court of Ukraine, constitutionality of legal acts, constitutional control, the constitutionality of laws amending the constitution, procedure for amending the Constitution of Ukraine.

Анотація | Стаття присвячена проблемі оцінювання конституційності законів про внесення змін до Конституції України. Вказана проблема, незважаючи на її особливу важливість, залишається досьогодні остаточно невирішеною в конституційно-правовій доктрині. Окрім цього, складність її множить на специфічну історію конституційних змін в Україні, внесення яких практично завжди супроводжувалося гострими політичними і суспільними кризами, а головне - неодноразовою практикою Конституційного Суду України. В статті також проаналізовано існуючу вітчизняну систему превентивного конституційного контролю змін до Основного Закону. Підкреслено, що за умови її коректного застосування, ця система є порівняно ефективною, та такою, що переважно виключає необхідність (та можливість) наступної (після набрання чинності) перевірки законів про внесення змін до Конституції зі змістовних підстав. Аргументовано доведено, що Конституційний Суд України має повноваження здійснювати перевірку законів про внесення змін до Конституції, але лише за умови, що така оцінка відбувається переважно на предмет дотримання конституційної процедури їх ухвалення, як за конституційними поданнями відповідних суб'єктів, так і в порядку конституційного контролю за власною ініціативою Суду. В статті обґрунтовується необхідність застосування Конституційним Судом наступного конституційного контролю змін до Конституції, характеризуються його особливості та вузькі, як часові, так і предметні, межі застосування. В результаті, робиться висновок, що наступне, а особливо - неодноразове та послідовне застосування Конституційним Судом Конституції України в редакції зі змінами є самодостатнім підтвердженням конституційності процедури внесення таких змін. У свою чергу з'ясування Конституційним Судом порушення конституційної процедури відповідних змін має наслідком висновок, що закон про внесення змін до Конституції України не вважається прийнятим, а Конституція зміненою. При цьому обґрунтовано, що такий висновок може бути зроблено лише в межах розумних строків після прийняття відповідного законодавчого акту, в той же час - раптове з'ясування "неконституційності Конституції" після її неодноразового застосування самим Судом не може допускатися.

Ключові слова: Конституційний Суд України, конституційність нормативно-правових актів, конституційний контроль, конституційність законів про внесення змін до конституції, процедура внесення змін до Конституції України.

Постановка проблеми. Сьогодні в доведенні важливості функції Конституційного Суду України щодо перевірки нормативних актів на предмет відповідності їх Конституції України немає жодної потреби. Для переважної більшості правничої спільноти цілком зрозуміло, що без конституційного контролю за діями (актами) держави неможливе ні утвердження верховенства права, ні розвиток демократії, ні гарантування дієвої системи захисту прав людини; що без конституційного контролю навіть демократична влада парламенту, президента чи уряду, щиро підтримувана більшістю народу, в будь-який момент ризикує легко перерости в диктатуру; що демократія, без конституційного контролю, образно кажучи, не зовсім і демократія, а всього лише - відкладене свавілля.

В той же час, на фоні однакового розуміння представниками юридичної науки і практики цих простих загальних тверджень, уявлення правників про деталі та межі конкретної компетенції Конституційного Суду України, здійснюваної ним у процесі виконання місії захисту Конституції, далеко не однакові. Чи не найбільше вказана відмінність у поглядах помітна на прикладі проблеми оцінки конституційності вже схвалених парламентом законів, якими вносяться зміни до Конституції України. І хоча ця проблема постає перед єдиним органом конституційної юрисдикції досить рідко, проте її важливість важко переоцінити, адже кожного разу від результату її розв'язання буквально залежить зміст Основного Закону України.

Складність проблеми множитья і на специфічну історію конституційних змін в Україні, внесення яких практично завжди супроводжувалося гострими політичними та суспільними кризами, а головне – неоднозначною і навіть “драматичною” практикою самого Конституційного Суду. Проте видається, що сьгоднішній склад Суду має необхідний потенціал для виправлення попередніх помилок та остаточного вирішення проблеми. Тим більше, що зручна нагода розставити усі крапки над “і” виникла нещодавно - 31 січня 2020 року. Саме в цей день відбулася відносно малопомітна, але, тим не менше, знакова подія: до Конституційного Суду надійшло конституційне подання 50 народних депутатів щодо конституційності Закону України «Про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України)», прийнятого 3 вересня 2019 року.

Особливість цієї події не тільки в тому, що вперше за останніх десять років суб’єкт конституційного подання знову поставив під сумнів остаточно схвалені конституційні зміни, але й у тому, що в цьому поданні містяться неодноразові посилання, як на підставу його обґрунтованості, на сумнозвісне рішення Конституційного Суду України в справі про додержання процедури внесення змін до Конституції від 30 вересня 2010 року. Це Рішення є останнім в якому Конституційний Суд висловлював свою позицію щодо наступного контролю змін до Конституції України, формально воно залишається частиною практики єдиного органу конституційної юрисдикції, хоча кожному зрозуміло, що посилання на нього є неприйнятним, ані з морально-етичної, ані з юридичної точок зору.

Відтак, з метою запобігання подальшим маніпуляціям юридичними позиціями Конституційного Суду України, недопущенню помилкового трактування конституційних норм і принципів у цій частині, сьогодні необхідно чітко відповісти на наступні запитання: 1) чи можуть, все таки, уже схвалені закони про внесення змін до Конституції України бути предметом конституційного контролю ?; 2) якщо так, то хто і коли (протягом якого часу) може порушувати питання про конституційний перегляд таких законів; 3) якщо так, то чи можуть вони визнаватися неконституційними зі змістовних, а чи лише з процесуальних підстав; 4) яка форма і правові наслідки відповідного рішення Суду ?; 5) в разі визнання за Конституційним Судом України цього повноваження, як запобігти можливному зловживанню ним і гарантувати невторчання Конституційного Суду у виключну компетенцію парламенту та установчу владу Українського народу, як це вже мало місце в недалекому минулому ?

Неоднозначність національної практики. Так, у відомій Ухвалі Конституційного Суду України від 5 лютого 2008 року № 6-у/2008 про відмову у відкритті конституційного провадження у справі щодо Закону № 2222-IV зазначено: "Положення закону про внесення змін до Конституції України після набрання ним чинності *стають невід’ємною складовою Конституції України* - окремими її положеннями, а сам закон вичерпує свою функцію. З набуттям чинності Законом № 2222-IV його положення, оскаржені суб’єктом права на конституційне подання, є фактично положеннями Конституції України, прийнятої 28 червня 1996 року, яка діє в редакції Закону № 2222-IV".

Проте вже в Рішенні у справі про повноваження Конституційного Суду України, винесеному того ж року (26 червня), відзначено, що Конституція України (стаття 150) *не містить застережень* (як це встановлено пунктом 30 частини першої статті 106 Конституції України щодо обмеження права Президента України накладати вето на такі закони) *щодо можливості здійснення Конституційним Судом України наступного конституційного контролю закону про внесення змін до Конституції України після його прийняття Верховною Радою України.* Відповідно до частини другої статті 124 Конституції України юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі. Тому Конституційний Суд України вважає, що саме він повинен здійснювати наступний конституційний контроль і щодо закону про внесення змін до Конституції України після набрання ним чинності, оскільки відсутність судового контролю за процедурою його розгляду та ухвалення, визначеною у розділі XIII цієї Конституції, може мати наслідком обмеження чи скасування прав і

свобод людини і громадянина, ліквідацію незалежності чи порушення територіальної цілісності України або зміну конституційного ладу у спосіб, що не передбачений Основним Законом України.¹

Звичайно, варто звернути увагу, що не всі судді підтримали тоді цю фактичну зміну юридичної позиції Конституційного Суду. Зокрема, в Окремій думці до вказаного рішення суддя П. Ткачук відзначив, що закони України про внесення змін до Конституції України вносять до акта установчої влади нові норми і за своєю суттю є також актами установчої влади. Їх правова природа відрізняється від правової природи звичайних законів.² Тому П. Ткачук наполегливо доводив (розвиваючи логіку Ухвали від 5 лютого 2008 року), що закони про внесення змін до Конституції України після здійснення функції носія конституційних норм втрачають свою дію, лишаючись значимими лише історично. Тому логічно, на його думку, що конституційні норми цього закону, набравши чинності, мають міститися лише в Конституції України і мати найвищу юридичну силу. Закон України "Про внесення змін до Конституції України" є таким, що припинив діяти одночасно із набранням чинності донесеними ним до Конституції України новими конституційними нормами. Маючи історичну цінність, зазначений Закон не існує як регулятор суспільних відносин... В цілому, як підсумував суддя, результатом розгляду цієї справи стало те, що Конституційний Суд України встановив собі право перевіряти положення Конституції України, що є неприпустимим.³

Саме ці два протилежні за змістом акти Конституційного Суду свого часу і породили активну наукову дискусію навколо згаданих вище меж конституційної юрисдикції в питаннях внесення змін до Основного Закону України. Але виразну крапку в цій дискусії, як видавалося на перший погляд, було поставлено вже 30 вересня 2010 року згаданим Рішенням Конституційного Суду в справі щодо конституційності Закону України "Про внесення змін до Конституції України" від 8 грудня 2004 року № 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України). Тільки через три роки після вказаної дати стане зрозуміло, що це рішення зовсім не вирішило проблему, а навпаки – заклало основи для її поглиблення і руйнівного впливу на більшість подальших політико-правових процесів в Україні.

Як відомо, цим рішенням визнано таким, що не відповідає Конституції України Закон № 2222 у зв'язку з порушенням конституційної процедури його розгляду та прийняття; крім того, на органи державної влади покладено обов'язок щодо приведення нормативно-правових актів у відповідність до Конституції України від 28 червня 1996 року в редакції, що існувала до внесення змін зазначеним Законом. Таким чином Конституційний Суд підтвердив раніше висловлену юридичну позицію, що він має компетенцію здійснювати наступний конституційний контроль щодо законів про внесення змін до Конституції України.

З цим, натомість, не погодився суддя В. Шишкін, який у своїй Окремій думці до цього рішення відзначав, що хоча в Конституції України й містяться положення, що зміни до неї мають бути прийняті як закон (частина перша статті 158), але все ж таки повноваження Верховної Ради України стосовно прийняття "простих" законів і тих, якими вносяться зміни до Конституції України відокремлені.

¹ У справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення підпункту 1 пункту 3 розділу IV Закону України "Про Конституційний Суд України" (в редакції Закону України від 4 серпня 2006 року N 79-V) (справа про повноваження Конституційного Суду України): Рішення Конституційного Суду України від 26 червня 2008 року № 13-рп/2008.

² У справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення підпункту 1 пункту 3 розділу IV Закону України "Про Конституційний Суд України" (в редакції Закону України від 4 серпня 2006 року N 79-V) (справа про повноваження Конституційного Суду України): Окрема думка судді Конституційного Суду України П. Ткачука стосовно Рішення Конституційного Суду України від 26 червня 2008 року № 13-рп/2008.

³ Там само.

Таким чином, він звертав увагу на неоднаковий статус законів, оскільки, приймаючи їх, Верховна Рада України стосовно одних діє як законодавець, а щодо інших - як конституціодавець.⁴ Відповідно "[в]тручання в тіло конституції", продовжував В. Шишкін, "може бути здійснене лише установчою владою, а не будь-яким іншим органом державної влади та у спосіб і за формою, визначеними Конституцією України. Конституційний Суд України, зробивши висновок про "відновлення дії попередньої редакції норм Конституції України, які були змінені, доповнені та виключені Законом № 2222", здійснивши конституційний перегляд існуючого устрою влади в державі, перебрав на себе повноваження установчої влади в державі, що суперечить частині другій статті 19 Конституції України."⁵

В свою чергу, суддя П. Стецюк в Окремій думці до Рішення наголосив на тій істотній обставині, що: "норми Закону № 2222 з часу набрання ним чинності фактично стали нормами Конституції України... [В]ідповідно до Конституції України в редакції Закону № 2222, починаючи з 1 січня 2006 року здійснювалася організація державної влади в Україні, зокрема формувався Кабінет Міністрів України, реалізовувалися повноваження Президента України, Верховної Ради України (в тому числі з прийняття законів України) та Кабінету Міністрів України, призначалися і проводилися вибори народних депутатів України, Президента України, депутатів місцевих рад, а самі положення Конституції України в редакції Закону № 2222 стали основою найрізноманітніших правовідносин, застосовувалися судами, у тому числі й Конституційним Судом України. Крім цього, приймаючи окремі акти, Конституційний Суд України неодноразово посилався і застосовував положення, які визнані неконституційними у Рішенні."⁶

Таким чином, за великим рахунком, головне зауваження до рішення у цій справі полягало навіть не в принциповому запереченні самої компетенції Конституційного Суду переглядати закони про внесення змін до Конституції, а в здійсненні такого перегляду після довготривалого її застосування, в першу чергу - самим Судом, а також в сумнівній легітимності рішення, невинувато прийнятого в момент, найбільш зручний для тодішнього керівництва держави.

Як показали наступні події, вказані застереження суддів Конституційного Суду та нечисленні зауваження деяких інших представників конституційно-правової спільноти виявилися небезпідставними. Адже саме це рішення було використане В. Януковичем в якості юридичного обґрунтування, отримання і подальшого накопичення надмірних (неправомірних) владних повноважень. Відтак юридичні наслідки цього рішення вийшли далеко за межі наукових дискусій та окремих аспектів конституційного правозастосування і призвели, зрештою, до народного повстання – Революції Гідності.

Тому цілком закономірно, що одним з перших рішень парламенту після Революції став Закон України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21 лютого 2014 року⁷, який, фактично, скасував дію Рішення Суду від 30 вересня 2010 року. При цьому, в спеціальній Постанові, прийнятій днем пізніше, Верховна Рада України проголосила що, "оскільки Конституція України є актом установчої влади Українського народу, то лише у парламенту є виключні повноваження вносити зміни до Конституції; що такі установчі повноваження Верховної Ради

⁴ У справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про внесення змін до Конституції України" від 8 грудня 2004 року № 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України): Окрема думка судді Конституційного Суду України В. Шишкіна стосовно Рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010.

⁵ Там само.

⁶ У справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про внесення змін до Конституції України" від 8 грудня 2004 року № 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України): Окрема думка судді Конституційного Суду України П. Стецюка стосовно Рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010.

⁷ Про відновлення дії окремих положень Конституції України: Закон України від 21 лютого 2014 р. / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2014 р. № 11. Ст. 143.

беззаперечно унеможливають здійснення іншими органами державної влади чи їх посадовими особами будь-яких дій стосовно зміни конституційних норм” та ін⁸.

В результаті, в активі національного конституційного досвіду, маємо послідовний перелік таких взаємовиключних юридичних позицій:

1) закони про внесення змін до Конституції України *не є* предметом наступного конституційного контролю (Ухвала Конституційного Суду від 5 лютого 2008 року № 6-у/2008);

2) вони *є* предметом наступного конституційного контролю (Рішення Конституційного Суду від 26 червня 2008 року № 13-рп/2008; Рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010);

3) закони про внесення змін до Конституції України *не є* предметом наступного конституційного контролю (Постанова Верховної Ради України від 22 лютого 2014 року 750-VII).

Після лютого 2014 року питання оцінки Конституційним Судом конституційності законів про внесення змін до Конституції України в юридичній науці більше практично не піднімалося, хоча залишилося цілковито нерозв'язаним. Таку пасивність науковців можна пояснити тим, що отримавши негативний досвід відвертого маніпулювання конституційним текстом зі сторони Конституційного Суду в 2010 році та ще й з метою сприяння узурпації влади, до розв'язання цієї проблеми було і залишається досить важко підходити безсторонньо та об'єктивно. Але сьогодні, коли справедливі емоції і гострі політичні процеси в цій частині заспокоїлися, до вказаного питання необхідно повернутися, хоча й аналізувати його слід вкрай виважено та обережно.

Варто ще раз підкреслити: категорична позиція Верховної Ради України, висловлена в лютому 2014 року з приводу оцінки рішення Суду в справі щодо Закону № 2222, цілком зрозуміла, з врахуванням революційних умов тогочасного суспільно-політичного моменту, - абсолютно справедлива і юридично обґрунтована. Але вона не може вважатися “кінцем історії”, не обмежує і не повинна обмежувати всю подальшу діяльність нехай ще далеко не досконалого, але суттєво оновленого Конституційного Суду в справі захисту Конституції України.

Питання дієвості превентивного контролю. Варто одразу зауважити, що проблема конституційного контролю змін до конституції не є ексклюзивно притаманною виключно українській юридичній науці. Для більшості західних наукових середовищ це питання теж вважається одним з найбільш дискусійних і розглядається крізь призму пошуку межі між судовим конституційним контролем та здійсненням влади народом (безпосередньо або через парламент).

Суть цих дискусій зарубіжні колеги описують, до прикладу, так: “Оскільки конституція є найвищою позитивною правовою нормою, влада вносити зміни до неї передбачає по суті ту ж владу, що й приймати конституцію - верховну владу в правовій системі. Якщо ця влада є верховною, то як вона може обмежуватися? Але якщо вона обмежена, то як вона може вважатися верховною? Це юридичний еквівалент “парадоксу всемогутності”: чи може всемогутній суб'єкт обмежуватися?”⁹

В той же час, якщо закордонні противники перевірки конституційних змін посилаються переважно саме на установчість (а відтак - верховність) влади, якою вони вносяться, то в Україні, окрім цього, наводиться ще один аргумент “проти” - наявність превентивного конституційного контролю. Відомо, що відповідно до імперативного припису статті 159 Конституції України, законопроект про внесення змін до Конституції розглядається Верховною Радою України за наявності висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції.

⁸ Про текст Конституції України в редакції 28 червня 1996 року, із змінами і доповненнями, внесеними законами України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV, від 1 лютого 2011 року № 2952-VI, від 19 вересня 2013 року № 586-VII: Постанова Верховної Ради України від 22 лютого 2014 року / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 11. Ст. 151.

⁹ Roznai Yaniv. Unconstitutional Constitutional Amendments: The Limits of Amendment Powers .Oxford University Press. 2017. P. 7.

Як слушно відзначила Венеційська комісія, цей “досить рідкісний процедурний механізм, який, однак, можна зустріти в деяких нових демократіях, включає в себе наявність обов'язкового та систематичного перегляду національними конституційними судами змін до конституцій до того, як пропозиція про їх внесення може бути прийнята парламентом. Така вимога передбачена, зокрема, в Азербайджані, Киргизькій Республіці, Молдові та Україні.”¹⁰

Тож, на перший погляд, небезпідставною виглядає позиція за якою, оскільки в Україні існує превентивний контроль конституційних змін, то його цілком достатньо для їх перевірки, а в наступному конституційному контролі, відповідно, просто немає необхідності. Натомість, закріплення на конституційному рівні превентивної перевірки законопроектів про внесення змін до Конституції України вирішує проблему лише частково. Адже уважний підхід до питання чітко демонструє наскільки багато прямих та очевидних порушень Основного Закону може відбуватися вже після отримання висновку Суду щодо відповідності законопроекту статтям 157, 158 Конституції України. Зокрема, але не виключно, до таких можна віднести:

1) неособисте голосування народними депутатами за закон про внесення змін до Конституції на будь-якій з двох чергових сесій парламенту, недотримання вимог щодо кількості голосів для схвалення закону (ч. 3 ст. 84, ст. 155, ч. 1 ст. 156);

2) остаточне голосування за законопроект за “скороченою процедурою”, а не на черговій сесії парламенту (ст. 155);

3) не затвердження закону про внесення змін до розділів I, III і XIII Конституції України Всеукраїнським референдумом, призначеним Президентом України (ч. 1 ст. 156);

4) обмеження чи скасування законом прав і свобод людини і громадянина, ліквідацію незалежності чи порушення територіальної цілісності України або зміну конституційного ладу у спосіб, що не передбачений Основним Законом України (ч. 2 ст. 157). Такий випадок може мати місце, якщо після попереднього висновку Суду минуло багато часу, суттєво змінилися суспільно-політичні обставини та/або текст Конституції України;

5) прийняття закону про внесення змін до Конституції під час умов воєнного або надзвичайного стану, яких не існувало на момент надання висновку Суду (ч. 2 ст. 157);

6) зміна одних і тих самих положень Конституції України Верховною Радою протягом строку своїх повноважень (ч. 2 ст. 158). Такий випадок може мати місце у разі одночасної наявності двох позитивних висновків Суду стосовно різних змін в одні й ті ж положення Конституції;

7) подання законопроекту про внесення змін до Конституції України, який розглядався Верховною Радою України, і закон не був прийнятий, та прийняття закону раніше ніж через рік з дня попереднього рішення щодо цього законопроекту (ч. 1 ст. 158);

8) внесення суттєвих змін до законопроекту, що не були предметом аналізу Конституційного Суду України (ст. 159).

Відтак, пряме закріплення на конституційному рівні превентивного конституційного контролю абсолютно не виключає можливість і необхідність здійснення Судом контролю наступного. Адже хіба можна допускати саму думку про те, що ціла низка *найважливіших* норм Конституції України можуть вільно і прямо порушуватися без жодних наслідків? Чи готові ми, “обпікшись” одного разу, назавжди погодитись на фактичну необмеженість влади парламенту змінювати Конституцію як завгодно і коли завгодно? Та зрештою, де більше ризиків: у потенційному використанні Конституційного Суду в чергових спробах втрутитися в текст Конституції, чи в можливому зловживанні владою самим парламентом, який, як добре відомо, теж неабияк схильний до неправових дій та має для цього всі можливості?

В той же час, українська Конституція, яка прямо передбачає обов'язковість превентивного конституційного контролю, як і більшість європейських конституцій, “мовчить” щодо допустимості наступної перевірки конституційних змін. В Європі їх наступний судовий перегляд рідко допускається, “якщо не існує прямого конституційного припису, що наділяв би конституційні суди

¹⁰ Report on Constitutional Amendment adopted by the Venice Commission at its 81st Plenary Session (Venice, 11-12 December 2009).

відповідною компетенцією, оскільки в європейській моделі компетенція конституційного суду впливає саме з Конституції. Це підтверджує прецедентна практика Конституційної Ради Франції, а також конституційних судів Угорщини, Словенії та деяких інших. В той же час, згідно позицій низки європейських конституційних судів, наприклад, Австрії та Німеччини, зміни до конституції формально вважаються "законами", а, отже, суди можуть переглядати їх конституційність, не потребуючи додаткової компетенції, оскільки вже мають повноваження перевіряти конституційність законів".¹¹

Дискусія в західній юридичній думці точиться також навколо того, з яких підстав допустимо визнавати неконституційними закони про внесення змін до конституції. Так Венеційська Комісія вважає змістовний судовий перегляд змін до Конституції "проблематичним інструментом, який слід здійснювати лише в тих країнах, де це вже впливає з чіткої та усталеної доктрини, і навіть там, з обережністю, залишаючи достатньо розсуду для конституцієдавця"¹². Зовсім інша справа, на думку Комісії, - "суто формальний контроль з метою перевірки та забезпечення того, аби зміни були прийняті відповідно до встановлених конституційних процедур. Тут Венеційська комісія наполегливо підтримує всі системи, що дозволяють здійснювати ефективний та демократичний нагляд за тим, як дотримуються процедури внесення змін до конституції. І якщо є підстави вважати, що зміни були прийняті з порушенням конституційних вимог, то це якраз те питання, яке має стати предметом належного аналізу судом."¹³

Отже, практика конституціоналізму в західних демократіях з цього приводу хоча й неоднорідна, проте дозволяє зробити такі висновки:

1) національні конституції вкрай рідко передбачають конституційний контроль *законопроектів* про внесення змін до конституції (попередній контроль);

2) конституційний контроль уже *схвалених законів* про внесення змін до конституції, як правило, прямо не закріплюється в нормативних текстах, натомість органи конституційної юрисдикції нерідко самостійно формують практику з цього приводу, логічно виходячи зі свого титульного завдання захисту конституції;

3) національні конституції або ж конституційна практика вказують на значну перевагу у здійсненні саме *процесуального* (формального, процедурного) контролю змін до конституції, а не його *змістовного* (сутнісного, субстантивного) варіанту;

4) в рідкісних випадках національні конституції прямо забороняють конституційний контроль змін до них.

У будь-якому разі українським конституціоналістам навряд чи стане у великій нагоді цей зарубіжний досвід, який у наведеному частині незвично неоднозначний. Тому прийдеться шукати власні способи виходу з ситуації, які не лише відображатимуть європейські "тренди", але й ґрунтуватимуться на уважному поєднанні універсальних конституційних цінностей та національних умов їх реалізації.

Вирішення проблеми. Як уже відзначалося, в Конституції України, хоча й не заборонено наступного конституційного контролю змін до Основного Закону, але й прямо його не передбачено. Тому, з одного боку, системний аналіз норм Конституції, а також усвідомлення безумовної необхідності її захисту від неправових посягань доводить, що такий контроль мусить відбуватися. З іншої сторони, ті ж конституційні норми, а також фундаментальні правові принципи, у поєднанні з важким досвідом національного державотворення, вказують на необхідність віднайдення чітких меж для здійснення Конституційним Судом зазначеного повноваження. Для цього, консолідуючи окремі вищевикладені тези та юридичні позиції, варто погодитися, що:

- справді, оскільки Конституція України є актом установчої влади Українського народу, то лише народ і парламент мають виключні повноваження *вносити зміни до Конституції України, але*

¹¹ Див. Gözler Kemal. Judicial review of constitutional amendments: a comparative study. Ekin Press, Bursa. 2008. P. 100.

¹² Report on Constitutional Amendment adopted by the Venice Commission at its 81st Plenary Session (Venice, 11-12 December 2009).

¹³ Там само.

тільки в порядку і у спосіб, визначений Розділом XIII Основного Закону. Це беззаперечно *унеможливорює* здійснення іншими суб'єктами, в тому числі Конституційним Судом України, будь-яких дій стосовно *зміни конституційних норм*, так само, як *унеможливорює* дії названих суб'єктів, якщо вони суперечать Розділу XIII Конституції;

- правова природа законів про внесення змін до Конституції України відрізняється від правової природи "звичайних" законів, а тому вони, справді, не підлягають "звичайному" конституційному контролю. Більше того, оскільки цими законами вносяться зміни до акту установчої влади, то вони, за своєю суттю, теж мають ознаки актів установчої влади, після набрання чинності стають невід'ємними складовими Конституції України - окремими її положеннями та вичерпують свою функцію;

- в той же час, актами особливої юридичної природи, які не підлягають конституційному контролю, закони про внесення змін до Конституції стають *лише в тому разі, якщо вони прийняті у відповідності до встановленої конституційної процедури*, дотримання якої зобов'язаний перевірити Конституційний Суд України. Відповідно, порушення конституційної процедури внесення змін до Конституції України означає, що вказаний закон *не може вважатися прийнятим, а Конституція не може вважатися зміненою*.

Так, згідно статті 155 Конституції України закон про внесення змін до Конституції *вважається прийнятим(!)* лише, якщо законопроект про внесення змін до Конституції України, крім розділу I "Загальні засади", розділу III "Вибори. Референдум" і розділу XIII "Внесення змін до Конституції України": а) попередньо схвалений більшістю від конституційного складу Верховної Ради України; б) на наступній черговій сесії Верховної Ради України за нього проголосувало не менш як дві третини від конституційного складу Верховної Ради України.

Крім того, Конституція України *може бути змінена(!)*, лише якщо відсутні умови воєнного або надзвичайного стану, або якщо ці зміни не передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина та не спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України (ст. 157 Конституції).

Тому при першому ж застосуванні Основного Закону України в новій редакції, Суд зобов'язаний за власною ініціативою перевірити чи закон про внесення змін до неї *може вважатися прийнятим* в розумінні статті 155 Конституції та чи *є Конституція зміненою* в розумінні її статті 157. Для реалізації зазначеного Конституційному Суду не потрібні прямі інструктуючі норми Конституції, адже це його природній обов'язок, що випливає з самої суті конституційної юрисдикції.

Було б цілковито дивним, якби, здійснюючи конституційне правосуддя, Суд залишався б байдужим до того, яку саме редакцію Конституції він при цьому застосовує. Абсолютно немислимо, аби єдиний орган конституційної юрисдикції безпорадно застосовував *текст закону, прийнятий з порушенням Конституції, замість самої Конституції*, яку він зобов'язаний захищати. Так само, як і тлумачення змісту Конституції, що перманентно здійснює Конституційний Суд під час вирішення справ, без упевненості в коректності її тексту, – недопустиме.

Важливо усвідомити, що, сам по собі, факт оголошення про прийняття закону щодо зміни Конституції та його публікація у "Відомостях Верховної Ради України" чи "Урядовому кур'єрі" тощо не робить з нього автоматично недоторканного акту установчої влади. Цілком очевидно, не може вважатися таким, що вичерпав свою дію та став "тілом Конституції" закон про внесення змін, за який, до прикладу, особисто не проголосувало 300 народних депутатів або, який прийнятий в умовах воєнного чи надзвичайного стану, або якщо він не був предметом попередньої перевірки Конституційним Судом тощо.

Відтак, якщо є неспростовні підстави для висновку про порушення конституційної процедури при прийнятті закону, Суд не має інших варіантів, окрім як *констатувати* вказані факти та *застосувати при розгляді поточної справи Конституцію в коректній (незмінений в неконституційний спосіб) редакції*. Цей висновок автоматично означатиме, що відповідний закон не може вважатися таким, що містить ознаки акту установчої влади, а є, всього лише, ще одним з численних нормативних актів парламенту, прийнятим з порушенням вимог конституційних норм. В той же час,

факт застосування Конституційним Судом Конституції у зміненій редакції без застережень автоматично означатиме, що відповідний закон, фактично, пройшов конституційну перевірку, а його норми втратили самостійне юридичне значення, ставши невід'ємною частиною Конституції України.

Таким чином, йдеться про необхідність запровадження в Україні послідовної практики здійснення констатуючого конституційного контролю законів про внесення змін до Конституції України шляхом: а) застосування Конституційним Судом Конституції України у зміненій редакції, якщо до неї немає застережень; б) незастосування закону про внесення змін до Конституції, якщо він прийнятий з зазначеними вище порушеннями.

Звичайно, вирішення питання конституційності змін до Конституції може відбуватися і за ініціативою когось з суб'єктів права на конституційне подання. Проте, у цьому випадку, на відміну від вирішення питань щодо конституційності “звичайних” актів законодавства, воно (подання) є абсолютно не обов'язковим. Адже в такому разі не йдеться про необхідність формальної процедури визнання закону неконституційним (конституційним), з відповідними юридичними наслідками, а про визнання чи невизнання факту зміни Конституції.

Отже, для вирішення порушеної проблеми не можна залишатися в “тенетах паралізуючого формалізму” і розглядати діяльність Конституційного Суду в вузькому контексті вирішення конкретних судових справ тільки, якщо про це його попросить хтось з суб'єктів звернення до Суду. З цього приводу навряд-чи можна погодитися з В. Речицьким, який свого часу відзначав, що “Конституційний Суд України, на відміну від судів у країнах англосаксонської правової системи, не має повноважень офіційно тлумачити Основний Закон у всіх тих випадках, коли це виглядає необхідним або корисним. Це схоже на парадокс, але Конституційний Суд України може бути найгіршою думкою про конституційну норму, але мусить коритися їй доти, поки не знайдеться відповідний суб'єкт права на конституційне подання, який офіційно поставить цю норму під сумнів.”¹⁴ Тепер, навчені “гірким” досвідом, ми вже дуже добре знаємо, що не можна залишати ініціативу щодо порушення такого важливого питання, як встановлення справжнього змісту Конституції, на розсуд суб'єктів звернення до Конституційного Суду. Не можна продукувати десятки, а то й сотні рішень, застосовуючи сумнівну редакцію Конституції, щоб потім, через багато років, визнати її неконституційною, призвівши, при цьому, до непередбачуваних юридичних та соціальних наслідків.

Визнання вказаного підходу дозволить вирішити і згадану вище темпоральну проблему. Як відзначав М. Савенко, “проблемою наступного конституційного контролю є необмеженість його у часі, тобто він може бути проведений через десятки років, що суперечить принципам розумності, правової визначеності та правової певності”.¹⁵ Але, виходячи з усього вищевикладеного, погоджуватись, що такий контроль може здійснюватися без визначених меж у часі – більше не можна. *Висновок щодо невідповідності закону про внесення змін Конституції України повинен робитися лише в межах розумних строків після його прийняття. В ідеалі – при першому ж застосуванні нової редакції Конституції в процесі конституційного провадження. Суд має усі необхідні засоби та можливості, щоби, не зволікаючи, всебічно дослідити та справедливо вирішити це питання. “Раптове” ж з'ясування неконституційності зміни Конституції, після її неодноразового застосування самим Судом, не може допускатися в принципі. І чим триваліший час мине з моменту внесення відповідних змін, тим більш неприйнятним (непереконливим) буде будь-яке припущення про можливість визнання їх неконституційними.*

Звичайно, незастосування Судом закону про внесення змін до Конституції має відбуватися у виняткових випадках, коли йтиметься про очевидне порушення конституційних норм і принципів. Але сам факт наявності такої можливості слугуватиме стримуючим фактором для учасників

¹⁴ Речицький В. Втілюючи принципи верховенства права: політико-правовий коментар положень Рішення Конституційного Суду України у справі про додержання процедури внесення змін до Конституції України. Вісник Конституційного Суду України. 2010. № 6. С. 146.

¹⁵ Савенко М. Конституційний контроль змін до Конституції України. Вісник Конституційного Суду України. 2011. № 4-5. С. 183.

конституційних процесів, які повинні усвідомлювати свою відповідальність та не допускати грубих порушень конституційної процедури. Власне основна мета запропонованої констатуючої моделі наступного конституційного контролю має подвійний характер і полягає у тому, щоб одночасно: 1) гарантувати дієвий захист Конституції України від неконституційних втручань у її текст зі сторони парламенту; 2) виключити імовірність неконституційних (непередбачуваних) втручань у текст Конституції зі сторони Конституційного Суду.

І це питання зовсім не абстрактної академічної дискусії, яку можна було б ще довго вести на сторінках фахових журналів, захоплюючи оперуючи влучними цитатами чи пізнавальними екскурсами в історію. Можна було б, якщо зазначене питання не стояло б настільки гостро і серйозно, а від його вирішення не залежали б, без перебільшення, долі мільйонів українців, що давно заслужили своє право на спокійне життя, вільне від необхідності знову брати участь в черговій революції для виправлення безкінечних помилок юристів і політиків.

Тож насамкінець варто ще раз підкреслити, що в сучасних умовах, навіть за існуючої наявності цілої низки об'єктивних проблем, Конституційний Суд України здатний сьогодні брати на себе відповідальність, приймаючи самостійні, виважені та обґрунтовані рішення, активно формувати новітню конституційну практику, яка зможе слугувати не лише для досягнення завдань утвердження верховенства Конституції України, але й стати доктринальним взірцем для зарубіжних конституційних судів у вирішенні аналогічних проблем. Реалістичність цих великих сподівань на єдиний національний орган конституційної юрисдикції буде вкотре перевірена уже найближчим часом.

Список використаних джерел

Бібліографія:

1. Gözler Kemal. Judicial review of constitutional amendments: a comparative study. Ekin Press, Bursa. 2008. 126 p.
2. Roznai Yaniv. Unconstitutional Constitutional Amendments: The Limits of Amendment Powers. Oxford University Press. 2017. P. 7. (334)
3. Речицький В. Втілюючи принципи верховенства права: політико-правовий коментар положень Рішення Конституційного Суду України у справі про додержання процедури внесення змін до Конституції України. Вісник Конституційного Суду України. 2010. № 6. С. 142-151.
4. Савенко М. Конституційний контроль змін до Конституції України. Вісник Конституційного Суду України. 2011. № 4-5. С. 179-184.

Перелік юридичних документів:

1. Report on Constitutional Amendment adopted by the Venice Commission at its 81st Plenary Session (Venice, 11-12 December 2009).
2. Про відновлення дії окремих положень Конституції України: Закон України від 21 лютого 2014 р. / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2014 р. № 11. Ст. 143.
3. Про текст Конституції України в редакції 28 червня 1996 року, із змінами і доповненнями, внесеними законами України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV, від 1 лютого 2011 року № 2952-VI, від 19 вересня 2013 року № 586-VII: Постанова Верховної Ради України від 22 лютого 2014 року / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 11. Ст. 151.
4. У справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення підпункту 1 пункту 3 розділу IV Закону України "Про Конституційний Суд України" (в редакції Закону України від 4 серпня 2006 року N 79-V) (справа про повноваження Конституційного Суду України): Окрема думка судді Конституційного Суду України П. Ткачука стосовно Рішення Конституційного Суду України від 26 червня 2008 року № 13-рп/2008.
5. У справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про внесення змін до Конституції України" від 8 грудня 2004 року № 2222-

IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України): Окрема думка судді Конституційного Суду України П. Стецюка стосовно Рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010.

References

Bibliography:

1. Gözler Kemal. Judicial review of constitutional amendments: a comparative study. Ekin Press, Bursa. 2008. 126 p.
2. Roznai Yaniv. Unconstitutional Constitutional Amendments: The Limits of Amendment Powers. Oxford University Press. 2017. P. 7.
3. Rechyt'skyi V. Vtilyuiuchy pryntsyipy verkhovenstva prava: polityko-pravovyi komentar polozhen Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy u spravi pro doderzhannia protsedury vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy. Visnyk Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy. 2010. № 6. S. 142-151.
4. Savenko M. Konstytutsiinyi kontrol zmin do Konstytutsii Ukrainy. Visnyk Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy. 2011. № 4-5. S. 179-184.

List of legal documents:

1. Report on Constitutional Amendment adopted by the Venice Commission at its 81st Plenary Session (Venice, 11-12 December 2009).
2. Pro vidnovlennia dii okremykh polozhen Konstytutsii Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 21 liutoho 2014 r. / Verkhovna Rada Ukrainy. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 2014 r. № 11. St. 143.
3. Pro tekst Konstytutsii Ukrainy v redaktsii 28 chervnia 1996 roku, iz zminamy i dopovnenniamy, vnesenymy zakonamy Ukrainy vid 8 hrudnia 2004 roku № 2222-IV, vid 1 liutoho 2011 roku № 2952-VI, vid 19 veresnia 2013 roku № 586-VII: Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy vid 22 liutoho 2014 roku / Verkhovna Rada Ukrainy. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 2014. № 11. St. 151.
4. U spravi za konstytutsiinym podanniam 47 narodnykh deputativ Ukrainy shchodo vidpovidnosti Konstytutsii Ukrainy (konstytutsiinosti) polozhennia pidpunktu 1 punktu 3 rozdiliv IV Zakonu Ukrainy "Pro Konstytutsiinyi Sud Ukrainy" (v redaktsii Zakonu Ukrainy vid 4 serpnia 2006 roku N 79-V) (sprava pro povnovazhennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy): Oкрема думка судді Конституційного Суду України П. Ткачука стосовно Рішення Конституційного Суду України від 26 червня 2008 року № 13-рп/2008.
5. U spravi za konstytutsiinym podanniam 252 narodnykh deputativ Ukrainy shchodo vidpovidnosti Konstytutsii Ukrainy (konstytutsiinosti) Zakonu Ukrainy "Pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy" vid 8 hrudnia 2004 roku № 2222-IV (sprava pro doderzhannia protsedury vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy): Oкрема думка судді Конституційного Суду України П. Стетсиука стосовно Рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010.

УДК 342.537

doi.org/10.30970/jcl.4.2019.2



Мацей Серованець

Доктор габілітований, професор
Кафедра Міжнародного та Європейського Права
Факультет права та адміністрації
Університет Миколая Коперника у Торуні, Польща

КОНСТИТУЦІЙНІ УМОВИ ЗАКОНОДАВЧОГО ПРОЦЕСУ В ПОЛЬЩІ – ТЕОРІЯ VS ПРАКТИКА

CONSTITUTIONAL CONDITIONS OF THE LEGISLATIVE PROCESS IN POLAND – THEORY VS PRACTICE

Matsiei Serovaniets

Doctor of Habilitation, Professor, Department of International and European Law,
Faculty of Law and Administration, Nicholas Copernicus University in Torun, Poland

Abstract | In the period of over thirty years of the Constitutional Court's activity, the case law related to the issues of the lawmaking process has been very rich and constituted a significant reference. Statements of the Constitutional Court regarding the lawmaking process relate to both legally substantive and procedural issues, among others to maintaining the procedure for adopting laws specified in legal regulations (in the Constitution, rules and regulations).

The purpose of this study is to present selected statements of the Constitutional Court related to the law-making process in terms of constitutional conditions of the legislative process. The selected statements present the main line of the case law in these areas. The statements of the Court were compared on the basis of the entire case law of the Constitutional Court with particular emphasis on the period since the entry into force of the Constitution of April 2, 1997. This allows us to indicate the continuation of the case law in statements referring to the rules arising from the principle of a democratic state of law.

According to the established line of the case law of the Constitutional Court, the legislator, without a good reason, should not depart from the rules contained therein, as long as in this legal act the generally recognized rules of legislative proceedings have been codified.

The principles of legislative technique are a kind of canon that should be respected by the legislator of a democratic state of law. According to these principles the provisions of a legal act should be drafted so that they express the legislator's intentions accurately and in a comprehensible manner for the recipients of the norms contained, and thus are precise, communicative and adequate to the intention of the legislator.

Keywords: lawmaking process, rule of law, Sejm, Senat, Constitutional Court, the Polish Constitution.

Анотація | За понад тридцятирічний період діяльності Конституційного Суду накопичилось досить багате прецедентне право з питань законотворчого процесу, яке є досить впливовим. Позиції Конституційного Суду щодо процесу законотворчості стосуються як юридично матеріальних, так і процедурних питань, серед іншого – дотримання процедури прийняття законів, визначених у нормативно-правових актах (у Конституції, правилах та положеннях). Метою даного дослідження є представлення вибраних позицій Конституційного Суду, що стосуються процесу законотворчості з точки зору конституційних умов законодавчого процесу. Вибрані позиції представляють основний напрямок прецедентного права в цих сферах.

Рішення Суду порівнюються на основі всієї прецедентної практики Конституційного Суду з особливим акцентом на період з моменту набуття чинності Конституцією 2 квітня 1997 року. Це дозволяє нам простежити розвиток судової практики у юридичних позиціях Суду щодо норм, які впливають із принципу демократичної правової держави. Відповідно до встановленої лінії прецедентної практики Конституційного Суду, законодавець без важливих причин не повинен відступати від норм, які в них містяться, оскільки в цьому правовому акті кодифіковані загальноновизнані правила законодавчого провадження.

Принципи законодавчої техніки – це своєрідний канон, якого повинен дотримуватися законодавець демократичної правової держави. Відповідно до цих принципів, положення законодавчого акта повинні бути розроблені таким чином, щоб вони чітко і зрозуміло висловлювали наміри законодавця для адресатів норм і, у такий спосіб, бути точними, комунікативними та адекватними намірам законодавця.

Ключові слова: законодавчий процес, верховенство права, Сейм, Сенат, Конституційний суд, Конституція Польщі.

Основна діяльність польського Конституційного трибуналу – контролювати ієрархічну відповідність правових норм, а отже, узгодженість правової системи в державі, та формувати правовий порядок та безпеку адресатів правової норми. Трибунал наділений повноваженнями усувати неконституційні положення із законодавства. Дотримання як формальних, так і матеріальних принципів становлення права дозволяє створити цілісну правову систему у Речі Посполитій, яка є демократичною правовою державою, що реалізує принципи соціальної справедливості (ст. 2 Конституції). Принцип правової держави вимагає, щоб норми були бездоганними з точки зору законодавчої техніки. Ці норми повинні реалізовувати припущення, що лежать в основі конституційного ладу в Польщі, та охороняти цей набір цінностей, висловлених Конституцією. Окрім того, необхідно брати до уваги цінності, зазначені в преамбулі Конституції та розміщений у ст. 1 Конституції принцип, що Польща – це загальне благо всіх громадян.

Контроль норм, що реалізується Трибуналом, є таким за природою, що може застосовуватися лише до нормативних актів (чи норм, що містяться в них), які вже були прийняті і вже набули обов'язкової сили або ще знаходяться в періоді *vacatio legis*. У польському правопорядку, як виняток, контроль за нормами може набирати превентивного (попереднього) характеру, і єдиним суб'єктом, уповноваженим його ініціювати, є Президент, тоді як рішення видається повним складом Конституційного трибуналу. Це право слід розглядати на тлі загальної місії Президента, яка покладає на нього обов'язок забезпечити дотримання Конституції (стаття 126 (2)). Президент може звернутись до Конституційного трибуналу щодо будь-якого закону, включаючи акти, що виражають згоду на ратифікацію міжнародного договору. Зміст звернення Президента має полягати в невідповідності закону (або окремих його положень) Конституції. Ця невідповідність може полягати в суперечності за змістом (матеріальна невідповідність), порушенні порядку, передбаченого законодавством для прийняття закону, або порушенні компетенції для прийняття закону.¹

Мета цього дослідження – проаналізувати вибрані висловлювання Конституційного трибуналу, пов'язані з законодавчим процесом, які стосуються власне конституційних умов

¹ Рішення Конституційного трибуналу від 12 січня 1995р. К 12/94.

законодавчого процесу. Вибрані заяви представляють основні напрямки судочинства в цих сферах. Порівняння заяв базуються на основі всієї судової практики Конституційного трибуналу з особливим акцентом на період з моменту набуття чинності Конституцією 2 квітня 1997 р. Це дозволяє вказати на тяглість судової практики у висловлюваннях щодо правил, що впливають із принципу демократичної правової держави.

Протягом понад тридцяти років діяльності Конституційного трибуналу судова практика, пов'язана з законотворчим процесом, дуже багата і займає вагоме місце. Висловлювання Конституційного трибуналу щодо процесу законотворчості стосуються як матеріальних, так і процесуальних питань, зокрема й порядку прийняття законів, визначеного у нормативно-правових актах (у Конституції, законах та регламентах). Згідно з усталеною судовою практикою, сфера контролю Конституційного трибуналу стосовно законів поширюється не лише на вивчення відповідності положень Закону Конституції, але й дотримання порядку їх прийняття², незалежно від того, чи містить звернення, правовий запит або конституційна скарга твердження про його порушення. Твердження про порушення процедури розглядаються Конституційним трибуналом насамперед. Якщо вони свідчать, що положення було прийнято з порушенням порядку, передбаченого Конституцією та законами, це достатня передумова для визнання його неконституційності і немає підстав для прийняття рішення щодо його змісту³.

З принципу демократичної правової держави, устрій якої ґрунтується на принципі поділу влади, впливає, що законотворчість належить до законодавчої влади. Законодавець має значну свободу у формуванні обов'язкового закону. Але вона не безмежна. Її межі встановлені конституційними нормами. Коментуючи питання про зобов'язання законодавця, Конституційний трибунал заявив, що законодавець зобов'язаний встановити матеріальні норми, що стосуються захисту конституційних цінностей. Законодавець також повинен уточнити, як застосовувати такі норми, розробляючи процедури їх виконання та визначаючи правові наслідки недотримання; при тому законодавець зобов'язаний сформулювати положення так, щоб забезпечити достатній захист захищених законних прав⁴.

Важливо є також судова практика Конституційного трибуналу, що стосується питання свободи законодавця в законодавстві, що відповідає політичним та економічним цілям. Поняття свободи законодавчої влади носить відносний характер, оскільки межі та сфера свободи законодавця не можуть виходити за рамки стандартів демократичної держави, що регулюються законом, визначених Конституцією. Впроваджені законодавцем рішення не можуть призвести до порушення сутності конституційних прав. Вибір конкретних рішень для розв'язання колізій конституційних цінностей повинен брати до уваги основні цінності, викладені в окремих конституційних нормах⁵. Як наголосив Трибунал, законотворчість, а отже, і вибір найбільш прийнятних законодавчих варіантів, (...) залишається в межах політичної свободи парламенту, за яку він несе відповідальність перед електоратом. Компетенція законодавця полягає у прийнятті законодавства відповідно до прийнятих політичних та економічних цілей та ухвалення правових рішень, які, на його думку, найкраще служать досягненню цих цілей⁶. Трибунал наголосив, що (...) парламент має, як правило, регуляторну свободу, межі якої встановлені конституційними нормами, міжнародними договорами, щодо яких надана згода на ратифікацію в акті та законодавством міжнародних організацій, якщо це впливає з ратифікованого Республікою Польща договору, що конституїє міжнародну організацію. Оцінка доцільності внесення змін до Закону завжди належить до компетенції парламенту. Конституція не виключає внесення змін до Закону у ситуації (...), коли раніше

² Рішення Конституційного трибуналу від 11 лютого 1992 р. К 14/91.

³ Вирок Конституційного трибуналу від 24 червня 1998 р. К 3/98.

⁴ Вирок Конституційного трибуналу від 9 жовтня 2012 р. Р 27/11.

⁵ Вироки Конституційного трибуналу від: 9 квітня 2002 р. К 21/01, 23 квітня 2002 р. К 2/01, 21 травня 2002 р. К 30/01, 22 травня 2002 р. К 6/02, 25 червня 2002 р. К 45/01, 2 липня 2002 р. У 7/01, 9 червня 2003 р. SK 12/03, 10 червня 2003 р. К 16/02, 29 вересня 2003 р. К 5/03 і 24 лютого 2004 р. К 54/02.

⁶ Вирок Конституційного трибуналу від 29 травня 2012 р. SK 17/09.

прийняті зміни до цього ж Закону є предметом судового розгляду в Конституційному трибуналі. Прийняття стосовно цього іншої позиції суттєво обмежило б законодавчу владу сейму і суперечило б ст. 10 та ст. 95 абзацу 1 Конституції⁷. Більше того, ефективний захист конституційних цінностей часто вимагає швидких законодавчих дій для оперативного прийняття необхідних правових норм. З цієї причини не можна виключати, що виникають конкретні ситуації, в яких конституційна вимога забезпечення захисту конкретних цінностей передбачає необхідність негайного подальшого внесення змін до Закону під час провадження у справі про превентивний контроль попереднього Закону про внесення змін щодо тих самих положень⁸.

У демократичній правовій державі, якою є Республіка Польща, норми чинного законодавства повинні бути прийняті у порядку, визначеному Конституцією. Кожен державний орган, включаючи правотворчі органи, може виконувати владні дії лише на основі законодавчих положень. У випадку владних дій, пов'язаних із прийняттям законів, визначальною правовою основою є конституційні положення, що конкретизують законодавчу процедуру та повноваження органів, які беруть участь у законодавчому процесі. Будь-яке компетенційне чи процедурне порушення впродовж прийняття законів стосовно норм вищої юридичної сили (конституційних), що регулюють законодавчу процедуру, слід оцінювати так само, як і невідповідність змісту прийнятих норм конституційним нормам⁹. Положення Конституції не регламентують законодавчу процедуру всебічно. Відповідно до верховенства автономії Сейму, ці питання повинні визначатись в регламенті, а Конституція лише формулює певні загальні принципи та забороняє вирішення питань, що вважаються особливо важливими. До них належить принцип трьох читань, сформульований у ст. 119 ч. 1 Конституції. Це нормативне положення визначає конституційну модель внутрішньосеймового провадження, але не регулює всіх його елементів. Це конституційний наказ, що кожен законопроект має бути ухвалений Сеймом після трьох читань, і неприпустимо зменшувати їх кількість регламентом¹⁰. Принцип автономності роботи парламенту, однак, не можна розуміти як дозвіл сейму нехтувати конституційними нормами, що визначають рамки цієї роботи. Кожен орган державної влади, включаючи сейм, зобов'язаний діяти на основі та в межах закону¹¹.

Дотримання законодавчої процедури, врегульованої положеннями Конституції, є умовою набрання чинності актом. Компетенції окремих органів у цьому процесі суворо визначені, а неправові дії виключаються. Створення закону і, таким чином, встановлення відносно стабільних і санкціонованих правил поведінки – це вид діяльності органів державної влади, який переходить – часто заглиблено – у сферу свободи та прав осіб (груп). Такого роду втручання в демократичній правовій державі вимагає особливої законодавчої легітимності, як правило, конституційної, яка вимагає аксіологічного обґрунтування і може бути реалізована в особливому провадженні. На неї поширюються певні юридичні вимоги. Ось чому надання повноважень державним органам влади (законодавчої влади) супроводжується специфічною системою контролю насамперед щодо законності дій у цьому відношенні¹². Можливе визнання неконституційності законодавчої процедури, що призвело до прийняття оскаржуваних нормативних положень, яке виключає їх із законного обігу та робить контроль змісту норми нерелевантним¹³.

Неконституційним є прийняття положень про ієрархію звичайних законів, якщо це відбувається з порушенням законодавчої процедури стосовно конституційних норм, в яких суб'єкти, що беруть участь у законодавчому процесі, приймають норми в неправильний спосіб або на неправильній стадії законодавчої процедури. (рішення від 9 січня 1996 р., К 18/95). Порушення елементів процедури завжди можна розглядати з точки зору одночасного порушення ст. 7 Конституції,

⁷ Вирок Конституційного трибуналу від 12 липня 2012 р. SK 31/10.

⁸ Вирок Конституційного трибуналу від 14 липня 2010 р. Кр 9/09.

⁹ Рішення Конституційного трибуналу від 9 січня 1996 р. К 18/95.

¹⁰ Вирок Конституційного трибуналу від 23 березня 2006 р. К 4/06.

¹¹ Вирок Конституційного трибуналу від 23 лютого 1999 р. К 25/98.

¹² Вирок Конституційного трибуналу від 23 березня 2006 г. К 4/06.

¹³ Вирок Конституційного трибуналу від 19 вересня 2008 г. К 5/07.

оскільки це положення накладає на всі органи державної влади обов'язок діяти на основі та в межах закону¹⁴. Однак не кожне порушення правил може вважатися порушенням Конституції. Про порушення як таке можна стверджувати, коли порушення регламенту призводять до порушень конституційних елементів законодавчого процесу або виникають у такій мірі, що заважають депутатам висловлювати свою позицію щодо окремих положень та всього акта під час роботи комітету та пленарних засідань. Недотримання передбаченого регламентом скликання засідання комітету також не може автоматично оцінюватися як порушення закону, що призводить до неконституційності процедури. Це було б характерно для такого способу скликання засідання, який врешті-решт призвів би до неучасті певної групи депутатів.¹⁵

З огляду на проаналізовані рішення Конституційного трибуналу, положення загальноприйнятого права повинні відповідати визнаним нормам законодавчого провадження (вони повинні бути належним чином сконструйовані, бути чіткого і зрозумілого змісту і розміщуватись у відповідному місці нормативного акта). Ці правила були включені в директиви, кодифіковані в розпорядженні Прем'єр-міністра від 20 червня 2002 р. в справі про "Принципи законодавчої техніки"¹⁶. Згідно з усталеною практикою Конституційного трибуналу, законодавець без поважних причин не повинен відступати від норм, що містяться в розпорядженні, оскільки загальноновизнані норми законодавчого провадження були кодифіковані в цьому юридичному акті¹⁷. Принципи законодавчої техніки – це своєрідний канон, якого повинен дотримуватися законодавець демократичної правової держави. Відповідно до цих принципів, положення Закону повинні бути сформульовані таким чином, щоб вони точно і зрозуміло для адресатів норм, що містяться в них, висловлювали наміри законодавця і, таким чином, були точними, комунікативними та адекватними намірам законодавця¹⁸.

Тому аналіз показує, що на конституційному рівні була сформульована концепція, яка об'єднує вищезазначені цінності в один принцип, чітко викладений в доктрині конституційного права, теорії права, а отже, принципі правильної законотворчості. Його можна трактувати як норму права, що відображає формальну сторону концепції правової демократичної держави. Він покликаний захистити довіру громадян до держави та правову визначеність. Це доводить, що ця категорія глибоко вкорінена в доктрині та судовій практиці Трибуналу, і тому, ймовірно, немає раціональних передумов далекого процесу щодо конституційних положень.

На тлі міркувань, присвячених конституційним стандартам законодавчого процесу, слід зазначити, що темп роботи над багатьма законопроектами в Сеймі 8-го скликання не лише не сприяв їх високому законодавчому рівню, але й містив зловживання гідністю парламенту. Часто законодавча робота проводилася в умовах жорстких часових рамок, пізно вночі, без шансів депутатам та потенційним адресатам нового закону глибше ознайомитись з проектом. Наприклад, у перший рік восьмого скликання Сейму законодавчий процес тривав у середньому 38 днів, у тому числі 17 днів у першому кварталі першого року¹⁹.

На другому році роботи теперішнього Сейму середній робочий час становив 65 днів, а на третьому році 80 днів²⁰. Середня тривалість розгляду справи в Сенаті натомість наразі становить

¹⁴ Вирок Конституційного трибуналу від 24 червня 1998 г. К 3/98.

¹⁵ Вирок Конституційного трибуналу від 23 березня 2006 г. К 4/06.

¹⁶ Щоденник законів. № 100. роз. 908.

¹⁷ Рішення Конституційного трибуналу від: 24 травня 1994 р. К 1/94, 24 жовтня 1995 р. К 14/95; Вироки Конституційного трибуналу від: 3 грудня 2002 р. Р 13/02, 26 листопада 2003 р. SK 22/02 і 29 жовтня 2003 р. К 53/02.

¹⁸ Вирок Конституційного трибуналу від 21 квітня 2009 р. К 50/07.

¹⁹ IX Комунікат Громадського Форуму Законодавства про якість законодавчого процесу на підставі спостережень в період від 11 вересня до 10 грудня 2016 р. Фондація ім. Стефана Баторія, с.7. URL:

<http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/Komunikat%20z%20IX%20obserwacji.pdf>.

²⁰ XII Комунікат Громадянського Форуму Законодавства про якість законодавчого процесу на підставі спостережень в період від 16 травня до 15 листопада 2018 року та підсумок законодавчої активності уряду і парламенту за третій рік їх діяльності. Фондація ім. Стефана Баторія, с. 13. URL:

http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/XII_Komunikat_OFL.pdf.

14 днів. У перший рік дев'ятої каденції Сенату робочий час становив 11 днів, а в першому кварталі першого року – три дні. Однак якщо взяти до уваги той факт, що у відповідний період випадали парламентські канікули і що засідання Сейму та Сенату зазвичай не збігаються, то виявиться, що фактична робота сенаторів щодо законів, прийнятих у Сеймі, триває два, максимум три дні. Наприклад, сенаторам було достатньо одного дня для прийняття внесення змін до Закону про устрій загальних судів та деяких інших законів. Більшість Сенату, засідаючи вночі, відхилила всі поправки опозиції²¹.

У зв'язку з цим справедливо непокоїть надто швидкісний розгляд важливих проєктів, часто складних і таких, що викликають високу стурбованість громадськості. За останні чотири роки це відбулося, зокрема, у випадках внесення змін до Закону про Верховний Суд або новелізації положень про введення Закону про організацію та порядок провадження в Конституційному трибуналі та Закону про статус суддів Конституційного трибуналу, а також Закону про устрій загальних судів. Важливо, що до цих важливих конституційних законів були внесені зміни через депутатські та президентські проєкти, тобто без консультацій, надання висновків та оцінки наслідків прийняття законів. Час розгляду від першої публікації до підписання Президентом був значно меншим за місяць.

Безперечно, надмірно швидкий темп змін негативно впливає на правову визначеність і обмежує можливість подання коментарів до проєктів – як у питаннях незначних недоліків законодавства, так і в питаннях, що мають важливе значення для держави. Особливо це стосується масштабних складних проєктів, які регулюють відносини високого ступеня складності. Слід підкреслити, що прискорений темп роботи не може бути використаний для навмисного позбавлення парламентської меншості можливості звертатися до проєкту та пропонувати програмні альтернативи²². Він також не може бути використаний для позбавлення інших державних установ та громадських організацій можливості ознайомитися з проєктом та застерегти від хибних рішень. Процедура консультацій, навіть якщо вони сприймаються будь-якою парламентською більшістю як обтяжливі чи довготривалі, створюють своєрідний механізм вчасного попередження, дозволяють виявити та усунути недоліки проєкту на відповідній стадії законодавчого процесу, коли ці дефекти ще не здатні завдати незворотної шкоди^{23,24}.

Правотворчий доробок суб'єктів законодавчого процесу за останні 30 років показує, що недостатньо однак дотримуватися норм законодавства окремо кожним «суб'єктом» законодавчого процесу. Немає діалогу між суб'єктами законодавчого процесу. А він дуже потрібен. Більше того, видно, що «суб'єкти» законодавчого процесу не надто зацікавлені в такому діалозі, і це призводить до того, що поділ учасників цього процесу триває, і кожен відчуває відповідальність лише за той фрагмент, в якому бере участь, натомість ніхто не відчуває відповідальності за підсумковий результат.

Переклад з польської мови: Ольга Никорак

²¹ Там само, с. 16.

²² Zubik M. Parlament przed sądem praw człowieka. [w:] *Potentia non est nisi da bonum*: księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Zbigniewowi Witkowskiemu. red. nauk. Serowaniec M., Bień-Kacała A., Kustra-Rogatka A. Toruń 2018. s. 938-941.

²³ Brzozowski W. Sejm i Senat: raport przedstawiony na posiedzeniu Komitetu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk w dniu 22 września 2018 r. (mstp w posiadaniu autorów).

Список використаних джерел

Бібліографія:

1. Brzozowski W. Sejm i Senat: raport przedstawiony na posiedzeniu Komitetu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk w dniu 22 września 2018 r. (mstp w posiadaniu autorów).
2. Zubik M. Parlament przed sądem praw człowieka. [w:] Potentia non est nisi da bonum: księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Zbigniewowi Witkowskiemu. red. nauk. Serwaniec M., Bień-Kacała A., Kustra-Rogatka A. Toruń. 2018.

Перелік юридичних документів:

1. Вирок Конституційного трибуналу від 24 червня 1998 р. К 3/98.
2. Вирок Конституційного трибуналу від 23 лютого 1999 р. К 25/98.
3. Вирок Конституційного трибуналу від: 9 квітня 2002 р. К 21/01.
4. Вирок Конституційного трибуналу від 23 квітня 2002 р. К 2/01.
5. Вирок Конституційного трибуналу від 21 травня 2002 р. К 30/01.
6. Вирок Конституційного трибуналу від 22 травня 2002 р. К 6/02.
7. Вирок Конституційного трибуналу від 25 червня 2002 р. К 45/01.
8. Вирок Конституційного трибуналу від 2 липня 2002 р. У 7/01.
9. Вирок Конституційного трибуналу від 3 грудня 2002 р. Р 13/02.
10. Вирок Конституційного трибуналу 26 листопада 2003 р. SK 22/02.
11. Вирок Конституційного трибуналу 29 жовтня 2003 р. К 53/02.
12. Вирок Конституційного трибуналу від 9 червня 2003 р. SK 12/03.
13. Вирок Конституційного трибуналу від 10 червня 2003 р. К 16/02.
14. Вирок Конституційного трибуналу від 29 вересня 2003 р. К 5/03.
15. Вирок Конституційного трибуналу від 24 лютого 2004 р. К 54/02.
16. Вирок Конституційного трибуналу від 23 березня 2006 р. К 4/06.
17. Вирок Конституційного трибуналу від 19 вересня 2008 р. К 5/07.
18. Вирок Конституційного трибуналу від 21 квітня 2009 р. К 50/07.
19. Вирок Конституційного трибуналу від 14 липня 2010 р. Кр 9/09.
20. Вирок Конституційного трибуналу від 9 жовтня 2012 р. Р 27/11.
21. Вирок Конституційного трибуналу від 12 липня 2012 р. SK 31/10.
22. Вирок Конституційного трибуналу від 29 травня 2012 р. SK 17/09.
23. Рішення Конституційного трибуналу від 11 лютого 1992 р. К 14/91.
24. Рішення Конституційного трибуналу від 24 травня 1994 р. К 1/94.
25. Рішення Конституційного трибуналу від 24 жовтня 1995 р. К 14/95.
26. Рішення Конституційного трибуналу від 12 січня 1995 р. К 12/94.
27. Рішення Конституційного трибуналу від 9 січня 1996 р. К 18/95.
28. Щоденник законів. Nr 100. roz. 908.
29. IX Комунікат Громадського Форуму Законодавства про якість законодавчого процесу на підставі спостережень в період від 11 вересня до 10 грудня 2016 р. Фондація ім. Стефана Баторія. URL: <http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/Komunikat%20z%20IX%20obserwacji.pdf>.
30. XII Комунікат Громадянського Форуму Законодавства про якість законодавчого процесу на підставі спостережень в період від 16 травня до 15 листопада 2018 року та підсумок законодавчої активності уряду і парламенту за третій рік їх діяльності. Фондація ім. Стефана Баторія. URL: http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/XII_Komunikat_OFL.pdf.

References

Bibliography:

1. Brzozowski W. Sejm i Senat: raport przedstawiony na posiedzeniu Komitetu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk w dniu 22 września 2018 r. (mstp w posiadaniu autorów).
2. Zubik M. Parlament przed sądem praw człowieka. [w:] Potentia non est nisi da bonum: księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Zbigniewowi Witkowskiemu. red. nauk. Serwaniec M., Bień-Kacała A., Kustra-Rogatka A. Toruń. 2018.

List of legal documents:

1. Rishennia Konstytutsiinoho trybunalu vid 11 liutoho 1992 r. K 14/91

2. Rishennia Konstytutsiinoho trybunalu vid 24 travnia 1994 r. K 1/94.
3. Rishennia Konstytutsiinoho trybunalu vid 24 zhovtnia 1995 r. K 14/95.
4. Rishennia Konstytutsiinoho trybunalu vid 12 sichnia 1995r. K 12/94.
5. Rishennia Konstytutsiinoho trybunalu vid 9 sichnia 1996 r. K 18/95.
6. Shchodennyk zakoniv. Nr 100. poz. 908.
7. Vyrok Konstytutsiinoho trybunalu vid 24 chervnia 1998 r. K 3/98.
8. Vyrok Konstytutsiinoho trybunalu vid 23 liutoho 1999 r. K 25/98.
9. Vyrok Konstytutsiinoho trybunalu vid: 9 kvitnia 2002 r. K 21/01.
10. Vyrok Konstytutsiinoho trybunalu vid 23 kvitnia 2002 r. K 2/01.
11. Vyrok Konstytutsiinoho trybunalu vid 21 travnia 2002 r. K 30/01.
12. Vyrok Konstytutsiinoho trybunalu vid 22 travnia 2002 r. K 6/02.
13. Vyrok Konstytutsiinoho trybunalu vid 25 chervnia 2002 r. K 45/01.
14. Vyrok Konstytutsiinoho trybunalu vid 2 lypnia 2002 r. U 7/01.
15. Vyrok Konstytutsiinoho trybunalu vid 3 hrudnia 2002 r. P 13/02.
16. Vyrok Konstytutsiinoho trybunalu 26 lystopada 2003 r. SK 22/02.
17. Vyrok Konstytutsiinoho trybunalu 29 zhovtnia 2003 r. K 53/02.
18. Vyrok Konstytutsiinoho trybunalu vid 9 chervnia 2003 r. SK 12/03.
19. Vyrok Konstytutsiinoho trybunalu vid 10 chervnia 2003 r. K 16/02.
20. Vyrok Konstytutsiinoho trybunalu vid 29 veresnia 2003 r. K 5/03.
21. Vyrok Konstytutsiinoho trybunalu vid 24 liutoho 2004 r. K 54/02.
22. Vyrok Konstytutsiinoho trybunalu vid 23 bereznia 2006 r. K 4/06.
23. Vyrok Konstytutsiinoho trybunalu vid 19 veresnia 2008 r. K 5/07.
24. Vyrok Konstytutsiinoho trybunalu vid 21 kvitnia 2009 r. K 50/07.
25. Vyrok Konstytutsiinoho trybunalu vid 14 lypnia 2010 r. Kp 9/09.
26. Vyrok Konstytutsiinoho trybunalu vid 9 zhovtnia 2012 r. P 27/11.
27. Vyrok Konstytutsiinoho trybunalu vid 12 lypnia 2012 r. SK 31/10.
28. Vyrok Konstytutsiinoho trybunalu vid 29 travnia 2012 r. SK 17/09.
29. IX Komunikat Hromadskoho Forumu Zakonodavstva pro yakist zakonodavchoho protsesu na pidstavi sposterezhen v period vid 11 veresnia do 10 hrudnia 2016 r. Fundatsiia im. Stefana Batoriia. URL:<http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/Komunikat%20z%20IX%20obserwacji.pdf>.
30. XII Komunikat Hromadianskoho Forumu Zakonodavstva pro yakist zakonodavchoho protsesu na pidstavi sposterezhen v period vid 16 travnia do 15 lystopada 2018 roku ta pidsumok zakonodavchoi aktyvnosti uriadu i parlamentu za tretii rik yikh diialnosti. Fundatsiia im. Stefana Batoriia. URL: http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20dei/XII_Komunikat_OFL.pdf.

УДК 342.553

doi.org/10.30970/jcl.4.2019.3

Павло Гураль

доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри конституційного права
Львівського національного університету ім. Івана Франка
Львів, Україна

ПРАВОВА ТА ОРГАНІЗАЦІЙНА СКЛАДОВІ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ ТА ЇХ УДОСКОНАЛЕННЯ

LEGAL AND ORGANIZATIONAL COMPONENTS OF THE DECENTRALIZATION OF POWER IN UKRAINE AND THEIR IMPROVEMENTS

Pavlo Hural

Doctor of Juridical Science, Professor, Head of the Department of Constitutional Law at
Ivan Franko National University of Lviv, Ukraine

Abstract | The article is devoted to the reform of the decentralization of power in Ukraine, its importance and role in government. The decentralization implies a departure from the centralized model of government in the state, ensuring the capacity of local self-government and creating an effective system of territorial organization of power in Ukraine. The first stage of decentralization reform in Ukraine - integration of territorial communities is analyzed. The article analyzes the impact of decentralization reform on other reforms, e.g. educational reform, medical reform, and, etc. The analysis of the capacity of functioning of individual territorial communities has been carried out on the basis of the decentralization reform, as well as further prospects of community development in case of their integration. Low integration rates in some regions of Ukraine are emphasized. The reasons for the long-term decentralization reform are highlighted. In particular, the low rates of community association due to their inability to resolve local-scale issues, improve the well-being of citizens. A number of bills have been analyzed to improve the regulation of relations in the field of decentralization. The article also focuses on the specificity of the implementation and the pace of decentralization reform in each region of our country.

The reform process, the results of the five-year period, the shortcomings of legal and organizational support are analyzed. Attention is drawn to the public perception of the decentralization reform and possible opposition on the part of the political elites to the quality reform. In addition, the author also considers the risks faced by the countries of the European Union that may be the case in Ukraine. It is recommended to improve the legislation and take measures aimed at familiarization with the process of decentralization reform in Europe.

Keywords: decentralization; financial decentralization, integration of territorial communities, concepts of reforming local self-government, legal support, organizational support, risks of reform, capable territorial communities, ITC, Administrative Service Center, Ministry for Communities and Territories Development of Ukraine.

Анотація | Стаття присвячена реформі децентралізації влади в Україні, її значенню та ролі в управлінні державою. Децентралізація передбачає відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та створення ефективної системи територіальної організації влади в Україні. Аналізується проведення першого етапу реформи децентралізації в Україні – об'єднання територіальних громад. Також у статті розглянуто вплив реформи децентралізації на проведення інших реформ, як-от: освітню реформу, медичну реформу тощо. На підставі реформи децентралізації проаналізовано спроможність функціонування окремих територіальних громад, а також подальші перспективи розвитку громад у разі їх об'єднання. Виокремлено причини тривалого проведення реформи децентралізації. Зокрема, низькі темпи об'єднання громад у зв'язку з їх неспроможністю вирішувати питання місцевого значення, поліпшення добробуту громадян. Проаналізовано низку законопроектів, які б покращили регулювання відносин у сфері децентралізації. Також сфокусовано увагу на особливості проведення та темпах реформи децентралізації в кожному регіоні нашої держави.

Аналізується процес реформи, результати п'ятирічного періоду, недоліки правового та організаційного забезпечення. Звертається увага на суспільне сприйняття реформи децентралізації та можливий супротив політичних еліт щодо якісного проведення реформи. Також вказується на ризики, що мали місце у країнах Європейського Союзу і можливі в Україні. Рекомендується удосконалити законодавство та вжити заходів щодо ознайомлення з процесом реформи децентралізації в Європі.

Ключові слова: реформа децентралізації влади, фінансова децентралізація, об'єднання територіальних громад, концепції реформування місцевого самоврядування, правове забезпечення, організаційне забезпечення, ризики реформи, спроможні територіальні громади, ОТГ, ЦНАП, Міністерство розвитку громад та територій України.

Реформа децентралізації публічної влади в Україні має надзвичайно важливе значення. Вона передбачає відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та створення ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізації повною мірою положень Європейської Хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності та фінансової самостійності місцевого самоврядування. А також створення і підтримку повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад¹.

Завдання вказані у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, розраховують на невідкладність, системність, послідовність й активність українських громадян та органів публічної влади в процесі здійснення децентралізації.

Перші об'єднані громади з'явилися в Україні у 2015 році. В цьому році було створено 159 об'єднаних громад, за підсумками 2016-го року їх кількість становила 366 громад, а згідно з даними від 10 листопада 2017 р. було створено 665 ОТГ. У липні 2018 р. загальна кількість об'єднаних

¹ Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 33-р / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/333-2014-%D1%80> (Дата звернення: 18.05.2019)

територіальних громад сягнула 753². Станом на 10 серпня 2019 р. в Україні сформовано 936 ОТГ, з яких 55 очікують рішення ЦВК про призначення на їх території перших місцевих виборів³.

В процесі реформи спроможні громади отримали значно ширші повноваження, ресурси і відповідальність, а завдяки змінам у законодавстві збільшився перелік послуг, які можуть надавати на місцях. Мешканці ОТГ очікують від своєї влади зручних та якісних адміністративних послуг. За підтримки донорських програм, в ОТГ починають відкриватись сучасні центри надання адміністративних послуг (ЦНАПи) – приміщення, де за принципом «єдиного вікна» можна отримати необхідні адміністративні послуги. Реалізації відкриття ЦНАПів в ОТГ часто сприяють міжнародні донори та програми, такі як Представництво Європейського союзу в Україні, «U-LEAD з Європою», USAID тощо⁴.

З 1 січня 2015 р., після внесених до Податкового та Бюджетного кодексів змін, місцеве самоврядування отримало більше можливостей, повноважень та відповідних фінансових ресурсів для підвищення економічної спроможності.

Об'єднані територіальні громади у розпорядженні мають:

- 60% податку на доходи фізичних осіб;
- 100% податку на майно;
- 100% єдиного податку;
- 5% акцизного податку з роздрібною торгівлі (тютюн, алкоголь, нафтопродукти);
- 100% податку на прибуток установ комунальної власності ОТГ;
- 100% платежів за надання адміністративних послуг;
- 25% екологічного податку;
- Інші збори та платежі, міжбюджетні трансфери та надходження в рамках програм та допомог⁵.

Держава на рівні центральних органів влади активно підтримує об'єднання територіальних громад. Для цього з державного бюджету виділяються субвенції, зокрема на розвиток сільської медицини, соціально-економічний розвиток територій тощо. Так, для ОТГ в 2018 р. виділено субвенцій на формування інфраструктури в сумі 1,9 млрд грн – ця сума за два роки зросла майже вдвічі (в 2016 р. обсяг субвенцій склав 1 млрд грн)⁶. Важливо, що після об'єднання територіальні громади переходять на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом (до реформи їх мали тільки обласні та районні бюджети, бюджети міст обласного значення). Крім того, громади можуть затверджувати місцеві бюджети незалежно від дати прийняття Закону «Про державний бюджет»⁷.

За першими результатами, власні доходи місцевих бюджетів зросли на 34,2 млрд грн (або на 22%) порівняно з аналогічним періодом минулого року та склали 189,4 млрд грн⁸, а очікуваний в 2019 році зріст сягне показників у 15% (до 291 млрд грн)⁹.

Проведено відповідні заходи в освітній галузі. Головною метою децентралізації під час освітньої реформи є зміна підходу фінансування: в результаті реформи кошти розподілятимуться не на навчальний заклад, а в розрахунку на кожного учня. Крім того, децентралізація цієї галузі ставить перед собою амбітну ціль оптимізації освітньої мережі, та, як наслідок, забезпечення

² Децентралізація в Україні / Моніторинг процесу децентралізації станом на листопад 2017 року. URL: <https://decentralization.gov.ua> (Дата звернення: 18.05.2019)

³ Децентралізація в Україні. Нові дані моніторингу Мінрегіону. URL: <https://decentralization.gov.ua> (Дата звернення: 18.05.2019)

⁴ Децентралізація в Україні. Центри надання адміністративних послуг. URL: <https://decentralization.gov.ua> (Дата звернення: 18.05.2019)

⁵ Об'єднанні територіальні громади. Дані 2017.10-03. URL: <https://otg.cn.ua/> (Дата звернення: 18.05.2019)

⁶ Додатки № 1-11 до Державного бюджету України на 2018 року (оцінка фінансової спроможності 366 ОТГ за 2017 рік): Закон України «Про Державний бюджет України на 2017 рік» від 02.12.2017 року № 2191-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1801-19> (Дата звернення: 18.05.2019)

⁷ Реформа децентралізації. Урядовий портал. URL: www.kmu.gov.ua/ua. (Дата звернення: 18.05.2019).

⁸ Реформа децентралізації. Геннадій Зубко. Урядовий портал. URL: www.kmu.gov.ua/ua. (Дата звернення: 18.05.2019).

⁹ Ціна держави – проєкт CASE України: архів оригіналу за 2019-01-17. URL: cost.ua (Дата звернення: 18.05.2019)

однакового доступу до якісної середньої освіти усім жителям України в будь-якому куточку, як у маленькому селі, так і в місті¹⁰.

Для забезпечення рівноцінного доступу до знань Кабінетом Міністрів було затверджено новий порядок діяльності освітніх округів та опорних загальноосвітніх навчальних закладів¹¹. Цей порядок дає змогу створювати на місцях опорні школи, які будуть оснащені всім необхідним обладнанням для сучасного навчального процесу, з лабораторіями для предметів фізики, хімії, біології, географії, математики тощо. Створення та оснащення таких навчальних закладів заплановано не лише за рахунок коштів місцевих бюджетів, але фінансуватиметься й з державного бюджету. Крім того, уряд передбачив можливість залучення грантових коштів¹². Оскільки опорні школи забезпечуватимуть освітні потреби населення на досить значній території, вони передбачають організоване підвезення учнів та педагогів шкільними автобусами. Цими питаннями опікуватимуться територіальні громади. Станом на лютий 2019 р. в Україні функціонує 767 опорних шкіл, в яких навчаються майже 335 тис. учнів¹³.

Реформа медицини передбачає також зміну існуючої системи у відносинах між лікарем та хворим. Мета децентралізації медицини – створити нову систему, у центрі якої буде громадянин, його життя та здоров'я. Її головна ціль – це забезпечення однакового доступу до медичних послуг для кожного українця, гарантія надання якісних медичних послуг.

Зміни в цій сфері несуть в собі переформування фінансових взаємовідносин: замість оплати за «ліжкомісця» (у дійсності лише за факт існування закладу) планується здійснювати оплату за надані послуги, у такий спосіб відбувається зміна системи фінансування охорони здоров'я. Відповідно, лікарі та медичні заклади отримуватимуть кошти за надання конкретної допомоги конкретній людині. Передбачається встановлення гарантованого пакету медичних послуг та лікарських засобів, який кожна людина зможе отримати безоплатно. Невідкладна, первинна та паліативна допомоги будуть надаватись безкоштовно¹⁴.

Реформування моделі фінансування медичних установ спеціалізованої та високоспеціалізованої допомоги розпочалося уже з січня 2019 року.

Водночас з цими досягненнями ми повинні констатувати, що на сьогодні наявна кількість об'єднаних громад не є ще тією критичною масою, яка гарантує незворотність реформи децентралізації влади. Їх недостатньо. Є багато сил, які опираються цьому процесу, причому на різних рівнях. І тут це питання також потрібно врегулювати законодавчо і організаційно. Зокрема, в Україні налічується 17 об'єднаних територіальних громад, які охоплюють територію цілого району, де існування районних рад втратило сенс, але вони існують, а повноваження райдержадміністрацій є незрозумілими. Колишня спільна комунальна власність територіальних громад району, управління якою було функцією районної ради і райдержадміністрації, стала комунальною власністю однієї об'єднаної територіальної громади. В районах, де частина територіальних громад утворили об'єднану територіальну громаду, а частина ще не об'єдналась, райрада і райдержадміністрація мають звужене поле діяльності, що не виправдовує їхнього існування в наявних структурах і питаннях¹⁵.

Обласні ради і облдержадміністрації недостатньо здійснювали контроль за виконанням Постанови Кабміну від 08.04.2015 р. № 214 «Про затвердження методики формування спроможних територіальних громад», мета якої – щоб після об'єднання територіальних громад в регіонах не залишалось неспроможних громад.

¹⁰ Освітня децентралізація. Конституційна Комісія (en). 2017-12-07: Медіапортал. URL: <https://decentralization.gov.ua>

¹¹ Реформа децентралізації. Урядовий портал. URL: www.kmu.gov.ua/ua. (Дата звернення: 18.05.2019).

¹² Децентралізація в Україні. URL: <https://decentralization.gov.ua> (Дата звернення: 18.05.2019)

¹³ Міністерство розвитку громад та територій України. URL: <http://www.minregion.gov.ua/> (Дата звернення: 18.05.2019)

¹⁴ Децентралізація в Україні. Neals. 2017-12.08. URL: <https://decentralization.gov.ua> (Дата звернення: 18.05.2019)

¹⁵ Слобожан О. В. Чому і як слід завершити реформу місцевого самоврядування та територіальної організації влади. О. В. Слобожан Муніципальна реформа в контексті Євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Тези доповідей Другої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 грудня 2018 р.). К.: ТОВ «ВІЕНЕЙПРЕС». 2018. С. 15.

Після того як у 2015 р. розпочався реальний процес об'єднання територіальних громад, жодна з обласних рад не затвердила запропонованого проекту Перспективного плану області в цілому. В кращому випадку Плани затверджувалися частково, часто зі значними відхиленнями, від визначених облдержадміністраціями, оптимальних меж громад. Депутати обласних рад, під впливом «авторитетних» можновладців, стали підганяти межі об'єднаних громад під межі виборчих округів, земельних і т. п.

Уряд, бажаючи хоч якось просувати реформу, став затверджувати урізані та деформовані в бік від спроможності запроєктованих об'єднаних громад Перспективні плани. Громади стали об'єднуватись не відповідно до Планів, а як вийде. Однак недооб'єднаним, тобто неспроможним громадам не відмовляли ні в субвенції на розвиток інфраструктури, ні в прямих зв'язках із державним бюджетом.

Внаслідок чого майже половина об'єднаних громад, як і до об'єднання, не є спроможними і потребують дооб'єднання. Багато неспроможних з ресурсної точки зору громад виявилися неспроможними й кадрово. Значна частина рад об'єднаних громад не зуміла належно розпорядитися отриманими субвенціям на розвиток інфраструктури.

Крім цього, з кожним роком утворювані об'єднані громади подрібнюються. У 2015 р. середня кількість територіальних громад, що об'єдналися в одну, склала 5,1, а в 2018 – 4,1¹⁶. Однією з причин такої ситуації є недостатнє законодавче регулювання тих складних суспільних відносин важливої реформи.

Подальшому удосконаленню правового регулювання реформи децентралізації влади повинні слугувати законопроекти, які на сьогодні зареєстровані у Верховній Раді: перший – «Про застави адміністративно-територіального устрою України», № 8051. Це – надзвичайно важливий законопроект, адже проводить декомунізацію українського законодавства в частині адміністративно-територіального устрою, скасовує постанову Президії Верховної Ради УРСР від 1981 р., якою ще в даний час регулюється порядок формування адміністративно-територіального устрою України.

Другий законопроект – № 8369 «Про службу в органах місцевого самоврядування». Він повинен дати можливість залучити нових фахівців на місцях та запровадити нові підходи до вирішення кадрової проблеми. У травні 2018 року парламент відмовився прийняти подібний законопроект, тепер створено новий, з урахуванням усіх недоліків. Після його прийняття органи місцевого самоврядування зможуть формувати сталий склад працівників, створюючи їм належні умови оплати праці.

Третій законопроект – № 9441 «Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад (щодо перспективних планів формування територій громад Автономної республіки Крим, областей)». Ця законодавча ініціатива має на меті удосконалення процедури затвердження перспективних планів. Зараз перспективні плани затверджують обласні ради, але що ближче до виборів, то більше їхні депутати займаються політикою, «через що перспективний план, як справедливо зауважує Іван Лукеря¹⁷, з дорожньої карти формування громад перетворюються на суто політичний документ. Представники бізнесу часто формують громади під себе, не рахуючись з методикою». Законопроект спрощує процедуру формування перспективних планів і надає право затверджувати їх виключно Кабінетом Міністрів України. Відповідність перспективних планів методиці створення об'єднаних громад дасть можливість, зокрема, створювати великі об'єднані громади містам обласного значення. Через існуючу ситуацію 77 міст обласного

¹⁶ Слобожан О. В. Чому і як слід завершити реформу місцевого самоврядування та територіальної організації влади / О. В. Слобожан Муніципальна реформа в контексті Євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Тези доповідей Другої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 грудня 2018 р.). К.: ТОВ «ВІЕНЕЙПРЕС». 2018. С. 16.

¹⁷ Децентралізація: 5 законів лютого (+ інфографіка). Офіційний веб-сайт. URL: decentralization.gov.ua (Дата звернення: 19.05.2019)

значення з усіх боків оточені об'єднаними громадами і не можуть збільшувати власні території, формуючи новий економічний простір.

Важливим також є законопроект № 6403 «Про внесення змін до закону «Про регулювання містобудівної діяльності». Він спрямований на удосконалення просторового планування в об'єднаних територіальних громадах. Зараз базовим документом в цій галузі є генеральний план населеного пункту. Об'єднані територіальні громади часто включають по кілька десятків населених пунктів. Якщо громада хоче розвивати власну територію, то передбачається, що вона повинна розробити кілька десятків окремих документів, що коштуватиме дорого, забере багато часу і, що найважливіше, не вирішить проблему. Бо генеральний план населеного пункту не може стосуватися територій, які знаходяться поза межами міста, селища чи села. Після прийняття цього законопроекту об'єднані територіальні громади зможуть затверджувати єдиний документ з просторового планування – план об'єднаної громади. Законопроект підготовлений до другого читання, але профільний комітет зволікає із винесенням цього законопроекту на розгляд.

Важливою складовою децентралізації публічної влади в Україні є організація процесу реформування і насамперед координації зусиль державних органів та органів місцевого самоврядування. Цю функцію повинен був ефективніше здійснювати Кабінет Міністрів України, Міністерство регіональної політики, які повинні були домогтися від керівників профільного комітету, керівництва Верховної Ради України поставити на обговорення парламенту цю важливу реформу. Парламент з вересня 2018 р. не розглянув жодного законопроекту, який би стосувався місцевого самоврядування.

Суспільство, використовуючи засоби масової інформації, хвилюється з цього приводу. Так, газета «День» №77-78, 26-27 квітня 2019 р. у статті «Чи виживе децентралізація в період політичної турбулентності» організувала обговорення за участю компетентних експертів питання: «Чим загрожують дві виборчі кампанії поспіль одній з найуспішніших реформ уряду».

Внаслідок обговорення дійшли висновку: «Ми мусимо на місцеві вибори 2020 року йти з новою повністю сформованою просторовою організацією влади».

Далі один із експертів зазначив: «Якщо ми 2020 року, не дай Боже, не вийдемо на нову просторову організацію влади, розпочнеться абсолютний хаос»¹⁸.

Аналіз процесу реформи децентралізації публічної влади в Україні свідчить, що цей процес складний, має свої особливості в кожному регіоні, керівники територіальних громад та їх органів не в повній мірі підготовлені, центральні та регіональні органи недостатньо надають територіальним громадам, їх органам та посадовим особам необхідну роз'яснювальну та методичну допомогу.

Сьогодні вселяє оптимізм в цій важливій державній справі новообрана влада.

Так, Міністр України з розвитку громад та територій Альона Бабак під час зустрічі з Послом Федеративної Республіки Німеччина Анкою Фельдгузен та Спецпосланником уряду Німеччини з питань реформ у галузях урядування та децентралізації в Україні Георгом Мільбрадтом заявила: «Наразі є унікальна синергія зусиль Президента, уряду, парламенту, щоб перейти до ключового етапу реформи децентралізації та створити дієву систему контролю за законністю рішень органів місцевого самоврядування. Завдяки системній підтримці наших міжнародних партнерів вже маємо відповідну основу для законодавчого врегулювання цього питання».

Міністр також наголосила, що треба продовжувати напрямок картографічного моделювання для створення найоптимальнішої моделі територіального устрою України. Зважаючи на важливість створення спроможності мережі надання публічних послуг, цей напрямок роботи набуває ще більшої ваги.

Крім того, за словами Альони Бабак, до грудня 2019 р. має бути ухвалена Стратегія регіонального розвитку 2020-2027 рр. «І тут ми також очікуємо на вагому експертну підтримку. Стратегія повинна стати позитивним сигналом всьому світу — як Україна бачить роботу з регіонального

¹⁸ Чи виживе децентралізація в період політичної турбулентності? Газета «День». 26-27 квітня 2019. №77-78. С.11. URL: <https://day.kyiv.ua/uk/article/ekonomika/chy-vyzhyve-decentralizaciya-v-period-politychnoyi-turbulentnosti> (Дата звернення: 19.05.2019)

розвитку: підняття економіки, розбудова соціальної інфраструктури, посилення людського потенціалу. Мета — одна: підвищити позицію України в рейтингу людського розвитку. Економічне зростання України не можливе без сильних громад, без розвитку регіонів. Ми хотіли б, щоб українці мали гідне життя — це наш пріоритет», — підкреслила міністр.

Вже 25 вересня 2019 р. уряд схвалив зміни до закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад», які відкривають можливість прискорити формування перспективних планів спроможних громад. Законопроектом пропонується:

- доповнити перелік умов добровільного об'єднання територіальних громад вимогою щодо здійснення цього процесу відповідно до перспективних планів формування територій громад у регіонах України;

- спростити механізм затвердження перспективних планів формування територій громад шляхом виключення стадії їх схвалення відповідними обласними радами.

Підсумовуючи вищесказане, на нашу думку, необхідно звернути увагу на ризики, з якими зіткнулись країни Європейського Союзу і які можуть бути в Україні. Зокрема, недосяжність механізмів, передбачених Законом «Про добровільне об'єднання територіальних громад» для здійснення реформи децентралізації влади в Україні. Добровільний характер об'єднання не гарантує систематичного застосування відповідних норм.

Можливий також політичний спротив місцевих еліт, із перспективою залучення на свою підтримку громадськості. Спротив може посилитися через побоювання мешканців чинних територіальних одиниць втратити статус та інфраструктурні переваги. Можливі інші ризики, наприклад, загроза зриву фінансування повноважень органів місцевого самоврядування.

Ризик зниження якості місцевого управління та легітимності прийнятих рішень. Цьому можуть посприяти такі чинники: загальний низький рівень компетентності службовців місцевого самоврядування; недосконала система добору до депутатського корпусу місцевих рад та на посади сільських, селищних, міських голів.

Керівникам областей і районів необхідно прислухатися до подібних зауважень і посилити аналітико-роз'яснювальну роботу серед керівників територіальних громад та органів місцевого самоврядування.

У більшості країн Європейського Союзу були серйозні ризики, які часто істотно коректували реформи децентралізації влади. Керівники центральних органів України разом з регіональними керівниками повинні вивчати, спостерігати за їх реалізацією, здійснювати при необхідності відповідну корекцію, щоб ця важлива реформа була успішно завершена.

Список використаних джерел

Бібліографія:

1. Децентралізація в Україні. URL: <https://decentralization.gov.ua> (дата звернення: 18.05.2019).
2. Децентралізація: 5 законів лютого (+ інфографіка). URL: decentralization.gov.ua (дата звернення: 19.05.2019).
3. Міністерство розвитку громад та територій України. URL: <http://www.minregion.gov.ua/> (дата звернення: 18.05.2019).
4. Об'єднанні територіальні громади. URL: <https://otg.cn.ua/> (дата звернення: 18.05.2019).
5. Освітня децентралізація. Конституційна Комісія: Медіапортал. URL: <https://decentralization.gov.ua> (дата звернення: 18.05.2019).
6. Слобожан О. В. Чому і як слід завершити реформу місцевого самоврядування та територіальної організації влади / О. В. Слобожан Муніципальна реформа в контексті Євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Тези доповідей Другої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 грудня 2018 р.). К.: ТОВ «ВІЕНЕЙПРЕС». 2018. С. 15-16.
7. Ціна держави – проект CASE України: архів оригіналу за 2019-01-17. Офіційний веб-сайт. URL: cost.ua (дата звернення: 18.05.2019).
8. Чи виживе децентралізація в період політичної турбулентності? Газета «День». 26-27 квітня 2019. №77-78. С.11. URL: <https://day.kyiv.ua/uk/article/ekonomika/chy-vyzhyve-decentralizaciya-v-period-politychnoyi-turbulentnosti> (дата звернення: 19.05.2019).

Перелік юридичних документів:

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 33-р / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/333-2014-%D1%80> (дата звернення: 18.05.2019).
2. Додатки № 1-11 до Державного бюджету України на 2018 року (оцінка фінансової спроможності 366 ОТГ за 2017 рік): Закон України «Про Державний бюджет України на 2017 рік» від 02.12.2017 року № 2191-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1801-19> (дата звернення: 18.05.2019).
3. Реформа децентралізації. Урядовий портал. URL: www.kmu.gov.ua (ua). (дата звернення: 18.05.2019).

References**Bibliography:**

1. Detsentralizatsiia v Ukraini. URL: <https://decentralization.gov.ua> (data zvernennia: 18.05.2019).
2. Detsentralizatsiia: 5 zakoniv liutoho (+ infografika). URL: decentralization.gov.ua (data zvernennia: 19.05.2019)
3. Ministerstvo rozvytku hromad ta terytorii Ukrainy. URL: <http://www.minregion.gov.ua/> (data zvernennia: 18.05.2019)
4. Ob'iednanni terytorialni hromady. URL: <https://otg.cn.ua/> (data zvernennia: 18.05.2019).
5. Osvitnia detsentralizatsiia. Konstytutsiina Komisiia: Mediaportal. URL: <https://decentralization.gov.ua> (data zvernennia: 18.05.2019).
6. Slobozhan O. V. Chomu i yak slid zavershyty reformu mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady/ O. V. Slobozhan Munitsypalna reforma v konteksti Yevrointehratsii Ukrainy:pozytsiia vlady, naukovtsiv, profspilok ta hromadskosti: Tezy dopovidei Druhoi shchorichnoi vseukrainskoi naukovo-praktychnoi konferentsii (m. Kyiv, 06 hrudnia 2018 r.). K.: TOV «VIENEIPRES». 2018. S. 15-16.
7. Tsina derzhavy – proekt CASE Ukrainy: arkhiv oryhalu za 2019-01-17. URL: cost.ua (data zvernennia: 18.05.2019).
8. Chy vyzyhyve detsentralizatsiia v period politychnoi turbulentsnosti? Hazeta «Den». 26-27 kvitnia 2019. №77-78. S.11. URL: <https://day.kyiv.ua/uk/article/ekonomika/chy-vyzyhyve-decentralizaciya-v-period-politychnoyi-turbulentsnosti> (data zvernennia: 19.05.2019).

List of legal documents:

1. Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 01.04.2014 r. № 33-r / Kabinet Ministriv Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/333-2014-%D1%80> (data zvernennia: 18.05.2019).
2. Dodatky № 1-11 do Derzhavnoho biudzhetu Ukrainy na 2018 roku (otsinka finansovoi spromozhnosti 366 OTH za 2017 rik): Zakon Ukrainy «Pro Derzhavnyi biudzheth Ukrainy na 2017 rik» vid 02.12.2017 roku № 2191-VIII / Verkhovna Rada Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1801-19> (data zvernennia: 18.05.2019).
3. Reforma detsentralizatsii. Uriadovi portal. URL: www.kmu.gov.ua (ua). (data zvernennia: 18.05.2019).

УДК 343.137.2

doi.org/10.30970/jcl.4.2019.4



Оксана Калужна

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри кримінального процесу і криміналістики
Львівського національного університету імені Івана Франка
Львів, Україна

oksana.kaluzhna@lnu.edu.ua, Kalushna1978@gmail.com
ORCID <https://orcid.org/0000-0002-5995-1383>

КРИМІНАЛЬНА ПРОЦЕДУРА ЩОДО НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ У СВІТЛІ СКАСУВАННЯ ДЕПУТАТСЬКОЇ НЕДОТОРКАНОСТІ (АБО ВІД ЧОГО/КОГО ЗАЛЕЖИТЬ СПОКІЙНИЙ СОН ДЕПУТАТА?)

THE CRIMINAL PROCEDURE AGAINST PEOPLE'S DEPUTIES OF UKRAINE IN THE CONTEXT OF THE ABOLITION OF PARLIAMENTARY IMMUNITY (OR WHAT/WHO AFFECTS THE PEACEFUL SLUMBER OF THE DEPUTIES OF UKRAINE)

Oksana Kaluzhna

PhD in Law, Docent of Department of Criminal Procedure and Criminalistics of
Ivan Franko National University of Lviv, Ukraine
oksana.kaluzhna@lnu.edu.ua, Kalushna1978@gmail.com

Abstract | The problems of applying the special procedure of criminal proceedings against the People's Deputies of Ukraine are analyzed in the article. The strengths and weaknesses of the previous criminal procedure of bringing the People's Deputy to criminal responsibility and a new order after the abolition of the parliamentary immunity at the constitutional level, introduced by Law No. 388-IX of 18.12.2019, which came into force on 01.01.2020, are revealed.

Among other things, attention was drawn to one of the key factors in the model of parliamentary immunity abolition, which have influenced the effectiveness of the pre-trial investigation against the People's Deputies of Ukraine. It is a well-known inefficiency in conducting investigative actions based on the factor of surprise (search and seizure, all unspoken investigative (investigative) actions in this category of criminal investigations). Previously, the People's Deputy of Ukraine became aware of the possibility of an investigation, and it enabled them to "prepare" for it while the Prosecutor General's submission on granting consent to criminal prosecution is being passed in the Regulatory Committee and in the Verkhovna Rada. As a result, it was

impossible to detect the prepared crime, especially a corrupt one, committed by the People's Deputy of Ukraine or to catch them in the act, which is largely revealed by the unspoken investigative (investigative) actions.

The historical background on the abolition of parliamentary immunity according to the Constitution of Ukraine and on the compliance of the CPC of Ukraine with the Constitution is analyzed in the article.

It is stated that the new wording of Articles 482 and 482-2 of the CCP preserves a special procedure of criminal proceedings against the People's Deputies of Ukraine and establishes a serious guarantee system. A key role in deciding whether to prosecute a deputy was shifted from the Verkhovna Rada of Ukraine to the Prosecutor General.

The author considers whether the initiation of criminal proceedings against the People's Deputies of Ukraine solely by the Prosecutor General is a real guarantee of the independence of them and if it can work as a filter against different abuse. In addition, the author predicts how this rule will work in practice (Part 1 of Article 482-2 of the CPC).

The advantages and possible shortcomings of the norm, concerning the approval of all motions, the consideration of which is within the competence of the investigating judge are analyzed (paragraph 1 of part 2 of Article 282-2 of the CCP).

The myths are dispelled, according to which the deputy's participation in the consideration of the motions by the investigating judge (para 3-4, part 2 of Article 482-2 of the CPC) distorts the role of the investigating judge or, contrary to the principle of equality, increases the competitiveness only for one subject (deputy) in the pre-trial investigation, or will block the consideration of such motions because of the deputy evasion from appearance to the investigating judge

It is justified that consideration of requests for temporary access to things and documents in terms of the risk of their destruction, as well as the seizure of property that has not yet been temporarily seized and the permission to detain the suspect for the purpose of the occasion, should be carried out without calling the People's Deputy (in terms of conspiracy) and to provide a factor of surprise, otherwise they will knowingly fail.

Keywords: differentiation of criminal procedural form, special procedures of proceedings, the effectiveness of the pre-trial investigation, guarantees of parliamentary activity.

Анотація | У статті аналізуються проблеми застосування особливого порядку кримінального провадження щодо народних депутатів України. Розкрито сильні і слабкі місця попередньої кримінальної процедури притягнення народного депутата України до кримінальної відповідальності та нового порядку після скасування депутатської недоторканності на конституційному рівні, впровадженого Законом № 388-IX від 18.12.2019 р, що набув чинності з 01.01.2020 р.

Серед іншого, привернуто увагу до одного з ключових факторів за моделі зняття депутатської недоторканності парламентом, що впливав на ефективність досудового розслідування щодо народного депутата України. Це заздалегідь відома неефективність проведення у цій категорії кримінальних проваджень слідчих розшукових дій, заснованих на факторі раптовості (обшук, усі негласні слідчі розшукові дії (НСРД)). Адже за час проходження подання Генерального прокурора про надання згоди на притягнення народного депутата до кримінальної відповідальності у Регламентному комітеті та у ВРУ депутату ставало відомо про наміри та можливості слідства і давало змогу до них «підготуватись». Фактично депутата неможливо було викрити у підготовлюваному злочині або затримати «на гарячому», особливо у корупційному, які здебільшого розкриваються завдяки НСРД.

У статті наведена історична довідка про скасування депутатської недоторканності у Конституції України та про приведення у відповідність до неї КПК України у цій частині.

Констатовано, що нові редакції статей 482 та 482-2 КПК зберігають особливий порядок кримінального провадження щодо народних депутатів України та встановлюють серйозну систему гарантій. Ключова роль у прийнятті рішення про притягнення депутата до кримінальної відповідальності зміщена із самої Верховної Ради України на Генерального прокурора.

Авторка розмірковує, чи є реальною гарантією незалежності депутатів та фільтром від зловживань початок кримінального провадження щодо них виключно Генеральним прокурором та прогнозує, як на практиці працюватиме ця норма (ч. 1 ст. 482-2 КПК). Аналізуються переваги та можливі хиби норми про погодження усіх клопотань, розгляд яких віднесено до компетенції слідчого судді, Генеральним прокурором (абз. 1 ч. 2 ст. 282-2 КПК). Розвіяно міфи, нібито участь депутата у розгляді клопотань слідчим суддею (абз. 3-4 ч. 2 ст. 482-2 КПК) деформує роль слідчого судді або всупереч принципу

рівності розширює на досудовому розслідуванні змагальність лише для одного суб'єкта (депутата), або заблокує їх розгляд у спосіб ухилення депутата від явки до слідчого судді. Обґрунтовано, що розгляд клопотань про тимчасовий доступ до речей і документів в умовах ризику їх знищення, а також про арешт майна, яке ще не було тимчасово вилучене, та про дозвіл на затримання з метою приводу повинен здійснюватися без виклику народного депутата (в умовах конспірації) та забезпечувати фактор раптовості, інакше вони будуть завідомо неуспішними.

Ключові слова: диференціація кримінально-процесуальної форми, особливі порядки провадження, ефективність досудового розслідування, гарантії депутатської діяльності.

Постановка проблеми. На першому ж засіданні Верховної Ради XI скликання 3 вересня 2019 р. Народні депутати ухвалили зміни до статті 80 Конституції України, яка гарантувала депутатську недоторканність, скасувавши її¹. На реалізацію цих змін 18.12.2019 р. ВРУ прийняла Закон № 388-IX², яким запропоновано не просте виключення з КПК гарантій депутатської недоторканності, а особливий порядок притягнення народного депутата до кримінальної відповідальності. 28.12.2019 р. Президент В. Зеленський його підписав³, а 01.01.2020 р. Він набув чинності.

Ця фактологічна канва спонукала новий виток уваги до проблеми диференціації процесуальної форми кримінальних проваджень, зокрема до ускладненого порядку притягнення до кримінальної відповідальності народних депутатів України, його відповідності принципам правової держави та демократичного суспільства, завданням і принципам кримінального судочинства, в тому числі його ефективності та справедливості.

Актуальність теми дослідження зумовлена тим, що практики застосування нового порядку притягнення народних депутатів до кримінальної відповідальності ще немає, проте на основі аналізу законодавчих нововведень, загальних тенденцій практики кримінальних переслідувань у цілому можна моделювати, якою може бути практична реалізація цієї особливої кримінально-процесуальної форми, виявляти наперед недосконалості закону, прогнозувати недоліки в діяльності слідчих, прокуратури та суду.

Аналіз останніх досліджень і публікацій з тематики проблем і удосконалення процесуальної форми кримінального провадження щодо народних депутатів України дозволяє констатувати, що вона була об'єктом наукової уваги⁴, наявна низка різнобічних пропозицій, переважна більшість з яких не отримали законодавчого втілення у ЗУ № 388-IX, проте становлять теоретичну базу для її подальшого дослідження.

Отож, **метою даної статті** є порівняння: як зміниться кримінальна процедура притягнення народних депутатів до кримінальної відповідальності за ЗУ № 388-IX, а також

¹ Верховна Рада ухвалила Закон України «Про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України)» (відео). URL: <https://www.rada.gov.ua/fsview/180386.html>.

² Прийнято Закон "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з метою приведення у відповідність до Закону України «Про внесення змін до статті 80 Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України». URL: <https://www.rada.gov.ua/fsview/186256.html>

³ Володимир Зеленський підписав Виборчий кодекс України та низку законів. URL: <https://www.president.gov.ua/news/volodimir-zelenskij-pidpisav-viborchij-kodeks-ukrayini-ta-ni-59125>

⁴ Погорецький М., Старенький О. Кримінальне провадження щодо народного депутата: проблемні питання // Закон і бізнес. 04.03.2019:59. URL: https://zib.com.ua/ua/136660-kriminalne_provadzhennya_schodo_narodnogo_deputata_problemni.html; Рогатюк І. Депутатська недоторканність як імунітет від вчинення злочину. Повноваження прокурора у кримінальному провадженні. Науковий часопис Національної академії прокуратури України. 2019. №1. С. 53-63. URL: http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/ua/pdf/1-2019/rogatuk_pdf; Сачко О. Проблеми кримінального провадження щодо осіб зі статусом недоторканності, адвокатів та інших посадових осіб, щодо яких передбачений підвищений ступінь захисту. Підприємництво, господарство і право. 2018. №12. С. 290-294; Татаров О.Ю. Стережись імунітету! Чи реально ув'язнити українського депутата? Факт один – думки різні. Закон і бізнес. 2015. Вип. 43(1237). URL: https://zib.com.ua/ua/print/119350-chi_realno_uvyazniti_ukrainskogo_deputata_fakt_odin_dumki_r.html; Татаров О.Ю. Проведення негласних слідчих (розшукових) дій стосовно окремих категорій осіб. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». 2015. Вип. 3-2. Т. 1. С. 205-208.

прогнозування практики її реалізації. При цьому, доречно обумовити, що процес прийняття вказаних законів у фаховій юридичній спільноті викликав нову хвилю аргументованої полеміки головно щодо «за» та «проти» депутатської недоторканності. Водночас цей аспект за багатогранністю, глибиною, межами і прогнозованим обсягом претендує на самодостатнє монографічне дослідження, а в межах даної розвідки вбачається за доцільне не оминати окремими вкрапленнями лише ті аспекти депутатського статусу, що мають безпосередній стосунок до кримінальної процедури щодо народного депутата.

Виклад основного матеріалу дослідження в цілях структурної системності його подачі і сприйняття розділимо на блоки.

I. Загальне уявлення про парламентські гарантії та їх вплив на ефективність кримінальної процедури щодо народного депутата України

Стаття 80 Конституції у первинній редакції 1996 р. Встановлювала так звані «парламентські привілеї» – взаємодоповнюючі права і свободи, які забезпечують депутатам повноваження щодо представництва виборців без зайвих перешкод і страху бути покараним. До них належить право на депутатський індемнітет (ч. 2 ст. 80) та імунітет (ч. 3 ст. 80):

«Народні депутати України не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образу чи наклеп.

Народні депутати України не можуть бути без згоди Верховної Ради України притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані».

Як видно, ч. 2 ст. 80 Конституції присвячена **депутатському індемнітету** (лат. *Indemnitas* — «захист від шкоди», «забезпечення збереження»), сутність якого в Україні полягає у захисті народного депутата України від переслідування за висловлювання і голосування під час виконання ним депутатських обов'язків у парламенті та у забезпеченні його права відстоювати свою позицію під час розгляду будь-яких питань у ВРУ або її органах⁵. Депутатський індемнітет має довічний характер, що виключає можливість переслідування народного депутата України у майбутньому навіть за умови припинення його депутатських повноважень⁶. А також не має абсолютного характеру, адже ч. 2 ст. 80 Конституції України передбачено відповідальність народного депутата за образу чи наклеп. Індемнітет охоплює такі складники за законодавством України:

- Народний депутат не несе юридичної відповідальності за результати голосування, рішення або висловлювання в парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образу чи наклеп;
- Голосування та позиція, висловлені народним депутатом у роботі ВРУ та її органів, не можуть бути предметом розгляду в парламенті та його органах;
- Право народного депутата брати участь у дебатах, ставити запитання доповідачам і голові на засіданні; висловлювати свою думку щодо кожного питання, яке розглядається на засіданні;
- Народний депутат не зобов'язаний розголошувати джерело інформації, якою послуговується;
- Фінансове, медичне, соціально-побутове забезпечення народного депутата та його діяльності⁷.

⁵ Рішення Великої палати Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 7 частини другої статті 42 Закону України "Про вищу освіту" від 20 грудня 2017 року № 2-р/2017 (абз.4 п. 3 мотивувальної частини). URL: http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/2-p_2017.pdf.

⁶ Рішення Великої палати Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 7 частини другої статті 42 Закону України "Про вищу освіту" від 20 грудня 2017 року № 2-р/2017 (речення 1 абз. 7 п. 3 мотивувальної частини). URL: http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/2-p_2017.pdf.

⁷ Про статус народного депутата України: Закон України від 17.11.1992 р. / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/2790-12>

Ч. 3 ст. 80 Конституції закріплювала депутатську недоторканність, встановлюючи, що народні депутати не могли бути притягнені до кримінальної відповідальності (починаючи з повідомлення про підозру), затримані чи заарештовані (обрання запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою або дозволу на затримання) без згоди Верховної Ради. Згода ВРУ надавалась за наслідками розгляду подання Генерального прокурора про зняття недоторканності.

Конституційний Суд України (надалі – КСУ) неодноразово наголошував, що «недоторканність народних депутатів України не є особистим привілеєм, індивідуальним правом народного депутата України, а має публічно-правовий характер; вона спрямована на убезпечення народного депутата України від незаконного втручання в його діяльність, на забезпечення безперешкодного та ефективного здійснення ним своїх функцій та належного (нормального) функціонування парламенту; передбачає лише спеціальні умови притягнення їх до кримінальної відповідальності (висновки від 11 липня 2000 року № 2-в/2000, від 11 липня 2001 року № 3-в/2001, рішення від 27 жовтня 1999 року № 9-рп/99, від 26 червня 2003 року № 12-рп/2003)» (п 2.3.1 та п.3.1 мотивувальної частини обох висновків відповідно).

Отже, метою інституту *парламентських привілеїв* є гарантування виконання парламентарями своїх повноважень, охорона належної гідності, ефективності та незалежності законодавчої гілки влади. Проте у нашому суспільстві сформувався і побутує світогляд, що депутатська недоторканність є гарантією всюдозволеності, вищості, безкарності народних обранців. Водночас за правилом «диму без вогню не буває», не зовсім справедливо було б звинувачувати власних співгромадян у своєрідному невігластві, за неправильне сприйняття депутатських гарантій, адже така думка про депутатську недоторканність в українському суспільстві сформувалась не випадково. Вона мала живильне середовище у вигляді різноманітних зловживань окремих депутатів, коли вся країна зі ЗМІ знала про ведення ними нелегальних бізнесів, злочини, а правоохоронні органи відмовлялись на це реагувати. Навіть у тих нечастих випадках, коли діяльність депутатів все ж ставала об'єктом розслідування, чи не кожен випадок надання згоди ВРУ на притягнення депутата до кримінальної відповідальності перетворювався на шоу, ставав політично-медійною сценою, утаюючи за кулісами дійсні протистояння й домовленості, й ніколи не обмежувався лише сухою правовою процедурою.

Депутатська недоторканність в Україні доволі часто замість приводити в баланс і рівновагу публічні інтереси суспільства та депутата, загострювала їх протистояння. Суспільство очікувало, з одного боку, безперешкодної і добропорядної роботи парламентарів, а з другого – забезпечення неунікненності кримінальної відповідальності за вчинені ними злочини, відсутності підстав для відчуття безкарності, правового нігілізму з їх боку. А депутати, траплялось, набували й використовували представницький мандат у власних приватних цілях, в тому числі «ховались» за недоторканність, ігнорували засідання ВРУ та й загалом роботу у парламенті тощо.

Із суто *процесуально-тактичної точки* зору досудове розслідування щодо народного депутата наражалось на серйозні труднощі на шляху до успіху, оскільки у цій категорії проваджень було абсолютно неможливо забезпечити фактор раптовості для підозрюваного при проведенні обшуку, НСРД та інших слідчих дій, заснованих на цьому тактичному принципі. Адже за ч. 3 ст. 482 КПК (в редакції станом на 31.12.2019 р.) Обшук, затримання народного депутата України чи огляд його особистих речей і багажу, транспорту, житлового чи службового приміщення, а також порушення таємниці листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції та застосування інших заходів, в тому числі негласних слідчих (розшукових) дій, що відповідно до закону обмежують права і свободи народного депутата України, допускався лише в разі, якщо ВРУ надала згоду на притягнення його до кримінальної відповідальності. А тому, звісно, що допоки за Регламентом ВРУ процедура надання згоди на притягнення депутата до кримінальної відповідальності проходила розгляд у Регламентному комітеті, а далі на пленарному засіданні ВРУ, народному депутату ставало відомо, що щодо нього гіпотетично плануються всі можливі процесуальні дії. Народний депутат перебував у «теплих умовах» – мав достатньо часу, щоб встигнути вжити необхідних заходів для знищення чи приховання слідів своєї злочинної діяльності й підготуватись до

проведення будь-якої слідчої дії. Тому планування щодо депутата обшуку, НСРД втрачало сенс, а затримання його на місці вчинення злочину (на гарячому) в результаті НСРД взагалі ставало неможливим. Тобто передбачена ч. 3 ст. 80 Конституції і ч. 3. Ст. 482 КПК процедура одержання дозволу на проведення щодо народного депутата України названих вище процесуальних дій входила у суперечність із сутністю сегменту тих із них, що ґрунтуються на тактичних принципах раптової, таємності та конспірації, і заздалегідь нівелювала їх результат. Розрахунок на їх успішність міг покладатись хіба на лень, байдужість, нігілізм, зверхність чи впевненість у безкарності депутата.

Зокрема, апріорі було неможливим викрити депутата у підготовлюваному (найчастіше – корупційному) злочині чи на стадії замаху. Адже у провадженнях про ще незакінчені злочини, а власне – про корупційні злочини, злочинців зазвичай затримують на місці вчинення злочину під час проведення такої НСРД як контроль за вчиненням злочину (ст. 271 КПК), переважно у формі спеціального слідчого експерименту (рідше контрольованої закупки чи поставки), а їх попередня злочинна діяльність документується оперативними підрозділами в рамках проведення інших НСРД (зняття інформації з каналів зв'язку, спостереження за особою, місцем та ін.). Тобто, якщо суб'єктом вчинення корупційного злочину був народний депутат України, то для документування факту прийняття ним пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди та затримання його на «гарячому» необхідно було спершу отримати згоду ВРУ на притягнення його до кримінальної відповідальності. Звичайно, у цій категорії справ проведення будь-яких НСРД втрачало сенс. Інакше кажучи, корупційні і незакінчені злочини (на стадії підготовки і замаху) ставали недоступними для слідства.

Принагідно згадаємо, що Венеційська комісія зазначила, що «часто нові демократичні країни найбільше піддаються політичній корупції, а зловживання недоторканністю може загрожувати демократії. Парадокс депутатської недоторканності полягає у тому, що вона «може як сприяти демократичному розвитку, так і підривати його». Таким чином, недоторканність може перешкоджати боротьбі з корупцією у тих же державах, до яких все ще може мати відношення аргумент про загрози»⁸.

У цю контекстну канву тепер влучно лягає зауваження О.Ю. Татарова, що недоторканність не повинна використовуватися на шкоду законності й справедливості як засіб збереження винного від справедливого покарання, оскільки являє собою винятково особливий порядок притягнення до кримінальної відповідальності та забезпечує захист від незаконного й необґрунтованого обвинувачення у вчиненні злочину⁹.

Неважко помітити, що цей стан в Україні не зовсім корегувався з необхідними в цивілізованому суспільстві гарантіями діяльності парламентарів, не гармоніював з європейськими стандартами, адже такого необмеженого імунітету немає в жодній європейській державі. Зокрема, повний імунітет є також у Монголії та Угорщині¹⁰, повна його відсутність – у Нідерландах, а законодавство більшості демократичних країн передбачає частковий депутатський імунітет, коли нормативно допускається можливість притягнення членів парламенту до кримінальної відповідальності без отримання попередньої згоди парламенту у випадку затримання їх на місці вчинення тяжкого злочину або протягом доби після його вчинення¹¹. Зокрема, у Білорусі, Болгарії, Ірландії, Туреччині, Хорватії депутатський імунітет не поширюється на випадки вчинення тяжкого злочину, а у Сербії,

⁸ Висновок Європейської комісії «за демократію через право» щодо проекту Закону про внесення змін до Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України та суддів. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/mu15049?an=2>.

⁹ Татаров О.Ю. Проведення негласних слідчих (розшукових) дій стосовно окремих категорій осіб. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». 2015. Вип. 3-2. Т. 1. С. 206.

¹⁰ Татаров О.Ю. Стережись імунітету! Чи реально ув'язнити українського депутата? Факт один – думки різні. Закон і бізнес. 2015. Вип. 43(1237). URL: https://zib.com.ua/ua/print/119350-chi_realno_uyazniti_ukrainskogo_deputata_fakt_odin_dumki_r.html.

¹¹ Інститут депутатської недоторканності: зарубіжний досвід Інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром на запит Комітету Верховної Ради України. URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29307.pdf>.

Словенії й Чорногорії – якщо покарання за інкримінований злочин може становити 5 років позбавлення волі; у Фінляндії та Швеції – якщо за інкримінований злочин передбачено позбавлення волі строком не менше 6 місяців і 2 років відповідно. Є особливості й у термінах дії імунітету: у Бельгії, Великобританії, Ірландії, Ісландії, Люксембургу, США, Японії депутат користується імунітетом лише під час парламентських сесій.

Описані підходи депутатського імунітету у цих країнах є збалансованішими. Тому подібні моделі імпонували поміркованому сегменту правників (процесуалістів та криміналістів)¹², коли у разі затримання народного депутата України під час вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину або одразу по його вчиненню, затримання депутата, огляд та обшук його особистих речей і багажу, транспорту, житлового чи службового приміщення, порушення таємниці листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції допускається і без надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності ВРУ. Такий підхід, з одного боку, залишався б дієвою гарантією здійснення депутатських повноважень і захищав би їх від незаконного тиску та можливих зловживань з боку органів досудового розслідування та прокуратури, а з *іншого*, – створював би належні умови для досудового розслідування злочинів народних депутатів України.

Вочевидь, з огляду на реалії повсякдення середньостатистичного депутата, консервативне крило депутатського корпусу, якому вони чи не найкраще відомі, залишалось прихильником повного депутатського імунітету, оскільки можливість затримання депутата «на гарячому» під час або відразу після вчинення тяжкого чи особливо тяжкого злочину відкривала шляхи кримінального переслідування у найбільш резонансних злочинах, а класична процедура отримання згоди ВРУ ставала потрібною лише за вчинення злочинів невеликої чи середньої тяжкості й медійно та юридично переставала бути порівняно такою цікавою.

У підсумку переміг радикальний підхід відмови від депутатської недоторканності.

II. Скасування депутатської недоторканності у Конституції України

Щоб розглянути проблему в розвитку й зусібч інформативно, пригадаємо, що епопея зі скасуванням депутатської недоторканності розпочалась 16 квітня 2000 р., у неділю, коли за указом президента України від 15.01.2000 р. Було проголошено проведення референдуму з запитанням «Чи згодні Ви з необхідністю обмеження депутатської недоторканності народних депутатів України та вилученням у зв'язку із цим ч. 3 ст. 80 Конституції України..?». Необхідну більшість голосів на референдумі було подано за скасування названого положення. Судового рішення щодо визнання результатів референдуму недійсними немає. Конституційний Суд України (надалі – КСУ) 27 червня 2000 р. Визнав, що виключення ч. 3 ст. 80 Конституції України не суперечить Конституції України (справа № 1-38/2000 № 1-в/2000)¹³. Проте результати народного волевиявлення так і не були імplementовані в Конституцію.

16.01.2015 р. У ВРУ було зареєстровано законопроект президента П. Порошенка № 1776 «Про внесення змін до Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України та

¹² Погорецький М., Старенький О. Кримінальне провадження щодо народного депутата: проблемні питання. Закон і бізнес. 04.03.2019 15:59. URL: https://zib.com.ua/ua/136660-kriminalne_provadzhennya_schodo_narodnogo_deputata_problemni.html; Татаров О.Ю. Стережись імунітету! Чи реально ув'язнити українського депутата? Факт один – думки різні. Закон і бізнес. 2015. Вип. 43(1237). URL: https://zib.com.ua/ua/print/119350-chi_realno_uvyazniti_ukrainskogo_deputata_fakt_odin_dumki_r.html

¹³ Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України "Про внесення змін до Конституції України за результатами всеукраїнського референдуму за народною ініціативою" вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 76, 80, 90, 106 Конституції України) від 27 червня 2000 р. Справа N 1-38/2000, N 1-в/2000. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001v710-00>.

суддів)¹⁴, який 16.06.2015 р. Отримав висновок КСУ¹⁵, а 19.07.2015 р. – висновок Венеціанської комісії¹⁶, який проте не був прийнятий ні у 2015 р., ні взагалі. Замість нього на розгляд ВРУ надійшло два законопроекти про скасування депутатської недоторканності: 1) «Проект Закону про внесення змін до Конституції України (в частині скасування депутатської недоторканності)» № 6773 від 19.07.2017, підготовлений депутатом Левченком Ю.В. та ін.; 2) «Проект Закону про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України)» № 7203 від 17.10.2017, підготовлений Президентом України. З огляду на це законопроект 1776 був знятий з розгляду як недоцільний¹⁷.

Обидва законопроекти (6773¹⁸ і 7203¹⁹) пропонували виключити зі ст. 80 Конституції України положення, яке передбачає, що народні депутати України не можуть без згоди ВРУ бути притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані. Відмінність між ними полягала лише в тому, що положення проекту № 6773 у випадку його прийняття набували б чинності з дня, наступного за днем його опублікування (тобто ці зміни у випадку їх прийняття застосовувалися б ще до народних депутатів України VIII скликання), а приписи проекту № 7203 – з 01.01.2020.

Обидва законопроекти пройшли перевірку КСУ на предмет відповідності положенням ст.ст. 157, 158 Конституції України. 06.06.2018 КСУ схвалив проект № 6773²⁰, а 19.06.2018 – проект № 7203²¹, проте із певними застереженнями. В обох висновках КСУ нагадував, що він неодноразово перевіряв законопроекти про внесення змін до ст. 80 Конституції України стосовно обмеження депутатської недоторканності та давав висновки про те, що пропонувані зміни щодо скасування недоторканності народних депутатів України стосуються лише їхнього спеціального статусу і не впливають на зміст конституційних прав та свобод людини і громадянина (їх скасування чи обмеження), а отже, не суперечать вимогам частини першої статті 157 Конституції України (висновки від 27 червня 2000 року № 1-в/2000, від 11 липня 2000 року № 2-в/2000, від 5 грудня 2000 року № 3-в/2000, від 10 вересня 2008 року № 2-в/2008, від 1 квітня 2010 року № 1-в/2010, від 10 липня 2012 року № 1-в/2012, від 27 серпня 2012 року № 2-в/2012, від 16 червня 2015 року № 1-в/2015).

Також КСУ звертав увагу, що «ухвалюючи рішення щодо скасування депутатської недоторканності, необхідно враховувати стан політичної та правової системи України – її здатність у разі повної відсутності інституту депутатської недоторканності забезпечити безперешкодне та ефективне здійснення народними депутатами України своїх повноважень, функціонування парламенту як такого, а також реалізацію конституційного принципу поділу державної влади».

¹⁴ Про внесення змін до Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України та суддів): Закон України / Верховна Рада України. URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/jh1dc00a?an=3&ed=2015_01_16.

¹⁵ Висновок КСУ у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України та суддів вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 16 червня 2015 року (справа N 1-в/2015). URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/ks15027?ed=2015_06_16.

¹⁶ Висновок Європейської комісії «за демократію через право» щодо проекту Закону про внесення змін до Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України та суддів. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/mu15049?an=2>

¹⁷ Висновок комітету з правової політики від 18.10.2017 щодо проекту закону № 1776. URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/xh1dc00s?an=14&ed=2017_10_18

¹⁸ Про внесення змін до Конституції України (в частині скасування депутатської недоторканності): Проект Закону від 19.07.2017 р./Верховна Рада України. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62352

¹⁹ Про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України): Проект Закону від 17.10.2017./Верховна Рада України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66337.

²⁰ Висновок КСУ у справі за конституційним зверненням ВРУ про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (в частині скасування депутатської недоторканності) (реєстр. № 6773) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 06.06.2018 р. (справа № 2-90/2018(4369/17). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001v710-18>.

²¹ Висновок КСУ за конституційним зверненням ВРУ щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України) (реєстр. № 7203) (далі - Законопроект) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 19.06.2018 р. (Справа № 2-89/2018 (4368/17). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002v710-18>.

Щодо обох законопроектів КСУ робив ремарку, що на наслідки повного скасування депутатської недоторканності звертала увагу і Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеціанська Комісія), яка зазначала, що у політичній системі з вразливою демократією, такою, як в Україні, повне скасування недоторканності може бути небезпечним для функціонування та автономії парламенту (п. 18 Висновку щодо проекту закону про внесення змін до Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України та суддів, ухваленого Венеційською Комісією на її 103-му пленарному засіданні) (м. Венеція, 19-20 червня 2015 року)²².

Водночас ВРУ VIII скликання не встигла прийняти жоден з законопроектів, будучи достроково розпущеною, тож естафета перейшла до ВРУ IX скликання.

«Скасуємо недоторканність народних депутатів»²³ – найперша і одна з головних передвиборних обіцянок Слуги народу на дочасних парламентських виборах у липні 2019 р.

На першому ж засіданні Верховної Ради XI скликання 3 вересня 2019 р. Народні депутати ухвалили Закон України № 27-ІХ «Про внесення змін до статті 80 Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України», виключивши її (законопроект № 7203 П. Порошенка), який підписав Президент В. Зеленський²⁴ 11.09.2019 р. Закон набув чинності з 1 січня 2020 р.

За новою редакцією ст. 80 Конституції народні депутати не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або за висловлювання у парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образи чи наклеп. Отож, з парламентських гарантій залишився **депутатський індемнітет**, який є класикою парламентаризму країн Європи, при цьому у частині з них він не є абсолютним (не поширюється на висловлювання депутатів у позапленарний період, на виступи в ЗМІ)²⁵. Індемнітет є гарантією свободи висловлення поглядів, можливості переконувати та схилити до своєї позиції громадян та колег. Без нього депутати могли б остерігатися висловлювати вільно свої думки.

На думку прихильників скасування депутатської недоторканності, збереження депутатського індемнітету не дозволяє говорити, що депутати залишились зовсім незахищеними. Однак це доволі неоднозначне твердження, як може видатись на перший погляд (*prima facie*), адже всі елементи правового регулювання тісно взаємопереплетені, а парламентські гарантії є комплементарними (взаємодоповнювальними). І, за умови відсутності імунітету й наявності компромату на депутата у правоохоронців, він вмиг може стати доволі стриманим, толерантним і лояльним у висловлюваннях щодо діючої коаліції, уряду чи на адресу тих чи інших правоохоронних структур. Іншими словами, відсутність депутатського імунітету істотно коригуватиме послуговування депутатом індемнітетом. Звичайно, суспільні відносини в новій парадигмі правого регулювання невдвозі природньо віднайдуть інші (нові) важелі для рівноваги і захисту від погроз та тиску на депутатів.

III. Приведення у відповідність до Конституції КПК України

У вересні-жовтні 2019 р. ВРУ розглядала законопроект № 1009²⁶ щодо змін до КПК, який серед іншого – часткове скасування «поправок Лозового», надання права самостійного прослуховування для ДБР та НАБУ тощо – передбачав реалізацію скасування депутатської недоторканності. А

²² Висновок щодо проекту закону про внесення змін до Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України та суддів, Прийнятий Венеціанською комісією на її 103-му пленарному засіданні (м. Венеція, 19-20 червня 2015 року). URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/mu15049>

²³ Передвиборна програма. «Слуга народу». URL: <https://sluga-narodu.com/program>.

²⁴ Володимир Зеленський підписав закон про скасування депутатської недоторканності. URL: <https://www.president.gov.ua/news/volodimir-zelenskiy-pidpisav-zakon-pro-skasuvannya-deputatsk-57181>

²⁵ Інститут депутатської недоторканності: зарубіжний досвід Інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром на запит Комітету Верховної Ради України. URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29307.pdf>

²⁶ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення окремих положень кримінального процесуального законодавства: Проект Закону України./Верховна Рада України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66252

саме, вилучав усі процедурні положення з КПК України, щоб з 1 січня 2020 року обіцянка була виконана.

19 вересня у другому читанні законопроект № 1009 набрав 196 голосів через правки щодо депутатської недоторканності. Після суперечок, з ініціативи Комітету з питань правоохоронної діяльності ці положення було прибрано із законопроекту з мотивів, що змін потребує не тільки КПК України, а й Регламент ВРУ та інші закони, тож потрібен комплексний підхід. Хоч вже тоді обговорювались суперечки і саботаж депутатами скасування депутатських гарантій у КПК.

4 жовтня за закон 1009 в редакції без норм щодо депутатських гарантій проголосувала конституційна більшість – 330 народних депутатів²⁷.

Так з'явився законопроект № 2237²⁸ (ініціатор Г. Янченко), яким запропоновано не просте виключення з КПК гарантій депутатської недоторканності, а особливий порядок притягнення народного депутата до кримінальної відповідальності. Закон прийнято у цілому 18.12.2019 р.²⁹, НАБУ, САП, деякі громадські організації та правники закликали президента ветувати його як такий, що не скасовує, а радше навпаки посилює недоторканність депутатів; 28 грудня В. Зеленський підписав його³⁰, а 01.01.2020 р. Закон набув чинності водночас із конституційними змінами.

Прийнятий закон вносить зміни в ЗУ «Про Регламент ВРУ» (виключає Главу 35 «Розгляд питань про згоду на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт народного депутата»), ЗУ «Про статус народного депутата» та до Глави 37 КПК України, яка регулює особливий порядок притягнення до кримінальної відповідальності окремих суб'єктів.

Тепер провадження стосовно народного депутата матиме такі особливості:

1) відомості про вчинення народним депутатом злочину вносяться в ЄРДР виключно Генеральним прокурором;

2) повідомлення про підозру народному депутату вручає Генеральний прокурор або його заступник-керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (це положення ст. 481 КПК України не зазнало змін);

3) затримати депутата без дозволу слідчого судді, винесеного на підставі клопотання, погодженого Генеральним прокурором (особою, що виконує обов'язки Генерального прокурора), дозволяється лише у разі, якщо останнього застали під час вчинення або безпосередньо після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину, пов'язаного із застосуванням насильства, або такого, що спричинив загибель людини;

4) клопотання, розгляд яких віднесено до компетенції слідчого судді, мають бути погоджені Генеральним прокурором;

5) під час розгляду клопотань (окрім обшуку та НСРД) має бути присутній народний депутат. Його має завчасно повідомити про такий розгляд слідчий суддя. Розгляд може відбуватись за відсутності депутата, якщо а) той дав дозвіл на це або б) не з'явився без поважних причин (попередньо не повідомив про такі);

6) досудове розслідування кримінального правопорушення, вчиненого народним депутатом України, здійснюють НАБУ та центральний апарат ДБР (ч. 5 ст. 36 КПК);

7) орган або посадові особи, які затримали народного депутата України, повідомили йому про підозру або застосували до нього запобіжний захід, або здійснили інші слідчі дії (крім обшуку та

²⁷ Рада скасувала частину "правок Лозового" і дала НАБУ і ДБР право на прослуховування. URL: https://ukr.lb.ua/news/2019/10/04/438974_rada_skasuvala_chastinu_pravok.html

²⁸ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з метою приведення у відповідність до Закону України "Про внесення змін до статті 80 Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України": Проект Закону /Верховна Рада України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67036

²⁹ Прийнято Закон "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з метою приведення у відповідність до Закону України "Про внесення змін до статті 80 Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України" /Верховна Рада України. URL: <https://www.rada.gov.ua/fsview/186256.html>.

³⁰ Володимир Зеленський підписав Виборчий кодекс України та низку законів. URL: <https://www.president.gov.ua/news/volodimir-zelenskij-pidpisav-viborchij-kodeks-ukrayini-ta-ni-59125>

негласних слідчих (розшукових) дій), зобов'язані негайно, але не пізніше 24 годин з моменту вчинення таких дій, повідомити про це Голову Верховної Ради України;

7) ст. 27 ЗУ «Про Регламент ВРУ» викладено у такій редакції стосовно індемнітету: «народні депутати не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у Верховній Раді та її органах, а також при здійсненні депутатських повноважень, за винятком відповідальності за образу чи наклеп», тобто не несуть відповідальності не тільки під час роботи в Раді та її органах, а й в цілому під час здійснення депутатських повноважень»³¹.

IV. Як зміниться кримінальна процедура щодо народних депутатів за Законом № 388-IX від 18.12.2019 р.

Поверхневого ознайомлення достатньо для розуміння, що Закон № 388-IX зберігає особливий порядок кримінального провадження щодо народних депутатів та встановлює серйозну систему гарантій депутата зі зміщенням акценту з ключової ролі самої Верховної Ради у прийнятті рішення про дозвіл на притягнення депутата до кримінальної відповідальності на Генерального прокурора. Тобто маємо зміну осередку прийняття рішення про початок кримінального переслідування депутата зі самої ВРУ на Генпрокурора. Відповідно до ст. 482-2 КПК відомості, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення народним депутатом України, вносяться до ЄРДР виключно Генеральним прокурором (особою, що виконує обов'язки Генерального прокурора) у порядку, встановленому цим Кодексом; він же підписує та вручає повідомлення про підозру та погоджує усі клопотання, розгляд яких віднесено до компетенції слідчого судді.

Після голосування голова Комітету з правоохоронної діяльності, депутат від «Слуги народу» Денис Монастирський намагався переконати журналістів у тому, що головним досягненням цього закону є неодмінне притягнення до відповідальності народних обранців за вчинені ними злочини: «Генпрокурору більше не доведеться звертатися до Верховної Ради, щоби порушити кримінальне провадження»³². Слова Д. Монастирського відповідають дійсності в частині усунення перепони ефективному розслідуванню злочинів депутатів у формі отримання згоди ВРУ, однак є передчасним, дещо маніпулятивним перебільшенням в частині категоричного висновку про неодмінне притягнення депутатів до відповідальності.

Нову кримінальну процедуру щодо народних депутатів можна оцінювати з декількох аспектів:

А) Насамперед з *організаційно-процесуального*.

КПК 2012 р. Відмовився від стадії «порушення кримінальної справи», яка існувала за КПК 1960 р. І передбачала прийняття уповноваженим суб'єктом (слідчим, прокурором) за наслідками розгляду і перевірки повідомлень про злочин процесуального рішення – постанови про порушення чи про відмову у порушенні кримінальної справи. Ст. 214 КПК 2012 р. Закріплено так званий «автоматичний принцип реєстрації заяв про злочин», гарантією реалізації якого є п.1. Ч.1 ст. 303 КПК, яка передбачає можливість оскарження заявником невнесення відомостей до ЄРДР до слідчого судді.

Враховуючи практику слідчих суддів про переважне задоволення скарг заявників про злочин на бездіяльність слідчих та/чи прокурорів щодо невнесення відомостей про кримінальне правопорушення до ЄРДР (99% скарг задовольнялись за узагальненням ВССУ 2017 р.), Генеральний прокурор у підсумку вимушено перетворюється на «генерального реєстратора»³³, адже у ЄРДР щоразу потрібно буде вносити відомості в процесі розпочатих проваджень, а також за новими заявами, за

³¹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з метою приведення у відповідність із Законом України «Про внесення змін до статті 80 Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України» від 18.12.2019 р.: Закон України. /Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/388-20#n13>.

³² Контрольована недоторканність" депутатів ВР: за що критикують нові поправки. 18.12.2019. URL: <https://p.dw.com/p/3V1cY>

³³ Крапивін Є. Ігри в недоторканність: депутати бунтують. URL: https://ukr.lb.ua/blog/yevgen_krapyvyn/441064_igri_nedotorkannist_deputati.html

ухвалами слідчих суддів. На думку Є. Крапивіна, «згідно ст. 214 КПК немає значення, хто внесе відомості в ЄРДР – слідчий відділення поліції умовного Пустомитівського району чи Генеральний прокурор», тому реальною гарантією від кримінального переслідування народних депутатів механізм внесення відомостей у ЄРДР Генпрокурором не є, «хіба що він «буде в курсі»³⁴ і «триматиме руку на пульсі».

На думку ж розробників законопроекту, Генпрокурор-реєстратор – це один з фільтрів від зловживань, який «гарантуватиме безперешкодне здійснення депутатської діяльності та унеможливить необґрунтоване та безпідставне кримінальне переслідування народного депутата України»³⁵. Тобто відповідний механізм покликаний встановити перепони незаконному втручання у діяльність депутата будь-яким і кожним слідчим чи прокурором.

То хто має рацію? – Відповідь не така вже й банальна й однозначна. Для її подачі варто в *організаційно-процесуальному аспекті виокремити формально-юридичний (де-юре) та практичний (емпіричний, де-факто) ракурси*.

Формально-юридично з точки зору системності кримінального процесуального закону та його інститутів, положення ч.1 ст. 482-2 КПК можна оцінювати скептично – задля красного слівця, для ефектного звучання закону та ілюзорного враження, немов правовий статус депутата забезпечує його від кримінального переслідування ускладненою процедурою початку такого, а гарантією від можливих зловживань будь-яким слідчим чи прокурором є особиста відповідальність Генпрокурора за це рішення. Дійсно, бездіяльність слідчого та прокурора, в тому числі і Генпрокурора, щодо невнесення відомостей про злочин в ЄРДР (п. 1 ч. 1 ст. 303 КПК) може бути оскаржена до слідчого судді, й угляд (диспозитивність чи навіть волюнтаризм) Генерального прокурора обмежений судовим контролем. А відтак через оскарження до слідчого судді заявники домагатимуться внесення відомостей про злочин депутата до ЄРДР, причому, як можна спрогнозувати – навіть у випадках, коли повідомлене в заяві не містить ознак злочину. Щоб пересвідчитись у такому висновку, достатньо пригадати листопадову ухвалу (від 21.11.2019 р.) Печерського районного суду Києва, який «зобов'язав Генпрокуратуру почати розслідування через пропозицію міського голови Львова А. Садового затримати та обміняти на полонених моряків одного з лідерів «Опозиційної платформи – За життя» та кума президента Росії В. Медведчука. Про це 26 листопада повідомила прес-служба ОПЗЖ»³⁶.

Де-факто, по-перше, реєстрація заяви про злочин в ЄРДР не є автоматичною констатацією, що такий мав місце чи в діянні депутата присутній склад певного злочину, передбаченого ОЧ КК. По-друге, наївно радіти, що КПК передбачає механізм нівелювання ролі Генпрокурора у разі його відмови реєструвати заяву про злочин депутата, адже внесення відомостей до ЄРДР на практиці ще не означає належної активності розслідування. Безумовно, в силу принципу публічності кримінального провадження «прокурор, слідчий зобов'язані в межах своєї компетенції не лише розпочати досудове розслідування в кожному випадку безпосереднього виявлення ознак кримінального правопорушення або в разі надходження заяви (повідомлення) про вчинення кримінального правопорушення, а також вжити всіх передбачених законом заходів для встановлення події кримінального правопорушення та особи, яка його вчинила» (ст. 25 КПК). Однак практика органів досудового розслідування знає сотні тисяч кримінальних проваджень, внесених до ЄРДР, у яких з моменту початку досудового розслідування проведено одну-дві, а то й жодної процесуальної дії, які очікують свого «найвищого часу в оцінці їх перспективності» або спливу строків давності притягнення до кримінальної відповідальності. Тому де-факто, у майбутньому слід допускати похибку, що ідеальний Генеральний прокурор та ідеальні органи досудового розслідування, які реалізують принципи публічності, зовнішньої (незалежності) і внутрішньої об'єктивності (неупередженості),

³⁴ Там само.

³⁵ Пояснювальна записка до Проекту Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України з метою приведення у відповідність до Закону України "Про внесення змін до статті 80 Конституції України щодо недоторканості народних депутатів України". URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67036

³⁶ Печерський суд зобов'язав ГПУ відкрити справу проти Садового за позовом Медведчука. URL: <https://zaxid.net/news/>

живуть в «ідеальній державі» в уяві процесуаліста-ідеаліста, до якої Україна прагне, а реальні ситуації певною мірою будуть пов'язуватись із волею Генпрокурора, керівництва і слідчих ДБР.

Тому, враховуючи автоматичний принцип реєстрації заяв у ЄРДР, маємо приблизно таку статистику в структурі прийнятих рішень за повідомленнями про кримінальні правопорушення: близько половини – рішення про закриття проваджень, близько третини – рішення за підсумками року не прийняті, і лише близько 20% – рішення про направлення проваджень до суду³⁷.

По-третє, де факто організаційно ч.1 ст. 482-2 все ж виконуватиме роль фільтру до формалізованості самих заяв про злочин. Адже можливість подати повідомлення про злочин депутата у такий спосіб, як зателефонувавши 102, відпадає. Заяву про злочин можна подати або а) на особистому прийомі Генпрокурора з занесенням її до протоколу (цей шлях заздалегідь можна виключити як нерентабельний як з точки зору інтересу заявника, так й організації роботи Генпрокурора, враховуючи графік особистого прийому громадян, часозатратність отримання й оформлення такої заяви, або б) поштою чи через канцелярію Офісу ГПУ.

Б) З аспекту *аналогії законодавства*.

Попри згадку вище, що внесення відомостей в ЄРДР Генпрокурором не є гарантією або є (неповноцінною) квазігарантією, треба констатувати, що такий порядок початку досудового розслідування уже відомий вітчизняному процесуальному законодавству. Зокрема, ст. 480-1, якою доповнено КПК 07.06.2018 Законом № 2447-VIII, встановила особливості початку досудового розслідування кримінальних правопорушень, вчинених суддею Вищого антикорупційного суду – відомості, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення суддею Вищого антикорупційного суду, вносяться до ЄРДР Генеральним прокурором (виконувачем обов'язків Генерального прокурора). При цьому, на момент прийняття ЗУ «Про ВАСУ» вказана норма не була об'єктом особливої уваги та не викликала особливих рефлексій наукового та експертного середовища. Тож ч. 1 ст. 482-2 не є цілковитою новинкою, а екстраполяцією раніше доповненого до КПК, хоч і не апробованого ще практикою, порядку.

В) Зі *світоглядно-політичного* аспекту.

Не можна виключати, що автори законопроекту № 2237, не будучи правниками, не усвідомлювали факту, що достатніх і переконливих правових аргументів для початку досудового розслідування щодо народного депутата Генпрокурором нема, й керувались ілюзорністю як власної уяви, так і розрахунком на таке ж сприйняття норми ч. 1 ст. 482-2 КПК пересічними громадянами. У даній нормі поміж рядків простежується бажання депутатів залишити за собою особливу статусність (привілейованість): «кримінальні провадження щодо нас може розпочинати лише Генпрокурор». Тому, на думку прихильників скасування депутатської недоторканності, у цій нормі проглядаються мотиви демонстрації власної значущості, і їй притаманний політичний характер.

Принагідно варто обумовити, що термін «парламентські привілеї» має кількасотлітню історію і як такий, власне, не мав негативного забарвлення. Під ними розумілись не персональні прерогативи депутатів, а засоби забезпечення їхньої незалежності від стороннього впливу з боку виконавчої гілки влади. Проте в сучасному загальноживаному розумінні слово «привілеї» має зовсім інший зміст у порівнянні із традиційним розумінням «парламентських привілеїв», а тому у громадян може складатись враження, немов депутати мають атрибути привілейованого станового класу. Такий контекст цього терміну дисонує сучасному суспільному сприйняттю парламенту як місця праці депутата, якому виборці довірили представляти їх інтереси. Тому у ХХ ст. Склалась тенденція відходу від терміну «парламентські привілеї» та заміни його на «права та імунітети».

Г) З *політико-правового* аспекту.

Для цього треба порівняти минулу й нову моделі порядку притягнення депутата до кримінальної відповідальності.

За загальним правилом, дія КПК за колом осіб обумовлена конституційним загально-правовим принципом рівності перед законом і судом і передбачає однаковий порядок застосування

³⁷ Статистична інформація про зареєстровані кримінальні правопорушення та результати їх розслідування. URL: https://old.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir_id=113897&libid=100820&c=edit&c=fo.

кримінального процесуального закону щодо будь-якої особи, незалежно від її ознак раси, кольору шкіри, статі, етнічного й соціального походження, місця проживання, громадянства освіти, роду занять, релігійних чи інших переконань, мовних чи інших ознак (ч.1 ст. 6, ч. 1 ст. 10 КПК). Водночас професійна діяльність окремих категорій громадян (суддів, депутатів, адвокатів та ін.) Для запобігання втручання у їх діяльність в спосіб кримінального переслідування та випередження можливого викривлення їх волевиявлення під час реалізації ними функцій законодавчого органу, для забезпечення їх незалежності потребує додаткових гарантій і кращого балансу правового регулювання. Принцип рівності громадян перед законом робить ці категорії осіб вразливими до тиску державної (головно виконавчої) влади, а тому щодо цих категорій осіб він збалансовується спеціальною надбудовою, винятком з загального правила – особливим порядком кримінального провадження. Ці особи діють зазвичай у стані професійного ризику, і конфлікти, «через що є висока імовірність для них порівняно з пересічними громадянами або іншими особами, які здійснюють службову і професійну діяльність, пов'язану з наданням публічних послуг, стати об'єктом протиправних дій з боку інших осіб із метою відсторонення їх від виконання своїх функцій, а у випадках реального вчинення ними кримінальних правопорушень це може викликати упереджене ставлення до них не лише з боку пересічних громадян, а й із боку службових осіб правоохоронних органів та прокуратури»³⁸.

Тому кримінальні провадження здійснюються у диференційованій КПК процесуальній формі, яка сьогодні представлена в трьох режимах: а) загальна (основна, традиційна) процесуальна форма; б) спрощене досудове провадження щодо кримінальних проступків (дізнання) та інші спрощені процедури розгляду окремих справ, що не є складними (провадження на підставі угод) тощо; в) особливий ускладнений процесуальний порядок притягнення до кримінальної відповідальності неповнолітніх та інших осіб, які потребують підвищених гарантій.

Минулий порядок притягнення народного депутата до кримінальної відповідальності, передбачений ч. 3 ст. 80 Конституції України, концептуально у край кута ставив той факт, що тиск на депутата у спосіб кримінального переслідування здійснюється опосередковано «руками» виконавчої влади, коаліції та президента, а тому ч. 3 ст. 80 Конституції за прототипом спроможності «захистити представників народу від зазіхань з боку королівської влади» закладала механізм самозахисту законодавчої влади від утисків влади виконавчої: депутатський корпус надавав згоду на притягнення свого колеги-депутата до кримінальної відповідальності більшістю голосів від конституційного складу ВРУ. Подання про зняття депутатської недоторканності вносив до ВРУ Генеральний прокурор. Тобто Генпрокурор виступав підсумковим ініціатором і реалізатором кримінального переслідування депутата.

За новою процедурою ВРУ усунена від можливості бути фільтром від політично вмотивованих кримінальних переслідувань депутатів, натомість таким гарантом стає Генеральний прокурор. Тобто в особі Генпрокурора поєднуються водночас дві функції – ініціатора кримінального переслідування та гаранта депутатської незалежності і законності притягнення його до кримінальної відповідальності.

Звісно, на Генерального прокурора поширюється вимога політичної нейтральності (п. 6 ч. 1 ст. 3 ЗУ «Про прокуратуру»), проте особлива процедура його призначення та звільнення з посади – за згодою ВРУ президентом України – залишає його в зоні політичного впливу президента і парламентської більшості.

Тому, прогнозуючи функціонування нової кримінальної процедури щодо народних депутатів, загалом наївно було б виключати політичні мотиви у цих процесах. У цьому аспекті найбільші ризики попасти під опалу мають опозиційні депутати, які тепер тричі подумують, перш ніж зваяжаться критикувати владу. Депутати з монобільшості також через, наприклад, небажання голосувати за будь-який законопроект, бунтарство, надмірне вільнодумство, мають бути готові, що віддалилися на цілковиту залежність від Генпрокурора і можуть поплатитись кримінальним

³⁸ Шевчишен А.В. Деякі особливості початку досудового розслідування щодо осіб, зазначених у статті 480 КПК України, у разі вчинення ними корупційного злочину. Наше право. 2017. № 1. С. 115.

переслідуванням. І навпаки, в разі надання керівництвом фракції чи офісу президента певному депутату «мандата улюбленця», Генпрокурор покриватиме будь-яку його протиправну діяльність (не вноситиме відомості в ЄРДР, саботуватиме розслідування)³⁹. З цих мотивів чимало правників висловлювали побоювання, що нова процедура сприятиме формуванню авторитаризму та узурпації влади. Однак таке бачення все ж видається надміру песимістичним й однобоким в суспільно-політичних оцінках: політичні, надумані, бездоказові кримінальні переслідування обов'язково матимуть наслідком зворотній ефект – падіння рейтингів довіри до президента, прокуратури, ДБР, політичних сил коаліції, і у підсумку їх девальвацію на наступних виборах, або ж за накопичувальним ефектом можуть стати каталізатором і виборів дострокових. Зрештою, як і навпаки: неупереджена й ефективна діяльність Генерального прокурора на основі принципу рівності у ставленні до усіх без винятку народних депутатів створюватиме й утримуватиме в суспільстві їх добру опінію (імідж). Принагідно, як приклад можна згадати перше провадження щодо народного депутата України, розпочате Генеральним прокурором за фактом нанесення тілесних ушкоджень громадянину депутатом за заявою потерпілого у той же день⁴⁰.

Г) З аспекту інших **кримінально-процесуальних гарантій** процесуальний статус підозрюваного депутата дещо навіть покращується.

Зокрема ч. 2 ст. 482-2 встановлює, що клопотання про застосування заходів, що відповідно до закону обмежують права і свободи народного депутата України, розгляд яких віднесено до повноважень слідчого судді, крім НСРД та обшуку, здійснюється за обов'язкової участі народного депутата, і слідчий суддя зобов'язаний завчасно повідомити його про розгляд таких клопотань. Водночас усі клопотання сторони обвинувачення до слідчого судді мають бути погоджені Генеральним прокурором (особою, що виконує обов'язки Генерального прокурора), – що знову ж таки акцентує на особистій професійній та політичній відповідальності Генпрокурора за ці процесуальні рішення.

У цій нормі-нововведенні критикуються обидва складники:

1. *Погодження усіх клопотань до слідчого судді Генпрокурором* – як таке, що де-факто скомуватиме незалежність прокурора – процесуального керівника у провадженні волею Генпрокурора, бо погодження завадять самостійно визначати тактику розслідування.

В основі подібних аргументів, очевидно, лежать мотиви побоювання за концентрацію усієї влади й усіх ключових процесуальних рішень в провадженні в особі Генпрокурора, що з точки зору політичної упередженості, замовності переслідування чи навпаки покривання депутата, інших мотивів Генпрокурора може стати дуже небезпечним інструментом.

По-перше, ця норма розрахована на особисту і професійну авторитетність у суспільстві самої особистості Генерального прокурора, і за умови такої мала б працювати гарно й без викривлень. *По-друге*, нема гарантій, що подібними, означеними вище, недобросовісними мотивами не керуватимуться прокурори – процесуальні керівники при прийнятті процесуальних рішень про звернення до слідчих суддів з клопотаннями, які, будучи особами непублічними, не завжди зважатимуть на «честь мундира» і суспільний імідж прокуратури. Тому з цього погляду формула «всі дороги ведуть до Риму» (до Генпрокурора) не така вже й погана. Зрештою, вона не дозволить традиційно спекулювати суспільною думкою в стилі «цар добрий, функціонери погані і зловживають

³⁹ Поки готувалась ця стаття, у медійному просторі з'явилась чергова серія записів «трубу прорвало», яка якраз ілюструє не багату фантазію прогностиків дії нового порядку притягнення депутатів до кримінальної відповідальності, а розкриває неформальні робочі стосунки керівництва ДБР. Тому, за зразком «дивися, тут є Арахамія» – «Я почув. Ми чекаєм з внесенням в ЄРДР, поки ви скажете» («Дивися, тут є Арахамія»). У вільний доступ виклали те, як шеф ДБР блокував розслідування стосовно голови фракції «Слуги народу». URL: https://espresso.tv/news/2020/01/25/quotdyvysya_tut_je_arakhamiyaquot_u_vilnyy_dostup_vyklaly_te_yak_shef_dbr_blokuva_v_rozsliduvannya_stosovno_golovy_frakcii_quotslugy_naroduquot.

⁴⁰ Генеральний прокурор відкрив провадження за фактом нанесення народним депутатом України тілесних ушкоджень відвідувачу ресторану в Києві. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/news?_m=publications&_c=view&_t=rec&id=265216&fbclid=IwAR2_M3VMnXFNvbgKsCpBt2xJC8rEvZ86z7YcAF7HBz32PnaIFCt5KCs5zu0.

за його спиною». Рівно як і до кримінальних процесів проти народних депутатів завжди прикута медійна увага, вони стають публічними, і в разі непрофесійних чи викривлених дій та рішень прокурорів страждатиме імідж прокуратури як інституції загалом, і все одно увінчуватиметься на антирейтингах довіри до особи Генпрокурора. *По-третє*, сумнівно, що погодження з Генпрокурором завадять прокурорам – процесуальним керівникам самостійно визначати власне тактику розслідування, адже це інтелектуально-аналітична діяльність, тактику розслідування може виробити лише той, хто достеменно знає матеріали провадження, і не зі слів своїх підлеглих, а на основі особистого глибокого вникнення. Такий критерій неможливий у Генпрокурора в силу його посадових функцій, проте, звісно, його помилкові (як і цілеспрямовано хибні) рішення можуть нашкодити ефективності й успішності розслідування.

2. *Участь депутата у розгляді клопотань слідчим суддею* – як така, що немов деформує роль слідчого судді або розширює на досудовому розслідуванні змагальність лише для одного суб'єкта (депутата), або ж елементарно унеможливить накладення арешту на майно депутата, отримання дозволу на тимчасовий доступ до речей і документів тощо з причини ухилення депутата від явки до слідчого судді чи переховування від слідства взагалі.

Ці аргументи у переважній більшості помилкові.

Побоювання щодо можливого саботажу (неявок) депутата на розгляд клопотань до слідчого судді збалансовуються нормою-запобіжником таких ситуацій абз. 4 ч. 2 ст. 482-2 КПК: «якщо народний депутат України без поважної причини не прибув на судове засідання або не повідомив про причини своєї відсутності, таке клопотання може розглядатися без участі народного депутата України».

Хибними й маніпулятивними є поширювані в ЗМІ думки, немов, введення у розгляд клопотань слідчим суддею обов'язкового учасника – народного депутата деформує роль слідчого судді. Елемент змагальності під час судового контролю на стадії досудового розслідування спрямований на забезпечення всебічного, повного та об'єктивного дослідження доводів клопотання, а отже має підвищувати досягнення мети судового контролю щодо забезпечення конституційних прав особи та довіру до рішень слідчого судді. З точки зору психології загальновідомо, що будь-яка особа намагається показати себе з кращої сторони, а відтак для отримання максимально об'єктивної інформації необхідно врахувати всі дані. Безумовно, це стосується і сторін процесу з їх тактичними й процесуальними інтересами та діями/актами/рішеннями, у яких вони виражаються. Фактично за цілком слушною логікою законодавця змагальність процедури розгляду клопотань слідчим суддею усунена лише у тих випадках, коли а) вона як така шкодить ефективності й результативності слідчої дії чи заходу забезпечення кримінального провадження, або б) є непотрібною в силу засвідчуваного характеру діяльності слідчого судді.

Прикладами першої групи ситуацій є такі, коли змагальність несумісна з раптовістю як організаційно-тактичним принципом успішності проведення майбутньої слідчої дії чи заходу забезпечення кримінального провадження, як от – розгляд клопотання про тимчасовий доступ до речей і документів за умови існування реальної загрози їх зміни або знищення (ч. 2 і 4 ст. 163 КПК), розгляд клопотання про обшук (ч. 4 ст. 234 КПК). Чистого прикладу ситуацій другої групи нема, однак, наприклад, розгляд клопотання про привід (ст. Ст. 141, 142 КПК) водночас і пов'язаний з забезпеченням раптовості (неочікуваності для особи, яка ухиляється від явки для випередження її зникнення або переховування) і зводиться до перевірки (удостоверення) здійснення належних викликів і доведення їх до відома особи.

Отож, законодавець давно усе продумав, уклавши в систему змагальну або перевірконо-засвідчувальну моделі судового контролю для розгляду тих чи інших клопотань (скарг) до слідчого судді. Розширення змагальності на досудовому розслідуванні – механізм хороший, допомагає слідчому судді отримати й проаналізувати протилежні або й взаємодоповнюючі доводи іншої сторони процесу, що сприяє всебічному і повному вивченню підстав клопотання. Нюанс полягає у тому, аби при цьому були дотримані сутнісні (тактичні) правила змагальної моделі, аби вона застосовувалась не на шкоду ефективності процесуальному заходу чи слідчої дії й не знівелювала

наперед їх результат. Як бачимо, положення ч. 2 ст. 482-2 щодо розгляду клопотань про дозвіл на обшук та НСРД відповідають цим правилам, а щодо клопотань про тимчасовий доступ до речей і документів в умовах ризику їх знищення (загальна норма ч. 2 і 4 ст. 163 КПК), арешт майна, яке ще не було тимчасово вилучене (загальна норма – ч. 2 ст. 172), про дозвіл на затримання з метою виводу (ст. 188, 189 КПК) – ні. Як мінімум, у цій частині положення ч. 2 ст. 482-2 (як спеціальної норми) не відповідають вимогам до якості закону (правовій визначеності як елементу верховенства права), вступають у суперечність із загальними нормами, перешкоджатимуть ефективності розслідування та навряд чи відповідають цілепокладанню законодавця.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Підбиваючи підсумки, можна констатувати, що ухвалений ЗУ № 388-IX порядок притягнення народного депутата України до кримінальної відповідальності нема підстав назвати таким, що скасовує депутатську недоторканність в буквальному розумінні. Змінився осередок прийняття вольового рішення про початок кримінального переслідування народного депутата України із самого законодавчого органу на особу Генерального прокурора. Чи виявиться він кращим за попередній, верифікує час. У будь-якому разі, оцінюючи новий кримінально-процесуальний порядок досудового розслідування щодо народних депутатів України, не варто впадати в крайнощі, схилившись лише до позитивного чи негативного полюсу, потрібен глибокий та горизонтально багатозаровий аналіз. А кінцева мета цього дослідження – не розкритикувати чи замилувати читача у минулій або новій моделях, а дати про них цілісне уявлення, включаючи авансцену і закулісся.

Список використаних джерел

Бібліографія:

1. Інститут депутатської недоторканності: зарубіжний досвід Інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром на запит Комітету Верховної Ради України. URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29307.pdf>.
2. Крапивін Є. Ігри в недоторканність: депутати бунтують. URL: https://ukr.lb.ua/blog/yevgen_krapivin/441064_igri_nedotorkannist_deputati.html?fbclid=iwar2nwarg4mlxn659ee7_b5pohxqetau7xzinz7fdozeucf0uhwrzbo_t-FM.
3. Погорецький М., Старенький О. Кримінальне провадження щодо народного депутата: проблемні питання // Закон і бізнес. 04.03.2019 15:59. URL: https://zib.com.ua/ua/136660-kriminalne_provadzhennya_schodo_narodnogo_deputata_problemnii.html.
4. Рогатюк І. Депутатська недоторканність як імунітет від вчинення злочину. Повноваження прокурора у кримінальному провадженні. Науковий часопис Національної академії прокуратури України. 2019. №1. С. 53-63. URL: <http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/ua/pdf/1-2019/rogatuk.pdf>.
5. Сачко О. Проблеми кримінального провадження щодо осіб зі статусом недоторканності, адвокатів та інших посадових осіб, щодо яких передбачений підвищений ступінь захисту. Підприємництво, господарство і право. 2018. №12. С. 290-294. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2018/12/56.pdf>.
6. Татаров О.Ю. Проведення негласних слідчих (розшукових) дій стосовно окремих категорій осіб. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». 2015. Вип. 3-2. Т. 1. С. 205–208.
7. Татаров О.Ю. Стережись імунітету! Чи реально ув'язнити українського депутата? Факт один – думки різні. Закон і бізнес. 2015. Вип. 43(1237). URL: https://zib.com.ua/ua/print/119350-chi_realno_uvyazniti_ukrainskogo_deputata_fakt_odin_dumki_r.html.
8. Шевчишен А.В. Деякі особливості початку досудового розслідування щодо осіб, зазначених у статті 480 КПК України, у разі вчинення ними корупційного злочину. Наше право. 2017. № 1. С. 114–121.

Перелік юридичних документів:

1. Висновок Європейської комісії «за демократію через право» щодо проекту Закону про внесення змін до Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України та суддів. Прийнятий Венеціанською комісією на її 103-му пленарному засіданні (м. Венеція, 19–20 червня 2015 року). URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/mu15049>.
2. Висновок комітету з правової політики від 18.10.2017 щодо проекту закону № 1776. URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/xh1dc00s?An=14&ed=2017_10_18.
3. Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України "Про внесення змін до Конституції України за результатами всеукраїнського

референдуму за народною ініціативою" вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 76, 80, 90, 106 Конституції України) від 27 червня 2000 р. Справа N 1-38/2000, N 1-в/2000. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001v710-00>.

4. Висновок КСУ за конституційним зверненням ВРУ щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України) (реєстр. № 7203) (далі - Законопроект) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 19.06.2018 р. (Справа № 2-89/2018 (4368/17). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002v710-18>.

5. Висновок КСУ у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України та суддів вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 16 червня 2015 року (справа N 1-в/2015). URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/ks15027?Ed=2015_06_16.

6. Висновок КСУ у справі за конституційним зверненням ВРУ про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (в частині скасування депутатської недоторканності) (реєстр. № 6773) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 06.06.2018 р. (справа № 2-90/2018(4369/17). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001v710-18>.

7. Про внесення змін до Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України та суддів): Закон України від 16.01.2015 № 1776. / Верховна Рада України. URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/jh1dc00a?An=3&ed=2015_01_16.

8. Про статус народного депутата України: Закон України від 17.11.1992 р. / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/2790-12>

9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з метою приведення у відповідність із Законом України «Про внесення змін до статті 80 Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України»: Закон України від 18.12.2019 р. / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/388-20#n13>.

10. Передвиборна програма. «Слуга народу». URL: <https://sluga-narodu.com/program>.

11. Пояснювальна записка до Проекту Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України з метою приведення у відповідність до Закону України "Про внесення змін до статті 80 Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України". URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?Pf3511=67036.

12. Про внесення змін до Конституції України (в частині скасування депутатської недоторканності): Проект Закону від 19.07.2017 р. / Верховна Рада України. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?Pf3511=62352.

13. Про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України): Проект Закону від 17.10.2017 р. / Верховна Рада України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?Pf3511=66337.

14. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення окремих положень кримінального процесуального законодавства: Проект Закону від 29.08.2019 р. № 1009. / Верховна Рада України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?Pf3511=66252.

15. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з метою приведення у відповідність до Закону України "Про внесення змін до статті 80 Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України": Проект Закону від 07.10.2019 №2237. / Верховна Рада України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?Pf3511=67036.

16. Рішення Великої палати Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 7 частини другої статті 42 Закону України "Про вищу освіту" від 20 грудня 2017 року № 2-п/2017. URL: http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/2-p_2017.pdf.

Повідомлення з офіційних сайтів ОДВ та ЗМІ:

1. Верховна Рада ухвалила Закон України «Про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України)» (відео). URL: <https://www.rada.gov.ua/fsview/180386.html>.

2. Володимир Зеленський підписав Виборчий кодекс України та низку законів. URL: <https://www.president.gov.ua/news/volodimir-zelenskij-pidpisav-viborchij-kodeks-ukrayini-ta-ni-59125>.

3. Володимир Зеленський підписав закон про скасування депутатської недоторканності. URL: <https://www.president.gov.ua/news/volodimir-zelenskij-pidpisav-zakon-pro-skasuvannya-deputatsk-57181>

4. Генеральний прокурор відкрив провадження за фактом нанесення народним депутатом України тілесних ушкоджень відвідувачу ресторану в Києві. URL:

https://www.gp.gov.ua/ua/news?_m=publishations&_c=view&_t=rec&id=265216&fbclid=iwar2_m3vmnxfnfvbgkscpb2xjxc8revz86z7ycaf7hzb32pnaifct5kcs5zu0

5. Контрольована недоторканність" депутатів ВР: за що критикують нові поправки. 18.12.2019. URL: <https://p.dw.com/p/3V1cY>

6. Печерський суд зобов'язав ГПУ відкрити справу проти Садового за позовом Медведчука. URL: <https://zaxid.net/news/>

7. Прийнято Закон "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з метою приведення у відповідність до Закону України "Про внесення змін до статті 80 Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України". URL: <https://www.rada.gov.ua/fsview/186256.html>

8. Рада скасувала частину "правок Лозового" і дала НАБУ і ДБР право на прослуховування. URL: https://ukr.lb.ua/news/2019/10/04/438974_rada_skasuvala_chastinu_pravok.html
9. Статистична інформація про зареєстровані кримінальні правопорушення та результати їх розслідування. URL: https://old.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?Dir_id=113897&libid=100820&c=edit&_c=fo.

References

Bibliography:

1. Institut deputatskoyi nedotorkannosti: zarubizhniy dosvid. Informatsiyna dovidka, pidgotovlena Evropeyskim informatsiyno-doslidnitskim tsentrom na zapit Komitetu Verhovnoyi Radi Ukraini. URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29307.pdf>.
2. Krapivin E. Igri v nedotorkannist: deputati buntuyut. URL: https://ukr.lb.ua/blog/yevgen_krapyvin/441064_igri_nedotorkannist_deputati.html?Fbclid=iwar2nward4mlxn659ee7_b5pohxqetau7xzinz7fdozeucf0uhwrzbo_t-FM.
3. Pogoretskiy M., Starenkiy O. Kriminalne provadzhennya schodo narodnogo deputata: problemni pitannya // Zakon i biznes. 04.03.2019 15:59. URL: https://zib.com.ua/ua/136660-kriminalne_provadzhennya_schodo_narodnogo_deputata_problemni.html.
4. Rogatyuk I. Deputatska nedotorkannist yak imunitet vid vchinennya zlochinu. Povnovazhennya prokurora u kriminalnomu provadzhenni. Naukoviy chasopis Natsionalnoyi akademiyi prokuraturi Ukraini. 2019. #1. S. 53-63. URL: <http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/ua/pdf/1-2019/rogatuk.pdf>.
5. Sachko O. Problemi kriminalnogo provadzhennya schodo osib zi statusom nedotorkannosti, advokativ ta inshih posadovih osib, schodo yakih peredbacheniyy pidvischeniy stupin zahistu. Pidpriemnitstvo, gospodarstvo i pravo. 2018. #12. S. 290-294. URL: <http://gpp-journal.kiev.ua/archive/2018/12/56.pdf>.
6. Tatarov O.Yu. Provedennya neglasnih slidchih (rozshukovih) diy stosovno okremih kategoriy osib. Naukoviy visnik Hersonskogo derzhavnogo universitetu. Seriya «Yuridichni nauki». 2015. Vip. 3-2. T. 1. S. 205–208.
7. Tatarov O.Yu. Sterezhis imunitetu! Chi realno uv'yzniti ukrayinskogo deputata? Fakt odin – dumki rizni. Zakon i biznes. 2015. Vip. 43(1237). URL: https://zib.com.ua/ua/print/119350-chi_realno_uyvazniti_ukrainskogo_deputata_fakt_odin_dumki_r.html.
8. Shevchishen A.V. Deyaki osoblivosti pochatku dosudovogo rozsliduvannya schodo osib, zaznachenih u statii 480 KPK Ukraini, u razi vchinennya nimi koruptsiynogo zlochinu. Nashe pravo. 2017. # 1. S. 114–121.

List of legal documents:

1. Visnovok Evropeyskoyi komisiyi «za demokratiyu cherez pravo» schodo proektu Zakonu pro vnesennya zmin do Konstitutsiyi Ukraini schodo nedotorkannosti narodnih deputativ Ukraini ta suddiv. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/mu15049?An=2>.
2. Visnovok komitetu z pravovoyi politiki vid 18.10.2017 schodo proektu zakonu # 1776. URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/xh1dc00s?An=14&ed=2017_10_18.
3. Visnovok Konstitutsiynogo Sudu Ukraini u spravi za zvernenniam Verhovnoyi Radi Ukraini pro nadannya visnovku schodo vidpovidnosti proektu Zakonu Ukraini "Pro vnesennya zmin do Konstitutsiyi Ukraini za rezultatami vseukrayinskogo referendumu za narodnoyu Initsiativoyu" vimogam statey 157 i 158 Konstitutsiyi Ukraini (sprava pro vnesennya zmin do statey 76, 80, 90, 106 Konstitutsiyi Ukraini) vid 27 chervnya 2000 r. Sprava N 1-38/2000, N 1-v/2000. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001v710-00>.
4. Visnovok KSU za konstitutsiynim zvernenniam VRU schodo vidpovidnosti zakonoproektu pro vnesennya zmin do statii 80 Konstitutsiyi Ukraini (schodo nedotorkannosti narodnih deputativ Ukraini) (reestr. N 7203) (dali - Zakonoproekt) vimogam statey 157 I 158 Konstitutsiyi Ukraini vid 19.06.2018 r. (Sprava N 2-89/2018 (4368/17). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002v710-18>.
5. Visnovok KSU u spravi za zvernenniam Verhovnoyi Radi Ukraini pro nadannya visnovku schodo vidpovidnosti zakonoproektu pro vnesennya zmin do Konstitutsiyi Ukraini schodo nedotorkannosti narodnih deputativ Ukraini ta suddiv vimogam statey 157 I 158 Konstitutsiyi Ukraini vid 16 chervnya 2015 roku (sprava N 1-v/2015). URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/ks15027?Ed=2015_06_16.
6. Visnovok KSU u spravi za konstitutsiynim zvernenniam VRU pro nadannya visnovku schodo vidpovidnosti zakonoproektu pro vnesennya zmin do Konstitutsiyi Ukraini (v chastini skasuvannya deputatskoyi nedotorkannosti) (reestr. N 6773) vimogam statey 157 I 158 Konstitutsiyi Ukraini vid 06.06.2018 r. (sprava N 2-90/2018(4369/17). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001v710-18>.
7. Pro vnesennya zmin do Konstitutsiyi Ukraini (schodo nedotorkannosti narodnih deputativ Ukraini ta suddiv): Zakon Ukraini vid 16.01.2015 № 1776. / Verkhovna Rada Ukraini. URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/jh1dc00a?An=3&ed=2015_01_16.
8. Pro status narodnoho deputata Ukrainy: Zakon Ukrainy №2790-XII vid 17.11.1992 r. / Verkhovna Rada Ukraini. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/2790-12>

9. Pro vnesennya zmin do deyakih zakonodavchih aktiv Ukrayini z metoyu privedennya u vidpovidnist iz Zakonom Ukrayini «Pro vnesennya zmin do statti 80 Konstitutsiyi Ukrayini schodo nedotorkannosti narodnih deputativ Ukrayini»: Zakon Ukrayini vid 18.12.2019 r. / Verkhovna Rada Ukrayini. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/388-20#n13>.

10. Peredviborna programa. «Sluga narodu». URL: <https://sluga-narodu.com/program>.

11. Poyasnyuvalna zapiska do Proektu Zakonu pro vnesennya zmin do deyakih zakonodavchih aktiv Ukrayini z metoyu privedennya u vidpovidnist do Zakonu Ukrayini "Pro vnesennya zmin do statti 80 Konstitutsiyi Ukrayini schodo nedotorkannosti narodnih deputativ Ukrayini". URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?Pf3511=67036.

12. Pro vnesennya zmin do Konstitutsiyi Ukrayini (v chastini skasuvannya deputatskoyi nedotorkannosti) vid 19.07.2017 r.: Proekt Zakonu. / Verkhovna Rada Ukrayini. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?Pf3511=62352.

13. Pro vnesennya zmin do statti 80 Konstitutsiyi Ukrayini (schodo nedotorkannosti narodnih deputativ Ukrayini) vid 17.10.2017 r.: Proekt Zakonu. / Verkhovna Rada Ukrayini. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?Pf3511=66337.

14. Pro vnesennya zmin do deyakih zakonodavchih aktiv Ukrayini schodo vdoskonalennya okremih polozhen kriminalnogo protsesualnogo zakonodavstva: Proekt Zakonu. Vid 29.08.2019 r. N 1009. /Verkhovna Rada Ukrayini. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?Pf3511=66252.

15. Pro vnesennya zmin do deyakih zakonodavchih aktiv Ukrayini z metoyu privedennya u vidpovidnist do Zakonu Ukrayini "Pro vnesennya zmin do statti 80 Konstitutsiyi Ukrayini schodo nedotorkannosti narodnih deputativ Ukrayini: Proekt Zakonu. Vid 07.10.2019 N 2237. / Verkhovna Rada Ukrayini. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?Pf3511=67036.

16. Rishennya Velikoyi palati Konstitutsuynogo Sudu Ukrayini u spravi za konstitutsiynim podannym 49 narodnih deputativ Ukrayini schodo vidpovidnosti Konstitutsiyi Ukrayini (konstitutsiynosti) punktu 7 chastini drugoyi statti 42 Zakonu Ukrayini "Pro vischu osvitu" vid 20 grudnya 2017 roku # 2-r/2017. URL: http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/2-p_2017.pdf.

Announcements from official websites of state authorities and mass media:

1. Verhovna Rada uhvalila Zakon Ukrayini «Pro vnesennya zmin do statti 80 Konstitutsiyi Ukrayini (schodo nedotorkannosti narodnih deputativ Ukrayini)» (video). URL: <https://www.rada.gov.ua/fsview/180386.html>.

2. Volodimir Zelenskiy pidpisav Viborchiy kodeks Ukrayini ta nizku zakoniv. URL: <https://www.president.gov.ua/news/volodimir-zelenskij-pidpisav-viborchij-kodeks-ukrayini-ta-ni-59125>.

3. Volodimir Zelenskiy pidpisav zakon pro skasuvannya deputatskoyi nedotorkannosti. URL: <https://www.president.gov.ua/news/volodimir-zelenskij-pidpisav-zakon-pro-skasuvannya-deputatsk-57181>

4. Generalniy prokuror vidkriv provadzhennya za faktom nanesennya narodnim deputatom Ukrayini tilesnih ushkodzen vidviduvachu restoranu v Kiyivi. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/news?_m=publications&_c=view&_t=rec&id=265216&fbclid=iwar2_m3vmnxfnbgkscpbt2xjc8revz86z7ycaf7hbz32pnaifct5kcs5zu0

5. Kontrolovana nedotorkannist" deputativ VR: za scho kritikuyut novi popravki. 18.12.2019. URL: <https://p.dw.com/p/3V1cY>

6. Pecherskiy sud zobov'yazav GPU vidkriti spravu proti Sadovogo za pozovom Medvedchuka. URL: <https://zaxid.net/news/>

7. Priynyato Zakon "Pro vnesennya zmin do deyakih zakonodavchih aktiv ukrayini z metoyu privedennya u vidpovidnist do Zakonu ukrayini "Pro vnesennya zmin do statti 80 konstitutsiyi ukrayini schodo nedotorkannosti narodnih deputativ ukrayini". URL: <https://www.rada.gov.ua/fsview/186256.html>

8. Rada skasovala chastinu "pravok Lozovogo" I dala NABU I DBR pravo na prosluhovuvannya. URL: https://ukr.lb.ua/news/2019/10/04/438974_rada_skasovala_chastinu_pravok.html

9. Statistichna Informatsiya pro zareestrovani kriminaini pravoporushennya ta rezultati yih rozsliduvannya. URL: https://old.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?Dir_id=113897&libid=100820&c=edit&_c=fo;

УДК 342.8

doi.org/10.30970/jcl.4.2019.5

**Богдан Прудкий***

магістрант юридичного факультету
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка,
Київ, Україна

**Карина Соклакова***

магістрант юридичного факультету
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка,
Київ, Україна

* Науковий консультант **д.ю.н. Юрій Ключковський**

ОСОБЛИВОСТІ МОДЕЛЮВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ВИБОРЧОЇ СИСТЕМИ ПРИ ЗАСТОСУВАННІ АЛЬТЕРНАТИВНИХ ВИБОРЧИХ ФОРМУЛ

PECULIARITIES OF MODELING THE NATIONAL ELECTORAL SYSTEM IN APPLICATION OF ALTERNATIVE ELECTION FORMULAS

Bohdan Prudkyi | Karyna Soklakova

Master of Laws, Taras Shevchenko National University of Kyiv, Ukraine | Master of Laws, Taras Shevchenko
National University of Kyiv, Ukraine

Abstract | The article is devoted to the research of peculiarities of electoral systems modeling. The basic criteria and factors, mandatory for consideration in every particular case of electoral system design have been singled out. The D'Hondt method is described together with the specificity of its impact on election results. The signs of the electoral threshold as the elements of the electoral system have been investigated. The separate types of electoral thresholds are considered, the specificity of its usage is analyzed and the role of different types of electoral thresholds when applied in the proportional system of representation mandates is determined. The article describes the unique type of electoral threshold called radicalized which provides five percent minimum of votes received by the nationwide party-list within the specific region as a qualification requirement of the participation in the distribution of mandates. Both positive and negative aspects of the establishment of regional political parties in Ukraine and their functioning in case of winning the seats in a legislative body have been pointed out. The modeling of alternative electoral formulas based on the impact of D'Hondt method on the results of proportional component Ukrainian parliamentary election in 2014 and 2019 is proposed. The distinctions of mandates distribution while using the existing national electoral

system in Ukraine compared to the two types of regional thresholds – standard (which determines the way of distribution of mandates in districts between the regional register of parties) and the radicalized one (the application of which provides for the direct influence of regional threshold on the distribution of mandates) – are analyzed

Keywords: electoral system, components of electoral system, electoral threshold, regional parties, national threshold, standard regional threshold, radicalized regional electoral threshold.

Анотація | Статтю присвячено дослідженню особливостей моделювання виборчих систем. Виокремлено основні критерії та чинники, обов'язкові для врахування в кожному окремому випадку при конструюванні виборчої системи. Охарактеризовано метод Д'Ондта та визначено особливості встановлення результатів виборів при застосуванні такого методу. Досліджено ознаки виборчого бар'єру як одного з елементів виборчої системи. Розглянуто окремі види виборчих бар'єрів та проаналізовано специфіку їх застосування, а також визначено, яку роль відіграє кожен з видів виборчих бар'єрів при їх застосуванні в технології пропорційного розподілу представницьких мандатів. Запропоновано такий вид виборчого бар'єру як радикалізований бар'єр, що виражається у вигляді п'ятивідсоткової межі голосів, поданих за загальнодержавний партійний список в межах конкретного регіону за сукупністю результатів усіх округів. Виокремлено позитивні та негативні аспекти запровадження політичних партій з регіональним статусом в Україні та функціонування таких регіональних партій у разі їх обрання до органу законодавчої влади. Запропоновано моделювання альтернативних виборчих формул із застосуванням методу Д'Ондта на основі результатів позачергових парламентських виборів в Україні 2014 та 2019 років за пропорційною складовою. Проаналізовано відмінності у розподілі мандатів при встановленні звичного для України загальнонаціонального виборчого бар'єру у порівнянні із регіональними бар'єрами двох типів – стандартного, що визначає допуск до розподілу мандатів в окрузі між регіональними списками партій, та радикалізованого, застосування якого передбачає пряий вплив регіонального бар'єру на розподіл мандатів у загальнонаціональному окрузі.

Ключові слова: виборча система, елементи виборчої системи, виборчий бар'єр, регіональні партії, загальнонаціональний виборчий бар'єр, стандартний регіональний виборчий бар'єр, радикалізований регіональний виборчий бар'єр.

Вступ. Одним із важливих інститутів виборчого права як підгалузі конституційного права є виборча система. Обрання виборчої системи для кожної країни є складним та багаторівневим процесом, адже при визначенні із виборчою системою є необхідність врахування певних чинників, що в подальшому можуть мати вплив на функціонування органів державної влади або місцевого самоврядування, а також на рівень довіри народу до результатів виборів, а отже на рівень легітимності влади. Погоджуючись із думкою М.В. Афанасьєвої, варто зазначити, що залежно від конституційно-правової конструкції виборчої системи інститут виборів може або сприяти конструктивному розвитку політичної системи, коли забезпечується відкритість, конкуренція та відповідальність політичних сил, або деструктивно впливати на політичну сферу, коли на користь держави обмежується політичний плюралізм, встановлюється клановість політики й атомізація політичних сил¹. Тому при конструюванні виборчої системи в кожному окремому випадку необхідно враховувати такі критерії, як взаємозв'язок між різними гілками влади, державний устрій, рівень суспільної довіри до тієї чи іншої виборчої системи, технічну реалізованість такої системи, а також політичні наслідки її застосування. Не менш важливим є дотримання принципів виборчого права. Відповідно до Кодексу належної практики у виборчих справах за умови дотримання принципів виборчого права застережень щодо вибору будь-якої виборчої системи немає².

¹ Афанасьєва М.В. Виборча інженерія в Україні: монографія. Одеса, Юрид. л-ра. 2014. С. 153.

² 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. 58.

Питання щодо зміни виборчої системи в Україні та необхідності створення принципово нового кодифікованого виборчого законодавства на сьогодні є надзвичайно актуальними та активно обговорюються у суспільстві.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Особливостям моделювання виборчих систем присвячено праці таких науковців, як М.В. Афанасьєва, Ю.Б. Ключковський, Р.Ю. Манайло-Приходько, Р.В. Туровський, Ю.Р. Шведа та інші. Однак, незважаючи на достатньо ґрунтовне дослідження питань, пов'язаних із виборчою системою, залишаються актуальними питання щодо винайдення найбільш доцільних комбінацій елементів виборчих систем.

У роботі пропонується моделювання альтернативних виборчих формул із застосуванням методу Д'Ондта на основі результатів позачергових парламентських виборів в Україні 2014 та 2019 років за пропорційною складовою. При цьому наголос робиться на порівнянні відмінностей у розподілі мандатів при встановленні звичного для України загальнонаціонального виборчого бар'єру у порівнянні із регіональними бар'єрами двох типів – стандартного, котрий визначає допуск до розподілу мандатів в окрузі між регіональними списками партій, та радикалізованого, за яким передбачається прямий (на противагу опосередкованому у попередньому випадку) вплив регіонального бар'єру на розподіл мандатів у загальнонаціональному окрузі.

Виклад основного матеріалу. Метод Д'Ондта є найбільш поширеним в Європі методом трансформації голосів виборців у мандати. Він полягає в тому, що кількість голосів виборців, отриманих кожним списком, по черзі ділиться на цілі числа (1, 2, 3, 4, 5, ...). Мандати отримують ті партії, які отримали найвищі результати в такій математичній операції. З огляду на це, зазначений метод вважається поміркованим пропорціоналізмом (найчастіше він застосовується одночасно з невеликими виборчими округами та виборчим бар'єром). Такий метод ще називають методом Джефферсона, оскільки Т. Джефферсон запропонував аналогічний спосіб розподілу між штатами місць в Конгресі США³. Варто зазначити, що в більшості випадків при встановленні результатів виборів шляхом застосування методу Д'Ондта перевага надається політичним партіям, які отримали велику кількість голосів на виборах.

В технології пропорційного розподілу представницьких мандатів значну роль відіграє виборчий (прохідний) бар'єр, тобто відсоток, мінімальна частка голосів виборців, яку повинна отримати політична партія (виборчий блок), щоб отримати доступ до розподілу представницьких мандатів⁴.

З одного боку, виборчий бар'єр на парламентських виборах при пропорційній виборчій системі породжує відчутний масив втрачених голосів та позбавляє представництва невеликі групи виборців. З іншого боку, він виступає важливим інструментом забезпечення якості роботи парламенту, адже спрямований на зменшення розпорошеності політичних сил у законодавчому органі, а звідси – підвищенню ефективності його діяльності за рахунок забезпечення більш сприятливих умов для створення коаліції.

Зазвичай бар'єр встановлюється виборчим законодавством у формі певної наперед визначеної кількості голосів або ж частки від загальної (дійсної) кількості голосів виборців, поданих на конкретних виборах (в окремих випадках бар'єр може виражатися і у формі кількості мандатів; приклад тому – Німеччина). Такий бар'єр називають легальним.

Однак існує ще один вид бар'єру – ефективний (або ж природний). Такий бар'єр за своєю природою є явищем похідним від інших елементів виборчої системи⁵, а саме від формули розподілу мандатів та кількості членів парламенту.

³ Шведа Ю.Р. Вибори та виборчі системи. Європейські стандарти та досвід для утвердження демократії в Україні. Львів, 2010. С. 280.

⁴ Афанасьєва М.В. Роль прохідного бар'єра в технології пропорційного розподілу представницьких мандатів. Наукові праці НУ ОЮА. 2012. С. 180.

⁵ Ключковський Ю.Б. Виборчі системи та українське виборче законодавство: монографія. Київ. Час друку. 2011. С. 23.

Легальний бар'єр є достатньо ефективним способом обмеження доступу до мандатів для партій з невеликою підтримкою виборців, якщо він застосовується у великих виборчих округах. Однак якщо бар'єр встановлено на рівні окремого виборчого округу, він взаємодіє з природним бар'єром та може бути формальним у тому випадку, якщо встановлений легальний бар'єр в округах є меншим, ніж природний бар'єр, зумовлений магнітудою округу.

В залежності від величини, виборчий бар'єр може визнаватися припустимим або дискримінаційним. Така оцінка, хоч і є недостатньо об'єктивною з огляду на сприйняття критерію справедливості виборчої системи по-різному в умовах кожної окремо взятої країни, все ж може мати кількісний вимір, визначений на основі аналізу досвіду застосування різноманітних виборчих систем у світовій практиці. До прикладу, у державах-членах Венеціанської Комісії діапазон застосовуваних бар'єрів становить від найнижчих 0,67% (в Нідерландах) до найвищих 10% (у Туреччині)⁶.

Значення, котрі прийнято вважати найбільш прийнятними, варіюються від 2 до 5 відсотків. Як засвідчує практика, бар'єр, нижчий від 2 відсотків, виявляється малоефективним, наближаючись до показників природного бар'єру, чим нівелюють саму ідею, покладену в основу віднесення виборчого бар'єру до складових виборчої системи. Водночас бар'єр, що перевищує 5 відсотків, має дискримінаційний характер стосовно політичних партій з відносно невеликою підтримкою.

Виборчі бар'єри також мають свою градацію за їх застосуванням на різних рівнях розподілу голосів. Зокрема, мова йде про регіональні (окружні) та загальнонаціональні бар'єри. Так, наприклад, деякі закони встановлюють, що має бути отримана певна кількість голосів на рівні округу (наприклад, Іспанія). Інші вимагають загальнонаціональних легальних бар'єрів (наприклад, Німеччина), а ще в інших бар'єри можуть бути застосовані на обох таких рівнях (наприклад, Швеція)⁷. Їх взаємодія та співвідношення можуть набирати найрізноманітніших форм.

На рівні зі стандартним для виборчої практики зарубіжних країн виборчим бар'єром (загальнонаціональним чи регіональним) нами запропоновано радикалізований бар'єр, котрий виражається у вигляді 5-відсоткової межі голосів, поданих за загальнодержавний партійний список у межах конкретного регіону за сукупністю результатів усіх округів в межах такого, яка надає право партії брати участь у розподілі мандатів на рівні держави. При цьому єдиний загальнодержавний бар'єр не має застосовуватися.

Встановлення регіональних бар'єрів породжує виникнення та розвиток регіональних партій. Поняття регіональної партії у вітчизняному законодавстві відсутнє, адже, відповідно до ст. 3 Закону України «Про політичні партії в Україні»⁸, в Україні діють лише партії із всеукраїнським статусом. Однак де-факто в Україні існують партії з яскраво вираженою регіоналізованою підтримкою. Так, до прикладу, на позачергових парламентських виборах 2019 року «Українська стратегія Гройсмана» одержала у Вінницькій області 15,39% голосів виборців при тому, що в інших регіонах рівень підтримки партії не перевищував 3,75%. Такі партії діють на законних підставах у країнах ЄС, де вони як феномен суспільно-політичного життя вважаються цілком прийнятними. Зауважимо також, що партії, які мають партикуляристську ідеологію і порівняно невелике територіальне покриття, Р.В. Туровський вважає регіональними, а партії, котрі мають лише фрагментовану підтримку, – регіоналізованими⁹. А партії, що борються за незалежність території, де вони діють, Л. Девінтер, називає регіоналістськими. Термін «регіональна партія» постає у нього родовим

⁶ 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. 222.

⁷ 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. 222.

⁸ Про політичні партії в Україні: Закон України № 2365-III від 05.04.2001 р. База даних Законодавство України / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14>

⁹ Туровський Р.Ф. Национализация и регионализация партийных систем: подходы к исследованию. Полития. 2016. № 1. С. 176.

стосовно інших, якими позначаються подібні утворення і які є його видами або підвидами¹⁰. Відтак тут ми називаємо регіональними ті політичні партії, котрі мають фрагментовану територіальну підтримку.

Існування регіональних партій, а тим більше їх присутність у парламенті, очікувано має як позитивні, так і негативні аспекти. З огляду на переважно політологічний (або й політичний) характер цих аспектів, розглянемо лише один, пов'язаний з характеристиками виборчої системи. З одного боку, в умовах пропорційної виборчої системи регіональні партії стають певною відсилкою до мажоритарних виборчих систем з огляду на їх високий зв'язок з регіоном, де висунуті ними кандидати виявляться обраними. Більше того, мінімальна присутність у виборчій системі елементів, кореспондуючих до окремих ідей мажоритарних систем, може носити також компенсаційний характер щодо недоліків виборчих систем пропорційного типу. Така ж ідея лежить в основі змішаних систем, покликаних за рахунок злиття елементів виборчих систем двох протилежних груп нівелювати (наскільки це можливо) недоліки кожної з них, взятої окремо. З іншого боку, явище регіональних партій породжує питання дотримання принципу національного суверенітету, якщо депутатів, які представляють регіональні партії, складно де-факто вважати представниками усього Українського народу (ця ж проблема виникає при застосуванні мажоритарних виборчих систем одномандатних округів, у тому числі в рамках вітчизняної змішаної виборчої системи), якщо їх статус регіональних прямо задекларований, оскільки це не лише суперечить положенням Закону України «Про політичні партії в Україні», а й погано узгоджується з принципом народного суверенітету, закріпленого Конституцією України (в рамках доктрини його неподільності).

Встановлення результатів позачергових виборів народних депутатів України 2019 року здійснювалося відповідно до статті 98 Закону України «Про вибори народних депутатів України», яка передбачає, що право на участь у розподілі депутатських мандатів набувають кандидати у депутати включені до виборчих списків партій, які отримали п'ять і більше відсотків голосів виборців, у відношенні до сумарної кількості голосів виборців, поданих за кандидатів у депутати, включених до виборчих списків партій¹¹. Таким чином, кандидати у депутати, включені до виборчого списку партії, яка отримала менше п'яти відсотків голосів виборців, у відношенні до сумарної кількості голосів виборців, поданих за кандидатів у депутати, включених до виборчих списків партій, права на участь у розподілі депутатських мандатів не мають. Таким чином, відповідно до чинного виборчого законодавства, право на розподіл мандатів мали кандидати від політичних партій, що подолали 5-відсотковий легальний бар'єр, встановлений на рівні загальнонаціонального виборчого округу.

З огляду на те, що в рамках дослідження робиться акцент на порівнянні відмінностей у розподілі мандатів при встановленні загальнонаціонального та регіональних бар'єрів, доцільно виокремити два різні типи регіональних бар'єрів.

Стандартний регіональний бар'єр

Встановлення стандартного регіонального бар'єру передбачає закріплення виборчим законодавством відповідного відсотка, мінімальної частки голосів виборців, яку повинна отримати політична партія в регіоні, щоб отримати доступ до розподілу представницьких мандатів у цьому регіоні (виборчому окрузі).

Застосування методу Д'Ондта та 5-відсоткового бар'єру на рівні окремого виборчого округу в деяких випадках надає можливість отримати мандати тим партіям, які не мають такої можливості у разі встановлення 5-відсоткового бар'єру на рівні загальнонаціонального виборчого округу. Наприклад, за підсумками моделювання виборчої системи з регіональними виборчими округами, межі яких збігаються з межами областей, із застосуванням офіційних результатів позачергових

¹⁰ De Winter L., Tursan H. *Regionalist Parties in Western Europe*. / De Winter L., Tursan H. – Routledge: 1st edition, 1998. P. 17.

¹¹ Про вибори народних депутатів України: Закон України № 4061-VI від 17.11.2011 р. База даних Законодавство України / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4061-17>

виборах народних депутатів України 2019 р. у Вінницькій області, розподіл семи мандатів, які мали б розподілятися у цьому регіоні, відбувся б таким чином (Таблиця 1).

Таблиця 1.

Назва політичної партії	Відсоток голосів виборців	Кількість мандатів
«Слуга народу»	37,91	4
«Українська стратегія Гройсмана»	15,39	2
«Всеукраїнське Об'єднання "Батьківщина"»	10,03	1
«Європейська Солідарність»	8,29	1
«Радикальна партія Олега Ляшка»	6,13	0
«Опозиційна платформа – За життя»	5,41	0
«Сила і честь»	5,13	0

При моделюванні виборчої системи таким чином, можна зробити висновок, що в деяких випадках при встановленні 5-відсоткового бар'єру на рівні окремого виборчого округу партії, що подолали 5-відсотковий бар'єр на рівні загальнонаціонального виборчого округу, можуть не отримати мандати у відповідному регіоні. Водночас партії, які не подолали бар'єр на рівні загальнонаціонального виборчого округу, при застосуванні такої моделі виборчої системи беруть участь у розподілі та отримують мандати в окремих регіональних округах.

Подібна ситуація виникає в результаті моделювання виборчої системи шляхом застосування методу Д'Ондта та 5-відсоткового виборчого бар'єру на рівні окремого виборчого округу на позачергових виборах народних депутатів 2014 року в Донецькій області. Застосування такої моделі виборчої системи показує, що в цьому випадку ПП «Опозиційний блок» отримала б меншу кількість мандатів завдяки тому, що «Сильна Україна» та Комуністична партія України, які не подолали 5-відсотковий бар'єр на рівні загальнонаціонального виборчого округу, отримали б мандати в регіоні, а «Батьківщина» та «Самопоміч» не отримали великої кількості голосів в регіоні та залишилися б без мандатів у цьому окрузі (Таблиця 2).

Таблиця 2.

Назва політичної партії	Результат розподілу мандатів	
	Відповідно до офіційних результатів	При застосуванні методу Д'Ондта та 5-відсоткового виборчого бар'єру на рівні окремого виборчого округу
«Народний фронт»	1	1
«Блок Петра Порошенка»	3	3
«Опозиційний блок»	8	6
«Сильна Україна»	0	1
«Комуністична партія України»	0	1

Таким чином, прохідний бар'єр є найбільш ефективним (у сенсі обмеження представництва слабких партій) у тому випадку, якщо він встановлений на рівні загальнонаціонального виборчого округу.

Радикалізований регіональний бар'єр

Обраний нами вид радикалізованого бар'єру є нетиповим. Його нестандартність підкреслена тим, що в рамках такого модельного підходу голосування в регіонах мало б проводитися не

за регіональні, а за загальнодержавні партійні списки. Зумовлено це тим, що запропонована виборча система розрахована на два рівні встановлення результатів виборів – регіональний та загальнонаціональний, однак розподіл мандатів передбачається одноетапним і має здійснюватися лише на загальнонаціональному рівні. Звідси впливає прямий та абсолютний вплив регіонального бар'єра на загальнонаціональний розподіл мандатів, що і обумовлює в такій моделі голосування за загальнодержавні партійні списки на рівні регіонів.

Застосування методу Д'Ондта та 5-відсоткового регіонального бар'єру при розподілі мандатів на загальнодержавному рівні розподілу мандатів ще більше посилює ймовірність отримання мандатів тими партіям, які не мають належної підтримки у разі встановлення 5-відсоткового бар'єру на рівні загальнонаціонального виборчого округу, однак відзначаються значною підтримкою в регіонах. Для виборів 2019 року застосування змодельованого бар'єру мало би наслідки, відображені у Таблиці 3.

Таблиця 3.

Назва політичної партії	Результат розподілу мандатів		Кількість регіонів, у яких партія пододала бар'єр
	Відповідно до офіційних результатів	При застосуванні методу Д'Ондта та 5-відсоткового регіонального бар'єру на загальнодержавному рівні розподілу мандатів	
«Слуга народу»	124	103	25
«Опозиційна платформа – За життя»	37	31	20
«Всеукраїнське Об'єднання “Батьківщина”»	24	19	18
«Європейська Солідарність»	23	19	19
«ГОЛОС»	17	13	7
«Радикальна партія Олега Ляшка»	0	9	11
«Сила і честь»	0	9	6
«Опозиційний блок»	0	7	4
«Українська стратегія Гройсмана»	0	5	1
«Партія Шарія»	0	5	1
«Всеукраїнське об'єднання “Свобода”»	0	5	3

В такому випадку до розподілу мандатів в загальнодержавному багатомандатному окрузі були б допущені не 5, а 11 партій. Додаткові (порівняно з реальними результатами виборів) 6 партій у свою чергу розподіляють між собою 40 мандатів. Як бачимо, рівень розпорошеності політичних сил у парламенті суттєво зростає. Подібну ситуацію демонструє й Таблиця 4, присвячена моделюванню результатів позачергових парламентських виборів 2014 року.

Таблиця 4.

Назва політичної партії	Результат розподілу мандатів	
	Відповідно до офіційних результатів	При застосуванні методу Д'Ондта та 5-відсоткового регіонального бар'єру на загальнодержавному рівні розподілу мандатів
«Народний фронт»	64	55
«Блок Петра Порошенка»	63	55
«Об'єднання "Самопоміч"»	32	27
«Опозиційний блок»	27	23
«Радикальна партія Олега Ляшка»	22	18
«Всеукраїнське Об'єднання "Батьківщина"»	17	14
«Всеукраїнське об'єднання "Свобода"»	0	11
«Комуністична партія України»	0	9
«Сильна Україна»	0	7
«ЗАСТУП»	0	6

За такою моделлю бачимо також входження до парламенту 10 партій замість 6, а кількість мандатів, розподілених між списками додаткових партій, складає 33. При цьому в межах моделі, що розглядається, встановлення результатів на основі підсумків голосування на позачергових парламентських виборів 2014 року виникла б ситуація, за якої одна з політичних сил («Громадянська позиція»), котра набрала голосів більше, аніж «Заступ», а саме, 3,1% проти 2,65%, не була б допущена до розподілу мандатів на тій підставі, що в жодному з регіонів не пододала 5-відсотковий бар'єр. Такий результат слід оцінити як парадоксальний: партія, що набрала голосів більше, не допускається до розподілу мандатів. Справедливо буде зазначити, що причина криється саме у вимозі подолання бар'єру в регіонах. В умовах же існування загальнонаціонального бар'єру такий феномен не міг би виникнути за жодних умов.

Стосовно переваг та недоліків радикалізованого регіонального бар'єру зазначимо, що, з одного боку, мова йде про значно вищий рівень розпорошеності парламенту, однак з іншого – про відчутне скорочення кількості втрачених голосів. Так, у випадку з виборами 2019 року кількість втрачених голосів зменшилася б з 21,66 відсотка до 3,98 відсотка (на 2.583.889 голосів виборців), у 2014 році – з 22,5 відсотка до 8,14 відсотка (або ж на 2.263.617 голосів виборців).

Висновки. Відомо, що вибір окремо взятого методу Д'Ондта замість методу найбільших остач для наявної виборчої системи не несе значних змін для результатів виборів в силу того, що за умови розподілу великої кількості мандатів ефект від заміни виборчої формули пропорційного розподілу мандатів мінімізується. Натомість значимість заміни формули стає очевидною тоді, коли йдеться про розподіл порівняно невеликої кількості мандатів.

Як засвідчують результати проведеного моделювання, ситуація з бар'єром інакша. Саме він відіграє ключову роль як причина кардинальних змін результатів розподілу мандатів на виборах, адже заміна прохідного бар'єру за наявності великої кількості мандатів до розподілу, на противагу виборчій формулі, призводить до принципово інших результатів за наслідками розподілу мандатів у представницькому органі.

В деяких випадках, як показано вище, встановлення легального бар'єру на рівні окремого виборчого округу може істотно змінити результати виборів: в такому разі політичні партії, котрі

не подолали загальнонаціональний бар'єр, матимуть право на участь у розподілі мандатів. Але в зазначеному випадку зникає ефективність виборчого бар'єра, адже його запровадження зумовлено необхідністю зменшити надмірну політичну фрагментацію складу парламенту. Натомість ми знову отримуємо значну кількість партій, частина з яких представлена нечисленними групами депутатів. Справедливо, що такий стан справ жодним чином не сприяє формуванню стійкої більшості, оскільки коаліцію переважно складатимуть далеко не 2-3 партії. Вочевидь, такий стан справ ставить під сумнів відповідність змодельованої системи політичному критерію обрання виборчої системи.

Список використаних джерел

Бібліографія:

1. De Winter L., Tursan H. Regionalist Parties in Western Europe. / De Winter L., Tursan H. – Routledge: 1st edition, 1998. 278 p.
2. Афанасьєва М.В. Виборча інженерія в Україні: монографія. Одеса, Юрид. л-ра. 2014. 384 с.
3. Афанасьєва М.В. Роль прохідного бар'єра в технології пропорційного розподілу представницьких мандатів. Наукові праці НУ ОЮА. 2012. С. 180-193.
4. Ключковський Ю.Б. Виборчі системи та українське виборче законодавство: монографія. Київ, Час друку. 2011. 132 с.
5. Туровский Р.Ф. Национализация и регионализация партийных систем: подходы к исследованию. Полития. 2016. № 1. С. 162-180.
6. Шведа Ю.Р. Выборы та виборчі системи. Європейські стандарти та досвід для утвердження демократії в Україні. Львів, 2010. 462 с.
7. 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. 500 с.

Перелік юридичних документів:

1. Про вибори народних депутатів України: Закон України № 4061-VI від 17.11.2011 р. База даних Законодавство України / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4061-17>
2. Про політичні партії в Україні: Закон України № 2365-III від 05.04.2001 р. База даних Законодавство України / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14>

References

Bibliography:

1. De Winter L., Tursan H. Regionalist Parties in Western Europe. / De Winter L., Tursan H. – Routledge: 1st edition, 1998. 278 p.
2. Afanasyeva M.V. Vyborcha engeneriya v Ukraini: monografiya. Odessa, Jurid. l-ra. 2014. 384 s.
3. Afanasyeva M.V. Rol prohidnogo baryera v tehnologii proportsiynogo rozpodilu predstavnytskyyh mandatov. Naukovi pratsi NY OYA. 2012. S. 180-193
4. Klyuchkovsky Yu.B. Vyborchi systemy ta ukrainske vyborche zakonodavstvo: monografiya. Kyiv, Chas druku. 2011. 132 s.
5. Turovsky R.F. Nacionalizaciya i regionalizaciya partiynyh sistem: podhody k issledovaniyu. Politiya. 2016. № 1. S. 162-180.
6. Shveda Y.R. Vybery ta vyborchi systemy. Yevropeyski standarty ta dosvid dlia utverdhennia demokratii v Ukraini. Lviv, 2010. 462 s.
7. Yevropeyskyi demokratychnyi dorobok v galuzi vyborchogo prava: Materialy Venetsianskoi Komisii, Parlamentskoyi Asambleyi, Komitetu ministriv, Kongresu mistsevyh i regionalnyh vlad Rady Yevropy: per. z angl. / Za red. Y. Klyuchkovskogo. Vyd. 2e. Kyiv, 2009. 500 s.

List of legal documents:

1. Pro vybery narodnyh deputativ Ukrainy: Zakon Ukrainy № 4061-VI vid 17.11.2011 r. Baza danyh Zakonodavstvo Ukrainy / VR Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4061-17>
2. Pro politychni partii v Ukraini: Zakon Ukrainy № 2365-III vid 05.04.2001 r. Baza danyh Zakonodavstvo Ukrainy / VR Ukrainy. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14>



КОНСТИТУЦІЙНИЙ ОГЛЯД

"СЛУГА НАРОДУ" ВИСПУТАЄ ЗА МІСЦЕВІ ВИБОРИ ЗА МАЖОРИТАРНОЮ СИСТЕМОЮ



У парламентській фракції партії "Слуга народу" вважають, що вибори до місцевих рад повинні проходити за мажоритарною системою, а в Києві - за пропорційною з відкритими списками. Про це заявив заступник голови фракції Олександр Корнієнко в інтерв'ю інформаційному агентству "Інтерфакс-Україна", опублікованому в суботу, 5 жовтня.

"На місцевому (рівні - Ред.) ми хочемо мажоритарку, крім Києва", - сказав Корнієнко. Водночас він зазначив, що модель мажоритарки для виборів до обласних рад має бути такою, щоб від кожної громади обов'язково був депутат. Це питання, за словами народного депутата, обговорюється під час

доопрацювання Виборчого кодексу, на який президент України Володимир Зеленський на-

клав вето.

Також у "Слузі народу" вважають за доцільне скоротити термін повноважень місцевих рад до чотирьох років з теперішніх п'яти.

"Слуга народу" сприятиме оновленню політичного класу. За словами Корнієнко, партія "Слуга народу" на місцевих виборах сприятиме оновленню політичного класу на місцевому рівні. "Ми хочемо навесні спробувати масштабувати успіх партії "Слуга народу" на місцеві вибори. Насамперед (успіх - Ред.) в тому, що ми змогли завести у Верховну Раду абсолютно нових людей", - зазначив він.

Корнієнко наголосив, що "ідея, щоб старостою була людина, яка до цього 30 років

очолювала сільраду, - погана". "Можливо він ефективний і хороший - не питання, є окремі історії. Але зараз для конкретно взятого села краще буде, якщо старостою стане нова людина. Можливо той, хто повернувся із заробітків, можливо, той, у кого є магазинчик - місцевий середній клас", - вважає Корнієнко. За його словами, партія на місцевих виборах прагнучиме максимально відкрити "двері і ліфти для нових людей", для чого мають намір підвищити престижність мандата місцевого депутата та посади старости.

Новий адміністративно-територіальний устрій України поширюватиметься на окуповані території

Також Корнієнко зауважив, що новий адміністративно-територіальний устрій України в рамках децентралізації поширюватиметься, зокрема, на тимчасово непідконтрольні території Криму та Донбасу. "Ми ухвалюватимемо адміністративно-територіальний устрій всієї країни, зокрема Криму, Луганської та Донецької областей повністю. Є всі ці райони, все розраховано. Тут питання буде, звісно, коли це почне реально діяти", - розповів політик. Він зазначив, що, згідно з дорожньою картою децентралізації, до кінця листопада буде підготовлено проект нового

адміністративно-територіального устрою країни і почнеться його обговорення з суспільством. Проведення самої децентралізації вимагає внесення змін до Конституції. Після них можна буде подавати відповідні законопроекти до парламенту.

У РУМУНІЇ ПАРЛАМЕНТ ВИСЛОВИВ НЕДОВІРУ УРЯДУ



Парламент Румунії оголосив вотум недовіри соціал-демократичному уряду на чолі з Віорікою Денчіле. Під час голосування в четвер, 10 жовтня, це рішення підтримало 238 депутатів та сенаторів за необхідних 233, передає інфоагенція дpa.

За вотум недовіри висловилися шість опозиційних партій. Найбільше цей крок підтримували представники Національної ліберальної партії. Уряду Денчіле закинули зокрема некомпетентність, брак державних інвестицій і недостатнє використання наявних коштів ЄС.

З серпня цього року зокрема після розпаду урядової коаліції, яку залишили члени партії Альянс лібералів і демократів (ALDE), Денчіле неодноразово намагалася врятувати свій пост та очолюваний нею уряд. Соціал-демократична партія має в своєму розпорядженні 205 з 465 місць у парламенті, нагадує інфоагенція AFP.

10 листопада в Румунії заплановані президентські вибори,

під час яких чинний глава держави Клаус Йоганніс теж висуватиме свою кандидатуру. Якщо жоден з кандидатів не зуміє набрати більше 50 відсотків голосів, тоді 24 листопада відбудуться повторні вибори.

У ПОЛЬЩІ НА ПАРЛАМЕНТСЬКИХ ВИБОРАХ ВПЕВНЕНО ПЕРЕМАГАЄ ПРАВЛЯЧА ПАРТІЯ "ПРАВО І СПРАВЕДЛИВІСТЬ"



За результатами підрахунку 91 відсотка виборчих бюлетенів, на парламентських виборах у Польщі, що відбулись у неділю, 13 жовтня, перемагає правляча партія "Право і справедливість" (ПіС), очолювана Ярославом Качинським. Її підтримали понад 45 відсотків виборців, повідомляє державна виборча комісія.

Таким чином, підтримка ПіС зросла на 7 відсотків у порівнянні з результатами виборів 2015 року, коли партія Качинського здобула підтримку 38 відсотків польських виборців. Цей результат дає ПіС усі шанси на більшість у нижній палаті польського парламенту - Сеймі, зазначає агенція AP.

Правляча партія "Право і справедливість" користується високою підтримкою виборців через соціальні реформи, проведені нею за останні роки. Одночасно її критикують за надто сильну націоналістичну позицію, підтримку законів, які обмежують свободу ЗМІ і незалежність правосуддя, а також провокацію насильства проти ЛГБТ-спільноти.

Другий результат, за поперед-

німи підсумками голосування, отримує опозиційний альянс "Громадянська коаліція", що здобуває близько 27 відсотків голосів виборців. Союз демократичних лівих сил (SLD) з близько 12 відсотками та Польська коаліція з Польської селянської партії (PSL) і руху Kukiz з 9 відсотками мають третій та четвертий результат відповідно.

Також до парламенту ймовірно потрапляє новостворена ультрарадикальна політична партія "Конфедерація", відома своєю відкритою антисемітською та гомофобною риторикою. Її попередній результат на даний час складає 6,8 відсотка підрахованих голосів.

ПОСЛИ КРАЇН ЗАХОДУ ЗАНЕПОКОЄНІ ЧЕРЕЗ СУДОВУ РЕФОРМУ В УКРАЇНІ



Посли Канади, Великобританії, Німеччини та Євросоюзу занепокоєні законопроектом про реформу судової системи в Україні. Про це йдеться у їхньому спільному зверненні до голови Верховної Ради Дмитра Разумкова, копії якого направлено також, зокрема, прем'єру Олексію Гончаруку та голові Офісу президента України Андрію Богдану.

"Ми схвалюємо і підтримуємо високий рівень амбіцій, який демонструє новий уряд України. Ми поділяємо Вашу думку, що судова реформа лежить в основі успішної трансформації України", - йдеться у заяві послів, датованій вівторком, 15 жовтня, текст якої наводить "Судебно-юридическая газета". У той же час послы зазначають, що турбуються з приводу "відповідності деяких елементів законопроекту принципам незалежності суддів".

Серед зауважень послів, зокрема, запланований повторний відбір суддів Верховного Суду та скорочення його кількості "без чіткої процедури та в незрозумілий термін", а також передбачуване підпорядкування нової Вищої кваліфікаційної комісії суддів (ВККС) нереформованій Вищій раді правосуддя (ВРП). Також дипломати вважають, що вимоги щодо створення конкурсної комісії з

відбору членів ВККС та Комісії з питань доброчесності та етики при ВРП, включаючи умови участі та залучення міжнародних експертів, повинні бути переглянуті.

Як зазначається, послы західних держав пропонують зустрітися з українською владою, "щоб з'ясувати, чому деякі з наших питань щодо цього законопроекту можуть мати великі ризики для реформи" та обговорити можливі альтернативні рішення.

"Ми також рекомендуємо вам співпрацювати з Венеціанською комісією для повного забезпечення відповідності закону нашим загальним цінностям", - йдеться у заяві.

Нагадаємо, Верховна Рада у середу, 16 жовтня, ухвалила законопроект номер 1008, яким запроваджується так звана судова реформа президента Володимира Зеленського. Законопроект підтримали лише члени фракції "Слуга народу" та низка позафракційних депутатів. Інші фракції голосували "проти".

Документ, зокрема, передбачає скорочення кількості суддів Верховного Суду України двічі - з 200 до 100, а також - розпуск чинного складу ВККС і скорочення кількості її членів з 16 до 12. Також Рада створила комісію з питань доброчесності. Вона матиме повноваження ініціювати притягнення до дисциплінарної відповідальності суддів, членів ВККС і Вищого суду правосуддя, ініціювати їхнє звільнення та стежити за доброчесністю суддів Верховного Суду.

НА ВИБОРАХ У ШВЕЙЦАРІЇ ЛІДИРУЮТЬ КОНСЕРВАТОРИ, ЗЕЛЕНІ ПОСИЛИЛИ ПОЗИЦІЇ



На парламентських виборах у Швейцарії, що відбулися в неділю, 20 жовтня, перемагає націонал-консервативна Швейцарська народна партія (ШНП). Згідно з оприлюдненими увечері даними попереднього підрахунку, ця політична сила набирає близько 26 відсотків голосів. Утім, для ШНП це означає погіршення результату приблизно на три відсотки порівняно з парламентськими виборами 2015 року, повідомляє інформагенція dpa.

Друге місце, за цими даними, посідають соціал-демократи з 16,6 відсотка, а третє - ліберали з 15,3 відсотка голосів.

Істотне посилення Зелених. Значущим на цих парламентських виборах стало помітне зростання популярності політсил, котрі виступають за політику, спрямовану на захист довкілля. За даними попереднього підрахунку, Зелені здобувають близько 13 відсотків голосів, посідаючи четверте місце.

Таким чином, вони можуть випередити Християнсько-демократичну народну партію Швейцарії, що належала до чотирьох правлячих партій у цій країні. Християнські демократи здобувають близько 12 відсотків.

Зелені вже заявили про свої претензії на місце в уряді країни, яке можуть втратити

християнські демократи, зазначає агентство AFP. Нинішній результат Зелених майже на 6 відсотків перевищує їхній показник на виборах 2015 року. Уряд країни, який складається з семи членів, упродовж десятиліть формували чотири найбільші партії.

Також значно покращила свій результат порівняно з попередніми виборами Зелена ліберальна партія. Вона сповідує ліберальну економічну політику, але з акцентом на захист довкілля. Згідно з попередніми даними, ця політична сила набирає 7,9 відсотка голосів, що більш ніж на три відсотки перевищує результат 2015 року.

На цих виборах близько 5,4 мільйона наділених правом голосу громадян Швейцарії мали обирати 200 депутатів Національної ради та 46 членів Ради кантонів. Явка на виборах, за попередніми даними, становила 46 відсотків.

БРИТАНСЬКИЙ ПАРЛАМЕНТ 21 ЖОВТНЯ МОЖЕ ЗНОВУ ГОЛОСУВАТИ ЗА УГОДУ ПРО BREXIT



Прем'єр-міністр Великобританії Борис Джонсон має намір у понеділок, 21 жовтня, знову винести на голосування у парламенті угоду з Брюсселем про вихід країни з Євросоюзу. Чи відбудеться голосування, спікер парламенту Джон Берков вирішить у другій половині дня, повідомила агенція AFP.

19 жовтня Палата громад парламенту Великобританії після багатогодинних дебатів вирішила відкласти голосування щодо схвалення нової угоди про Brexit. Голосування відкладено до того часу, поки не буде ухвалено законодавство, що регулює вихід країни з ЄС. Джонсон пообіцяв внести відповідний законопроект на голосування вже 21 жовтня.

Після перенесення голосування про угоду Джонсон відправив у Брюссель два листи. В одному він формально попросив про відстрочку Brexit, але в іншому виступив проти затримки виходу країни з ЄС. Лондон та Брюссель досягли домовленостей щодо угоди про Brexit 17 жовтня. Вона передбачає, що до кінця 2020 року умови торгівлі між Великобританією та ЄС не зміняться. Після цього країна має вийти з європейського митного союзу, тоді як Північна Ірландія залишатиметься в загальному ринку з Євросоюзом.

УРЯД ЛІВАНУ УХВАЛИВ ПАКЕТ РЕФОРМ НА ТЛІ МАСОВИХ ПРОТЕСТІВ

Уряд Лівану у понеділок, 21 жовтня, підтримав план реформ, запропонований прем'єр-міністром країни Саадом Харірі. Таким чином керівництво країни хоче заспокоїти протестувальників, які беруть участь у масових акціях проти корупції та непотизму, повідомляє агенція новин дра.

Ухвалені урядом заходи передбачають скорочення зарплат міністрів і парламентарів удвічі. Також планується закриття або об'єднання деяких державних установ. Крім того, прем'єр Харірі пообіцяв не запроваджувати нові податки в наступному році. За його твердженнями, саме демонстрації посприяли затвердженню пакета реформ.

Утім, протестувальники у столиці країни Бейруті були незадоволені оголошеними Харірі реформами та вимагали відставки уряду. Протестувальники казали, що не довіряють кабінету міністрів, назвавши запропоновані реформи "знеболювальним".

Протести в Лівані почалися 17 жовтня після того, як уряд країни оголосив про



запровадження збору на користування месенджерами, як-от Whats-App, для здійснення телефонних дзвінків. Збір мав становити в перерахунку 0,20 долара США на день. Згодом уряд скасував це рішення, однак протести не припинилися. 18 жовтня прем'єр-міністр Лівану Саад Харірі пообіцяв громадянам під час телевізійного звернення покращення ситуації.

Як повідомлялося, реагуючи на вимоги вулиці, урядову коаліцію залишила християнська партія "Ліванські сили". Від портфелів в уряді відмовилися віцепрем'єр-міністр та кілька міністрів від цієї партії.

НЕТАНЬЯХУ НЕ ВДАЛОСЯ СФОРМУВАТИ НОВИЙ УРЯД ІЗРАЇЛЮ



Прем'єр-міністр Ізраїлю Бін'ямін Нетаньяху в понеділок, 21 жовтня, повернув президенту країни Реувену Рівліну мандат на створення коаліційного уряду, не змігши заручитися підтримкою достатньої кількості парламентарів.

У пресслужбі президента Ізраїлю повідомили, що Реувен Рівлін тепер доручить формування уряду політичному

опонентові Нетаньяху, лідерів партії "Кахоль-Лаван" ("Синьо-білі") Бені Ганцу та надасть йому для цього передбачені законом 28 днів, інформує агентство новин дpa.

Нагадаємо, це була друга за останні п'ять місяців невдала спроба Нетаньяху сформувати уряд. Після парламентських виборів у квітні він не зміг у відведений законом термін домовитися про створення коаліції, тож Кнесет довелося розпустити й призначити повторне голосування на 17 вересня.

У результаті виборів до Кнесету блок партій "Кахоль-Лаван" отримав на одне місце більше, ніж партія Нетаньяху "Лікуд". Згідно з остаточними результатами голосування, "Лікуд" здобув 32 мандати, а "Ка-

холь-Лаван" - 33. Водночас Нетаньяху мав більшу підтримку в парламенті - за його кандидатуру на посаду глави нового уряду висловилися 55 депутатів, а на підтримку Ганца - 54. Після цього президент Ізраїлю закликав обидві найбільші партії до формування широкої коаліції. Бін'ямін Нетаньяху також запропонував "Кахоль-Лавану" сформувати коаліцію,

зазначивши, що іншого варіанту не існує. Однак Бені Ганц заявив, що його політична сила отримала в Кнесеті на одне місце більше, тому посаду голови уряду має обійняти саме він. Він також відхилив можливість формування уряду на чолі з Нетаньяху, назвавши як причину обвинувачення проти чинного прем'єра в корупції.

ЦУКЕРБЕРГ ЗНАЄ ПРО ПЛАНИ РФ, КИТАЮ ТА ІРАНУ ЩОДО ВТРУЧАННЯ У ВИБОРИ



Засновник соціальної мережі Facebook Марк Цукерберг попередив, що, за його даними, Росія, Іран та Китай продовжуватимуть спробувати втручання у вибори в інших країнах в 2020 році. Про це він заявив в інтерв'ю NBC, опублікованому в понеділок, 21 жовтня. "Ми продовжуємо спостерігати за розвитком їхньої тактики", - заявив Цукерберг, згадавши про сигнали, які свідчать про те, що ці країни "мають намір взяти активну участь в майбутніх виборах".

Водночас, за словами глави Facebook, соцмережа зміцнила механізми захисту від такого втручання. "Ми зіграли певну роль в захисті від втручання в усі великі вибори світу, починаючи з 2016 року, - у Франції, Німеччині, в цілому по ЄС, в Індії, Мексиці та Бразилії", - заявив Цукерберг. Він попередив про те, що системи захисту

соцмережі "набагато більш просунуті, ніж в минулому". Наприкінці вересня технічний директор Facebook Майк Шрепфер заявив, що компанія очікує втручання іноземних суб'єктів в вибори президента США в 2020 році за допомогою цієї соцмережі. При цьому Шрепфер впевнений, що методи впливу на вибори через Facebook будуть іншими, ніж в 2016 році. Він зазначив, що його завдання полягає в захисті користувачів від поширення ненависті і пропаганди за допомогою штучного інтелекту.

ЩО ПРОВАЛ НА ВИБОРАХ У ТЮРИНГІІ ОЗНАЧАЄ ДЛЯ МЕРКЕЛЬ ТА ЇЇ УРЯДУ



30 відсотків - менше третини голосів виборців - отримали 27 жовтня на виборах до парламенту федеральної землі Тюрингія разом узяті партії так званої "великої коаліції", яка нині перебуває при владі в Німеччині. Федеральний уряд на чолі з Ангелою Меркель (Angela Merkel), нагадаємо, формують консервативний блок ХДС/ХСС (Християнсько-демократичний і Християнсько-соціально-демократичний союзи) і Соціал-демократична партія Німеччини (СДПН).

30 відсотків - це антирекорд. Адже ще в попередньому скликанні (2013 - 2017) партії "великої коаліції" мали у Бундестазі таку величезну перевагу,

що великодушно погодилися розширити права опозиційних фракцій, які не отримали навіть п'ятої частки депутатських мандатів.

Що сталося...

Для консерваторів підсумки земельних виборів у Тюрингії (лише 21,8 відсотка) особливо болючі. Адже впродовж 24 років після об'єднання Німеччини вони беззмінно правили в цій східнонімецькій землі, іноді навіть самостійно, маючи в ландтазі - земельному парламенті - абсолютну більшість. ХДС був тут найсильнішою партією востаннє на виборах в 2014 році. Владою, однак, консерваторам тоді довелося поступитися представнику посткомуністичної Лівої партії Бодо Рамелову (Bodo Ramelow), який зумів сформувати земельний уряд більшості, запросивши в нього соціал-демократів і Зелених. Цього разу на перше місце (31 відсоток) вийшла Ліва партія, а ХДС опустився одразу на третє. Друге з результатом в 23,4 відсотка посіла правопопулістська "Альтернатива для Німеччини" (АДН).

... і що буде в Тюрингії Харизматичний Рамелов здобув на цих виборах перемогу й зазнав поразки одночасно. Його особистий рейтинг - поза конкуренцією, але ось партнери по коаліції підкачали, тому уряд Тюрингії втратив більшість у ландтазі. Яким буде наступний - поки що незрозуміло.

АДН у ньому участі точно не братиме, оскільки співпрацю з правими популістами всі інші партії виключають, а ХДС не хоче йти на союз з Лівою

партією. Така коаліція консерваторів і посткомуністів і справді була б для Німеччини екзотикою, яку важко уявити. Нехай навіть сам Бодо Рамелов - зовсім нетиповий представник Лівої партії. Він, швидше, прагматичний лівий центрист. Примітно, що на його передвиборних плакатах часом взагалі був відсутній логотип Лівої партії. Але поспішати йому нікуди. У Тюрингії є одна особливість. На відміну від більшості інших федеральних земель її конституція не встановлює терміну після виборів, упродовж якого має бути сформовано новий уряд. Так що Бодо Рамелов і його міністри на невизначений час залишаться на своїх посадах.

Не виключено, що його "тимчасовий" уряд переживе навіть кабінет міністрів Ангели Меркель. Якщо поразка ХДС, лідером якого вона була тривалий час, стала вкрай неприємним сюрпризом, то партнери консерваторів по федеральному уряду - соціал-демократи - вже давно перебувають у вільному падінні. У Тюрингії за них не проголосував навіть один з десяти виборців. Результат СДПН - 8,2 відсотка.

Найстаріша німецька партія переживає глибоку кризу. Причиною, на думку багатьох в СДПН, є саме участь в уряді Меркель, яка "задушила" соціал-демократів в своїх обіймах. Нині у партії триває процес виборів нового керівництва - майбутніх співголів партії. У фінальній тур вийшли дві пари: одна, яка виступає за продовження участі в уряді Меркель, друга ставиться до цієї коаліції

критично, вважаючи, що у СДПН більше шансів оговтатися від кризи в опозиції.

Хто поведе ХДС на наступні вибори?

Після виборів у Тюрингії ризик розвалу уряду Меркель став ще вищим. Якщо це справді станеться, то головною політичною інтригою Німеччини стане питання про те, хто поведе за собою консерваторів на дострокові вибори. Меркель ще одне своє висування виключила. Поки що вважається, що кандидатом у канцлери (на дострокових виборах або виборах чергових у 2021 році) має стати її "кронпринцеса" Аннегрет Крамп-Карренбауер (Annegret Kram-Karrenbauer). У грудні 2018 року вона очолила ХДС, замінивши на цій посаді Ангелу Меркель, а згодом обійняла посаду міністерки оборони.

На неї християнські демократи поклали великі надії, але зірка спадкоємиці Ангели Меркель, схоже, почала заходити, ще не зійшовши. Втрати ХДС спочатку на виборах у вересні в Бранденбурзі, а тепер в Тюрингії в партії записують на її рахунок. Серед християнських демократів зростають сумніви, чи підходить Крамп-Карренбауер на роль кандидатки в канцлери. Молодіжна організація ХДС вже зажадала провести з цього питання внутрішньопартійний референдум, переможцем якого цілком може виявитися не вона, а її нещодавній головний конкурент у боротьбі за посаду лідера партії Фрідріх Мерц (Friedrich Merz).

Двопартійний уряд у Німеччині - безнадійна справа

Але хто б не повів християнських демократів на дострокові

або чергові парламентські вибори, підсумки цілої серії земельних виборів показують, що формування двопартійного уряду, що донедавна було стандартною ситуацією, стає в Німеччині майже безнадійною справою. У шести з 16 федеральних земель ФРН уряд вже нині трипартійний. Незабаром - після завершення формування правлячих коаліцій у Бранденбурзі та Саксонії - їх стане вісім.

Ось і на федеральному рівні, за опитуваннями, шанс на мінімальну перевагу в Бундестазі міг би отримати лише один варіант двопартійної коаліції - консерваторів із Зеленими. Всі інші політично реалістичні комбінації потребують участі у наступному уряді Німеччини як мінімум трьох партій.

АКТИВІСТА ВОНГА НЕ ДОПУСТИЛИ ДО МІСЦЕВИХ ВИБОРІВ У ГОНКОНГУ



Адміністрація Гонконгу у вівторок, 29 жовтня, виключила кандидатуру активіста-правозахисника Джошуа Вонга зі списку кандидатів, допущених до участі в місцевих виборах, що мають відбутися в листопаді. Сам Вонг піддав це рішення критиці та назвав його актом політичної цензури.

З-поміж понад 1100 осіб, які висунули свої кандидатури, лише Вонга зняли з виборів. Адміністрація обґрунтувала своє рішення тим, що Вонг виступав

за право на самовизначення Гонконгу, а самовизначення "або ж підтримка незалежності Гонконгу несумісні з конституційним та правовим статусом особливого регіону", цитує агентство новин дра.

Нагадаємо, що активіст з часів "революції парасольок" 2014 року є обличчям демократичних сил у Гонконгу, проте не відіграє провідної ролі в цьогорічних протестах, які тривають понад пів року. Утім, його зустріч з міністром закордонних справ ФРН у вересні в Берліні спровокувала гнівну реакцію Пекіна та охолодження німецько-китайських відносин.

В УКРАЇНІ СКОРОТЯТЬ ШТАТ РАЙОННИХ АДМІНІСТРАЦІЙ НА ТРЕТИНУ



Український уряд вирішив скоротити штат районних державних адміністрацій (РДА) на 18449 позицій. Про це повідомив міністр Кабінету міністрів України Дмитро Дубілет у четвер, 31 жовтня. "Рішення про скорочення було непростим, але необхідним. Ми маємо суттєво підвищити ефективність роботи державних органів", - написав Дубілет на своїй сторінці в соціальній мережі Facebook.

За словами Дубілета, протягом останнього місяця уряд проаналізував усі функції РДА. Він пояснив скорочення низкою причин, серед яких дублювання частини функцій з

об'єднаними територіальними громадами (ОТГ), застарілість та неефективність частини функцій, можливість перенесення частини функцій на вищій рівень та можливість об'єднати частину функцій.

Водночас міністр наголосив, що тих, хто потрапляє під скорочення, повідомлять за два місяці і виплатять їм усі компенсаційні витрати, зокрема за невикористані щорічні відпустки. Крім того, як запевняє Дубілет, Кабмін працює із службою зайнятості над тим, щоб знайти кожному держслужбовцю нову роботу до моменту звільнення. Також Кабмін із міністерством цифрової трансформації та міністерством економіки уряд у січні має намір запустити курс із ІТ-грамотності. За задумом, він має дати змогу держслужбовцям безкоштовно навчитися цифровим навичкам і стати більш конкурентоспроможними на ринку праці.

ГРЕЦЬКИЙ ПАРЛАМЕНТ ПОЛЕГШИВ ПРОЦЕДУРУ РЕАДМІСІЇ МІГРАНТІВ



Грецький парламент переважно більшістю голосів ухвалив

вранці у п'ятницю, 1 листопада, зміни до міграційного законодавства країни, які полегшать процедуру реадмісії мігрантів до країн, з яких вони прибули, зокрема до Туреччини. Про це повідомляє інформація агенція дpa.

Згідно з повідомленням, метою консервативного уряду Греції на чолі із прем'єром Кіріакосом Міцотакісом є пришвидшення розгляду заявок на отримання притулку та повернення мігрантів в рамках угоди щодо біженців, укладеної між ЄС та Туреччиною. Завдяки ухваленим змінам, до кінця року близько 20 тисяч прохачів притулку будуть повернені з території грецьких островів у Егейському морі на турецький берег, пише дpa.

Прем'єр зазначив, що відтепер усі заявки на отримання притулку розглядатимуться не довше шести місяців, замість дев'яти, а відмова від співпраці з грецькими урядовими службами автоматично кваліфікуватиме заявку як необґрунтовану.

вану.

Він також звернувся до країн-членів ЄС із закликом

розділити із Грецією частину навантаження, пов'язаного з потоком біженців, що дістаються країни морем з Туреччини. "Європейська солідарність - це не те, що можна окремо замовити у меню", - заявив Міцотакіс.

Пропозиція уряду ще до ухвалення наразилася на критику опозиції та гуманітарних організацій. За їхніми словами, урядові зміни до міграційного законодавства завадять реалізації права біженців на повноцінну перевірку їхньої заявки на отримання притулку.

На грецьких островах Егейського моря зараз перебувають близько 35 тисяч мігрантів. Якщо у квітні їхня кількість скоротилася до 14 тисяч, то зараз кількість новоприбулих шукачів притулку швидко зростає. Лише 30 жовтня стало відомо, що за дві доби на грецькі острови у егейському морі прибули майже 800 мігрантів. Це найвища цифра з моменту підписання угоди про реадмісію біженців між Європейським Союзом та Туреччиною у березні 2016 року.

Грецькі табори для біженців на цих островах розраховані на навантаження у близько сім тисяч осіб.

ПАРЛАМЕНТ РУМУНІЇ ЗАТВЕРДИВ НОВИЙ УРЯД ЛЮДОВІКА ОРБАНА



Парламент Румунії затвердив новий уряд країни на чолі з прем'єр-міністром Людовіком Орбаном. У понеділок, 4 листопада, за формування кабінету у складі 17 міністрів та його очільника віддали голоси 240 депутатів, повідомила агенція д-ра. Орбан керуватиме урядом країни до нових виборів, які відбудуться наступного року.

Призначення нового уряду відбулось після того, як 10 жовтня парламент Румунії оголосив вотум недовіри соціал-демократичному уряду на чолі з Віорікою Денчіле. Її кабінету закидали, зокрема, некомпетентність, брак державних інвестицій і недостатнє використання наявних коштів ЄС.

Голосування за новий уряд відкрило шлях до висунення нового кандидата від Румунії на посаду єврокомісара. Минулого разу висунення румунського представника закінчилося невдало - 30 вересня комітет з правових питань Європарламенту відхилив кандидатуру Ровани Плумб, яка претендувала на посаду комісара з питань транспорту. Євродепутати були занепокоєні її кредитами на суму майже мільйон євро.

Після того, як євродепутати також відхилили кандидатури від Угорщини та Франції, Європарламент вирішив на місяць відкласти початок роботи нового складу Єврокомісії, що мала стартувати 1 листопада.

Глава служби офіційних представників Єврокомісії під керівництвом Урсулою фон дер Ляен (Ursula von der Leyen) мандата 2019-2024 років Ерік Маммер повідомив, що не може оголосити дату початку роботи комісії. "Немає зафіксованого

графіка. І не нам належить його оголошувати, тому що це прерогатива Європейського парламенту", - пояснив він, однак додав, що комісія таки може почати працювати 1 грудня.

СУДОВА РЕФОРМА У ПОЛЬЩІ ПОРУШИЛА ЗАКОНОДАВСТВО ЄС - ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СУД



Європейський суд у Люксембурзі у вівторок, 5 листопада, ухвалив рішення, що Польща порушила законодавство Євросоюзу, ухваливши судову реформу, яка знижує пенсійний вік для суддів у звичайних судах, повідомляє агентство д-ра.

Як зауважує агенція, польський уряд вже вніс зміни до цих реформ під тиском Єврокомісії, яка подала відповідний позов проти Варшави. Однак у вирокі суду немає посилань на ці зміни.

Ухвалені раніше правлячою консервативною партією "Право і справедливість" судові реформи знизили пенсійний вік суддів нижчих інстанцій з 67 до 65 років для чоловіків та 60 років для жінок. Водночас ці зміни також надали міністру юстиції повноваження підвищувати вік виходу на пенсію для окремих суддів.

Судді в Люксембурзі дійшли до висновку, що ці зміни суперечать принципу рівності заробітної плати для чоловіків і жінок, а також можуть викликати

сумніви щодо незалежності судової влади.

Нагадаємо, у 2017 році у Польщі було знижено пенсійний вік для суддів, зокрема верховного суду Польщі. Тоді на пенсію мали піти усі судді, яким виповнилося 65 років, хоча раніше пенсійний вік було встановлено на рівні 70 років. Відповідна норма торкнулася 27 із 72 суддів, у тому числі голови Верховного суду Польщі. Ті ж, хто бажав продовжити роботу суддею, мали, за законом, подати прохання президентові Польщі Анджею Дуді.

Єврокомісія звернулася з позовом до Європейського суду, оскільки вбачала у цих положеннях порушення європейських принципів функціонування судової влади. У жовтні 2018 року суд в Люксембурзі наказав негайно призупинити дію положень польського законодавства щодо зниження пенсійного віку суддів. Польща цю вимогу виконала. Європейський суд продовжив розгляд справи.

У червні Суд ЄС постановив, що законодавство Польщі про зниження пенсійного віку для суддів Верховного суду суперечить нормам ЄС.

НА ПРОЄКТ "ДЕРЖАВА В СМАРТФОНІ" КОШТИ В ДЕРЖБЮДЖЕТ-2020 НЕ ЗАКЛАДЕНІ - МІНІСТР



На проект "країна в смартфоні" гроші в державному бюджеті

на 2020 рік не закладені. Про це у вівторок, 5 листопада, повідомив віцепрем'єр-міністр - міністр цифрової трансформації України Михайло Федоров.

"На державу в смартфоні (додаток, портал, оцифровку пріоритетних послуг, навчання цифрових навичок тощо) бюджет не закладено. Є 30,8 мільйона гривень на підтримку поточних систем (сайти, сервери, шини), які працювали і раніше", - написав він на своїй сторінці у Facebook.

Міністр зазначив, що все одно планує працювати з обмеженими ресурсами. "Роблю ставку на ефективну команду і міжнародно-технічну допомогу, державно-приватне партнерство, волонтерство. У нашому напрямку, на даному етапі розвитку країни, потрібно вміти досягати мети з обмеженим ресурсом. А діджиталізація - це ефективність, трансформація, та, сподіваюсь, вплив на збільшення бюджету на 2021 рік", - зазначив Федоров.

Раніше міністерство цифрової трансформації планувало створити єдиний портал цифрових сервісів "Дія". Передбачалось, що за три роки взаємодія громадян з державою має вестись на цьому порталі.

У червні 2019 року Михайло Федоров ще як радник президента Володимира Зеленського розповідав DW про плани команди щодо "держави в смартфоні". Йшлося про відкриття понад 70 електронних послуг, аудит реєстрів, запровадження е-ідентифікацій та е-резиденства в Україні.

При цьому останні ініціативи Федоров мав намір

запровадити перед проведенням перепису населення: "Щоб не вийшло так, що ми людей незрозуміло як переписали, а потім почали видавати їм електронні підписи. Ми хочемо все це поєднати". 5 листопада в Києві заявили, що перепис населення України проведуть листопаді-грудні 2020 року.

Федоров у розмові з DW також говорив про те, що в кожній облдержадміністрації працюватиме заступник губернатора з питань цифровізації. І припустив, що "через п'ять років в Україні відбудуться перші електронні вибори".

ЗЕЛЕНСЬКИЙ ПРОСИТЬ УРЯД РОЗРОБИТИ "СТАНДАРТИ НОВИН" ДЛЯ ЗМІ



Президент України Володимир Зеленський вимагає від уряду до кінця року написати та подати до Верховної Ради законопроект про вимоги і стандарти новин. Відповідний указ у суботу, 9 листопада, оприлюднила пресслужба президента. Згідно із документом, Кабінет міністрів України має розробити та внести на розгляд Верховної Ради низку законопроектів, що регулюватимуть

діяльність масмедіа в країні. Ці законопроекти мають містити "положення про вимоги і стандарти новин", механізми запобігання поширенню недостовірної інформації та її спростування, зазначається в тексті указу.

Також Зеленський очікує від уряду розробку законопроектів, які заборонять фізичним та юридичним особам країни-агресора володіти та фінансувати ЗМІ в Україні та посилять відповідальність за порушення законодавства про інформацію.

Цю ініціативу українського президента вже розкритикував голова Національної спілки журналістів (НСЖУ) Сергій Томі-

ленко. Він назвав пропозиції Зеленського "драконівськими" та такими, що не мають нічого спільного зі зміцненням держави.

"Зміни до інформаційного законодавства повинні проходити через широкі публічні дискусії. І знаходити підтримку і розуміння як у журналістів та медіадіячів, так і у міжнародних інститутів", - зазначив Томі-

Він упевнений, що пріоритетом для влади має бути захист прав журналістів та створення економічних стимулів для розвитку масмедіа, а не кримінальна відповідальність для медійників.

Томіленко також зазначив, що чинне законодавство дає українським правоохоронцям достатньо повноважень для боротьби з недостовірною інформацією, маніпуляціями та впливом Росії на український інформаційний простір, а неефективність цієї боротьби є питанням компетентності чиновників і співробітників спецслужб.

У ЄВРОПАРЛАМЕНТІ ЗАПУСТИЛИ МАЙДАНЧИК ДЛЯ ПІДТРИМКИ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ



У стінах Європарламенту обговорили ініціативу, спрямовану на підтримку євроінтеграції України, Грузії та Молдови. Пропозицію так званої "Стратегії трійки 2030" презентував на першій зустрічі "Форуму східного сусідства ЄС" у вівторок, 12 листопада, євродепутат від Литви Андрюс Кубілюс. Про це повідомляє кореспондент DW.

"Сьогодні ми опинилися в критично важливій точці, коли ми повинні запровадити додаткові довгострокові інструменти у нашій стратегії допомогти людям з трійки країн, які мають асоціацію з ЄС, аби підтримати їхню мотивацію та імпульс до реформ на наступну декаду, до 2030 року", - йдеться в пропозиції Кубілюса. "Стратегія трійки 2030" і має, на його думку, допомогти підтримати мотивацію в суспільстві в Україні, Грузії та Молдові продовжувати "необхідні та болючі реформи".

За задумом євродепутата, цю стратегію втілюватимуть у життя інституції ЄС і низка держав-членів Євросоюзу, які захочуть приєднатися до ініціативи. Одна з цілей стратегії -

привабити більше інвестицій в Україну, Грузію та Молдову. Допомогти в цьому мають конкретні ініціативи, наприклад великі інфраструктурні проекти.

Розрізнення між країнами "Східного партнерства"

Андрюс Кубілюс переконаний, що успіхи в цих трьох країнах, які мають угоди про асоціацію з ЄС, створять додаткові

стимули, щоб обрати шлях євроінтеграції, для інших трьох країн "Східного партнерства", тобто Азербайджану, Білорусі та Вірменії.

Представники Єврокомісії, які взяли участь у зустрічі, привітали пропозиції Кубілюса, адже в ЄС вже тривають дискусії щодо майбутнього "Східного партнерства". Щоправда, Люк Девінь, який очолює напрям Росії, країн "Східного партнерства" та Центральної Азії в зовнішньополітичному відомстві ЄС, застеріг: яким би не було бажання винагородити "найкращих друзів", "Східне партнерство", на його думку, треба зберегти як єдину програму.

У той же час керівник генерального директорату Єврокомісії з політики сусідства Крістіан Даніельсон зауважив, що розрізнення між Україною, Грузією та Молдовою, з одного боку, та Азербайджаном, Білоруссю та Вірменією, з іншого, вже є. Проте з усіма шістьма країнами, на його думку, треба співпрацювати в сферах розвитку економіки, посилення верховенства права та боротьби з корупцією, а також безпеки.

Що таке "Форум східного сусідства ЄС"?

Цей форум започаткував Андрюс Кубілюс, який сходить до фракції Європейської народної партії. Він пояснює, що це - "неформальна платформа всередині Європарламенту для того, аби більш інтенсивно обговорювати питання "Східного партнерства". Кубілюс, який раніше був прем'єр-міністром Литви, обрався до Європарламенту цього року. Там у нього відразу склалося враження браку повноцінних дискусій щодо

"Східного партнерства", сказав політик у коментарі DW. За його словами, форум підтримуватиме всі зусилля, які допомагатимуть східним сусідам ЄС на шляху реформ, необхідних для євроінтеграції.

На зустріч форуму прийшов ряд євродепутатів, зокрема поляки Вітольд Ващиковський і Анна Фотига, латвійка Сандра Калнієте, німець Гельмут Гойкінг, а також дипломати, експерти та інші зацікавлені - загалом близько 100 людей.

МІЖНАРОДНІ СПОСТЕРІГАЧІ НЕ ВИЗНАЛИ ВИБОРИ У БІЛОРУСІ ВІЛЬНИМИ І ДЕМОКРАТИЧНИМИ



Міжнародні спостерігачі розкритикували проведені в Білорусі парламентські вибори. Глава місії спостерігачів Бюро з демократичних інститутів і прав людини (БДІПЛ) ОБСЄ Корієн Йонкер у понеділок, 18 листопада, заявила, що під час виборів у ряді випадків обмежувалися основоположні свободи виборців. "Ми стали свідками низки серйозних обмежень щодо основоположних свобод, які закріплені в національному законодавстві. Йдеться про ті, які гарантуються конституцією", - наголосила глава місії, цитує агенція новин "Інтерфакс".

Свою чергою спеціальна координаторка і керівниця короткострокової місії спостерігачів ОБСЄ Маргарета Седерфельт

зазначила, що при підрахунку голосів на виборах в Білорусі спостерігалися процедурні проблеми. "У день виборів ми відзначили серйозні процедурні проблеми при підрахунку голосів, що викликає певні побоювання щодо того, наскільки чесно підраховувалися голоси", - сказала вона.

Тим часом місія спостерігачів від СНД визнала вибори у Білорусі вільними, демократичними і такими, що і відповідають конституції країни.

Лукашенко не переживає через реакцію Заходу

Президент Білорусії Олександр Лукашенко напередодні заявив, що якщо Захід не визнає парламентські вибори в країні, це свідчатиме про заангажованість західних політиків. "Це їхнє право. Я буду дуже розчарований їхньою заангажованістю", - сказав він. При цьому Лукашенко додав, що реакція Заходу не буде великою проблемою для нього. "Звісно, я переживаю за те, як сприймуть наші вибори і на Заході, і на Сході, і так далі. Але я з цього приводу паритися не звик", - сказав президент Білорусії.

Білоруські правозахисники також вважають, що проведені вибори не були вільними. "Ми в черговий раз не можемо сказати, що вибори в Республіці Білорусь проходили відповідно до міжнародних стандартів і білоруського національного законодавства, були вільними і демократичними", - заявив координатор кампанії "Правозахисники за вільні вибори" Володимир Лабкович.

Експерт білоруського "Центру європейської трансформації"

Андрій Єгоров вважає, що під час виборів було багато маніпуляцій. "Ми бачили звичні порушення, а також нові факти, такі як вкидання бюлетенів. Також ми спостерігаємо досить високий рівень дострокового голосування (понад 35 відсотків. - Ред). Він завжди був високим, але цього разу є парадоксально екстремальним. Вся система маніпуляцій та фальшування застосовувалася сьогодні, як це було і раніше", - зазначив він у коментарі DW.

Як повідомлялося, парламентські вибори у Білорусі відбулися 17 листопада. У нижню палату Національних зборів обрано представників Білоруської патріотичної партії, Республіканської партії праці і справедливості, Ліберально-демократичної партії, а також громадського об'єднання "Біла Русь". Всі вони підтримують політику влади. Жоден опозиційний кандидат до білоруського парламенту не пройшов.

ГЛАВУ УРЯДУ КАТАЛОНІЇ СУДЯТЬ ЧЕРЕЗ СИМВОЛІКУ РУХУ ЗА НЕЗАЛЕЖНІСТЬ



У Барселоні в понеділок, 18 листопада, розпочався суд над главою каталонського уряду Жоакімом (Кімом) Торрою. Його обвинувачують в непокорі, оскільки він не прибрав з урядової будівлі символіку прихильників незалежності регіону - жовті стрічки та банер із закликком звільнити

ув'язнених лідерів руху за незалежність.

Виборча комісія Іспанії у березні вимагала від каталонського уряду зняти цю символіку перед парламентськими виборами, що відбулися наприкінці квітня. Таким чином мав бути збережений політичний нейтралітет інституцій. Однак Торра двічі проігнорував цю вимогу.

Обвинувачення вимагає забронити Торрі обіймати виборні посади упродовж 20 місяців, а також оштрафувати на 30 тисяч євро.

Торра визнав, що не виконав розпорядження виборчої комісії. "Я не дотримувався (розпорядження. - Ред.) або, іншими словами, я не підкорився", - сказав він у суді, виступаючи каталонською мовою. Він додав, що органи з проведення виборів не мають "компетенції" наказувати зняти символіку, оскільки вони "не вищі за ієрархією", ніж глава уряду Каталонії, цитує агенція AFP.

Нагадаємо, в другій половині жовтня Каталонією прокотилася хвиля масових акцій протесту проти винесення судом вироків про тривале ув'язнення для колишніх каталонських урядовців та лідерів руху за незалежність регіону.

РОСІЯ СФАЛЬСИФІКУВАЛА ВТРУЧАННЯ УКРАЇНИ У ВИБОРИ В США - НУТ



Протягом декількох років Росія вела кампанію, спрямовану на те, щоб перекласти відповідальність за втручання РФ у вибори в США в 2016 році на Україну, повідомило в п'ятницю, 22 листопада, видання The New York Times.

За даними видання, співробітники розвідки РФ передавали фальсифіковані дані про "втручання" України російським і українським бізнесменам, а ті в свою чергу, надавали їх американським політикам і журналістам.

Згодом ця підроблена інформація дійшла до оточення президента США Дональда Трампа, яке спробувало використовувати її для захисту Трампа в ході підготовки демократами імпічменту, зазначається в матеріалі. Зокрема, адвокат глави Білого дому Рудольф Джуліані заявляв про докази українського втручання у вибори США. Свідчення ексрадниці Трампа по Росії

Раніше під час свідчень саме колишня радниця Трампа по Росії Фіона Гілл розкритикувала поширений ним же "вигаданий наратив", за яким Україна нібито втручалась в американські вибори.

Під час надання свідчень 21 листопада в комітеті з розвідки Палати представників США в рамках процедури імпічменту Трампа Гілл з упевненістю заявила про поширення теорії змови і "політично мотивованої брехні", яка служить інтересам Кремля. Гілл також вказала, що поширення неправдивої інформації відбулося, ймовірно, в ході кампанії, що проводиться російськими службами безпеки.

Секретний брифінг американських спецслужб і сенаторів Представники американських спецслужб на секретному брифінгу повідомили сенаторам та їхнім помічникам про кампанію Москви щодо фальсифікації доказів злому Україною серверів Демократичної партії в 2016 році. Вона тривала декілька років, пише The New York Times з посиланням на трьох американських посадовців.

За даними видання, секретний брифінг був також присвячений розвитку російської тактики втручання, зокрема, зростанню можливостей РФ ретельніше приховувати проведення таких операцій. Американські спецслужби вважають, що Москва може подвоїти свої зусилля під час виборчої кампанії 2020 року.

Нагадаємо, що демократи в Конгресі продовжують розслідування про можливе зловживання владою з боку президента Трампа, вважаючи, що він намагався використовувати іноземний уряд для того, щоб вплинути на результат президентських виборів 2020 року.

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 ВЕК, 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 "Києво-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

Notaris 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

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 № 4 від 22 жовтня 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 як українськими, так і зарубіжними вченими; обмін досвідом та результатами наукових досліджень між українськими та європейськими конституціоналістами завдяки двомовній політиці журналу

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»

Головний редактор: Олена Бориславська
Редактор електронної версії журналу: Євген Пілат
Відповідальний секретар: Вікторія Дубас
Випусковий редактор: Христина Слюсарчук
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 04.01.2020 р. Тираж 100 прим.
Друк: ТзОВ «Український часопис конституційного права»
Дизайн: Вікторія Дзиндра
Формат видання: 84×108/16