



КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ:

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

У НОМЕРІ:

- **АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС**

- ✓ *Створення спеціалізованого антикорупційного суду в Україні*

- **СУСПІЛЬНА ДУМКА**

- ✓ *Судова реформа:
З чого починали та до чого прийшли*

- ✓ *Першочергові завдання-тести
для Вищої ради правосуддя*

- ✓ *Чи отримують українці справедливу Феміду*

- **ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР**

- ✓ *Вища рада правосуддя*

- ✓ *Спецконфіскація*

- ✓ *Децентралізація*

№ 1 СІЧЕНЬ 2017

**КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС
В УКРАЇНІ:
ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ
№ 1 СІЧЕНЬ 2017**

Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів

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

Редакційна колегія:

О. Онищенко, академік НАН України, радник Президії НАН України,
почесний генеральний директор НБУВ
(головний редактор);

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

Т. Гранчак, д-р наук із соц. комунікацій (відповідальний секретар);

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

Ю. Половинчак, заввідділу обслуговування інформаційними ресурсами НЮБ;

Л. Галаган, директор Фонду Президентів України

Заснований у 2014 році

Видається один раз на місяць

Передрук – тільки з дозволу редакції

З повнотекстовою версією видання
можна ознайомитись на сайті

Центру досліджень соціальних комунікацій
nbuviar.gov.ua
сіаз.укр

ЗМІСТ

АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

Бусол О.

Сербія, Словаччина і Гватемала –
будемо наслідувати приклад?
(щодо створення спеціалізованого
антикорупційного суду в Україні).....3

**НОВИНИ КОНСТИТУЦІЙНОГО
ПРОЦЕСУ**.....11

**КОНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ
ФОРМУВАННЯ
ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ УКРАЇНИ**.....12

СУСПІЛЬНА ДУМКА

М. Мирний, Дзеркало тижня: Якщо завтра
референдум.....13

В. Манько, 112.UA: Господа депутати,
возвращайтесь из Америки и дайте людям
право обращаться в Конституционный суд.....16

С. Куценко, 112.ua: Судебная реформа:
С чего начинали и к чему пришли.....16

Р. Маселко, Українська правда. Блоги.:
Першочергові завдання-тести для Вищої ради
правосуддя.....17

Д. Блюзецький, Знай.ua: Судова реформа:
чи отримують українці справедливу Феміду...19

П. Гречковський, Lb.Ua. Блог:
Закон «О Высшем совете правосудия»:
больше, чем просто рестарт.....21

**ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ,
ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ,
ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ**.....22

ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР

Заява АПУ щодо законопроектів
«Про Конституційний Суд України».....29

М. Ставнійчук
Нехудожній серіал "КСУ і "мовний" закон"
непристойно затягнувся.....32

Р. Куйбіда
Судова реформа: сім найбільш очікуваних
подій 2017 року.....36

Ю. Кириченко
Законопроект “Про Конституційний Суд
України” пропонує узаконити псевдоконкурс
для кандидатів на посаду суддів КСУ.....39

Р. Куйбіда
Вища рада правосуддя – головний орган
у питаннях суддівської кар'єри.....41

М. Хавронюк
Спецконфіскація – спроба номер...42

Т. Шепель
Доброчесність як перепустка на посаду судді
нового Верховного суду.....48

А. Иванов
Судова реформа в небезпеці.....51

А. Ткачук
Про децентралізацію, успіхи,
ризики і роль парламенту.....52

КОНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Японія.....58

Литва.....59

Грузія.....59

Туреччина.....60

Таїланд.....60

Молдова.....61

Білорусь.....62

Російська Федерація.....62

АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

Бусол О., д.ю.н., старш. наук. співроб., НЮБ НБУВ

Сербія, Словаччина і Гватемала – будемо наслідувати приклад?

(щодо створення спеціалізованого антикорупційного суду в Україні)

В літературі та засобах масової інформації (далі – ЗМІ) згадується про існування в усьому світі спеціалізованих антикорупційних судів лише у трьох державах – Сербії, Словаччині і Гватемалі, отже Європі популярність таких інституцій не притаманна.

Незважаючи на таку рідкість, в рамках проведення судової реформи Законом України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 р. № 1402-VIII (далі – Закон), передбачено створення Вищого антикорупційного суду (далі – ВАС). Відповідно до Закону, у системі судоустрою діють вищі спеціалізовані суди як суди першої інстанції з розгляду окремих категорій справ: Вищий антикорупційний суд та Вищий суд з питань інтелектуальної власності. Їх рішення можуть бути оскаржені у Верховному суді. Згідно з Прикінцевими та Перехідними положеннями Закону, ВАС створюється і повинно бути оголошено про проведення конкурсу на посади суддів в ньому протягом 12 місяців з дня набрання чинності законом, що визначає спеціальні вимоги до суддів цього суду. Відповідний проект закону, за даними Міністерства юстиції України¹, буде підготовлений вже за декілька місяців. На сьогоднішній день депутатами спільно з громадськими організаціями розроблено концепцію проекту закону про ВАС. Згідно з цією концепцією, ВАС, як суд першої інстанції, буде розглядати справи, які йому буде направляти Національне антикорупційне

¹ Концепція щодо антикорупційних судів вже готова, законопроект підготують за кілька місяців – Мін'юст [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.unian.ua/politics/1680231-kontseptsiya-schodo-antikoruptionsinyh-sudiv-vje-gotova-zakonoproekt-pidgotuyut-za-kilka-misyatsiv-minyust.html>.

біюро України (далі – НАБУ) та Спеціалізована антикорупційна прокуратура (далі – САП), а також – через слідчих суддів – буде санкціонувати відповідні слідчі дії. Апеляційною інстанцією буде виступати Верховний суд.

Слід зазначити, що ідею створення ВАС в Україні підтримують впливові міжнародні партнери. Так, Надзвичайний і Повноважний посол США в Україні Марі Йованович заявила: «Хвиля загального обурення корупцією свідчить про потребу зберегти й розширити повноваження НАБУ, пов'язані з проведенням розслідувань, і створити антикорупційний суд якомога швидше. Ми готові підтримувати зусилля уряду України в боротьбі з корупцією і усвідомлюємо, що система електронних декларацій про активи є початком, а не завершенням процесу виявлення та подолання корупційної діяльності»².

У тексті меморандуму про співпрацю з МВФ повідомляється, що Україна зобов'язується створити спеціальний антикорупційний суд: «Ми приймемо закон, який забезпечує створення спеціального антикорупційного суду... у відповідності до європейських стандартів і кращими практиками»³.

До процесу долучилися навіть громадянські організації та окремі її члени, які звернулися з листом до Президента України П. Порошенка

² Посол США: Треба розширити повноваження НАБУ і створити антикорупційний суд [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.ukrinform.ua/rubric-politycs/2115029-posol-ssa-treba-rozsiriti-povnovazenna-nabu-i-stvoriti-antikoruptionsijniy-sud.html>.

³ Украина обязалась перед МВФ создать антикоррупционный суд [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.unn.com.ua/ru/news/1606976-ukrayina-zobovyazalasya-pered-mvf-stvoriti-antikoruptionsijniy-sud>.

з вимогою негайно створити спеціалізований антикорупційний суд ⁴, втім які навряд озвучують при цьому власну позицію хоча б з тієї причини, що не мають відповідної юридичної освіти та не є експертами у справі судочинства.

Наполягає на створенні антикорупційного суду і виконавчий директор «Transparency International Україна» Я. Юрчишин. На його думку, даний суд буде ефективним, якщо забезпечити декілька складових: конкурсну основу відбору претендентів, високу заробітну плату та забезпечення фізичної безпеки ⁵.

Проте, ми не були б так оптимістичні відносно гарантій ефективності антикорупційного суду, які створюють ці критерії, враховуючи, що конкурси в антикорупційні органи поки що мають багато нарікань від громадськості, яка має сумніви щодо їх прозорості та незалежності від політичного впливу.

Українські політики звикли саботувати впровадження норм антикорупційного законодавства, зокрема, вносячи нескінченні поправки в документи, і тим самим блокувати реформи ⁶.

Підтверджують такі побоювання в ефективності ВАС також і слова Карлоса Кастресана, якого називають одним з кращих у світі експертів з протидії корупції. Саме він у 2007 році очолив Міжнародну комісію по боротьбі з безкарністю в Гватемалі та став відомий тим, що його командою за грати були відправлені десятки високопосадових

осіб і бізнесменів, включаючи президента країни. Так, К. Кастресана ділиться досвідом з Україною: «Ми відібрали 15-ть прокурорів з близько 200-та кандидатів. Вони пройшли через усі перевірки на благонадійність, але незабаром деяких довелося звільнити. Не тому, що в нас були докази корупції, а тому, що у нас були сумніви. У цій сфері, якщо є хоч найменший сумнів, з такими людьми потрібно прощатися. Адже ми платимо їм хорошу зарплату, забезпечуємо їх близьких, так що повинні бути впевнені, що наші люди абсолютно чесні. Кожен, хто потрапив під підозру, повинен бути відсторонений» ⁷. Таким чином, навіть у зразковій, як зараз пропагують прихильники її досвіду у створенні антикорупційних судів, Гватемалі, конкурси не є гарантією, що кандидати виявляться доброчесними.

Українські ж активісти цього руху та навіть деякі науковці, наводять приклад Гватемали, яка успішно протидіє корупційній злочинності, і, на їх погляд, це пов'язано саме з функціонуванням в державі антикорупційних судів. Хоча не слід приписувати досягнуті успіхи у протидії корупції лише антикорупційному суду. Треба враховувати і наявність у Гватемалі одночасно міжнародного і державного органу – Міжнародної комісії проти безкарності в Гватемалі (Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG),

Слід нагадати про деякі особливості цієї країни, які не можуть не впливати на оцінку її як приклад для наслідування Україною. Гватемала – це невелика країна в Центральній Америці, де впродовж 36 років йшла громадянська війна, яка закінчилася в 1996 році. CICIG було створено в 2006 р. за угодою між Гватемалою і ООН на відповідне прохання гватемальської влади. Підкреслимо, що це не було ініціативою ООН.

Комісію було створено в якості незалежного слідчого органу з метою боротьби з організованою злочинністю, яка активізувалася

⁴ Вакарчук передав Порошенку листа про необхідність створення повноцінної системи незалежних антикорупційних судів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://dt.ua/UKRAINE/vakarchuk-peredav-poroshenko-lista-pro-neobhidnist-stvorennya-povnocinnoyi-sistemi-nezaleznhnih-antikorupciynih-sudiv-227395_.html.

⁵ Красовская Е. Украина нуждается в создании антикоррупционного суда – общественник [Електронний ресурс] / Е. Красовская. – Режим доступу: http://ru.golos.ua/suspilstvo/ukraina_nujdaetsya_v_sozdanii_antikorruptsiionnogo_suda_obschestvennik_4414.

⁶ Foreign Policy: Гватемала – лучший пример для Украины в борьбе с коррупцией [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://uainfo.org/blognews/1454563793-foreign-policy-gvatemala-luchshiy-primer-dlya-ukrainy-v-borbe.html>.

⁷ Милан Лелич. Посадил президента. С чего начать борьбу с коррупцией в Украине [Електронний ресурс] / Лелич Милан. — Режим доступу : <https://focus.ua/world/349805/>.

в країні після тривалої громадянської війни. Хоча орган працює під юрисдикцією Гватемали та місцевих судів, інституційно він відокремлений від уряду. Важливо, що СІСІГ повністю фінансується за рахунок добровільних внесків з боку держав далекого зарубіжжя – в основному, Сполучених Штатів Америки – грошові потоки контролюються спеціальним цільовим фондом, створеним ООН. В результаті, її операційні витрати не залежать від ситуації в економіці Гватемали⁸.

Висловлю позицію, яка свідчить про сумнівність ефективності впровадження Гватемальського досвіду.

Період існування цього гватемальського державного органу обмежений двома роками, і президент Гватемали повинен погоджувати з ООН питання продовження діяльності комісії кожен раз, коли термін закінчується. Отже, питання, чи продовжить СІСІГ свою роботу, завжди знаходиться під сумнівом. Не дивно, що багато місцевих політиків виступають проти існування СІСІГ, який має повноваження розслідувати корупційні злочини стосовно цих політиків.

Ще одна проблема гватемальської програми – це нестабільне фінансування. За словами екс-директора СІСІГ К. Кастресана, більшу частину свого часу, під час служби в цьому органі, він витрачав на пошук дотацій від міжнародних інвесторів. Щоб вирішити цю проблему, Сполучені Штати Америки та інші західні донори мають повністю профінансувати перші п'ять років роботи такої організації наперед. Нинішній бюджет СІСІГ становить \$ 12 млн. на рік. Отже, враховуючи той факт, що населення України в три рази більше Гватемали, для першого п'ятирічного періоду наша держава потребуватиме не менше \$ 200 млн⁹.

Безперечним вважається факт, що саме присутність і активність СІСІГ вперше, хоча і за дуже довгий час, створили ситуацію, коли

⁸ Foreign Policy: Гватемала – лучший пример для Украины в борьбе с коррупцией [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://uainfo.org/blognews/1454563793-foreign-policy-guatemala-luchshiy-primer-dlya-ukrainy-v-borbe.html>.

⁹ Foreign Policy: Гватемала – лучший пример для Украины в борьбе с коррупцией [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://uainfo.org/blognews/1454563793-foreign-policy-guatemala-luchshiy-primer-dlya-ukrainy-v-borbe.html>.

громадяни побачили, що закон не тільки існує, але і діє, і за його порушення можуть бути покарані навіть високопосадові корупціонери. Втім, юрист і політолог Манфредо Маррокин – Голова гватемальської громадської організації «Рада громадянських дій», одним із завдань якої є контроль громадянського суспільства за діяльністю уряду, поліції, системи правосуддя та інших державних інститутів, визнає: «Ми і тепер, через вісім років після початку роботи СІСІГ ще дуже далекі від того, щоб підбивати підсумки. Є лише проміжні результати, але їх можна аналізувати, дивитися, якими методами вони були отримані, оцінювати ці методи з точки зору того, чи слід застосовувати їх у вас в країні (Україні)¹⁰.

Щодо Сербського антикорупційного суду зазначимо, що він є лише підрозділом міського суду Белграда, а суддів на роботу до нього в порядку черговості направляє своїм наказом голова суду. Перевагою є тільки спеціально обладнаний окремий офіс цього суду.

Специфічний статус має антикорупційний суд Словаччини: він місцевий, але апеляційна і касаційна інстанція – Верховний суд. Втім, кримінальних проваджень ці суди розглядають відносно мало¹¹.

Голова Вищого господарського суду України Б. Львів зазначає, що для того, щоб отримати справедливе рішення від існуючих судів, цілком достатньо буде контролю держави у вигляді всіх органів, які за своїми функціями протидіють корупції, та забезпечення службовців адекватною заробітною платою. Конституція України не передбачає створення спеціальних судів для виконання вузького завдання¹².

¹⁰ Манфредо Маррокин: Мы отнимаем у коррупционеров безнаказанность [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://news.liga.net/interview/politics/11934711-manfredo_marrokin_my_otnimaem_u_korruptsionerov_beznakazannost.htm.

¹¹ Хавронюк Н. Как бы нам создать ВАС? [Електронний ресурс] / Н. Хавронюк. – Режим доступу: <http://gazeta.zn.ua/LAW/kak-by-nam-sozdat-vas-.html>.

¹² Во всем мире в 4-5 странах есть антикоррупционные суды, и это не страны Европы [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://112.ua/mnenie/vo-vsem-mire-v-4-5-stranah-est-antikorrupcionnye-sudy-i-eto-ne-strany-evropy-327889.html>.

Прецедент з визнанням неконституційності антикорупційних судів мала і Словаччина. Одне з найбільш гучних справ Конституційний Суд Словацької Республіки (далі – КС СР) розглянув у 2009 році, і воно стосувалося спеціальних судів. Спеціальні суди в Словаччині були закріплені Законом про боротьбу з корупцією та боротьбі із злочинністю (2004 р.). У цих судах судді отримували зарплати в три рази більше, ніж в загальних судах та Конституційному суді. Причому за Конституцією Словацької республіки в країні судочинство здійснювали тільки загальні суди, Верховний суд та КС СР, таким чином, судова система республіки взагалі не передбачала інших судів. Тодішній міністр юстиції Словаччини навіть назвав спеціальний антикорупційний суд «фашистською установою». Офіційного рішення КС СР у цій справі не мав, та судді висловлювалися про те, що своїм рішенням вони скасують спеціальні суди. Голова КС СР у 2009 р. заявив, що «спеціальний суд не має підстав для існування»¹³.

Нині про певні успіхи у протидії корупції свідчить вступ Словаччини до Європейського Союзу, який висуває жорсткі умови до країн-кандидатів стосовно антикорупційної політики та вимагає імплементації європейських комунітарних норм у національну правову систему.

Разом з тим досвід Словаччини свідчить про існування істотних проблем у подоланні саме політичної корупції у сфері державного управління.

В останні роки, як свідчать офіційні джерела в країні, рівень політичної корупції зріс. Основними причинами такого стану справ можна відзначити незавершеність законодавчої роботи у цій сфері та недостатня політична воля державного керівництва, яке не спромоглося удосконалити інституційну основу роботи антикорупційних механізмів. Так, зокрема, законодавці засекретили приватизаційні контракти та контракти про інвестиційні стимули; не була

¹³ 29 мая 2009 года Конституционный Суд Российской Федерации посетила делегация Конституционного Суда Словацкой Республики во главе с Председателем Иветтой Мацейковой [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sudsng.org/news/346.html>.

вирішена проблема зняття політичного впливу на 8 державних чиновників; був розширений імунітет конституційних чиновників; не був прийнятий Закон про лобіювання в Парламенті; не був упроваджений на практиці Закон про легалізацію майна; виявлені недоліки в державних закупівлях і тендерах тощо¹⁴.

Розглянемо список Transparency International щодо держав світу, ранжованих за Індексом сприйняття корупції за 2016 р., який загалом охоплює 168 країн. Згідно цього списку, Словаччина займає лише 50 місце з індексом сприйняття корупції 51. Сербія – 71 місце з індексом – 40 (місце між Ямайкою і Еквадором), Гватемала – 123 місце з індексом – 28, яка займає аналогічну позицію поряд з Гамбією, Казахстаном, Киргизстаном, Ливаном, Мадагаскаром і Тимор-Лешті. Недалеко від «хваленої» Гватемали, дещо нижче, знаходиться Україна – 130 і 27 відповідно. Перше місце (відсутність корупції) традиційно займає Данія з індексом 91.

Отже, аналіз цього списку свідчить, що антикорупційні суди не наблизили Словаччину, Сербію і Гватемалу, яких нам ставлять за приклад, до суттєвого прогресу у справі мінімізації корупційної злочинності, принаймні за сприйняттям корупції населенням, що є вагомим аргументом, щоб не наполягати на створенні для цього спеціалізованих судів.

Гватемала займала більш високе 111-е місце в світовому рейтингу сприйняття корупції Transparency International у 2007 р. За три роки, а саме, до 2010 р. К. Кастресана вдалося підняти державу в рейтингу на 91-е місце. Проте, після того як К. Кастресана покинув країну, вже в 2015 р. її рейтинг опустився аж на 123-тє місце¹⁵.

Отже, можна припустити, що впливає на рівень корупції не функціонування спеціалізованого антикорупційного суду, а

¹⁴ Тіньков А.Л. Особливості протидії політичній корупції в країнах ЄС [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej14/txts/Tinkov.pdf>.

¹⁵ Милан Лелич. Посадил президента. С чого начать борьбу с коррупцией в Украине [Електронний ресурс] / Лелич Милан. – Режим доступу: <https://focus.ua/world/349805/>.

політична воля особистості, яка очолює цей орган.

Більше того, в 2012 р., коли Україна посіла третє місце в рейтингу європейських країн за рівнем хабарництва, при цьому, перше місце в корупційному рейтингу зайняла Словенія, де 96% менеджерів вважають хабар нормою. На другому місці – Хорватія (90% опитаних). Третє місце посіла Україна – 85% менеджерів впевнені в необхідності хабарництва. Експерти Ernst & Young зафіксували в Словаччині, поряд з Грецією і Сербією понад 80% респондентів, які визнають процвітання корупції в їх державах¹⁶.

Це означає, що за рівнем корумпованості ці держави знаходяться майже на одному рівні з Кенією (94%) та Нігерією (89%). Найнижчий рівень корупції знов – у Швейцарії (10%), Скандинавії (про хабарі в Швеції та Фінляндії вказують 12% респондентів, у Норвегії – 17%). Німеччина за рівнем корумпованості економіки посідає середньостатистичне місце – 30%.

Наведені вище статистичні дані, за висновком І. В. Маслія, свідчать принаймні про чотири обставини.

По-перше, вони вказують на те, що на тенденції виявлення фактів вчинення корупційних дій впливає стан розвитку антикорупційного законодавства, дієвість виконання правоохоронними органами функцій боротьби зі злочинністю, забезпечення громадської безпеки.

По-друге, зміна в кількісних і якісних показниках вчинення корупційних злочинів в офіційній статистиці залежить від встановлення в чинному законодавстві їх складу.

По-третє, визначення в законодавстві складу корупційних злочинів відображає загальні тенденції формування й розвитку соціально-економічних і політичних процесів у державі.

По-четверте, показник індексу сприйняття корупції не можна точно визначити, оскільки його побудова здійснюється на результатах

¹⁶ Україна опинилася в трійці найбільш корумпованих країн Європи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://tsn.ua/groshi/ukrayina-opinilasya-v-triyci-naybilsh-korumpovanih-krayin-yevropi-293436.html>.

обробки суб'єктивної думки респондентів, проте він достатньо показовий для оцінки рівня корумпованості суспільною думкою¹⁷.

Президент Венеціанської комісії Джанні Букіккіо, незважаючи на те, що антикорупційного суду в Італії немає, доволі неоднозначно висловився відносно створення спеціалізованого антикорупційного суду в Україні: «Я насправді не люблю створення спеціалізованих судів, і антикорупційного суду це також стосується. Звичайне судове провадження має підходити для всіх випадків. Але в нинішній Україні – в державі, де корупція має таке поширення – це справді добрий підхід. Я навіть визнаю, що у вас антикорупційний суд є необхідним. І ми готові підтримати його створення»¹⁸. Отже, слід так розуміти слова Д. Букіккіо, що в Італії – такі суди не потрібні, а в Україні – можна спробувати. Виникає питання – чи так необхідно Україні, з її депресивною економікою, бути об'єктом експериментів з боку ЄС саме зараз? Невже в нас наука настільки неконкурентноздатна, щоб запропонувати свої, унікальні шляхи вирішення проблеми корупції в державі, урахувавши всі особливості її розвитку і побудови? Хоча, це й не дивно, враховуючи рівень фінансування науки в нашій державі, який можна назвати нищівним для наукового прогресу.

Дуже вагомим аргументом проти створення антикорупційних судів в Україні вважаємо те, що встановлення нової спеціалізації передбачає перебудову всього ланцюжка судової ієрархії – суди першої інстанції, апеляційні суди, касаційна інстанція, що експерти вже назвали «ще одним глухим кутом судової реформи»¹⁹.

¹⁷ Маслій І. В. Корупційна злочинність та її кримінологічна характеристика [Електронний ресурс] / І. В. Маслій. – Режим доступу : <http://inter.criminology.onua.edu.ua/?p=20520>.

¹⁸ Інтерв'ю Сергія Сидоренка «Суд зобов'язаний демонструвати свою невдячність» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.euointegration.com.ua/interview/2016/10/13/7055823/>.

¹⁹ Новосельцев А. Ще один глухий кут судової реформи [Електронний ресурс] / А. Новосельцев. – Режим доступу : <http://ua.racurs.ua/1206-gluhyy-kut-sudovoyi-reformy>.

Тож, чи потрібно було винаходити велосипед? Розумнішим багатом науковцям видається скористатися вже напрацьованим.

Ще одне важливе зауваження. Неможливо, зважаючи на зазначений у примітці до ст. 45 КК України перелік корупційних злочинів, однозначно визначити, чи є справа «настільки» корупційною, щоб її розглядав саме Вищий антикорупційний суд. Варіацій злочинів, які підпадають під ознаки корупційних, тобто які здійснюються з використанням службових повноважень та з метою отримання неправомірної вигоди, можна скласти дуже багато. Вбачаємо тут широке поле для зловживань при визначенні, справи яких державних органів (Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, НАБУ, ДБР, інших правоохоронних органів) повинні розглядатися у ВАС, а яких – в судах загальної юрисдикції. До того ж ніхто не розраховував очікуване навантаження на суддів майбутнього антикорупційного суду. За наявними темпами викриття корупціонерів вищої ланки у попередні роки, та політичною корупцією в Україні, вбачається, що таких справ до суду буде надходити дуже мало, що нерентабельно, зважаючи на видатки, які потребуватиме ця інституція.

Скористуємося даними, які наводить М. Хавронюк: у 45-мільйонній Україні з приблизно 100 тис. високопосадових осіб і при надзвичайно високому рівні корупції 200-ті детективів НАБУ разом із десятками прокурорів САП повинні бути в змозі щорічно розслідувати та направляти до суду не менше 2–3 тис. проваджень щодо корупційних злочинів. Якщо ж – тільки сотню, то сенсу в існуванні цього органа немає²⁰. Тут у цьому контексті доречно згадати Словаччину, до антикорупційного суду якої надходить дуже мало кримінальних справ.

В інтерв'ю К. Кастресана українським ЗМІ фігурує цифра лише в 150 корупційних злочинців, які відправлені судом у в'язниці у Гватемалі, серед яких – колишній президент

країни, три колишніх міністри внутрішніх справ, чотири з п'яти генералів армії, три директори національної поліції, бізнесмени, конгресмени, наркоторговці, торговці дітьми та жінками. Населення Гватемали за даними 2015 р. становить лише 14,918 млн осіб (71-ше місце у світі) (до речі, населення Словаччини – 5,4 млн (108-ме місце), Сербії – 9 млн (83-тє місце)²¹.

Тож про які успіхи антикорупційного суду в Гватемалі може йти мова? Очевидно, що 150 осіб – це вкрай невисокий показник розкриття та розслідування злочинів, щодо яких було винесено вироки суду. Виникає питання – невже це той показник, заради якого треба наслідувати приклад цієї центрально-американської держави?

Які ж особливості гватемальського підходу треба врахувати, щоб говорити про створення антикорупційних судів в Україні? Директор СІСІГ, Іван Веласкес заявив Wall Street Journal, що причиною успіху є свобода організації діяти за межами політичних обмежень: «Влада не може впливати на нас. Ми не пов'язані з бізнес-класом, військовими, судьями або законодавцями. Це дає нам величезну свободу». Організація могла б бути чисто міжнародним інститутом, проте К. Кастресана підкреслює, що участь місцевої влади є ключем до забезпечення лояльного ставлення як з боку уряду Гватемали, так і з боку громадянського суспільства.

Проте в Україні поки що про лояльність уряду та й громадськості мова не йде. Антикорупційна прокуратура створена в Україні у структурі Генеральної прокуратури і цей факт викликає побоювання, що новостворений орган буде «з'їдений системою». Тож, на думку К. Кастресана, перепідпорядкування цієї структури в Україні органу, аналогічному

²⁰ Хавронюк Н. Как бы нам создать ВАС? [Електронний ресурс] / Н. Хавронюк. – Режим доступу: <http://gazeta.zn.ua/LAW/kak-by-nam-sozdat-vas-.html>.

²¹ Колишній прокурор, який відправив за ґрати президента Гватемали та переслідував Берлусконі, – про те, як Україні перемогти корупцію [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nv.ua/ukr/publications/kolishnij-prokuror-jakij-vidpraviv-za-rati-prezidenta-gvatemali-i-peresliduvav-berluskoni-pro-te-jak-ukrajini-peremogti-koruptsiju-31301.html>.

до гватемальської СІСІG, та залучення міжнародних фахівців, зменшило б цей ризик і забезпечило незалежність прокурорів. Ключове питання полягає в тому, чи мають вищі українські керівники політичну волю віддати залученими ззовні експертам такі делікатні і важливі повноваження – особливо, якщо вони розуміють і бояться того, що самі можуть стати суб'єктами розслідувань²².

Кастресана К. розповідає в інтерв'ю українським ЗМІ: «Коли ми тестували суддів у Гватемалі, ми констатували, що відповідно до Конституції кожен, хто хоче стати членом Верховного суду країни, повинен бути загальноновизнаним авторитетом. Ми зробили ці вимоги об'єктивними: дивилися, скільки наукових робіт кандидат опублікував у спеціалізованих журналах, скільки лекцій прочитав в університетах, з якими справами раніше працював, тобто вивчали всю професійну історію людини».

Зауважимо, що в Україні загальноновизнаними авторитетами не можна назвати самих деяких членів конкурсних комісій антикорупційних органів. Навіть голова НАБУ припустився «підозрілої», як для керівника державної інституції з протидії високопосадовим злочинам, заяви про «допомогу» з боку антикорупціонерів у проведенні конкурсу (!) на зайняття вакантних посад суддів. У зв'язку з цим, представник України у Венеціанській комісії, народний депутат України VI-VII скликань В. Пилипенко радив би керівнику НАБУ утриматись від заяв на кштал «підставимо плече допомоги» у формуванні суддівських кадрів. У Європі такі речі неприпустимі, коли представник одного державного органу намагається впливати на інший. Адже, це може безпосередньо позначитись на незалежності ВАС.

Пилипенко В. зазначає, що не все так просто реалізувати, як це рекламують ідеологи антикорупційного суду. Правовий механізм,

що почав діяти з 30 вересня 2016 року, – не забезпечить автоматичне утворення цього суду. У Законі України «Про судоустрій і статус суддів» статус Вищого антикорупційного суду врегульований дуже поверхнево, що свідчить не про бажання проводити швидку і ефективну боротьбу з корупцією, а швидше про «окозамилування». Так, до Кримінального процесуального кодексу України і досі не внесено зміни, які б передбачали чіткий перелік злочинів, кримінальні провадження у яких будуть віднесені до юрисдикції ВАС. Лишається відкритим і питання термінів утворення Вищого антикорупційного суду²³.

Щодо залучення іноземців судьями в спеціалізованому антикорупційному суді України, то всі доводи «за» розбиваються за той факт, що цьому немає ніякого конституційного обґрунтування. Згідно Основного закону, судьями можуть бути тільки громадяни України. Як висловлює свою компетентну думку В. Гуменюк, суддя Верховного Суду України, «Раніше у нас були військові суди, але їх ліквідували, оскільки вони були малоефективними. Тепер знову пропонують їх відродити. За такою логікою можна створювати суди для кожного випадку окремо – наприклад, спеціальні суди для водіїв. Вважаю, що спеціалізація, в т. ч. антикорупційна, може бути в рамках конкретного суду. Антикорупційних статей у Кримінальному кодексі близько 11, тому я не бачу доцільності в тому, щоб тільки під ці статті створювати суд».

Доволі аргументовано вторить В. Гуменюку й А. Новосельцев, який нагадує, що предметом розгляду новим судом будуть справи, що перебувають у провадженні Національного антикорупційного бюро, тобто звичайні кримінальні справи, підслідність яких визначена в ч. 5 ст. 216 КПК України. Розглядатися в суді вони можуть виключно

²² Foreign Policy: Гватемала – лучший пример для Украины в борьбе с коррупцией [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://uainfo.org/blognews/1454563793-foreign-policy-guatemala-luchshiy-primer-dlya-ukrainy-v-borbe.html>.

²³ Мельник О. Володимир Пилипенко: Радив би керівнику НАБУ утриматись від «допомоги» у формуванні суддівських кадрів [Електронний ресурс] / О. Мельник. – Режим доступу : <http://resonance.in.ua/volodimir-pilipenko-radiv-bi-kerivniku-nabu-utrimatis-vid-dopomogi-u-formuvanni-suddivskih-kadriv/>.

за правилами КПК України – і ніяк інакше. У чому тоді особливість нової спеціалізації? Чи планують написати другий, паралельний КПК-2 спеціально для НАБУ?

Виникає слушне запитання: чому тоді не створити спеціальні суди у справах Державного бюро розслідувань? Диспозиція ч. 4 ст. 216 КПК також передбачає розслідування злочинів вищих посадових осіб країни. Чому б тоді не створити на додачу Вищий антитерористичний суд у справах СБУ? Вищий податковий суд для ДФС тощо. Будь-яку ідею, як відомо, можна довести до абсурду...

Цілком згодна з А. Новосельцевим – пропозиція обмежитися двома інстанціями (Вищий антикорупційний суд і Верховний суд України) – не просто нісенітниця, це прямо суперечить праву на апеляційне та касаційне оскарження будь-якого рішення суду відповідно до п. 8 ч. 3 ст. 129 Конституції України, а крім того, це прямо суперечить чинному порядку оскарження вироків за правилами КПК України. До того ж, на Банковій ніяк не хочуть зрозуміти одну просту річ: кримінальні справи можуть розслідувати різні органи досудового слідства, але звинувачення в суді по всіх категоріях справ представляє виключно прокуратура – це закріплено в ст. 121 Конституції України. І навіть нова конституційна реформа не змінює цей порядок речей. По суті, ця раціональна пропозиція продиктована лише одним: створити паралельну систему судів у кримінальних справах з «довіренних» суддів, тобто законодавчо закріпити механізм обходу принципу автоматизованого розподілу справ до розгляду, щоби потрібні справи потрапляли тільки в той спеціалізований суд, де список суддів відредаговано рукою майстра...²⁴

Таким чином, не слід безсумнівно довіряти голосливим заявам про корисність створення цієї нової інституції в Україні. Треба підходити до цього питання системно, виважено, урахувати всі за і проти, зарубіжний досвід, той же Гватемали, простежити тенденції, які

б свідчили на користь цього кроку, зробити якісний аналіз стану і тенденцій корупційної злочинності, вивчити офіційну статистику розкриття злочинів у державах за певні періоди, зокрема щодо вироків суду, приклад яких планують запозичити, порівняти їх між собою.

Обов'язково слід урахувувати і особливості розвитку України. Як зазначає професор, кримінолог О. Костенко, наша країна відноситься до держав з корупцією кризового типу, що вражає не лише державу, а й громадянське суспільство²⁵. Може варто вже звернутися до досвіду успішного подолання корупції кризового типу, який вже є у світі, про що неодноразово нагадував у своїх працях О. Костенко? Зокрема, це стосується технології протидії корупції кризового типу, використаної Ф. Рузвельтом в рамках так званого «Нового курсу», який був застосований для виведення США із стану Великої депресії 1929–1933 рр.

Враховуючи, що в світі обмаль прикладів держав, в яких функціонують спеціальні антикорупційні суди, а Європу тут представляє лише одна Словаччина, не зрозуміло, про які європейські стандарти та кращі практики йдеться у меморандумі про співробітництво України та МВФ у створенні таких судів?

Хіба створюють позитивний імідж Україні вислови, які лунають в ЗМІ, що наслідувати приклад Гватемали – це, можливо, єдиний варіант для Президента України П. Порошенка, який у свою чергу втрачає популярність, що може дати йому надію зберегти політичні позиції?²⁶

Отже, прагнути досягнути успіху у протидії корупційній злочинності, порівнюючи Україну з Гватемалою – це означає визнати не європейський шлях нашої держави, а скоріше, добровільне поставлення Україною

²⁵ Костенко О. Корупція в Україні – загроза національній безпеці [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nbnews.com.ua/ru/blogs/130145/>.

²⁶ Foreign Policy: Гватемала – лучший пример для Украины в борьбе с коррупцией [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://uainfo.org/blognews/1454563793-foreign-policy-guatemala-luchshiy-primer-dlya-ukrainy-v-borbe.html>.

²⁴ Новосельцев А. Ще один глухий кут судової реформи [Електронний ресурс] / А. Новосельцев. – Режим доступу : <http://ua.racurs.ua/1206-gluhyy-kut-sudovoyi-reformy>.

себе на один щабель з невеликою центрально-американською державою з великим рівнем корупційної злочинності.

Таким чином, Україні слід визначитися: або змусити працювати вже численні українські національні антикорупційні структури, або просити чималу допомогу у міжнародних донорів, як це зробила Гватемала, хоча безперечний успіх її спеціалізованих судів в антикорупційній справі та корисність такого досвіду для України вважаємо недоведеним. Зараз є підстави, щоб говорити, що в разі вибору другого варіанту, МВФ такими грошовими вливаннями посадить Україну на черговий «гачок», що зробить її більш залежною в своєму виборі шляхів подальших реформ. Не

слід забувати, що поки що діє норма Закону «Про судоустрій і статус суддів», згідно якої (ст. 148) фінансування всіх судів в Україні здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України.

Наостанок довідково зазначимо, що у грудні 2014 р. на одній з найбільших площ Братислави у Словаччині зібралися близько двох тисяч мітигувальників, які виступали проти корупції в уряді і вимагали відставки прем'єр міністра Роберта Фіцо²⁷.

Чи варто повністю наслідувати Україні приклад також таких держав як Сербія і Словаччина – на цей час та в даних кризових умовах, враховуючи всі вищезазначені недоліки у протидії корупції в цих державах, вочевидь – ні.

НОВИНИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ

Президент П. Порошенко підписав закон про Вищу раду правосуддя під час зустрічі з головою Вищої ради юстиції І. Бенедисюком та заступником глави АП О. Філатовим. Про це повідомляє прес-служба президента.

Порошенко зазначив, що 2016 р. став визначальним у рішучих діях з реформування судової системи – були затверджені та вступили в дію конституційні зміни в частині правосуддя, започатковано новий орган – Вищу раду правосуддя (ВРП).

“Орган, який прибирає політичну складову в судовій гілці влади, прибирає Верховну Раду з механізмів призначення, надання згоди на притягнення до відповідальності і звільнення суддів”, – підкреслив П. Порошенко.

Він наголосив, що законопроект про Вищу раду правосуддя отримав позитивні оцінки Венеціанської комісії, партнерів з Європейського Союзу та США.

“Вважаю, що це рішучі дії по забезпеченню ключового права українських громадян – права

на справедливість, права на справедливий суд”, – наголосив він.

Президент підкреслив, що Вища рада правосуддя є одним із ключових моментів судової реформи (*Українська правда* (<http://www.pravda.com.ua/news/2017/01/3/7131537/>). – 2017. – 3.01).

Закон “Про Вищу раду правосуддя” набув чинності 5 січня.

Закон набув чинності наступного дня після його опублікування в офіційній газеті Верховної Ради “Голос України”, передають “Українські новини”

Вища рада правосуддя (ВСП) створюється шляхом реорганізації Вищої ради юстиції.

Впродовж 20 днів, тобто до 26 січня, Вища рада юстиції має створити комісію з реорганізації.

Вища рада правосуддя має повноваження відстороняти, звільняти суддів, вносити президенту подання про їх призначення, ухвалювати рішення щодо порушення суддею або прокурором вимог про не суміщення посад, притягувати їх до дисциплінарної відповідальності.

Також ВСП має повноваження позбавляти недоторканності суддів, підозрюваних у карних злочинах.

²⁷ У Словаччині пройшли антиурядові протести. Вимагали відставки прем'єра [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://anticorruption.in.ua/news/other/6763.html> грудень 2014.

Крім того, рада буде вирішувати питання переведення суддів, їхніх відряджень, а також затверджувати їх кількість у судах.

ВСП зможе призначати й звільняти голову Державної судової адміністрації і його заступників, керівників Служби судової охорони.

Вища рада правосуддя складається з 21 члена, з яких 10 обирає з'їзд суддів, по 2 призначають Президент, Рада, з'їзд адвокатів, всеукраїнська конференція прокурорів і з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів і наукових установ.

Голова Верховного Суду входить до складу ВСП за посадою.

Рішення ради можна оскаржити лише у Верховному Суді.

Законом про ВСП також збільшується строк повноважень генерального прокурора з 5 до 6 років.

З 1 січня 2017 року пропонується встановити винагороду членам ВСП у розмірі

посадового окладу суддів Верховного Суду з коефіцієнтом 1,5.

Крім того, Міністерство юстиції набуло повноважень органу слідства. Державна кримінально-виконавча служба у складі Мін'юсту стає органом досудового розслідування й отримує право вести оперативно-пошукові справи, нарівні з органами внутрішніх справ, органами безпеки, органами контролю дотримання податкового законодавства й Державним бюро розслідувань. Вона матиме штат слідчих.

Слідчі органи Мін'юсту здійснюють досудове розслідування злочинів, скоєних на території або в приміщеннях установ пенітенціарної системи.

Верховна Рада передбачила створення Вищої ради правосуддя 21 грудня 2016 року, а 3 січня президент Петро Порошенко підписав відповідний закон (*Українська правда* (<http://www.pravda.com.ua/news/2017/01/5/7131679/>). – 2017. – 5.01).

КОНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ УКРАЇНИ

Верховний Суд оскаржив конституційність обмеження пенсій прокурорів. Про таке рішення Верховного Суду, ухвалене на його пленумі 20 січня, повідомляє прес-служба ВС.

“За результатами обговорення пленум дійшов висновку про необхідність звернення до Конституційного Суду України з конституційним поданням щодо відповідності (конституційності) абзацу шостого частини п'ятнадцятої статті 86 Закону України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII “Про прокуратуру” стосовно обмеження максимального розміру пенсії 10740 гривнями”, – йдеться у повідомленні.

Судді вважають, що фіксування пенсій на такому низькому рівні “звужує правові і матеріальні інтереси”, а також “обмежує права і свободи” працівників прокуратури (*Українська правда* (<http://www.pravda.com.ua/news/2017/01/20/7133020/>). – 2017. – 20.01).

Конституційний Суд України продовжив розгляд справи за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про засади державної мовної політики», передає кореспондент УНН. Варто зазначити, що сьогодні, 13 січня, пленарне засідання проходитиме у закритому режимі.

Нагадаємо, Верховна Рада ухвалила скасувати цей закон 23 лютого 2014 року, однак президент досі не підписав і не ветоував законопроект, відтак “мовний закон” далі чинний.

Як повідомляв УНН, КСУ залучив у якості свідків А. Яценюка та А. Парубія у справі про закон Ківалова-Колісніченка (*Експрес* (<http://expres.ua/news/2017/01/13/222730-konstytuciynyy-sud-prodovzhuye-vyvchaty-movnyy-zakon-kyvalova-kolesnichenka/>). – 2017. – 13.01).

СУСПІЛЬНА ДУМКА

М. Мирний, Дзеркало тижня: Якщо завтра референдум

Недосконалий закон про референдум позбавив українців права визначатись із питаннями загальнонаціонального значення.

Експерти попереджають, що він перетворився на бомбу уповільненої дії, закладену свого часу під українську державність режимом Януковича.

Історія закону

Вперше законопроект про референдум поставили на голосування у червні 2010 р. Але він зазнав критики через його неконституційні положення.

Голова Центру політико-правових реформ Ігор Коліушко вважає, що зазначений документ мали використати для маніпуляції з Конституцією, яку згодом змінили з допомогою Конституційного суду.

“Але навіть тоді парламент у першому читанні проголосував за основу без положень, які б дозволяли змінювати Конституцію на Всеукраїнському референдумі. Після цього законопроект став нецікавим владі. На друге читання його ніхто не виносив”, – розповідає він.

Законопроект без будь-якого руху лишився в парламенті два роки – аж до 6 листопада 2012 р. В цей останній пленарний день Верховної Ради VI скликання документ раптово поставив на голосування заступник спікера Адам Мартинюк.

“За нього голосували з формулюванням “Прийняти в цілому в редакції першого читання”. Це суперечило попередньому рішенням Верховної Ради”, – пояснює І. Коліушко.

Колишній суддя Конституційного суду В. Шаповал також переконаний, що цей закон приймали під певне завдання колишньої влади.

“Певний комплекс меншовартості в попередньої влади був. Усі розуміли, що КСУ разово використали. Відновивши дію попередньої Конституції, вони готувалися до повної легалізації влади. Бо в законі йдеться про нову Конституцію, яка може бути прийнята на референдумі. Це було ключовою позицією. Прочитайте цей закон, і ви побачите, що

зазначена норма стирчить, наче прищ на обличчі молодої людини”, – каже він.

Експерти вважають, що того дня через недоліки в законі суспільство не отримало інструмент референдуму на свою користь. Проте його має влада.

Недоліки

Закон дозволяє владі заблокувати будь-яку невідповідну їй народну ініціативу. “За цим законом, ви ніколи не зможете ініціювати референдум проти влади. Для цього потрібно зібрати дві тисячі людей в одному місці. Треба, що ЦВК делегувала представника на місце зустрічі громадян і засвідчила факт цієї зустрічі. Якщо вона не захоче, то може й забути ухвалити рішення про делегування”, – вважає координатор руху “Простір свободи” Тарас Шамайда.

“Так само ЦВК може доручати МВС (та Генпрокуратурі. – М.М.) перевірити відомості про дві тисячі громадян у підписних листах. А якщо в них будуть неточності, то ЦВК може не прийняти документи від натхненників народної ініціативи. Влада може дуже легко зірвати цей процес на будь-якому етапі, аж до призначення референдуму, тому що саме президент видає указ про проведення референдуму”, – додає він. Тарас Шамайда зауважує при цьому, що саме владі буде легко виносити свої питання на референдум.

Окрім того, він нагадує, що, завдяки процедурі формування ЦВК, цей орган перебуває під впливом президента. Закон не гарантує незалежності комісіям із референдуму від зовнішнього впливу, що, на переконання експертів, негативно позначатиметься на адмініструванні референдуму.

“ЦВК може на дуже широких підставах змінювати членів окружних та дільничних комісій. За весь час організації референдуму влада може вибудувати монолітну систему членів комісій, які будуть “правильно” рахувати відповіді”, – пояснює Т.Шамайда.

Один із найбільших недоліків закону – неконституційний порядок зміни Конституції в обхід парламенту. Він також дозволяє ухвалювати нову Конституцію, тоді як сам Основний Закон передбачає лише внесення змін.

Сьогодні на референдум можна виносити законопроекти без їх попереднього обговорення. “Незрозуміло, звідки мають братися ці законопроекти. Закон не вимагає обов'язковості експертиз чи обговорення законопроектів”, – коментує І.Коліушко.

Фахівців непокоїть також можливість голосування вдома. Для цього потрібна лише заява, і до неї не додаються медичні довідки. “Досвід референдумів часів правління Кучми та білоруського президента Лукашенко засвідчив, що голосування вдома може сягати 40%”, – каже Шамайда.

Крім того, закон не забезпечує рівних можливостей прихильникам і опонентам в агітації. Він розглядає агітацію як “друковані, усні, звукові та аудіовізуальні види і форми ідейного впливу на людей, що прямо або опосередковано привертають увагу до питання референдуму”. З визначення агітації референдуму випливає, що будь-яке інтерв'ю, обговорення предмета референдуму, програми про референдум, висвітлення експертних думок вважається агітацією, а отже ЗМІ будуть зобов'язані укладати угоди із “суб'єктами процесу референдуму”.

Інакше суд прийматиме рішення про тимчасове (до завершення процесу референдуму) припинення дії ліцензії телеканалу або про тимчасову заборону випусків друкованих видань.

“Найголовніше, що угоду зі ЗМІ може укладати лише ініціативна група референдуму. Але ж група обстоюватиме винесене на референдум питання. А як бути з тими, хто має виступати проти? Угодою не можна агітувати проти, бо немає суб'єктів, які можуть укласти таку угоду”, – каже Тарас Шамайда. Експерти переконані: такі обмеження суспільної дискусії позбавлятимуть громадян усвідомленого вибору.

Референдум буде обов'язковим до виконання. В. Шаповал зауважує: за загальним правилом,

референдум вважається таким, що відбувся, якщо в голосуванні взяли участь не менше половини громадян, котрі мають право голосу. Та чинний закон не враховує цього правила. Референдум вважатиметься таким, що відбувся, навіть якщо в ньому взяла участь одна людина.

Маніпулятивні запитання

Чинний закон не забезпечує українців від маніпулятивних запитань у процесі референдуму. Таку маніпуляцію експерти показують на прикладі радянського референдуму 17 березня 1991 р. Тоді громадян запитали “Считаете ли Вы необходимым сохранение Союза Советских Социалистических Республик, в котором будут в полной мере гарантироваться права и свободы человека любой национальности?” У цьому запитанні закладено два запитання. Але на референдумі треба відповісти тільки один раз “так” чи “ні”, коментує Ю. Кириченко.

Зовсім інакший вигляд мав бюлетень під час референдуму 1 грудня 1991 р. У ньому розмістили копію Акта проголошення незалежності України і запитали громадян, чи підтверджують вони цей Акт. “Людина могла прочитати цей Акт і зрозуміти, за що вона голосує. У запитанні, яке їй ставилося, не зазначалося, що, наприклад, надалі в Україні гарантовані процвітання та заможність”, – пояснює Ю. Кириченко.

На її переконання, Мінські угоди також можна виносити на референдум, оформивши їх у законопроект. “На референдумі можна не викладати цих угод і навіть не називати їх Мінськими. Можна просто запитати: “Ви за мир шляхом укладання міжнародної угоди з РФ?” – моделює ситуацію експертка і не виключає, що для схвалення такої угоди знадобляться зміни до законодавства про місцеве самоврядування.

“Через такий референдум деякі області можуть стати вже не областями, а територіальними автономіями. Потім ці автономії отримають права на укладення міжнародних угод з іншими державами, можуть провести свій референдум і відокремитися від України”, – додає Ю. Кириченко.

У легкості маніпулювання запитаннями не сумнівається й Денис Ковриженко, старший радник з правових питань Міжнародної

фундації виборчих систем (IFES). “Можна запитання сформулювати так, що ці території легко відокремляться від держави. Наприклад: “Чи згодні Ви з тим, щоб до складу України повернути колишні республіки зі злочинними органами, воєнізованими формуваннями, які матимуть статус місцевої поліції і забезпечуватимуть правопорядок?” Зрозуміло, що, швидше за все, громадяни проголосують проти”, – вважає він. Такі запитання на референдум можуть виноситися внаслідок військового тиску Росії чи дипломатичного тиску західних країн, не виключає Тарас Шамайда і наполягає, що чинне законодавство про референдум є міною уповільненої дії.

Що робити?

1 грудня 2014 р. депутати надіслали подання до КСУ з проханням визнати чинний закон неконституційним. “Уже як два роки відкрите провадження у Конституційному суді. Всі сторони – спікер, президент, усі наукові установи – надали свої пояснення. Але я не можу зрозуміти, чому суд не спромігся прийняти остаточне рішення”, – дивується Ю. Кириченко.

Громадськість за підтримки Міністерства юстиції України написала новий законопроект, №2145а. Але його не ставлять на голосування через відсутність політичної волі, констатує народна депутатка від БПП Світлана Заліщук. Деякі нардепи не усвідомлюють ризиків закону, а ЗМІ не звертають уваги на зазначену проблему, – це, на переконання Ю. Кириченко, основні причини, з яких новий законопроект не ставиться на голосування.

Проект нового закону усуває ризики, про які говорять експерти. Він встановлює бар'єр явки, рівність під час агітації, обмеження на маніпулятивні запитання. Партійні прихильники й опоненти винесеного на референдум питання можуть, попередньо зареєструвавшись у ЦВК, так само входити до складу комісії з референдуму.

Розробники законодавчої ініціативи унеможливили референдум під час президентських чи парламентських виборів. “Хоча це й економніше, та в такому разі буде ускладнене обговорення предмета референдуму, а також є відмінності в організації роботи комісій”, – пояснює виконавча директорка Українського незалежного центру політичних досліджень Світлана Конончук.

Документ вводить принцип скасувального закону, коли громадяни можуть винести на референдум питання про скасування статті певного закону або ж взагалі всього закону. “Процедуру прописано так, що без підтримки влади громадяни можуть ініціювати референдум”, – каже Ю. Кириченко.

Закон і “референдум”

На національному форумі “Рятуйте референдум”, який відбувся у Києві в грудні, Юлія Кириченко роздала його учасникам бюлетені. Вона вирішила провести експериментальний референдум за умовами чинного Закону “Про Всеукраїнський референдум”. На “референдум” винесено запитання “Чи підтримуєте Ви вступ України до економічної Європи, де повага до сімейних цінностей та історичних коренів є пріоритетом державної політики?” 25 учасників експерименту проголосували “за” і шестеро – “проти”. “Європа – це географічна назва частини території. Ми маємо на увазі, що це територія Російської Федерації від західних її кордонів до Уралу. Саме РФ має в пріоритетах державної політики сімейні цінності та історичні корені, тому сьогодні ми проголосували за вступ до Росії”, – пояснює експертка, театралью виконуючи роль голови виборчої комісії.

За чинним законом, оголошене ЦВК рішення відразу набуває чинності... (*Дзеркало тижня* (<http://gazeta.dt.ua/internal/yakscho-zavtra-referendum-.html>). – 2017. – 13.01).

В. Манько, 112.UA: Господа депутаты, возвращайтесь из Америки и дайте людям право обращаться в Конституционный суд

Этими святыми днями, три года назад, в столице было побоище. Тогда в Киеве на вул. Грушевского произошли столкновения между повстанцами и “беркутовцами”. До развязки оставалось еще больше месяца.

Целью Революции достоинства была, в частности, и борьба за гражданские права. Майдан потребовал новых судов, где люди могли бы отстаивать свои права. И вот на третьем году после победы, наконец, реформируется судебная система.

Президентом подан в ВР законопроект “О Конституционном Суде Украины”. Этот орган предлагается коренным образом реформировать, создать несколько палат, коллегий и бла-бла-бла. Но самое главное, что касается непосредственно людей – это введение конституционной жалобы.

Такого в украинских правоотношениях еще не было. Это революция. После принятия этой нормы, каждый гражданин может подавать жалобу в Конституционный Суд в установленном порядке. Убежден, что люди этим непременно будут пользоваться и это принесет ряд положительных последствий.

Первое. Повысится уровень знания гражданами своих базовых прав, которые содержатся в Конституции. Основной

Закон является нормами прямого действия и прописаны они несложно. Разобраться в Конституции можно и без адвоката. Граждане активнее будут изучать эти нормы, когда будут знать, что можно жаловаться в КС.

Второе. Резко уменьшится поток жалоб в Европейский суд по правам человека, поскольку теперь часть жалоб будет подаваться к КС.

Третье. Это будет держать в тонусе чиновников, от президента и до глав общин, заставляя их не нарушать Конституцию, потому что получают поток жалоб от граждан. Представьте последствия решения КС по делу, например, гражданина Сидорова против президента, которое будет не в пользу последнего.

Важно, чтобы жалобы граждан не терялись в дебрях самого суда. Между кабинетами, коллегиями и палатами. Чтобы не ждали люди годами на справедливые решения. Если так, тогда Революция достоинства не была напрасной. Тогда Конституция будет ближе к народу.

Уважаемые господа-депутаты, возвращайтесь из Америки и принимайте этот законопроект! (*112.ua (<http://112.ua/mnenie/gospoda-deputaty-vozvrashhaytes-iz-ameriki-i-dayte-lyudyam-pravo-obrashhatsya-v-konstitucionnyy-sud-366448.html>). – 2017. – 20.01*).

С. Куценко, 112.ua: Судебная реформа: С чего начинали и к чему пришли

Когда полгода назад Министерство юстиции Украины инициировало полную переаттестацию судей, мы, общественность, сказали: наверное, это не сработает. Стопроцентных гарантий, что служители Фемиды не найдут тайные лазейки, которые бы позволили обойти процедуру квалификационного оценивания, нет. Из-за этого пессимистические настроения в украинском обществе усилились, а тема недоверия граждан к самому процессу “отсева” стала предметом полити-

ческих манипуляций.

Однако, уже в середине июня 2016-го министр юстиции Павел Петренко заявил, что 20% судей отказались сдавать тесты и проходить собеседования, а среди остальных почти половина служителей Фемиды провалила переаттестацию. Это те непрофессиональные судьи, которые занимали чужое место. Это те, из-за кого по уровню коррупции наша страна оказалась рядом с Ираном, Непалом и Парагваем.

Охота на судей-взяточников началась еще в прошлом году. Одним из первых попался на крючок судья Днепровского райсуда Киева Николай Чаус. Этот случай получил огласку, однако затянутая во времени процедура снятия судейской неприкосновенности дала ему возможность убежать. Именно эта ситуация ярко демонстрирует необходимость создания отдельного конституционного органа, который будет предоставлять согласие на задержание судьи или содержание его под стражей. Тогда президент Украины Петр Порошенко выступил инициатором законопроекта “О Высшем совете правосудия”, который 21 декабря 2016 г. приобрел статус закона. Кроме президента в авторский коллектив разработчиков вышеупомянутого законопроекта вошли авторитетные, а главное незаангажированные судьи, ученые и многочисленные общественные активисты. Сегодня Петр Порошенко завизировал своей подписью Закон № 5180 “О Высшем совете правосудия”, который на законодательном уровне закрепил реорганизацию Высшего совета юстиции в Высший совет правосудия.

Среди ключевых задач созданного органа судейского самоуправления его авторы выделяют “независимость судебной власти с одновременным обеспечением ее функционирования на основе ответственности и подотчетности перед обществом”.

Весомым преимуществом Закона Украины “О Высшем совете правосудия” является

оперативность в решении кадровых вопросов в отношении судей. Теперь чтобы задержать служащего Фемиды, НАБУ не нужно ждать разрешения депутатов. Вспомните громкое дело одиозного судьи Николая Чауса, когда затянутая во времени процедура снятия судейской неприкосновенности дала ему возможность убежать. Новый закон исключает повторение этого сценария. Теперь все эти вопросы отнесены к компетенции нового конституционного органа – Высшего совета правосудия.

Думаю, что новый закон – это большая надежда судебной системы Украины, ведь от того, как быстро мы сможем наказать недобросовестного судью, в значительной степени зависит качество и эффективность осуществления украинского правосудия.

Не исключаю, что и в обновленном аппарате суда остались работники, не достойные носить судейскую мантию. Однако, как известно, коррупция – явление социальное, поэтому без вашей помощи нам не справиться. Пожалуйста, будьте сознательными, присоединяйтесь к идее масштабного перезапуска системы правосудия. Лично я убежден, что уже через полгода такие словосочетания, как “честный украинский судья” и “независимый украинский суд” не будут вызывать саркастическую улыбку на наших лицах (*112.ua (<http://112.ua/mnenie/sudebnaya-reforma-s-chego-nachinali-i-kchemu-prishli-363193.html>). – 2017. – 3.01*).

Р. Маселко, Українська правда. Блоги.:

Першочергові завдання-тести для Вищої ради правосуддя

5 січня вступив у силу Закон “Про Вищу раду правосуддя”. Згідно з судовою реформою та змінами до Конституції саме Вища рада правосуддя буде призначати, звільняти та вирішувати усі питання кар'єри суддів. Виключно Рада правосуддя розглядатиме дисциплінарні провадження щодо суддів, а її рішення практично неможливо буде оскаржити. Тепер головне питання як скористається цими надзвичайно потужними повноваженнями Вища рада правосуддя – для реального

очищення та оновлення судового корпусу і відновлення довіри до правосуддя чи для консервації поточного стану.

Не буду згадувати факти, які свідчать, що ризики збереження status quo у судовій системі чи, навіть, погіршення її стану є досить значними. Нажаль, таких фактів достатньо. Поговоримо про індикатори, по яких вже найближчим часом можна буде чітко діагностувати і спрогнозувати, як діюча ВРП увійде у історію, використовуючи нові

повноваження і чи не стане збереження поточного складу ВРП фатальною помилкою реформаторів.

Перш за все, це відновлення дисциплінарних проваджень стосовно “суддів Майдану”. Нагадую, у ВРП зараз на розгляді близько 250 скарг стосовно таких суддів. І з квітня 2016 було розглянуто не більше 10 з них. Дуже важливо відзначити, що по УСІХ цих справах у січні-березні цього року закінчуються строки притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності. Це означає, що більшість суддів, які виносили абсолютно свавільні рішення уникнуть відповідальності і продовжуватимуть вершити своє кривосуддя. Переконаний, багато з цих суддів вже святкують, бо впевнені, що ВРП не встигне розглянути ці справи. Однак, якщо ВРП максимально швидко реалізує закон, сформує палати та відновить розгляд дисциплінарних проваджень, то є шанс, що судді, які порушили присягу таки будуть покарані. Зараз все залежить ВИКЛЮЧНО від волі та конкретних дій Вищої ради правосуддя. І чи проявить вона цю волю буде першим індикатором того, як ВРП збирається реалізовувати новий закон – для очищення судового корпусу чи збереження слухняних суддів у системі.

З справами “суддів Майдану” пов'язаний другий, ще більш важливий тест для ВРП з новими повноваженнями. Усі розуміють, що важливо не лише покарати суддів, які були інструментами в руках влади, але й тих, які “тягнули за ниточки”. Більше двох років ми вимагали від Вищої ради юстиції з'ясувати механізми впливу на суддів і хто за цим стоїть. Є докази і загальне розуміння, що причиною масових порушень були сплановані та організовані вказівки суддям з боку влади через голів судів. Звичайно, що такі дії є злочином, розслідування яких є компетенцією прокуратури. Однак без проактивної позиції ВРП, спрямованої на з'ясування важливих обставин та сприяння розслідуванню ці розслідування приречені на провал (що і доведено на практиці). На наші неодноразові звернення до ВРЮ з вимогою сприяти слідству та вжити самостійних заходів для виявлення

причин та відповідальних за масове порушення суддями присяги нам відповідали, що це поза межами компетенції ВРЮ. І от у новому законі з'явилась “Глава 10”, яка саме на ВРП покладає відповідальність за вжиття заходів щодо забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя.

Ситуація з “правосуддям” у часи Майдану (і не тільки) є прямим наслідком порушення принципу незалежності суддів, які звикли отримувати і виконувати вказівки. При розгляді дисциплінарних проваджень по справах Майдану це стає очевидним, а найважливіше з'являються відповідні докази як ці механізми діяли і хто був до них причетним. І тут настає момент істини – чи Вища рада правосуддя скористається своїми новими повноваженнями та докладе максимальних зусиль, щоб виявити і викрити усі ці факти, спрямувати слідство до винних осіб і тим самим нарешті зламати механізм адміністративного впливу на суддів та його сприйняття всередині системи. Чи вона займе попередню позицію – толерування цим явищам у судовій системі. Тільки якщо раніше ВРП могла прикриватись відсутністю повноважень, тепер це буде злочинною бездіяльністю та співучастю. Яку роль для себе обере ВРП дізнаємось уже скоро.

Ще один тест, який пройде найближчим часом ВРП – призначення безстроково суддів, у яких закінчились повноваження. Після майже дворічної епопеї з понад 700 суддями, яких мала би призначити Верховна рада, але таки не призначила їх доля опинилась у руках ВРП. Нагадаю, серед них є такі персони, як київські судді В. Кицюк та О. Білик, які у часи Майдану масово карали невинних автомайданівців. Є і Ужгородський суддя Михайло Ротмістренко, якого поліцейські вже двічі документували за кермом у стані сп'яніння. А ще цілий ряд суддів, щодо законності статків яких є великі сумніви. Наприклад, суддя з Одеси Салтан Людмила чи суддя з Харкова Попович Ірина. І тут дуже важливо побачити як ВРП буде реалізовувати п.48 Перехідних положень ЗУ “Про судоустрій та статус суддів”, відповідно

до якого ВРП може відмовити у внесенні Президентові подання про призначення судді безстроково при наявності обґрунтованого сумніву щодо відповідності кандидата критерію доброчесності чи професійної етики або інших обставин, які можуть негативно вплинути на суспільну довіру до судової влади у зв'язку з таким призначенням.

Усі ці завдання-тести ВРП повинна пройти у найближчі 2-3 місяці. Нажаль, попередній досвід не додає оптимізму. Єдина надія на жорсткий та системний суспільний контроль за кожним кроком Вищої ради правосуддя та не менш жорстку реакцію у випадку провалу цих завдань (*Українська правда. Блогу (<https://blogs.pravda.com.ua/authors/maselko/5873d2726df12/>). – 2017. – 9.01*).

Д. Блюзецький, Znaj.ua: Судова реформа: чи отримають українці справедливу Феміду

Важливою політичною подією в країні новорічного тижня було підписання президентом України Петром Порошенком закону про Вищу раду правосуддя. Закон продовжує поступовий рух судової реформи, що має завершитись європейською практикою в українських судах судочинства.

Поступ судової реформи

Судова реформа має комплексний та багатоетапний план реалізації, вона розбита майже на три роки і складається з 27 етапів.

Сама реформа зводиться до – утворення різноманітних рад, атестаційних комісій, безпосереднього обрання нових суддів, передачі повноважень між політичними органами та, безумовно, прийняття Верховною Радою необхідних законів.

Однак лєвова доля плану (18 з 27-ми пунктів) мають бути реалізовані вже до кінця цього року.

Початок реформи. Відправною точкою реформи стало 30 вересня 2016 року, коли набули чинності зміни до Конституції щодо правосуддя та закону “Про судоустрій і статус суддів”.

Протягом 2016-2017 років Верховна Рада має прийняти:

- Закон “Про Вищу раду правосуддя” (прийнятий та підписаний президентом)
- Закон “Про Конституційний Суд України”
- Закон “Про антикорупційні суди”
- Зміни до процесуальних кодексів
- Закон “Про доступ до правничої професії”
- Закон “Про адвокатуру і адвокатську діяльність”

- Зміни до закону “Про прокуратуру”

Наразі прийнятий лише закон “Про Вищу раду правосуддя”. Цей орган має стати головним арбітром судової влади в Україні.

Першими паростками реформування судової гілки влади стала переатестація суддів та електронне декларування їхнього майна та членів їхніх сімей. Ці етапи вже відсіяли багатьох заангажованих та пов'язаних з корупцією служителів Феміди.

Відомо, що сотні суддів восени 2016 року вирішили відмовитися від роботи та почали масово звільнятися, оформлюючи пенсію та соціальні виплати. Походження їхніх грошей здогадатися неважко.

Згідно з концепцією реформи, система судоустрою складатиметься з трьох ланок:

- Місцеві суди
- Апеляційні суди
- Верховний суд

Реформа знищує ланку Вищого адміністративного суду, Вищого господарського та Вищого спеціалізованого суду.

До березня цього року і Верховний суд зазнає докорінних перетворень – обіцяє голова Вищої кваліфікаційної комісії суддів України Сергій Козьяков. Що також є вагомою частиною реформування всієї судової системи.

За його словами, важливим фактором справжнього перезавантаження суддівської влади є той факт, що серед 653 кандидатів, які позмагаються за посади у ВСУ, третина з них ніколи не була суддями. На першому етапі наберуть лише 120 осіб, які пройдуть переатестацію. Наразі триває розгляд цих кандидатур у Громадській Раді доброчесності.

“Якщо наберуть 120 суддів на першому конкурсі, то на якісний склад навряд чи варто розраховувати. На жаль, не надто багато достойних кандидатів з тих 653-х. Але це лише перші враження. Вже досить скоро будуть оприлюднені перші висновки Ради доброчесності”, – написав експерт Михайло Жернаков.

Арбітр над суддями

Вища рада правосуддя (ВРП) гратиме головну роль у судовій системі. Вона призначатиме та звільнятиме суддів.

Цей орган “виріс” і є правонаступником Вищої ради юстиції, але зі зміненням “духом” і правовим статусом. Закон про ВРП отримав позитивні відгуки експертів з питань судової реформи Ради Європи.

Склад. До складу ВРП входить 21 особа. Десять – обиратиме з’їзд суддів України з числа суддів чи суддів у відставці, двох – призначатиме Президент України, а двох – обиратиме Верховна Рада України.

По 2 члени обирають – з’їзд адвокатів України, Всеукраїнська конференція прокурорів, З’їзд представників юридичних вишів, а голова Верховного суду входить до складу ВРП за посадою.

Професійна спільнота. За словами видатного правника та экс-міністра юстиції Сергія Головатого, прийнятий закон про ВРП є важливим у контексті всієї судової реформи, адже він створює не лише новий конституційний орган, але й професійну спільноту суддів та саморегульовану систему, яка відповідатиме, як за правничі стандарти, так і за освіту, призначення і звільнення суддів.

Натомість Марія Ставніччук, яка працювала в ПАРЕ та заступницею адміністрації Януковича, вважає, що ВРП не зможе сформуватися раніше визначеного строку, а саме квітня 2019 року. А поки що усі нові повноваження будуть здійснюватися Вищою радою юстиції з деякими змінами її складу.

Вплив політиків на суддівську владу

У громадськості є певні побоювання, що зі зростанням і відокремленням ВРЮ, а потім і ВРП від впливу політиків, що, власне, прописане у законі, члени цього органу перетворять суддівську спільноту на окрему касту і лише зацементують корупцію всередині свого середовища.

На думку професора КНУ Сергія Головатого, такі побоювання є перебільшеними, адже найбільш негативним фактором для суддівської влади наразі є те, що суддів використовують для обслуговування різних політичних режимів.

Тому призначення суддів безстроково є безперечною гарантією доброчесності та впевненого тилу для них.

За його словами, парламент та президент після проведення реформи матимуть церемоніальну функцію із затвердження суддів на посадах. Це дасть можливість забезпечити їм найбільшу легітимність та незалежність від різноманітної політичної турбулентності у майбутньому.

Заступниця спікера Оксана Сироїд з фракції “Самопоміч”, політсили, яка рідко підтримує президентські ініціативи, зізнається, що після завершення реформи президент дійсно втратить право створювати, реорганізовувати і ліквідувати суди.

Сеймо формальний вплив президента на суди буде мінімізований, а роль останньої скрипки в цьому питанні залишиться за Верховною Радою.

Натомість рейтинг президента буде дуже залежний від успіху цієї реформи, як для українців, так і західних партнерів України. Тому, аби спробувати зацепитися за другий термін, Порошенку варто показати не потьомкінські, а справжні зміни в країні (*Znaj.Ua* (<http://znaj.ua/news/politics/87966/sudova-reforma-chi-otrimayut-ukrayinci-spravedlivu-femidu-.html>). – 2017. – 16.01).

П. Гречковский, Lv.Ua. Блог: Закон «О Высшем совете правосудия»: больше, чем просто рестарт

На днях вступил в силу закон «О Высшем совете правосудия». Если вспомнить, какие цели изначально ставились при проектировании судебной реформы, то новый системный закон к ним действительно приближает. Создан новый орган судебной власти, с большим объемом полномочий и расширенной сферой ответственности за качество новой судебной системы.

Первыми получателями выгод судебной реформы должны стать обычные люди. Ведь целью реформы были и остаются суды, где каждый гражданин может получить справедливое законное решение и оно должно выполняться.

Эту цель невозможно было реализовать без устранения политического влияния на судейский корпус. Назначения судей не должны зависеть от политических конфигураций, прямо или непрямо. Со вступлением в силу закона «О Высшем совете правосудия» парламент лишается полномочий назначать судей. Ни одна конституционная реформа, а мы уже пережили несколько разных версий, не дошла до такого четкого разделения судебной и законодательной власти. Тут и сильная позиция президента, и настойчивость европейских партнеров, и большая роль самого парламента, который поддержал переформатирование собственных полномочий.

Высший совет правосудия получил широкие возможности в кадровой политике, по сути замкнув на себе полный цикл карьеры каждого судьи. ВСП назначает, увольняет, принимает дисциплинарные меры, может отстранить судью от работы, принимает решения о возможности или невозможности ареста и задержания. От ВСП зависит передвижение судей в системе судов. Кроме того, Совет получает инструменты для институционального развития судебной системы и бюджетные полномочия для его обеспечения. С ВСП нужно будет обязательно согласовывать законодательные инициативы, которые касаются создания, реорганизации и ликвидации судов и

изменений статуса судей. Кроме того, Высший совет правосудия будет оценивать выполнение требований о не совместительстве судьями и прокурорами; может рассматривать жалобы, поданные для привлечения к дисциплинарной ответственности судей и прокуроров.

Без преувеличения, это главный орган судебной власти. Просто пересмотрите перечень из более двух десятков его полномочий. Это первое впечатление и политические оценки.

Для глубокой юридической аналитики текста закона еще требуется время, но сейчас важно отметить несколько моментов. Члены Высшего совета юстиции исполняют обязанности членов ВСП до 30 апреля 2019 года. Принцип представительства сохраняется, но несколько изменится количественная квота. По два представителя будет у президента, парламента, съезда адвокатов, всеукраинской конференции прокуроров, съезда представителей юридических вузов. При этом представители адвокатуры, прокуратуры и судейского корпуса не смогут занимать должностей в органах самоуправления и принимать участия в работе этих органов. Это новое правило, для членов Высшего совета юстиции такого ограничения не было. Однако для адвокатуры сделано исключение. Требование уходить из органов адвокатского самоуправления распространится на тех адвокатов, которые будут избраны в ВСП после вступления в силу профильного закона. Процитирую Переходные положения: «части 6 и 9 статьи 6 закона об ограничении права адвоката принимать участие в органах адвокатского самоуправления и обязанности прекращать участие в органах адвокатского самоуправления применяется к членам Высшего совета правосудия, которые назначены (избраны) после вступления в силу этого закона».

То есть, секретарь Совета адвокатов Украины Гречковский, избранный съездом адвокатов в 2015 году, не покидает САУ и при этом не нарушает требований о не совместительстве. Возможно, эта новость кому-то не понравится, но таков закон.

Из других новшеств для адвокатуры – изменения в закон о бесплатной правовой помощи, которые дописаны в переходные положения закона «О Высшем совете правосудия». Система БПД вызывает много критики среди коллег-адвокатов, прежде всего из-за стремительного роста аппетитов Министерства юстиции и нивелирования независимого статуса и престижа адвокатской профессии. Количество центров БПД в последний год растет по всем правилам сетевого маркетинга, подбирая кадры из непрофессиональных юристов и адвокатов. При этом система предлагает бесплатных адвокатов всем, даже опальным крупным бизнесменам или политикам, которые могут довольно щедро оплатить услуги по защите своих прав. Закон «О Высшем совете правосудия» ввел четкий финансовый критерий для получателей услуг Министерства юстиции – среднемесячный доход не больше двух прожиточных минимумов для человека, который запрашивает такую помощь; добавлены новые социально незащищенные категории и даже претенденты на получение такого статуса. Интересно, какая связь между законом о БПД и законом «О Высшем совете правосудия»? Кто смог пролоббировать изменения в другой закон таким непубличным способом? Очевидно, это «поработали» недруги адвокатуры.

Ну, и еще про дьявола в деталях. Текст закона огромный, и дополнен многостраничным разделом «Переходные положения». Обычно в этой части прописывают алгоритм перехода от старого закона к новому, если изменения действительно кардинальные. Но вот в переходных положениях закона «О Высшем совете правосудия» встречаются несколько неожиданные отступления. Например, так, между строк, увеличен срок полномочий Генерального прокурора. На один год. Кроме того, меняется статья закона «О Регламенте Верховной Рады», где была прописана процедура голосования за назначение генерального прокурора президентом Украины. Теперь это статья о назначении и увольнении генпрокурора президентом Украины. А статья 213, где была прописана возможность выразить недоверие парламентом, в результате чего генпрокурор уходил в отставку, исключается из регламента. Интересно, что эти статьи регламента содержат отсылки к Конституции. Вот такие сюрпризы законодательства для внимательных читателей. Как все будет работать, покажет практика (*Lb.Ua* (http://lb.ua/blog/pavel_grechkovskiy/355718_zakon_o_visshem_sovete_pravosudiya.html). – 2017. – 12.01).

ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ, ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ, ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Президент України П. Порошенко заявив, що без вирішення питання безпеки зміни до Конституції щодо особливостей місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей не будуть стояти на порядку денному.

– У нелегкому діалозі переконали наших західних союзників в тому, що будь-яким крокам по політичному врегулюванню повинен передувати очевидний і беззаперечний прогрес у питаннях безпеки: стійке припинення вогню, виведення російських військ і техніки, роззброєння бойовиків, контроль за нашою кордоном – спочатку з боку ОБСЄ, а потім і наш напряму. До моменту вирішення цих проблем на порядку денному не

стоять і не будуть стояти політичні питання, в тому числі це стосується і змін до Конституції, – сказав П. Порошенко (*Expres.ua* (<http://expres.ua/news/2017/01/22/224276-poroshenko-rozpovivbudut-zminy-konstytuciyi-shchodo-donbasu>). – 2017. – 22.01).

Президент Петро Порошенко та уряд повинні скликати Конституційну комісію, щоб внести зміни до Конституції України щодо статусу Криму. Про це під час виступу у Верховній Раді заявив голова Меджлісу кримськотатарського народу, народний депутат від БПП Рефат Чубаров, повідомляє Еспресо.TV.

Він подякував нардепам та членам уряду за те, що вони згадали про день Автономної Республіки Крим, адже саме 20 січня 1991 року кримчани під час референдуму проголосували за те, щоб отримати автономію. Саме з такої нагоди Чубаров закликав державу згадати деякі уроки з минулого.

“Закликаю президента України та уряд України якомога скоріше скликати Конституційну комісію, аби розпочати роботу з внесення змін до розділу 10 Конституції України – Автономна Республіка Крим. Маємо перетворити Автономну Республіку на Кримськотатарську Автономну Республіку як невід’ємну складову України”, – наголосив Чубаров (*Еспресо* (http://espreso.tv/news/2017/01/20/chubarov_poprosyv_poroshenka_zminyty_status_krymu_v_konstytuciyi). – 2017. – 20.01).

В ефірі програми «На слуху» на радіо «Ера», голова ГО «За демократію через право» М. Ставнійчук заявила, що нині цілком правильна і зрозуміла мета – досягнення неупередженості та незаангажованості правосуддя – відбувається у неконституційний та несправедливий спосіб.

Зокрема, вона вважає, що у цій сфері з боку влади домінує «керований хаос», а з боку представників експертного середовища, які дотичні до судової реформи, демонструється абсолютна безпринципність. В якості прикладу Ставнійчук навела процедуру, за якою зараз відбираються кандидати на посади суддів Верховного суду України.

«Була запропонована начебто гарна прозора конкурсна процедура для найвищої судової інституції. Але виявилася абсолютна дискримінація при відборі документів тих, хто допускається до конкурсу. Наприклад, дипломи вчених – кандидатів та докторів наук, які отримані в академічних установах (як то в Інституті держави і права), раптом виявилися нерівнозначними у порівнянні з дипломами навчальних закладів навіть непрофільних (ужгородських, вінницьких тощо), які визнавалися «підходящими». Коли ця дискримінація стала явною, законом про

Вищу раду правосуддя «на марші» спробували «латати» цю ситуацію (хоча це не є предмет цього закону).

Ставнійчук підкреслює, що предметне оцінювання відбувається дуже банально – це перевірка на знання законодавства, його «ком» і «крапок», а не на здатність аналітично мислити. «Судді Верховного суду – це пік суддівської кар’єри. Ці люди не зовсім звичайні мають бути, адже вони будуть формувати практику усієї судової системи України. Ці всі перевірки дадуть кандидатам 120 балів, а от 200 балів буде даватися за результатами психологічного оцінювання та співбесіди на можливість працювати на посаді судді Верховного суду. У мене, як у людини досвідченої, одразу виникає питання: 120 балів за предметні знання, а 200 – за психологічного оцінювання – а хто буде оцінювати це у Вищій кваліфікаційній комісії? Люди, які не мають освіти психолога!? То зрозуміло, що цей процес у ручному управлінні: кого треба – будуть підтягувати, кого ні – занижувати».

Як відомо, в цьому конкурсі беруть участь також адвокати і науковці, що викликає у Марини Ставнійчук дяку пересторогу: «Дозвольте запитати: а хто корумпував судову систему? Чи не адвокати були тією іншою стороною? Третя категорія – науковці. Не кожен науковець здатен до серйозної вольової роботи, яка вимагається на посаді судді Верховного суду. Тому, якщо робити раціонально, якби влада не мала на меті забезпечити свій абсолютний вплив на судову систему, вона ніколи би не розпочала конкурс в цієї площадки. Судова система будується знизу, а не зверху. У більшості спорів рішення приймаються місцевими судами, потім апеляційне оскарження, потім – касаційне. Судді приходять працювати вперше до місцевого суду, потім мають можливість бути переведеними, знову ж таки на конкурсних процедурах. Якщо дивитися об’єктивно, то конкурси мали розпочатися з місцевих судів. А у нас вийшло все з ніг на голову поставлено».

Безпринципність правового середовища, на думку експерта дала можливість створити керований хаос і переваги владі як у призначенні суддів, так і у формуванні

положень законодавства, формувати свої подальші впливи на судову систему в Україні, – підкреслила М. Ставнійчук (*ПІК (http://www.pic.com.ua/sudova-reforma-zaprovadzhujetsya-zasobamy-kerovanoho-haosu-stavnijchuk.html). – 2017. – 20.01).*

Колишній президент України Л. Кравчук зазначив, що Україні потрібно прийняти нову Конституцію, де Донбас не зможе мати особливий статус.

Л. Кравчук відзначив, що нова Конституція має стати загальнонаціональною, яку підтримає весь український народ. Адже нинішній Основний закон вже доповнювався та переписувався дуже багато разів через, що вона власне і втратила довіру суспільства.

«Я думаю, що нам потрібно прийняти Конституцію як єдине ціле, як національно певний документ, як документ, який підтримає народ, це обов'язково. Ця Конституція, яка латається, то додається щось, якийсь розділ змінюється, який залишається, то враховується, то не враховується, вже немає довіри. Треба створити конституційну може асамблею», – заявив экс-президент.

Крім того він відзначив, що нова Конституція не повинна надавати Донбасу, як і решті територій України певного особливого статусу.

«Донбас не може в Конституції мати окремих статус. Це була помилка. Я не знаю, хто це дозволив, щоб нам міжнародна організація диктувала нації, яку Конституції приймати. Це непорозуміння», – заявив Л. Кравчук.

Нагадаємо, перший президент України Леонід Кравчук переконаний, що влада України за всі роки незалежності не змогла налагодити ідеологічну роботу на сході України і в Криму (*Преса України (http://uapress.info/uk/news/show/158214). – 2017. – 15.01).*

За підсумками аналізу законопроекту “Про конституційний Суд України” № 5336-1, розробленого в рамках судової реформи, Венеціанська комісія вказала на необхідність максимально деталізувати основні принципи проведення конкурсного відбору суддів на рівні Конституції. Про це у своїй статті для DT.UA

пише Юлія Кириченко. За її словами, у висновку Комісії щодо даного законопроекту основна частка зауважень стосується саме процедури конкурсу. “Венеційська комісія вказала на необхідність максимальної деталізації основних засад проведення конкурс аж на рівні Конституції (в нас цього немає навіть на рівні закону); висловила критику стосовно відсутності в ст. 12 Законопроекту кількісного складу конкурсної комісії (п.14), відсутності гарантування балансу складу конкурсної комісії, що формується парламентом (необхідний лише представник однієї парламентської фракції, п. 15), нечіткості положень про результати конкурсного відбору (п.16), а також допускає можливість того, що всі заходи, пов'язані з конкурсним відбором, можуть бути безглуздими (п.17)”, – йдеться в статті. За її словами, експерти “Реанімаційного пакету реформ” ще на етапі напрацювання конституційних змін висували ідею єдиного конкурсного відбору кандидатів на посаду суддів КСУ. “На сьогодні вона полягає у визначенні всіх процедур порядку відбору кандидатів на посаду судді в новій редакції Закону “Про Конституційний Суд України” (на рівні закону, а не підзаконних актів); створенні однієї конкурсної комісії, перший склад якої затверджується законом, а далі склад комісії формується шляхом кооптації; проведенні регулярного конкурсного відбору, за результатами якого формується відкритий список рекомендованих кандидатур на посаду судді КСУ; суб'єкти призначення суддів КСУ обмежені однаковою для всіх списком правників, які рекомендовані конкурсною комісією”, – зазначила автор (*Дзеркало тижня (http://dt.ua/POLITICS/venecianska-komisiya-rozkritikuvala-polozhennya-zakonoproektu-pro-ksu-schodo-konkursnogo-vidboru-suddiv-230552_.html). – 2017. – 19.01).*

Вища кваліфікаційна комісія суддів перенесла іспити для кандидатів у судді касаційних судів у складі Верховного Суду.

Анонімне письмове тестування перенесли з 30 січня на 16 лютого, а виконання практичного завдання – з 2 на 21 лютого 2017 року, повідомляє прес-служба комісії.

Відповідне рішення ВККС ухвалила 20 січня.

Йдеться про кваліфікаційне оцінювання 653 кандидатів, допущених до конкурсу на зайняття 120 вакантних посад суддів касаційних судів у складі Верховного Суду (*Українська правда* (<http://www.pravda.com.ua/news/2017/01/20/7133017/>). – 2017. – 20.01).

Формування принципово нової якості Верховного суду – це ключовий етап всієї судової реформи. Адже саме цей суд створюватиме єдину судову практику, яка буде обов'язковою для судів нижчої інстанції.

Про це заявив перший заступник голови комітету ВР з питань правової політики та правосуддя, представник фракції “Народний фронт” Леонід Ємець, коментуючи перебіг судової реформи.

Він зазначив, що протягом попередніх років корупція у судах трималася, в основному, на можливості отримати необхідне судові рішення. Бо в українському законодавстві немає такого поняття, як єдина судові практика (ЄСП).

“Тобі не сподобалося судові рішення, ти звертаєшся до іншого судді або суду і там виграєш справу. Бували ситуації, коли в рамках однієї палати Верховного суду, а іноді – один і той же суддя з різницею наприклад, у рік, умудрявся прийняти протилежні рішення за однаковими спорами, аргументуючи це тим, що він переосмислив українське законодавство, доказову базу і змінив свою позицію”, – пояснив парламентарій.

За словами Ємця, щоб прибрати це “живильне середовище для корупції” і було введено законодавчу норму про єдину судові практику.

“Тепер Верховний суд, а точніше – його верхня палата, прийматиме єдину судові практику, яка буде обов'язковою для всіх суддів нижчої інстанції”, – додав він.

На думку народного депутата, приблизно через 5 років, коли будуть напрацьовані практики по різних видах спорів, кількість судових спорів у країні впаде в рази, оскільки, керуючись Кодексом та ЄСП, можна буде наперед спрогнозувати виграєш ти цей спір чи ні.

Водночас, як зазначив Леонід Ємець, довірити створення ЄСП старому Верховному суду, який абсолютно дискредитував себе, було неприпустимо. Тому він був ліквідований у минулому році, а натомість – оголошений відкритий конкурс щодо набору нових суддів ВСУ, в якому взяв участь і сам Ємець.

За його словами, він пішов на цей крок, щоб “побачити систему зсередини”. Як повідомив народний депутат, у цьому конкурсі можуть брати участь не лише судді зі стажем, але й науковці та адвокати, які мають 10-річний досвід роботи у цій галузі.

Ємець повідомив, що формування нового Верховного суду має завершитися за 4 місяці, а за 3 роки – формування нових апеляційних суддів.

“Ми матимемо вже нову судові систему, єдину судові практику, новий Верховний Суд, нові апеляційні суди. Сподіваємося, що результатом буде чесний, справедливий суддя і верховенство прав людини та її інтересів”, – наголосив представник фракції “Народний фронт”.

Він підкреслив, що саме від якості нового Верховного суду, який створюватиме єдину судові практику, залежатиме уся судові реформа.

“Написати закони – це половина роботи, друга половина – виконати ці закони, зробити їх ефективними. Важливо, щоб не було сумнівів у процедурах та судових етапах”, – підсумував парламентарій (*Gazeta.Ua* (http://gazeta.ua/articles/politics/_emec-vid-yakosti-novogo-verhovnogo-sudu-zalezhatime-usya-sudova-reforma/747342). – 2017. – 19.01).

20 січня, на стратегічній сесії щодо децентралізації у сфері культури визначено матрицю реформи, операційні цілі та завдання на 2017 рік. Сесію ініційовано Мінрегіоном спільно з Мінкультом, Мінфіном, представниками Проектного офісу секторальної децентралізації та Проекту EDGE. Участь у заході взяв Міністр культури України Євген Нищук.

Презентовано Концепцію «Децентралізація: сектор Культура», в якій чітко визначені

індикатори результатів впровадження реформи у галузі. Зокрема, до них належать зменшення індексу злочинності у територіальних громадах; підвищення відсотку дітей, які постійно відвідують заклади культури; питома вага надходжень громади в загальному обсязі державного фінансування на утримання закладів культури; кількість створених нових робочих місць в галузі культури. Таким чином напрацьовано маршрутну карту подальшого просування реформи децентралізації у галузі культури та активного включення у процес регіонів, міст та громад.

Нагадаємо, Віце-прем'єр-міністр – Міністр регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ Геннадій Зубко наголошував, що основне завдання децентралізації в 2017 році – секторальне просування реформи – в освіті, медицині, культурі, системі надання адмінпослуг, земельних відносинах, дорожній інфраструктурі, сфері планування територій.

Також раніше вже відбулись стратегічні сесії щодо напрацювання пропозицій до плану дій Уряду на 2017 рік з реформи децентралізації та визначення пріоритетів у будівельній галузі (*Децентралізація влади (<http://decentralization.gov.ua/news/item/id/4038>). – 2017. – 20.01*).

Децентралізація за рік, що минув, вже набрала суттєвих обертів і демонструє реальні позитивні результати. Подальше просування реформи вимагає законодавчого врегулювання. Брак законів гальмує реформу, сповільнює процеси секторальної децентралізації, стримує об'єднання територіальних громад та економічне зростання територій. Про це заявив Віце-прем'єр-міністр – Міністр регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ Г. Зубко під час години запитань до Уряду у Парламенті.

Він зазначив, що другого читання чекають законопроекти № 4772 та №4773 щодо добровільного приєднання територіальних громад, які дозволять приєднання до вже утворених ОТГ. «Законопроект №5520 врегулює процес добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів. Також у

другому читанні мають бути розглянуті законопроекти №4742 («Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо статусу старости села, селища)» та №4110 («Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо набуття повноважень сільських, селищних, міських голів»). Вони чітко визначають статус старости та усувають прогалини чинного законодавства в частині набуття повноважень сільського, селищного, міського голови. Проект Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» № 2489 забезпечить ефективну, комплексну реформу служби в органах місцевого самоврядування на принципово однакових підходах із реформою державної служби щодо вступу та проходження служби», – зазначив Геннадій Зубко (*Децентралізація влади (<http://decentralization.gov.ua/news/item/id/4026>). – 2017. – 20.01*).

Судова реформа виписана добре, має механізми стримувань і противаг, але не було проведено очищення суддівського корпусу. Про це у програмі “Політклуб” з Віталієм Портниковим на Еспресо.TV сказав політолог О. Палій.

“Чимала частина реформ не завершена, але це не означає, що вони погані. Судова реформа, наприклад. Вона виписана дуже добре. Вона виписана з механізмами стримувань і противаг, з суддівським самоврядуванням. Єдине, що там було неправильно – ми залили старе вино у свіжі міхи. Ми не очистили суддівський корпус, а відклали це на потім. Було б краще всіх суддів, прокурорів провести через детектор брехні”, – сказав Палій, оцінюючи головні реформи 2016 р.

За його словами, реформа електронного декларування призвела до того, що суспільство деморалізоване. Люди не довіряють наслідкам цієї реформи.

“Замість очищення державного апарату завдяки механізмам контролю ми прийшли до демотивації і до того, що одні підглядають за іншими. Реформа слабенька, бо туди заклали інстинкти подивитись, що є у інших”, – додав експерт (*Еспресо.TV (http://espresso.tv/news/2016/12/29/stare_vyno_u_svizhykh_mikhakh_ekspert_ocinyv_suddivsku_reformu_v_ukrayini). – 2016. – 29.12*).

Якщо запрацює судова реформа, то буде подолано останній бар'єр, який заважає боротися з корупцією

Про це розповів політичний експерт Тарас Чорновіл у програмі “Про політику” з Сергієм Руденком в ефірі Еспресо.TV.

“Щойно почалася судова реформа, якщо вона піде, і все буде, як записано в Конституційному законі і цей закон буде нормально працювати, то у нас буде подоланий останній ступор, який заважає боротися з корупцією. Якщо не піде судова реформа – це буде катастрофа. Адже зараз основний бастион, який захищає корупцію в Україні – це суди”, – зазначив Чорновіл.

Також він згадав про НАБУ, яке бореться з корупцією і відзначив, що відомство трохи втратило свою популярність на справі Лещенка, “але, воно відновить довіру. Це є справа Онищенко, де вони викрили серйозні схеми, тому вони дадуть результат”. Щодо НАЗК, то воно тільки почало працювати.

“Зрозуміло, що не всю рибу відразу вилловить, але 100-200 серйозних “посадок” дадуть результат”, – додав Чорновіл (*Еспресо. TV* (http://espresso.tv/news/2016/12/29/osnovnyu_bastion_yakyy_zakhyschaye_korupciyu_v_ukrayini_ce_sudy_chornovil)). – 2016. – 29.12).

Глава представництва Європейського Союзу в Україні Хьюг Мінгареллі заявив про необхідність створення Вищого антикорупційного суду найближчим часом. “Ви повинні якомога швидше створити антикорупційний суд. Необхідно залучати нових компетентних і незалежних суддів”, – заявив дипломат в інтерв'ю виданню *Realist*, опублікованому в понеділок, 26 грудня.

Посол відзначив успіхи України у справі створення антикорупційних органів, вказавши на необхідність розширення їх можливостей та забезпечення незалежності.

“Українська влада зробила досить багато у 2016 році. Вони провели реформи у багатьох важливих секторах, починаючи від боротьби з корупцією – з'явився цілий ряд нових інституцій, таких як Національне агентство з питань запобігання корупції, Національне антикорупційне бюро та офіс Спеціального

антикорупційного прокурора. Вони успішно запустили електронну систему декларування... Потрібно забезпечити, щоб нові інституції володіли необхідними ресурсами і були незалежними. Наприклад, Національне агентство з питань запобігання корупції повинно мати можливість перевірити активи у деклараціях”, – зазначив Мінгареллі.

Раніше президент Венеціанської комісії Джованні Букіккіо заявив, що створення спеціалізованого антикорупційного суду є необхідною умовою подолання корупції та відновлення довіри до судової системи в Україні (*Дзеркало тижня* (http://dt.ua/POLITICS/mingarelli-zaklikav-ukrayinske-kerivnictvo-priskoriti-proces-stvorennya-antikorupciynogo-sudu-228646_.html)). – 2016. – 26.12).

Представительство Европейского союза на Украине призвало Верховную раду принять на заседании 19 января три законопроекта «о децентрализации».

«Представительство ЕС на Украине призывает депутатов Верховной Рады принять эти законопроекты без дальнейших поправок, поскольку промедление может затормозить процесс осуществления реформ», – говорится в сообщении пресс-службы представительства на странице в соцсети Facebook.

Речь идет о проекте закона, который регулирует службу в органах местного самоуправления, и о законопроектах о добровольном присоединении территориальных общин и об особенностях добровольного объединения территориальных общин, расположенных на территориях сопредельных районов. Первые два были приняты Радой в первом чтении.

В Евросоюзе подчеркнули, что принятие этих законов станет дополнительным стимулом для иностранных доноров, в числе которых и ЕС, поддерживать реформу децентрализации, предоставлять необходимые средства и делиться опытом (*EAdaily* (<https://eadaily.com/ru/news/2017/01/18/es-prizval-kiev-prinyat-zakony-o-decentralizacii-bez-promedleniya>)). – 2017. – 18.01).

Проект «Закону про державну мову» №5670 поданий на розгляд парламенту 33 народними депутатами депутати з різних фракцій, серед яких – Сергій Висоцький, Дмитро Добродомов, Ігор Луценко та інші.

20 січня проект переданий на розгляд профільного комітету Ради – Комітету з питань культури і духовності, у якому головує Микола Княжицький. Крім цього проект має бути розглянутий у 16 інших комітетах, у тому числі – у Комітеті з питань свободи слова та інформаційної політики під головуванням Вікторії Сюмар.

Закон має регулювати функціонування і застосування української мови як державної в усіх сферах суспільного життя на всій території України. Дія закону не поширюється на сферу приватного спілкування та здійснення релігійних обрядів.

У ст.4 вказано, що «кожний громадянин України зобов'язаний володіти державною мовою як мовою свого громадянства».

Інші статті вказують на коло осіб, які повинні вільно володіти українською мовою, починаючи з Президента України, Голови Верховної Ради України, Прем'єр-міністра України та інших вищих посадовців. Зокрема, вільно володіти українською мовою зобов'язані члени Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення.

Перевірку рівня володіння державною мовою цими особами здійснює Центр української мови.

«Мовою засідань, заходів, зустрічей і робочого спілкування в органах державної влади, органах влади Автономної Республіки Крим та органах місцевого самоврядування в Україні, на державних і комунальних підприємствах, в установах та організаціях, інших суб'єктах господарювання державної і комунальної форм власності є державна мова», – йдеться у ст. 9.

У розділі 5, зокрема, регулюється використання державної мови у сфері культури, на телебаченні і в друкованих ЗМІ, а також у рекламі.

Проект передбачає, що мовою поширення та демонстрування фільмів в Україні є державна мова.

Фільми (серіали, анімаційні фільми, документальні фільми), вироблені суб'єктами кінематографії України, розповсюджуються та демонструються в Україні з мовною частиною звукового ряду, виконаною українською мовою. В разі використання в мовній частині звукового ряду, виконаній українською мовою, репліки іншими мовами, такі репліки мають бути озвучені чи субтитровані українською мовою. Сумарна тривалість субтитрованих реплік у фільмі не може перевищувати 15% сумарної тривалості всіх реплік у цьому фільмі.

Іноземні фільми розповсюджуються та демонструються в Україні в дублюванні або озвученні українською мовою. Поряд з державною мовою іноземні фільми можуть містити аудіодоріжки іншими мовами.

У ст.20 вказано, що мовою телебачення і радіомовлення в Україні є державна мова.

Телерадіоорганізації незалежно від форми власності та способу розповсюдження телерадіопрограм і передач здійснюють мовлення державною мовою.

«З метою задоволення потреб національних меншин, іноземної аудиторії чи з освітньою метою телерадіоорганізації можуть здійснювати мовлення іншими мовами. Сумарна тривалість іншомовних телерадіопрограм і передач не може перевищувати для загальнонаціональних мовників – 10% від часу добового мовлення, для регіональних та місцевих мовників – 20% від часу добового мовлення, а для суб'єктів державного іномовлення України – 60% від часу добового мовлення», – йдеться в п.6 статті.

Телерадіоорганізації також повинні забезпечувати переклад на українську жестову мову та/чи субтитрування офіційних та інших повідомлень.

У ст. 21 регулюється використання державної мови у друкованих ЗМІ. Зокрема, вказується, що видання друкованих засобів масової інформації, зареєстрованих в Україні, здійснюється державною мовою.

За бажанням засновника друкований ЗМІ може видаватися також у двох чи більше мовних версіях, одна з яких – державною мовою. При цьому обсяг, зміст, періодичність версій іншими мовами мають відповідати

обсягу, змісту, періодичності версії державною мовою, а тираж української мовної версії має становити не менше 50% сукупного тиражу всіх мовних версій цього друкованого засобу масової інформації.

Вказується також, що в окремих випадках видання друкованих засобів масової інформації, зареєстрованих в Україні, може здійснюватися офіційними мовами Європейського Союзу. При цьому не зазначено, про які саме випадки йдеться.

У ст.22 вказано, що книжкові видання в Україні видаються державною мовою, але можуть мати й інші мовні версії.

У ст. 23 регулюється використання державної мови в інтернеті. Інтернет-представництва (в тому числі, інтернет-сайти, сторінки в соціальних мережах тощо) засобів масової інформації, зареєстрованих в Україні, виконуються державною мовою.

У ст. 28 вказано, що мовою реклами в Україні є державна мова (*Детектор Media* (<http://detector.media/infospace/article/122443/2017-01-22-proekt-zakonu-pro-derzhavnu-movu-vstanovlyue-novi-pravila-vikoristannya-ukrainskoi-movi-uzmi-reklami-ta-kinematografi/>)). – 2017. – 22.01).

ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР

Заява АПУ щодо законопроектів «Про Конституційний Суд України»

Асоціація правників України (АПУ) оприлюднила заяву, в якій наголосила на необхідності внесення змін до Закону України «Про Конституційний Суд України» та висловила стурбованість тим, що понад два місяці з дня набрання чинності відповідними змінами до Конституції України відносини у сфері конституційної юрисдикції не отримали належного законодавчого врегулювання.

Асоціація вважає, що внесені народними депутатами України до парламенту проекти Закону України «Про Конституційний Суд України» (реєстр. № 5336, № 5336-1), мають бути розглянуті якнайшвидше, але з суворим дотриманням процедури та ретельним опрацюванням їх положень із залученням представників експертного середовища.

Беручи до уваги той факт, що законопроект реєстр. № 5336-1 визначено Президентом України як невідкладний, а також те, що саме цей проект був напрацьований Радою з питань судової реформи і надсилався до Венеціанської комісії, Асоціація вважає за необхідне висловити свою позицію щодо основних напрямів його доопрацювання.

1. Щодо формування Конституційного Суду України

1.1. Положення Конституції України, за яким добір кандидатур на посаду судді Конституційного Суду України здійснюється на конкурсних засадах у визначеному законом порядку (частина третя статті 148), має бути імплементовано належним чином:

у законі мають бути чітко визначені склад та процедура формування відповідних конкурсних комісій, їх статус (постійні або окремі для кожного конкурсу), організація діяльності, зокрема порядок розгляду ними питань та прийняття рішень;

у законі має бути враховано рекомендацію Венеціанської Комісії щодо призначення суддів Конституційного Суду України виключно з числа кандидатур, які рекомендовані за результатами конкурсного добору.

1.2. Вимоги до членів конкурсних комісій, які здійснюватимуть добір кандидатур на посаду судді Конституційного Суду України, не мають бути нижчими за конституційні вимоги до суддів Конституційного Суду України.

Вважаємо, що окрім вимоги щодо визнаного рівня компетентності (частина третя статті 12 законопроекту), усі члени конкурсної комісії

мають відповідати й іншим вимогам (зокрема щодо володіння державною мовою, наявності вищої юридичної освіти і стажу професійної діяльності у сфері права щонайменше п'ятнадцять років, високих моральних якостей).

1.3. Законодавча основа для формування Конституційного Суду України не може базуватися на неконституційних положеннях, що б не ставилося за мету. Тому наполягаємо на виключенні неконституційного обмеження щодо неможливості призначення суддею Конституційного Суду України особи, яка на день призначення або протягом двох років, які передують цьому дню, була членом або обіймала посаду в політичній партії, була кандидатом або була обраною на виборну посаду в органі державної влади чи органі місцевого самоврядування, мала представницький мандат (частина третя статті 11 законопроекту).

2. Щодо незалежності Конституційного Суду України

2.1. Конституційний Суд України як орган конституційної юрисдикції, що забезпечує верховенство Конституції України на всій території України, має бути дійсно незалежним.

Тому із законопроекту мають бути виключені, зокрема, такі положення:

підписання Президентом України посвідчення Голови Конституційного Суду України (частина восьма статті 18 законопроекту);

обов'язок Конституційного Суду України надсилати щорічну інформаційну доповідь за підсумками своєї діяльності та фінансового забезпечення у попередньому році Верховній Раді України, Президентові України, Кабінету Міністрів України, Верховному Суду України, Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини (частина четверта статті 43), адже законопроектом передбачено, що така доповідь оприлюднюється на офіційному веб-сайті Конституційного Суду України.

2.2. Схвалюючи введення законопроектом інституту *amicus curiae*, вважаємо за необхідне прямо передбачити право Конституційного Суду України звертатися до Венеціанської Комісії за наданням позиції *amicus curiae* (адже,

як зазначає у своєму висновку і Венеціанська Комісія, така позиція може надаватися нею виключно у разі надходження відповідного запиту).

3. Щодо гарантій неупередженого та безстороннього конституційного провадження

3.1. У законі мають бути закріплені механізми, спрямовані на забезпечення неупередженого та безстороннього конституційного провадження, зокрема:

має бути передбачено виключно автоматичний розподіл справ між судьями Конституційного Суду України за аналогією з процедурою, передбаченою Законом України “Про судоустрій і статус суддів” та виключено будь-які повноваження Голови Конституційного Суду України чи його заступника у процедурі розподілу справ;

має бути передбачено періодичну ротацию суддів Конституційного Суду України у колегіях.

3.2. Процедура розгляду заяви про відвід (самовідвід) судді має бути встановлена законом, а не Регламентом Конституційного Суду України (як це пропонується частиною четвертою статті 60 законопроекту).

4. Щодо особливостей конституційної скарги в Україні

4.1. Імплементация конституційних положень у цій частині має базуватися на положеннях Конституції України (статті 55, 1511).

Запроваджений в Конституції України інститут конституційної скарги не обумовлює можливість звернення особи з конституційною скаргою обов'язковою наявністю факту порушення гарантованих Конституцією України прав людини внаслідок застосування закону (статті 55, стаття 1511 Конституції України). Законопроектом, передбачено як вимогу прийнятності конституційної скарги не лише “обґрунтування тверджень щодо неконституційності закону України (його окремих положень)”, але й обов'язкове зазначення того, “яке з гарантованих Конституцією України прав людини, на думку суб'єкта права на конституційну скаргу, зазнало порушення внаслідок застосування закону”

(пункт 6 частини другої статті 55, стаття 77 законопроекту). Такий підхід звужує право на звернення з конституційною скаргою.

4.2. У Законі “Про Конституційний Суд України” має бути чітко передбачено, що закон вважається застосованим в остаточному судовому рішенні не лише у випадку, якщо посилання на цей закон міститься у тексті остаточного судового рішення, але і у будь-якому судовому рішенні у цій справі (крім випадків, коли в остаточному судовому рішенні зроблено висновок про незастосування цього закону у відповідній справі).

4.3. Законом має бути регламентовано максимально можливий строк, протягом якого має бути прийнято ухвалу про відкриття провадження/відмову у відкритті провадження з урахуванням строку його подовження (частина четверта статті 61).

4.4. Вважаємо, що положення законопроекту щодо можливості видання Конституційним Судом України забезпечувального наказу (стаття 78, 87 законопроекту) та щодо надання Конституційним Судом України оцінки застосування судом при розгляді справи закону (частина третя статті 89 законопроекту) можна розцінювати як спробу запровадити додаткові механізми забезпечення прав і свобод. Однак, відповідні повноваження Конституційного Суду України, які не передбачені Конституцією України, не отримали належної регламентації і у законопроекті, а також не знайшли послідовного відображення у змінах до процесуальних кодексів, які пропонуються законопроектом, що створює ризики при їх застосуванні на практиці.

5. Щодо ефективності конституційного контролю

5.1. Висловлюємо застереження щодо пропонованого у законопроекті механізму відтермінування втрати чинності актом та окремими його положеннями у разі визнання його неконституційним через порушення конституційної процедури його розгляду, ухвалення або набрання ним чинності (частина третя статті 91). Можливість відтермінувати втрату чинності будь-яким актом,

прийнятим із порушенням конституційної процедури, на строк до одного року може знівелювати ефективність конституційного контролю за дотриманням конституційної процедури. До того ж законопроектом не встановлено особливостей наслідків визнання Конституційним Судом України неконституційним закону про внесення змін до чинних законів, що є особливо актуальним у разі, якщо такий прийнятий закон порушує вимоги частини третьої статті 22 Конституції України щодо недопущення звуження змісту або обсяг існуючих прав та свобод.

6. Щодо недопустимості обмеження доступу до Конституційного Суду України

6.1. Зміни до Конституції України не передбачили виваженого та поступового переходу від інституту тлумачення закону до інституту конституційної скарги.

Асоціація послідовно обстоює необхідність забезпечення реалізації конституційного права громадян України на доступ до конституційної юрисдикції на етапі перехідних відносин, зокрема в частині розгляду поданих до 30 вересня 2016 року звернень громадян України, а також конституційних скарг, уже поданих до Конституційного Суду України.

Зокрема, в вересні цього року Асоціація зверталася до Конституційного Суду України з проханням у першочерговому порядку забезпечити розгляд конституційних подань та звернень громадян, насамперед тих, щодо яких вже було відкрито конституційне провадження. Відповідно, Асоціацією не підтримується положення пункту 1 розділу IV «Перехідні положення» законопроекту, який дозволяє легітимізувати закриття відповідних справ.

Асоціація пропонує закріпити у перехідних положеннях такі підходи:

щодо конституційних звернень стосовно тлумачення законів, які були подані до 30 вересня 2016 року (дати набрання чинності конституційних змін) й провадження щодо яких було відкрито, пропонуємо продовжити дію частини другої статті 95 чинного Закону України «Про Конституційний Суд України», за якою у

разі якщо при тлумаченні Закону України (його окремих положень) була встановлена наявність ознак його невідповідності Конституції України, Конституційний Суд України у цьому ж провадженні вирішує питання щодо неконституційності цього Закону;

конституційні скарги, подані у період з 30 вересня 2016 року до набрання чинності новим Законом України «Про Конституційний Суд України», підлягають розгляду Конституційним Судом України по суті за умови подання конституційних скарг з підстав, встановлених статтею 1511 Конституції України;

положення законопроекту (пункт 2 частини першої статті 77), яким встановлено тримісячний строк для подання конституційної скарги, не поширюється на конституційні скарги, якщо остаточне рішення суду у справі набрало законної сили у період з 30 вересня 2016 року (включно) до набрання чинності новим Законом України «Про Конституційний Суд України». Установити, що особа може подати відповідну скаргу протягом певного строку (не менше 3 місяців) із дня набрання новим Законом чинності.

6.2. Асоціація також послідовно виступає за надання органам місцевого самоврядування

права на звернення до Конституційного Суду України щодо неконституційності законів. Про необхідність цього зазначено і у Висновку Венеціанської Комісії (яка пропонує вирішити це під час внесення змін до Конституції України в частині децентралізації влади).

Асоціація вважає, що це питання може бути вирішено Законом України «Про Конституційний Суд України» шляхом надання органам місцевого самоврядування права звертатися із конституційною скаргою. Тим більше, що на сьогодні органи місцевого самоврядування повністю позбавлені доступу до конституційної юрисдикції, зокрема щодо права на звернення щодо офіційного тлумачення Конституції України, яке вони мали до внесення конституційних змін.

Асоціація закликає усіх народних депутатів України взяти на себе особисту відповідальність за підготовку та прийняття належної законодавчої основи для здійснення конституційного контролю в Україні та готова зі свого боку долучитися до доопрацювання відповідних законодавчих ініціатив (*Громадський проєкт* (<http://www.prostir.ua/?news=zayava-apuschodo-zakonoproektiv-pro-konstytutsijnyj-sud-ukrajiny>). – 2017. – 22.01).

М. Ставнійчук, член Європейської комісії за демократію через право (Венеційська комісія) від України (2007-2013 рр.), заслужений юрист України, кандидат юридичних наук

Нехудожній серіал "КСУ і "мовний" закон" непристойно затягнувся

...Розгляд КСУ конституційності сумнозвісного закону “Ківалова-Колесніченка”, є прикладом “трансового” варіанту роботи складу КСУ, який вміє за загадкових причин перетворити розгляд конституційного подання на мильний серіал, не беручи до уваги процесуальні строки розгляду справ, які чітко визначені чинним на сьогодні Законом України “Про Конституційний Суд України”! Нагадаю, що згадане конституційне подання депутатів до КСУ датоване ще 7 липня 2014 року, провадження у цій справі відкрите

у жовтні 2014 року, а рішення немає і досі. У будь-якої притомної людини виникає питання – чому КСУ упродовж трьох років не спромігся розглянути та ухвалити своє рішення з цього, звісно непростого, але й не самого складного питання? Погодьтеся, дивно виглядає, коли системні зміни до декількох розділів Конституції щодо правосуддя у КСУ розглядалися за один день, а рішення про відповідність положень Закону України “Про засади державної мовної політики” Конституції України – вже два з половиною роки розглядається судом. При

цьому фундаментальною та ключовою основою для конституційної оцінки є насамперед чітка та зрозуміла стаття 10 Конституції, у приписі якої чорним по білому однозначно зазначено, що: 1) державною мовою в Україні є українська мова; 2) держава забезпечує всебічний розвиток і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України; 3) в Україні гарантується вільний розвиток, використання і захист російської, інших мов національних меншин України; 4) держава сприяє вивченню мов міжнародного спілкування; 5) застосування мов в Україні гарантується Конституцією України та визначається законом.

Смію припустити, що такий правовий не порядок може відбуватися лише у політично заангажованій інституції.

А між тим мова йде про законодавчий акт, який відіграв, без перебільшення, фатальну роль в історії держави! На мою думку, Закон України “Про засади державної мовної політики” був прийнятий у свій час всупереч засадам конституційного ладу в Україні, державності, двом висновкам Венеційської комісії, що ґрунтуються на міжнародних стандартах, та всупереч здоровому глузду взагалі!

Ситуація із цим “мильним” розглядом виглядає зовсім алогічною, якщо проаналізувати історію закону “Ківалова-Колесніченка”. Історія ця дуже показова! Тож хочу нагадати її хоча б стисло, тим більше, що маю до неї власну причетність із певними для себе наслідками...

У грудні 2011 року між мною та одним з авторів Закону N9073 “Про засади державної мовної політики” Вадимом Колесніченком відбувся заочний “обмін нелюб'язностями”. Цей “політик”, який нині переховується десь на неосяжних просторах Росії, вирішив підтримати свого співавтора – Сергія Ківалова, який і нині є серед представників політичної “еліти” – а тоді представляв їхнє недолуге творіння Венеційській комісії. Колесніченко радісно “відзвітував” про повну і одностайну підтримку Венеційською комісією їхнього з Ківаловим законопроекту, написавши на УП улюбленою ним російською мовою блог із життєствердною назвою “Поддержка законопроекта в сфере

языкового регулирования имеет место впервые в истории Украины”.

До речі, це був перший зухвалий приклад маніпулювання позицією Комісії з боку представників української влади, зацікавлених у прощтовхування своїх законодавчих “ініціатив”. Пізніше це стало і є нині поганою практикою. Але мова зараз не про це.

Це була брехня – підступна і цинічна. Тож довелось пояснити, хто, як кажуть, є “ху”. Тим більше, Колесніченко свої фантазії підкріпив такою сентенцією: “Кстати, член Венецианской комиссии от Украины госпожа Ставнийчук, попытавшись на заседании выступить против права человека на родной язык и заявившая что в Украине нет проблемы языкового регулирования, была не поддержана Комиссией и ее членами...” Аби не заглиблюватись, наведу цитату із свого блогу на УП від 20 грудня 2011: “Перше: я не спробувала виступити, а виступила. Друге: на відміну від Сергія Ківалова, який представляв свій законопроект і стверджував, що в Україні існує мовний конфлікт, я сказала (вимушена була втрутитись), що в Україні, дякувати Богові, немає жодного мовного конфлікту... Головне, на чому я наголосила це те, що наше завдання і українського законодавця, і Венеційської комісії, яка надає Україні рекомендації, не погіршувати правове регулювання мовного питання в Україні. Тому і підтримала позицію Комісії у повному обсязі, зокрема у частині констатації ризиків державної мовної політики, які можуть серйозно проявитися у разі прийняття того законопроекту”.

Аби вже тоді усі розуміли ситуацію, мною було викладено у повному обсязі Висновок Європейської комісії “За демократію через право” N651/2011, де більшість пунктів свідчили про повне несприйняття законотворчості двох “потужних” проросійських “умів” української законотворчості.

На той час вчені – історики та мовознавці та активісти із тодішніми опозиціонерами, вказували на неприпустимість прийняття цього закону. Але їх не почули – 3 липня 2012 року Верховна Рада ухвалила цей законопроект. Мене ж “почули” в оригінальний індивідуальний

спосіб – невдовзі на посаді члена Венеційської комісії замість мене опинився пан Ківалов..., який і досі перебуває там.

Отже, йдеться про те, що сам закон “Ківалова-Колесніченка” був продуктом обману і маніпуляцій. Його прийняття відбулось всупереч позиції Венеційської комісії. Вона двічі упродовж 2010-2011 років поверталась до оцінки двох останніх перед ухваленням редакцій проектів цього закону. У листопаді 2010 року Володимир Литвин, коли його, як спікера парламенту, буквально “давили”, щоб ставив на голосування невідкладно, замість цього відправив проект на експертизу до Венеційської комісії. У березні 2011 року Комісія ухвалила свій перший Висновок CDL (2011) 008 щодо “закону про мови”, де висловилася абсолютно однозначно:

“Незважаючи на ці позитивні загальні риси проекту, Венеційська комісія вважає, що проект не в змозі запропонувати достатньо точної, послідовної та збалансованої правової основи для використання і захисту мов в Україні, і може стати – якщо прийняти його в нинішній редакції – контрпродуктивним засобом регулювання використання мов у країні.

Венеційська комісія вважає проект незбалансованим. Вона стурбована тим, що, посилення захисту російської мови, без прийняття додаткових заходів щодо утвердження ролі української як державної мови, і забезпечення захисту інших регіональних мов або мов меншин, проект може скоріше збільшити існуючий мовний поділ країни, а ніж зменшити його.

Хоча проект не передбачає для російської мови будь-якого додаткового офіційного статусу, він може бути сприйнятий як спроба розширити сферу використання російської мови в країні і як крок до практичної офіційної двомовності. Тому він викликає численні запитання щодо невідповідності як українській Конституції і її положенням, щодо захисту мови (зокрема, стаття 10), так і відповідним міжнародним угодам, а саме: Європейської хартії регіональних мов і мов меншин та Рамковій конвенції про захист національних меншин. Крім того, лише обмежені зусилля

помітні в проекті в напрямку сприяння іншим мовам меншин.

Шкода, що, хоча в його загальних положеннях, проект явно підтверджує конституційні гарантії захисту і розвитку української як державної мови та використання і захист російської та інших регіональних мов або мов меншин, його подальші конкретні положення, як видається, відходять від такого підходу і зосереджують свою увагу на одній мові”.

Навмисно надаю так детально засадничі правові позиції Венеційської комісії, бо авторам законопроекту та їх кураторам після цього таки довелося доопрацювати його зміст. І восени знов передати до комісії. І вже у грудні 2011 року Венеційська комісія ухвалює ще один Висновок, не розтягуючи цю історію, як український КС, на роки.

Загалом відзначивши деяке поліпшення у законопроекті, Комісія знову зауважила, що “... варто було б зробити подальші вдосконалення, підвищити гарантії та внести суттєвіші зміни в нормативний зміст проекту з метою створення умов для ефективної імплементації відповідно до відповідних міжнародних стандартів та принципів, закріплених в Конституції й самому законопроекті.

Як зазначалося і раніше у попередньому Висновку, враховуючи особливу ситуацію в Україні, залишається питання, чи запроваджуються цим законопроектом достатні гарантії для консолідації української мови як єдиної державної мови, а також роль, яку вона повинна відігравати в українському багатомовному суспільстві”.

Венеційська комісія повторила заклик, зроблений у своїх попередніх рекомендаціях, щодо необхідності пошуку справедливого балансу між захистом прав меншин, з одного боку, і збереженням державної мови, як інструмент для інтеграції у суспільство, з іншого боку. “В кінцевому підсумку, українським законодавцям необхідно прийняти рішення з цього важливого питання”, – зауважила додатково Комісія.

Поряд з іншими питаннями особлива увага була приділена проблемі щодо належної координації питання про вільний вибір мовної

приналежності окремих осіб з критеріями, обраними для ідентифікації мовних груп, що також є ключовим питанням у розробці мовної політики країни.

“У той же час, термінологія, яка використовується для запропонованих проектом визначень, потребує ретельного перегляду” – знову наполягала Венеційська комісія – “оскільки вона має фундаментальне значення в цьому процесі”.

Венеційська комісія, даючи Україні свої Висновки, звичайно брала до уваги, що Україна ратифікувала міжнародні договори про захист прав людини, які забороняють дискримінацію за ознакою мови і які захищають права меншин – зокрема Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, Рамкову конвенцію про захист національних меншин та Європейську хартію регіональних мов і мов меншин.

Разом з тим, попри ці та інші експертні застереження, тодішньою владою Закон України “Про засади державної мовної політики” таки був ухвалений. І включилась фатальна його складова! Саме цей Закон, недолугий і з очевидними ознаками неконституційності, породив мовний конфлікт, якого до його ухвалення не спостерігалось в Україні! На превеликий мій жаль!

Усі зауваження Венеційської комісії є актуальними і нині. Їх, як на мене, КСУ не може обминути і зараз.

Треба сказати, що до фаталізму цього закону доклалась і сучасна політична еліта. Маю на увазі невдалу спробу його скасування парламентом минулого скликання 23 лютого 2014 року. Я розумію ейфорію після перемоги Революції Гідності, але миттєву ініціативу нардепів скасувати “мовний” закон у парламенті, вважала і тоді, і зараз політично

недалекоглядною та непродуманою. Бо ця подія, серед іншого, також у подальшому була використана Росією, як реальний привід для початку анексії Криму під гаслом “захисту російськомовного населення”. Тим більше, що тодішній голова Верховної Ради Олександр Турчинов, виконувач обов'язків президента, проголосований парламентом закон, який скасовував творіння Колесніченка-Ківалова, так і не підписав. Через те він все одно залишився чинним.

Як на мене, правильніше і мудріше вже тоді було б звернутися до Конституційного Суду України. А Суду було б конституційно та мудро цей закон, не зволікаючи, розглянути у межах строків, визначених законом про Конституційний Суд України! Це було б дієво та непровокативно.

Але сталося так, як сталося. І нині показове зволікання КС у розгляді цього питання виглядає просто непристойно. Хоча ми ж не будемо підозрювати сьогоднішню владу у тому, що їй з якогось дива не вигідно “ліквідувати” цю абсолютно лобістську проросійську спадщину?

Про справжні причини залишається лише здогадуватись. Нинішня влада обожає піар та мильні серіали, щоб відволікати людей від проблем, у яких вони традиційно звинувачують нинішню “управлінську генерацію”. Але закон, який приніс стільки шкоди, який має усі наявні ознаки антиконституційності, нелегітимності, відвертої антидержавності – не повинен був, як на мене, бути використаний у такій якості.

Отже, 19-го січня знову очевидно будемо дивитись дві нові серії новітнього українського “мила”. Першу – у парламенті, другу – безпосередньо у КСУ.

Чи буде у фіналі хепі-енд? *(Українська правда. Блогу (<https://blogs.pravda.com.ua/authors/stavniychuk/587fc6fb095de/>). – 2017. – 18.01).*

Р. Куйбіда, заступник голови правління Центру політико-правових реформ

Судова реформа: сім найбільш очікуваних подій 2017 року

Минулий рік став вирішальним для запуску повномасштабної судової реформи. Внесено зміни до Конституції, прийнято нові закони «Про судоустрій і статус суддів», «Про Вищу раду правосуддя», два закони щодо виконання судових рішень. Після набрання ними чинності Вища кваліфікаційна комісія суддів оголосила конкурс до нового Верховного Суду.

Новий Верховний Суд

За законом, до кінця березня цього року має бути призначено принаймні 65 суддів нового Верховного Суду. Вперше на посаду судді найвищої судової установи претендують не лише судді, а й науковці-правники та адвокати. У конкурсі, який проводить Вища кваліфікаційна комісія суддів, беруть участь 653 претенденти. Кандидатів також скрінить Громадська рада доброчесності, сформована авторитетними громадськими організаціями. На початку 2017 року висновки Громадської ради про недоброчесність кандидатів набули більшої ваги – тепер для їх подолання потрібні голоси двох третин складу Вищої кваліфікаційної комісії (11 з 16).

На новий Верховний Суд покладаються великі сподівання. Він має не лише замінити три вищі спеціалізовані суди і діючий Верховний Суд, а й через виконання касаційних повноважень задати високі стандарти правосуддя для усєї судової системи. Кінцеве рішення у справі можна буде отримати швидше, оскільки третя інстанція буде остаточною (сьогодні ми маємо чотири інстанції).

Важливо не змарнувати ідею нового Верховного Суду, «підкинувши» йому десятки тисяч справ, які зараз накопичилися у вищих судах. Саме такий механізм передбачає закон. Але під навалюю справ новий Верховний Суд може не вижити.

Тому потрібні зміни до закону – до нового Верховного Суду повинні надходити лише нові касаційні скарги. Справи з вищих

спеціалізованих судів або мають бути ними ж розглянуті до ліквідації цих судів, або, як вимушений, але не бажаний крок, – можна передати їх апеляційним судам.

Кваліфікаційне оцінювання

Згідно з конституційними змінами, всі діючі судді мають пройти кваліфікаційне оцінювання – перевірку компетентності, доброчесності і дотримання етичних стандартів. Непроходження оцінювання є підставою для звільнення судді. Зважаючи на велику кількість суддів, цей процес затягнеться на декілька років.

Важливо, щоб у 2017 році таке оцінювання пройшли судді, яких раніше призначили на п'ять років, і судді апеляційних судів. Також є можливість запустити процес реорганізації апеляційних судів і сформувати нові апеляційні суди за конкурсом, участь у якому зможуть взяти не лише судді. Потрібно розпочати формування резерву кандидатів на посаду суддів для місцевих судів – попередній резерв, створений ще за часів Януковича, себе вичерпав.

У процедурі оцінювання суддів і кандидатів на посаду судді також братиме участь Громадська рада доброчесності. Необхідно, щоб нова норма Конституції про обов'язок судді доводити законність походження свого майна, за порушення якого він має бути звільнений, проявила свою життєздатність на практиці.

Запровадження антикорупційних судів

Закон «Про судоустрій і статус суддів» передбачив створення Вищого антикорупційного суду, але відклав термін його запровадження до прийняття окремого закону. Без прийняття такого закону і запуску антикорупційних судів ефективність діяльності Національного антикорупційного бюро і Спеціалізованої антикорупційної прокуратури може бути зведена нанівець. Діючі суди просто зволікають розгляд переданих їм справ щодо високопосадової корупції і «зливають»

інформацію про обшуки і негласні слідчі дії, зриваючи операції щодо викриття злочинців.

Крім Вищого антикорупційного суду як суду першої інстанції, має бути створений спеціальний підрозділ у Верховному Суді для апеляційного перегляду, а згодом, можливо, буде потреба створити декілька регіональних антикорупційних судів.

Закон має встановити особливу процедуру добору суддів цих судів, де б вирішальний голос мали не політичні органи, а міжнародні організації і представники громадськості. Судді антикорупційних судів повинні бути не лише професіоналами, а й нетерпимими до будь-яких проявів корупції. Також важливо передбачити додаткові гарантії захисту і особистої безпеки таких суддів та їхніх родичів.

У разі прийняття закону у першій половині 2017 року, є шанс, що антикорупційні суди зможуть розпочати свою діяльність з 2018 року. Але політичної волі до прийняття якісного закону поки не видно. Ймовірно, будуть спроби збоку влади протягнути такий варіант закону, щоб мати можливість підібрати лояльних суддів. Але, вочевидь, громадськість буде відстоювати створення справді незалежних антикорупційних судів.

Електронний суд

Елементи електронного суду уже запроваджені в судочинстві: он-лайн сплата судового збору, отримання інформації про етапи проходження справи в суді, можливість одержання від суду повідомлень і копій рішень електронною поштою, смс-інформування, доступ до текстів судових рішень через єдиний державний реєстр судових рішень, он-лайн трансляція окремих судових засідань і проведення відеоконференцій між судами, а також із слідчими ізоляторами.

Але цього замало. Судочинство буде набагато доступнішим, якщо комунікацію з судом можна буде повністю перевести в електронну форму – для тих користувачів, кому ця форма є зручнішою, ніж листування поштою і особистий похід до суду. Хмарні технології повинні надати можливість надавати користувачам доступ до матеріалів справ за допомогою Інтернету.

У разі оскарження судових рішень, талмуди судових справ не потрібно буде перевозити в суди вищої інстанції.

Також ефективним може виявитися механізм електронного судового наказу, що допоможе закумулювати біля 20 відсотків усіх цивільних і комерційних справ в одному-двох судах на всю Україну, які зможуть досить легко впоратися з таким навантаженням завдяки простому алгоритму: якщо належним чином повідомлений боржник не заперечив грошових вимог стягувача, суд генерує судовий наказ на стягнення цих сум. Досвід функціонування такого суду у Польщі та в деяких інших країнах довів його ефективність.

Електронний суд буде економити не лише значні фінансові і людські ресурси, а й дозволить пришвидшити вирішення справи для сторін і зменшити навантаження на суди. Деякі технічні можливості для електронного суду уже створені, але для їх повноцінного запуску потрібні зміни до процесуального законодавства, яке зорієнтоване на паперове спілкування і присутність безпосередньо в суді. Є сподівання, що ці зміни будуть внесені уже в цьому році.

Перегляд вироків щодо свавільно засуджених

За повідомленнями правозахисників, десятки людей, засуджених до довічного позбавлення волі, відбувають покарання за чужі злочини. Європейський суд з прав людини у десятках справ констатував порушення прав людини у зв'язку із засудженням на підставі сфабрикованих доказів або вибитих під тортурами зізнань. Українські суди усіх рівнів залишалися глухими до таких аргументів захисту. Та, на жаль, не всі свавільно засуджені зверталися до Європейського суду – або через відсутність адвоката, або через повну зневіру, або з інших причин.

Як свідчить практика, кількість випадків виправдання особи в Україні уже багато років не перевищує одного відсотка вироків. За виправдувальні вирoki карали і суддів, і прокурорів.

В Україні відсутній механізм перегляду вироків щодо таких осіб, якщо вони ухвалені

давно. Багато з них померли або загинули, не дочекавшись права на перегляд своєї справи. Поки що такого права, на жаль, закон не передбачає. Але парламент ухвалив у першому читанні законопроект, який дає шанс на перегляд справи. Щоправда, у минулому році парламент не спромігся його розглянути у другому читанні. Десь працювало прокурорське і суддівське лобі, десь – сумніви в ефективності перегляду в умовах діючої судової системи, яка не готова визнавати свої помилки.

Але у 2017 році ці сумніви можна розвіяти, якщо процес відбудуватиметься під контролем нового Верховного Суду. Тож шанс на ухвалення закону зростає. Важливо, щоб парламент не втратив цей шанс і надав засудженим, які відбувають покарання за чужі злочини, право на відновлення справедливості.

Суд присяжних

В умовах загальної недовіри до влади загалом і судів зокрема, ефективним інструментом для відновлення цієї довіри може стати більш широке залучення громадськості. У судовому процесі є інститут присяжних. Сьогодні він працює лише в кримінальних справах, але в урізаному вигляді – за своєю природою, це той же суд за участі народних засідателів, що й раніше, – два судді і три народні засідателі, які вирішують як питання факту, так і питання права. Класична ж модель суду присяжних передбачає журі присяжних, яке на підставі доказів сторін захисту і обвинувачення вирішує питання винуватості особи, і суддю, який на основі вердикту присяжних виправдовує особу або засуджує і призначає покарання.

Вочевидь, назріла необхідність запровадження саме такої моделі суду присяжних. Також потрібно розширити сферу його застосування, а не обмежуватися лише справами, де особі загрожує довічне позбавлення волі. Звісно, це вимагатиме збільшення видатків на такі суди. І в наступному році це зробити буде неможливо. Але створити законодавчу основу для поступового запровадження суду присяжних у 2017 році цілком можливо.

А ось запровадити інститут присяжних для вирішення комерційних спорів уже в цьому

році – цілком можливо. Тим більше, згадка про це вже є в законі «Про судоустрій і статус суддів». Йдеться про дещо іншу модель. Коли у спорах з великою ціною позову до їх вирішення залучатимуть авторитетних правників, яких добиратимуть самі сторони з осіб, яких делегувала бізнес-спільнота. Звісно, сторони мають нести і видатки на залучення таких присяжних-арбітрів. Така модель може вбити корупцію в господарських судах і створити умови для довіри інвесторів до української системи правосуддя. Для її реалізації потрібно внести зміни до процесуального закону.

Запуск інституту приватних виконавців

На жаль, авторитету судової влади шкодить і поганий рівень виконання судових рішень. Держава є монополістом у цій сфері. Для цього діє державна виконавча служба. Але при 4,5 тис. державних виконавців, на долю яких за рік припадають мільйони виконавчих проваджень, є великі можливості для корупції. Без додаткового стимулювання державного виконавця він може й пальцем не поворухнути. Для дисциплінарного органу завжди є виправдання – надмірне навантаження.

З 5 жовтня минулого року набрали чинності два закони щодо забезпечення виконання судових рішень. Один з них передбачив запровадження, поряд з державними виконавцями, інституту приватних виконавців. Виконання судових рішень приватні виконавці здійснюватимуть за тими ж процедурними правилами, що й державні виконавці. Тепер стягувач матиме право вибору – звертатися до державної виконавчої служби чи до приватного виконавця. В умовах конкуренції якість виконання має зрости, а умови для корупції – зменшитися.

Очікується, що перші приватні виконавці після проходження конкурсних процедур відбору приступлять до роботи уже в першому кварталі 2017 року. Звісно, не варто сподіватися, що в цьому році кількість приватних виконавців буде достатньою, щоб створити належну конкуренцію державній виконавчій службі. Але з часом частка державної виконавчої служби у цій сфері має стати значно меншою або й взагалі зникнути.

Чи стане судова реформа, ініційована Президентом, успішною, а правосуддя справедливим та ефективним, – стане відомо уже в цьому році. Шанси на успіх є. І досить

великі. Хоч і ризики теж серйозні (*ЦППР (http://pravo.org.ua/ua/news/20871915-sudova-reforma-sim-naybilsh-ochikuvanih-podiy-2017-roku). – 2017. – 13.01).*

Ю. Кириченко, експерт Центру політико-правових реформ та Реанімаційного пакету реформ

Законопроект “Про Конституційний Суд України” пропонує узаконити псевдоконкурс для кандидатів на посаду суддів КСУ

19 січня Верховна Рада України розгляне законопроект “Про Конституційний Суд України” № 5336-1 (далі – Законопроект). Цей довгоочікуваний Законопроект розроблений у рамках судової реформи для реалізації нових конституційних положень у частині конституційного судочинства.

Нагадаємо, що конституційні зміни були ухвалені 2 червня 2016 р. і набули чинності 30 вересня 2016 р. з метою забезпечення незалежності Конституційного Суду.

Однією з основних конституційних новел, спрямованих на зменшення політичного впливу, є конкурсний відбір кандидатів на посаду суддів Конституційного Суду (ч.3 ст. 148 Конституції). Порядок такого конкурсного відбору має встановлювати саме Законопроект, який розглядатиметься завтра. Проте Законопроект фактично нівелює конституційну новелу щодо конкурсного відбору кандидатів на посаду суддів КСУ, оскільки, по-перше, не встановлює повністю процедуру проведення такого конкурсного відбору, а дає можливість регулювати її самостійно суб'єктам призначення суддів КСУ (президентові, парламенту та з'їзду суддів), по-друге, закладає необхідність створення трьох конкурсних комісій кожним суб'єктом призначення “під себе”.

Сьогодні ми констатуємо домінування політичного інтересу суб'єктів призначення суддів КСУ в процесі формування Конституційного Суду. Саме це стало причиною політичної залежності, слабкості та неефективності конституційного судочинства

в Україні. Єдиний незалежний конкурс для кандидатів на посаду суддів Конституційного Суду може зменшити політичний вплив суб'єктів призначення цих суддів. Проведення ж конкурсу кожним суб'єктом призначення суддів КСУ “під себе” – ні. Єдиним бонусом для суспільства в такому разі є можливість ознайомитися з претендентами на посаду судді КСУ, зокрема з їхньою автобіографією та мотиваційним листом. І все!

Так, стаття 12 Законопроекту встановлює, що “відбір кандидатур на посаду судді Конституційного Суду на конкурсних засадах здійснюють конкурсні комісії, які створюють, відповідно, Президент України, Верховна Рада України, з'їзд суддів України, а в період між з'їздами суддів України – Рада суддів України” (виділено нами). Відповідно, кожна конкурсна комісія за результатами вивчення документів і відомостей, наданих кандидатами, та співбесіди з ними формує свій список кандидатів, рекомендованих на посаду судді Конституційного Суду (ч. 5 ст. 12 Законопроекту). Далі – за результатами конкурсного відбору президент видає Указ про призначення суддів КСУ, очевидно, з числа рекомендованих йому кандидатів президентською конкурсною комісією, Верховна Рада – з числа кандидатів, рекомендованих їй парламентською конкурсною комісією, та з'їзд суддів – з числа кандидатів, рекомендованих йому суддівською конкурсною комісією. Риторичне запитання: навіщо створювати три конкурсні комісії, які дублюють одна одну, а саме – організовують конкурсний відбір кандидатів на посаду судді

КСУ? Чи судді КСУ від президента мають відрізнятися від суддів КСУ від парламенту та від з'їзду суддів?

Звертаємо увагу, що створення трьох різних конкурсних комісій з метою відбору гідних кандидатів на посаду судді КСУ несе багато ризиків. Наприклад, як бути, коли один кандидат опиниться в різних “списках” і, наприклад, президентська конкурсна комісія рекомендуватиме його на посаду судді КСУ, а, скажімо, суддівська вважатиме, що він не відповідає вимогам? А це цілком можливо, з огляду на відсутність єдиних критеріїв відбору кандидатів.

Крім того, Законопроект не містить чіткого визначення, що ж таки є результатом конкурсного відбору. Очевидно, це можуть врегулювати президент, Верховна Рада, з'їзд суддів у своїх актах різним чином.

Слід зазначити, що Венеційська комісія у своєму Висновку щодо цього Законопроекту найбільше зауважень висловила якраз стосовно процедури конкурсного відбору. А саме, Венеційська комісія вказала на необхідність максимальної деталізації основних засад проведення конкурс аж на рівні Конституції (в нас цього немає навіть на рівні закону); висловила критику стосовно відсутності в ст. 12 Законопроекту кількісного складу конкурсної комісії (п. 14), відсутності гарантування балансу складу конкурсної комісії, що формується парламентом (необхідний лише представник однієї парламентської фракції, п. 15), нечіткості положень про результати конкурсного відбору (п. 16), а також допускає можливість того, що всі заходи, пов'язані з конкурсним відбором, можуть бути безглуздими (п. 17).

Експерти Центру політико-правових реформ, Реанімаційного пакету реформ ще на етапі напрацювання конституційних змін висували ідею єдиного конкурсного відбору кандидатів

на посаду суддів КСУ. На сьогодні вона полягає у визначенні всіх процедур порядку відбору кандидатів на посаду судді в новій редакції Закону “Про Конституційний Суд України” (на рівні закону, а не підзаконних актів); створенні однієї конкурсної комісії, перший склад якої затверджується законом, а далі склад комісії формується шляхом кооптації; проведенні регулярного конкурсного відбору, за результатами якого формується відкритий список рекомендованих кандидатур на посаду судді КСУ; суб'єкти призначення суддів КСУ обмежені однаковою для всіх списком правників, які рекомендовані конкурсною комісією.

Нагадаємо, що сьогодні Конституційний Суд частково паралізований своїми попередніми політичними рішеннями та суддями КСУ з обтяжуючими обставинами (голосування за політично-замовні рішення). У 2015 р. КСУ ухвалив аж 7 рішень, кожне з яких коштувало суспільству 8 млн 432 тис. грн. У 2016 р. Суд ухвалив вісім рішень, кожне з яких коштувало нам уже 9 млн 361 тис. грн. Упродовж 20 років функціонування Конституційного Суду влада блокувала його роботу повністю, втручалася в його діяльність, використовувала для узурпації влади, – і зрештою суспільство отримало політично залежний, професійно слабкий та неефективний Конституційний Суд.

Отже, швидке голосування за скороченою процедурою у Верховній Раді за цей Законопроект під оплески – зовсім не те, чого нині потребує суспільство. Слід звернути увагу на змістові вади Законопроекту і ретельно попрацювати над їх виправленням у межах парламентської процедури (*Дзеркало тижня* (http://gazeta.dt.ua/LAW/zakonoproekt-pro-konstituciyniy-sud-ukrayini-proponuye-uzakoniti-psevdokonkurs-dlya-kandidativ-na-posadu-suddiv-ksu-230465_.html). – 2017. – 18.01).

Р. Куйбіда, кандидат юридичних наук, експерт Реанімаційного пакету реформ

Вища рада правосуддя – головний орган у питаннях суддівської кар'єри (Інтерв'ю)

Верховна Рада ухвалила, а Президент днями підписав закон про Вищу раду правосуддя.

Докладніше про новий орган та його повноваження говоримо з Романом Куйбідою, кандидатом юридичних наук, експертом Реанімаційного пакету реформ, пише газета “Експрес”.

– *Чим займатиметься Вища рада правосуддя?*

– Вища рада правосуддя створюється шляхом реорганізації нині діючої Вищої ради юстиції. Згідно зі змінами до Конституції України в частині судової реформи, повноваження Вищої ради правосуддя суттєво збільшуються, порівняно з повноваженнями Вищої ради юстиції.

Вища рада правосуддя буде головним органом у питаннях суддівської кар'єри. Зокрема, вона матиме повноваження самостійно призначати чи звільняти суддів. Для цього не потрібно рішення Президента чи парламенту, як це було раніше. ВРП також прийматиме рішення про переведення суддів, даватиме згоду на затримання судді, утримання судді під вартою або арештом. Наразі згоду на затримання і арешт судді дає Верховна Рада України.

Це буде орган дисциплінарної відповідальності. У ВРП будуть дисциплінарні палати, котрі розглядатимуть всі справи стосовно дисциплінарної відповідальності суддів. Раніше ці повноваження були розділені між Вищою кваліфікаційною комісією суддів та ВРЮ. Кількість Дисциплінарних палат та кількісний склад кожної палати визначаються рішенням Вищої ради правосуддя. До складу кожної Дисциплінарної палати входить щонайменше чотири члени Вищої ради правосуддя, з яких щонайменше два члени мають бути суддями або суддями у відставці.

– *З кого складатиметься Вища рада правосуддя й скільки матиме членів?*

– Згідно з прийнятим законом, Вища рада правосуддя складається з 21 члена, десять з яких вибирає з'їзд суддів України, двох призначає Президент України, по два вибирає парламент, з'їзд адвокатів України, всеукраїнська конференція прокурорів, ще двох вибирає з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ. Якщо у Вищу раду юстиції входили міністр юстиції та Генпрокурор, то у Вищій раді правосуддя їх не буде.

Члени Вищої ради правосуддя обираються терміном на чотири роки. Голова ради обирається з його членів таємним голосуванням на два роки. Члени Вищої ради правосуддя не можуть належати до політичних партій, профспілок, брати участь у будь-якій політичній діяльності, мати будь-який представницький мандат.

– *А хто не може бути членом ради правосуддя?*

– Не можуть бути членами Вищої ради правосуддя особи, визнані судом недієздатними або обмежено дієздатними. Особи, які мають судимість, не погашену або не зняту в установленому законом порядку. Люди, на яких протягом останнього року накладалося адміністративне стягнення за вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією. Перебування особи на посаді члена Вищої ради правосуддя також несумісне із наявністю заборони такій особі обіймати посади, щодо яких здійснюється очищення влади в порядку, визначеному Законом України “Про очищення влади”.

– *Коли запрацює рада правосуддя?*

– Наразі діючі члени Вищої кваліфікаційної комісії стають автоматично членами Вищої ради правосуддя (*Експрес* (<http://expres.ua/news/2017/01/05/221487-ekspert-rozpoviv-golovnyy-organ-pytanniyah-suddivskoyi-karyery>)). – 2017. – 5.01).

М. Хавронюк, експерт Центру політико-правових реформ

Спецконфіскація – спроба номер...

Суть законопроекту №5577 22 грудня 2016 року Кабінет міністрів України вніс на розгляд парламенту черговий законопроект, що стосується спецконфіскації, – проект закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення стягнення в дохід держави необґрунтованих активів» (реєстр. №5577). Основна суть законопроекту – у запровадженні в Цивільний процесуальний кодекс України особливостей позовного провадження у справах про стягнення необґрунтованих активів у дохід держави.

Від позовного провадження у справах про визнання необґрунтованими активів та їх витребування (глава 9 Розділу III ЦПК), де позов подається прокурором після набрання законної сили обвинувальним вироком щодо особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, новий механізм відрізняється насамперед тим, що необґрунтовані активи можуть бути стягнуті ще до закінчення кримінального провадження і, відповідно, винесення вироку (можливо, навіть виправдувального).

Механізм стягнення в дохід держави необґрунтованих активів згідно із законопроектом №5577 передбачає три кроки.

Перший. Спочатку відповідно до КПК України вирішується питання щодо накладення арешту на активи з метою забезпечення їх стягнення у дохід держави в порядку цивільного судочинства. Для цього КПК пропонується доповнити новою статтею 174-1. Нею передбачено, що прокурор та/або слідчий повинен довести наявність підстав для арешту активів. Зробити це нескладно, оскільки доведенню підлягає за стандартом «існування обґрунтованих підстав вважати» лише те, що власником певних активів є підозрюваний, який перебуває в розшуку, або що особа, яка de jure є власником активів, насправді є ним лише номінально. Можливо, йдеться лише про 51–75% переконання і 25–49% сумнівів,

можливо – про інші відсотки (загалом законом ці стандарти не визначено і вони є оціночними).

Але важливо інше: якщо ці обставини будуть встановлені ухвалою про арешт активів, то прокурор та/або слідчий у цивільному процесі більше не повинні нічого доказувати.

Крім того, на відміну від італійського антимафіозного закону, український прокурор не повинен (до того ж, у справжньому змагальному процесі) довести, що підозрюваний-відповідач є соціально небезпечною особою, навівши докази її зв'язку з мафією. Якими мають бути ці докази, визначено в законі: особа вже була засуджена за відповідний злочин або обґрунтовано підозрюється у зв'язку з мафіозною організацією (саме тому залишати їй можливість розпоряджатися активами небезпечно). За таких обставин, якщо активи перебувають за кордоном, жодна європейська чи американська держава не конфіскує їх на підставі рішення українського суду, винесеного відповідно до глави 10 Розділу III ЦПК України.

Другий крок. Генпрокурор (виконувач його обов'язків) або заступник генпрокурора – керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури відповідно до ЦПК вносить позов про стягнення необґрунтованих активів (грошей та деяких інших цінностей вартістю понад тисяча мінімальних розмірів заробітної плати).

Третій крок. В судовому процесі той факт, що власником певних активів є підозрюваний, який перебуває в розшуку, або що особа, яка de jure є власником активів, є ним лише номінально, має бути доведено за стандартом «існування обґрунтованих доводів вважати про наявність таких обставин поза розумним сумнівом».

Доведи... що ти не такий

Іронія полягає в тому, що доводити безпідставність позову повинен саме відповідач, а не прокурор. А для того, щоб відповідач не надто переживав з приводу своїх мільйонних статків, законопроектом передбачено надання

йому не тільки безоплатного адвоката, а й можливості апеляційного перегляду справи в не існуючому більше суді – Вищому спеціалізованому суді України з розгляду цивільних і кримінальних справ.

На фоні цього «плоду» розробників законопроекту просто невинними квіточками виглядають положення ст. 368-2 Кримінального кодексу України («Незаконне збагачення»). Дехто намагається представити їх як грубе порушення презумпції невинуватості. Насправді ж вони полягають у тому, що суд може лише запропонувати підозрюваному спростувати окремі докази обвинувачення, згідно з якими він набув у власність активи без законних підстав.

Ситуація, коли підозрюваний повинен спростувати невідповідність активів своїм доходам, суперечить положенням ст. 368-2 КК України та відповідним іншим положенням КК і КПК України, відповідно до яких саме органи досудового слідства повинні довести за стандартом «поза розумним сумнівом» (див. ч. 2 ст. 17 КПК України). Цей стандарт означає необхідність стовідсоткового переконання для винесення обвинувального вироку і достатність 1% сумнівів – для винесення виправдувального вироку), що особа набула у власність активи, законність підстав набуття яких не підтверджено доказами.

В межах однієї правової системи не можуть існувати різні підстави для юридичної відповідальності за одне і те саме діяння. Відповідно, різна процедура доведення таких підстав, а так само не можуть в межах одного і того самого правового спору одночасно існувати презумпція невинуватості і презумпція вини. Це якби покласти на злодія обов'язок довести у цивільному процесі, що він не вчиняв крадіжку.

Крім того, висновок про те, що обов'язок доводити незаконність походження наявних у суб'єкта активів покладається на орган обвинувачення, впливає і з презумпції правомірності набуття права власності на майно (ч. 2 ст. 328 Цивільного кодексу (далі – ЦК) України та ст. 92 КПК «Обов'язок доказування»). Особа, яка підозрюється (обвинувачується) у незаконному збагаченні, не

зобов'язана, хоч і має право надати пояснення щодо джерел наявних у неї активів і законності їх походження (особливо це має значення в разі втрати правовстановлюючих документів на майно, смерті або зникнення близьких осіб, які подарували чи на інших правових засадах передали майно особі, заяви останньої про знахідку майна тощо).

У рішенні в справі John Murray v. United Kingdom від 8 лютого 2006 року Європейський суд з прав людини (ЄСПЛ) визнав лише, що суд може робити негативні висновки з мовчання обвинуваченого, коли фактичні обставини справи явно вимагають від особи надати пояснення, якщо при цьому таке мовчання не є основною підставою для обвинувального вироку. Володілець майна як ніхто інший дійсно обізнаний про джерела походження свого майна й може легко продемонструвати їх законність.

Проте це не означає можливості покласти на підозрюваного чи на «номінального власника» обов'язок доказування.

Інші каверзи законопроекту

Серед багатьох інших небезпек законопроекту звернемо увагу лише на кілька.

По-перше, це його техніко-юридична недосконалість. Наведу лише два приклади.

Частина друга ст. 233-4 сформульована в одному надскладному реченні, яке містить: вісім слів «та», одне «і», два «якщо» і ще один вираз «за умови». Неясно, чого саме стосується «умова», але лише двох букв не вистачає, щоб зрозуміти, що під необґрунтованими активами маються на увазі кошти та інші цінності, що належать умовним НУКОВИЧУ і РБУЗОВУ. Можна спрогнозувати, що ЄСПЛ це також зрозуміє.

Другий приклад стосується статей 233-5 і 233-8. Так, пункт 3 ч. 1 ст. 233-8 містить відсилання до пункту 1 ч. 2 ст. 233-5, а пункт 1 ч. 2 ст. 233-5, своєю чергою, – до пунктів 3 і 5 ч. 1 ст. 233-8. Пункт 4 ч. 1 ст. 233-8 відсилає до пункту 2 ч. 2 ст. 233-5, а пункт 2 ч. 2 ст. 233-5, – до пункту 5 ч. 1 ст. 233-8. Очевидно, це зроблено для того, аби остаточно заплутати студентів, щоб ті не змогли скласти залік зі спецконфіскації.

По-друге. Той факт, що особа є номінальним власником активів (а тому вони можуть бути в неї «спецконфісковані») відповідно до законопроекту може бути доведений тим, що «сума (вартість) активів не відповідає відомому з офіційних джерел розміру доходів підозрюваного у календарному році, в якому такі активи були набуті ним у власність». Отже, той факт, що особа могла накопичувати активи протягом багатьох попередніх років, буде заперечуватися законом.

По-третє. В законопроекті неодноразово застосовується термін «корупційний злочин». При цьому не враховано, що поняття корупційного злочину, яке міститься в примітці до ст. 45 КК України, і поняття корупційного правопорушення (тобто також і корупційного злочину), яке міститься в ст. 3 закону «Про запобігання корупції», є абсолютно різними за своїм обсягом. На якому з них ґрунтувати позов про стягнення необґрунтованих активів?

По-четверте. Із законопроекту незрозуміло, що таке «дії, тотожні за змістом здійсненню прав власника на розпорядження чи користування активами», і зміст якого саме права є «ширшим змісту правомочностей власника».

По-п'яте, поняття «номінальний власник» і «добросовісний набувач» не узгоджені між собою. Добросовісним набувачем, згідно із законопроектом, є особа, яка просто «не знала» або «не повинна була і не могла знати про відсутність права на відчуження активів у відчужувача». Але ж ці слова можуть характеризувати і номінального власника – на момент набуття ним активів. При цьому законопроект передбачає, що активи добросовісного набувача не можуть бути арештовані.

По-шосте, незрозуміло, чому до активів не віднесені: корпоративні права на частку у статутному (складеному) капіталі товариства, підприємства, організації; земельні ділянки та інше нерухоме майно; цінне рухоме майно (яхти, автомобілі, літаки тощо); нематеріальні активи. Адже корупційні активи у багатьох випадках вкладено саме в нерухомість та інші зазначені активи як в Україні, так і за кордоном. Крім того, незрозуміло, чи слід слова «їх

вартість перевищує одну тисячу...» розуміти як такі, що характеризують сукупність активів чи вартість якогось одного з їх видів? Очевидно, сукупність. Тож так треба і писати: «якщо їхня сукупна вартість перевищує одну тисячу розмірів мінімальної заробітної плати».

Сьоме. В законопроекті вказано, що до пред'явлення прокурором цивільного позову про стягнення необґрунтованих активів у дохід держави в порядку цивільного судочинства власник активів має право оскаржити судові рішення щодо арешту майна. Проте право на оскарження є фікцією: насправді прокурор може пред'явити зазначений цивільний позов у ту ж хвилину, коли суд видасть йому копію ухвали про накладення арешту на майно, що практично не залишає відповідачеві можливостей для її оскарження.

По-восьме, розгляд справ про стягнення необґрунтованих активів у дохід держави до закінчення кримінального провадження здійснюється апеляційним судом за місцезнаходженням таких активів (їх частини). Такий підхід не вирішує проблему у випадках, коли всі активи перебувають за кордоном, як часто і буває у випадках вчинення корупційних злочинів.

Законопроекти щодо спецконфіскації (хронологія)

У 2013 і 2014 роках було зареєстровано по одному законопроекту, у 2015 році – шість, у 2016 – сім. Як бачимо, інтерес влади до спецконфіскації зростає, незважаючи на те...

Законодавство вже передбачає понад 10 легальних способів відбирання чужої власності

Ось ці способи:

1. Цивільно-правова конфіскація – коли правочин, визнаний судом недійсним, було вчинено з метою, що завідомо суперечить інтересам держави і суспільства.

Згідно з ч. 3 ст. 228 ЦК України, залежно від того, мав місце умисел на досягнення цієї мети у обох сторін чи лише в одній і виконали правочин обидві сторони чи лише одна з них, застосовується двостороння чи одностороння конфіскація (все одержане за правочином за рішенням суду стягується в дохід держави).

Відповідно до ст. 8 Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією (ратифікована Україною згідно із законом від 16 березня 2005 року), кожна сторона визначає у своєму внутрішньому законодавстві, що угоди чи їхні положення, які передбачають корупцію, вважаються такими, що не мають сили, і що всі сторони будь-якої угоди, чия домовленість була порушена тією чи іншою корупційною дією, мають право звертатися до суду із проханням про визнання такої угоди недійсною без порушення їхнього права вимагати компенсації заподіяної шкоди. Так суд може постановити рішення про конфіскацію всіх контрафактних примірників творів, фонограм, відеограм чи програм мовлення, які були виготовлені або розповсюджені з порушенням авторського права та (або) суміжних прав, а також засобів обходу технічних засобів захисту (ч. 4 ст. 52 закону «Про авторське право і суміжні права»).

2. Господарсько-правова конфіскація (ч. 1 ст. 208 ГК України – хоча у ній ідеться не про правочин, а про господарське зобов'язання). Так, згідно зі ст. 14 закону «Про державні лотереї в Україні» до суб'єктів, які організують або проводять лотереї, не маючи статусу оператора державних лотерей, за позовом органів Національної поліції та/або органів доходів і зборів суд приймає рішення про конфіскацію грального обладнання і про перерахування до державного бюджету України прибутку (доходу) від проведення такої гри.

3. У ст. 240 ГК України передбачено ще дві форми господарсько-правової конфіскації:

– прибутку (доходу), одержаного суб'єктом господарювання внаслідок порушення встановлених законодавством правил здійснення господарської діяльності;

– суми прихованого (заниженого) прибутку (доходу) чи суми податку, несплаченого за прихований об'єкт оподаткування.

4. Митним кодексом України передбачена митна конфіскація.

5. Адміністративно-правова конфіскація передбачена у ст. 24 і 29 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП). Це конфіскація: предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім

об'єктом адміністративного правопорушення; грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення. При цьому конфісковано може бути, як правило, предмет, який є у приватній власності порушника, але якщо інше передбачено законами України, то й предмет, який не перебуває у приватній власності порушника.

6. Відповідно до закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції» від 12 лютого 2015 року ЦПК України доповнено новою главою 9 «Особливості позовного провадження у справах про визнання необґрунтованими активів та їх витребування».

Фактично цей розділ ЦПК України визначає ще один вид цивільно-правової конфіскації, якій має передувати кримінальне провадження і яка має схожість зі спеціальною конфіскацією, згаданою у п. 6-1 ч. 9 ст. 100 КПК України, але при цьому не згаданою у ст. 96-1 і 96-2 КК України.

Алгоритм цієї конфіскації такий:

– стосовно особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, має набрати законної сили обвинувальний вирок суду за вчинення корупційного злочину або легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом;

– прокурор подає до суду позов про визнання необґрунтованими активів (ними є грошові кошти або інше майно, а також доходи від них) та їх витребування із зазначеної особи (або пов'язаної з нею юридичної особи, яка є власником (користувачем) майна, стосовно якого існують докази того, що воно отримано або що ним користується чи розпоряджається (розпоряджалася) зазначена особа);

– суд визнає активи необґрунтованими, якщо не встановлено, що активи або грошові кошти, необхідні для придбання активів, щодо яких поданий позов про визнання їх необґрунтованими, були набуті на законній підставі;

– активи, визнані судом необґрунтованими, стягуються в дохід держави або на відповідача покладається обов'язок сплатити вартість таких активів.

7. Очевидно, що зазначена цивільно-правова конфіскація певною мірою дублює більш широку процедуру кримінально-правової спеціальної конфіскації, визначену КПК України. З огляду на те, що ця процедура стосується багатьох видів злочинів (а не лише корупційних та легалізації майна), як засуджених осіб, так і звільнених від кримінальної відповідальності, як необґрунтованих активів, так і інших видів майна, потреби у положеннях глави 9 ЦПК України взагалі немає.

Згідно з частинами 9–11 ст. 100 КПК України питання про спеціальну конфіскацію вирішується судом під час ухвалення судового рішення, яким закінчується кримінальне провадження, а у разі закриття кримінального провадження слідчим або прокурором – ухвалою суду на підставі відповідного клопотання.

Крім наведених вище різновидів конфіскації, ще три таких різновиди визначено у КК України:

8. Один з них (ст. 96-1 і 96-2 КК України) переважно є тією самою спеціальною конфіскацією, про яку згадується у ст. 100 КПК України.

Ця спеціальна конфіскація може застосовуватися до особи: а) яка засуджена обвинувальним вироком суду – як з призначенням покарання, так і зі звільненням від нього; б) яка звільнена від кримінальної відповідальності ухвалою суду (крім звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку із закінченням строків давності); в) неосудної; г) яка не підлягає кримінальній відповідальності у зв'язку з недосягненням віку, з якого може наставати кримінальна відповідальність і до неї ухвалою суду застосовано примусові заходи виховного характеру; д) яка володіє майном, вилученим з цивільного обороту; є) до так званої «третьої особи», якщо вона набула майно від зазначених вище осіб і знала або повинна була і могла знати, що таке майно відповідає будь-якій із ознак, зазначених у

пунктах 1-4 частини 1 ст. 96-2 КК. Ці відомості щодо третьої особи повинні бути встановлені в судовому порядку на підставі достатності доказів і спеціальна конфіскація не може бути застосована до майна, яке перебуває у власності «доброчесного набувача».

Відповідно ж до ст. 96-2 КК України, підставами спеціальної конфіскації є те, що відповідне майно: 1) одержане внаслідок вчинення злочину та/або є доходами від такого майна; 2) призначалося (використовувалося) для схиляння особи до вчинення злочину, фінансування та/або матеріального забезпечення злочину або винагороди за його вчинення; 3) було предметом злочину, крім тих, що повертаються власнику (законному володільцю); 4) було підшукане, виготовлене, пристосоване або використане як засоби чи знаряддя вчинення злочину, крім тих, що повертаються власнику (законному володільцю), який не знав і не міг знати про їх незаконне використання.

9. Наступним різновидом кримінально-правової конфіскації є конфіскація, що застосовується до юридичної особи у разі її ліквідації як додаткове покарання (статті 96-6–96-9 КК). Ліквідація застосовується, коли йдеться, зокрема, про злочини проти основ національної безпеки і терористичні злочини. Ця конфіскація майна полягає у примусовому безоплатному вилученні у власність держави усього майна юридичної особи і є заходом (а не покаранням), мета якого – позбавити юридичну особу можливості здійснювати певну діяльність у подальшому.

10. Ст. 59 КК України передбачає конфіскацію всього або частини майна, яке є власністю засудженого. Така конфіскація майна, яка є саме покаранням, а не заходом, встановлюється за тяжкі та особливо тяжкі корисливі злочини, а також за злочини проти основ національної безпеки України та громадської безпеки.

11. Окремо слід наголосити, що відповідно до ст. 209 КК України повну або часткову конфіскацію майна тягне за собою вчинення особою: будь-якої фінансової операції з коштами або іншим майном (далі – майно), одержаними внаслідок вчинення цієї

ж чи іншою особою суспільно небезпечного протиправного діяння, що передувало відмиванню доходів (таким є, зокрема, будь-яке діяння, за яке КК України передбачено основне покарання у виді позбавлення волі або штрафу понад три тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян); будь-якого правочину з таким майном; дій, спрямованих на приховання чи маскуванню незаконного походження такого майна чи володіння ним, прав на таке майно, джерела його походження, місцезнаходження, переміщення, зміну форми (перетворення); набуття, володіння або використання майна, одержаного внаслідок вчинення суспільно небезпечного протиправного діяння, що передувало легалізації (відмиванню) доходів.

Наприклад, якщо службова особа, отримавши гроші як неправомірну вигоду за вчинення в інтересах іншої особи будь-якої дії з використанням наданої їй влади, передає ці гроші близькій особі, а та, усвідомлюючи, що вони є неправомірною вигодою, придбаває за них автомобіль, то службова особа вчинює злочин, передбачений ст. 368, а її близька особа – злочин, передбачений ст. 209 КК України. При цьому близька особа може бути засуджена незалежно від того, чи засуджена за ст. 368 службова особа.

12. Нарешті, окремим видом спецконфіскації можна вважати також притягнення до кримінальної відповідальності за незаконне збагачення (ст. 368-2 КК України). Підставою відповідальності за цей злочин особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, є набуття нею у власність активів у значному розмірі, законність підстав набуття яких не підтверджено доказами (або передача нею таких активів іншій особі).

Специфічний механізм цього виду конфіскації полягає в тому, що органи досудового розслідування у передбаченому кримінальним процесуальним законом порядку збирають докази відсутності законних підстав набуття особою активів. А особа може спростувати ці докази або не спростовувати їх, скориставшись своїм правом відмовитись давати показання щодо себе і правом не доводити свою невинуватість у вчиненні

злочину. Від караного за ст. 209 КК України набуття майна, одержаного внаслідок вчинення суспільно небезпечного протиправного діяння, що передувало легалізації (відмиванню) доходів, каране за ст. 368-2 КК України набуття у власність активів відрізняється за такими ознаками:

а) у ст. 209 йдеться про майно, одержане внаслідок вчинення суспільно небезпечного протиправного діяння, що передувало легалізації доходів (іншими словами, повинен мати місце предикатний злочин або діяння, що містить ознаки злочину), за яке відповідно до КК України передбачено покарання у виді позбавлення волі або штрафу понад 3 тис. неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (далі – НМДГ), а у ст. 368-2 – про предикатне діяння, яке являє собою незаконний, але не обов'язково злочинний спосіб набуття майна;

б) у ст. 209 йдеться про майно, розмір якого перевищує 6 тис. НМДГ, а у ст. 368-2 – про майно і доходи від нього, розмір якого перевищує лише тисячу НМДГ;

в) суб'єктом злочину, передбаченого ст. 209, може бути будь-яка осудна особа, що досягла 16-річного віку, у т. ч. і та, яка не вчиняла предикатне діяння, а суб'єктом злочину, передбаченого ст. 368-2, – тільки особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, яка вчинила предикатне діяння.

Висновки

Законопроект №5577 пропонується накладати арешт на активи певних підозрюваних, а потім конфіскувати їх в підозрюваного та інших осіб («номінальних власників»), не довівши в суді ні зв'язку саме цих активів із конкретним корупційним злочином, ні вини зазначених осіб у вчиненні конкретного корупційного злочину. Фактично можна говорити про намагання ввести:

– стосовно підозрюваного – спрощеної конфіскації його майна як покарання, застосовуваного ще до вироку суду;

– стосовно пов'язаних осіб («номінальних власників») – спрощеної конфіскації їхнього майна як покарання без злочину. Причому не

існує належних гарантій того, що в умовах вибіркового правосуддя таким «номінальним власником» не стане будь-яка особа і її майно не буде захоплено черговими рейдерами.

Для того щоб конфіскувати те, що ймовірно підлягає конфіскації, слід застосовувати вже існуючі механізми, а не намагатися видумувати сумнівні нові.

Неясно, навіщо вишукувати нові (і сумнівні під кутом зору верховенства права) способи конфіскації щодо підозрюваного замість того, щоб якомога швидше завершувати відповідні кримінальні провадження в порядку звичайного або спеціального досудового розслідування кримінальних правопорушень і застосовувати арешт, конфіскацію усього майна, спеціальну конфіскацію та/або інші види конфіскації, вже передбачені КК, КПК, ЦПК та іншими законами України.

Якщо проблема полягає у тому, що підозрюваним (підозрюваними) вчинено кілька чи багато злочинів і їх розслідування вимагає тривалого часу, то слід спростити підходи, які

застосовуються на практиці при застосуванні положення ч. 4 ст. 217 КПК України, виділяти матеріали досудового розслідування за окремими епізодами (коли немає ознак так званої ідеальної сукупності злочинів) в окреме провадження, направляти їх до суду і ставити питання про конфіскацію майна та спеціальну конфіскацію – в таких випадках у подальшому особа може бути засуджена за сукупністю вироків.

До того ж, намагаючись пристосувати нові положення законодавства до минулих подій, слід пам'ятати положення ч. 1 ст. 58 Конституції України: «Законодавство та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи». Тобто якщо кримінальна, адміністративна або цивільна відповідальність особи внаслідок прийняття нового закону посилюватиметься, цей закон буде діяти лише щодо діянь, вчинених після набрання ним чинності (*ЦППР (<http://pravo.org.ua/ua/news/20871872-spetskonfiskatsiya--sproba-nomer...>)*). – 2016. – 27.12).

Т. Шепель, експерт судової групи РПР, член Громадської ради доброчесності, Голова Третейської палати України

Доброчесність як перепустка на посаду судді нового Верховного суду

Просто зараз в Україні створюється новий Верховний Суд. Уперше кандидати на суддів – зараз їх 653 – пройдуть через конкурс.

І вперше стати суддями найвищої судової інстанції країни отримали можливість не лише теперішні судді, а й правники з-поза судової системи: науковці та адвокати.

І вперше при оцінці відповідності кандидата високому званню судді застосовується критерій “доброчесність”.

Доброчесність в законі

У перевірці відповідності кандидатів за критеріями доброчесності та професійної етики Вищій кваліфікаційній комісії суддів України допомагає Громадська рада доброчесності.

Інтригою останніх тижнів був законопроект “Про вищу раду правосуддя”, у якому пропонувалося

встановити необхідність голосів кваліфікованої більшості членів Вищої ради правосуддя для призначення суддею кандидата, у разі наявності негативного висновку Громадської ради доброчесності.

Компромісним варіантом, ухваленим парламентом вночі проти 21 грудня, одразу після ухвалення бюджету, стали зміни до законодавства, які вимагають подолання “вето” на кандидата – негативного висновку Громадської ради доброчесності – 11-тма голосами членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів (з 16-ти членів), проти трьох за звичайною процедурою.

Ця норма значно посилила роль висновку Громадської ради доброчесності й забезпечила суспільству дієвий механізм фільтр проти приходу на суддівські посади людей із сумнівною репутацією.



Однак змінам, що посилюють повноваження Громадської ради доброчесності, опираються сили, які звикли керувати судьями у власних інтересах та заробляти на судовій корупції. Їм не вигідне існування в країні незалежної судової влади.

Тому активно поширюються міфи та страшилки, які мають на меті підірвати довіру до процесу оновлення суддівського корпусу.

Як громадськість фільтрує суддів на Заході?

Один з головних міфів: Україна, нібито, є “єдиною країною в світі, де існує громадський орган, який може завадити стати суддею кандидатом, в доброчесності якого є сумніви”.

А як у світі?

В успішних західних демократіях репутація кандидата та громадська думка про нього є визначальними при призначенні на посаду судді. У США, наприклад, американська асоціація юристів може заблокувати кандидата на посаду судді. В інших країнах для цього достатньо виявлення недовіри з боку потужної громадської організації, або авторитетного

громадянина, якого вважають лідером громадської думки. В деяких країнах взагалі судді є виборними.

Нажаль, у нашій країні всі гілки влади, включаючи судову, контролювалися олігархічними кланами та тривалий час використовувалися для збагачення та боротьби за власний вплив.

Довіра суспільства до судів не мала ніякого значення. Вона не впливала на можливість стати суддею та побудувати успішну суддівську кар’єру. Цінувалася лише успішність у виконанні вказівок і замовлень від неформальних центрів впливу на суддів.

Унаслідок цього Україна є багаторічним лідером за кількістю скарг до Європейського суду з прав людини. Корупційні, репутаційні і майнові скандали за участю суддів мало не щодня збурюють суспільство.

Доброчесність vs хабарництво

Якщо й надалі призначати суддів за старими правилами, існує реальна загроза, що судьями Верховного Суду можуть стати ті,

хто заробив статки на хабарях, налагоджував та вдосконалював неформальні практики керування суддями, ходив “на поклін” до кожного нового президента і з завзяттям виконував його вказівки.

Велика кількість людей, серед яких, що найгірше, є й юристи і судді – і до цього часу вважають, що суддівські посади, як і раніше, роздаються наближеним до традиційних центрів впливів на судову владу – Адміністрації Президента і великих фракцій парламенту.

Такі чутки викликають невіру до конкурсу у багатьох юристів.

Саме для відновлення довіри людей, конкурс до Верховного суду має стати першим чесним конкурсом, де кандидати будуть складати один одному конкуренцію у рівні фахової підготовки, вмотивованості та доброчесності – а не в зв'язках та заможності.

Від того, наскільки чесно, прозоро, зрозуміло пройде цей конкурс та які він покаже результати в обличчях нового складу ВС, залежить відновлення довіри людей до судової влади, і довіри юристів до нових конкурсних процедур, які в наступному мають оновити всю судову систему.

Судова реформа відбудеться, коли доброчесність стане цінністю для самих суддів.

За таких умов, жоден інструмент громадського контролю не є зайвим, зокрема, й Громадська рада доброчесності. І чим більше буде таких інструментів, тим краще для подолання тої хвороби, яку багато хто вважає невиліковною.

Кожен хоче жити та будувати свої стосунки з іншими у впевненості, що він є захищеним, і в разі порушення прав може їх легко захистити за допомогою суду, в якому він буде рівним поряд

з будь-яким іншим громадянином, незалежно від соціального статусу, посади та статків.

Це те відчуття, з яким живуть європейці. Проте яке ще донині невідоме мільйонам українців.

А цього неможливо буде досягти, якщо не натягнути пов'язку на очі української Феміди.

Судді мають пам'ятати, що міцність ланцюжка – у міцності найслабшої його ланки. Природньо, що на всіх суддів, незважаючи від їх чеснот, суспільство дивиться через найгіршого суддю – який взяв хабар, допустив недолуге висловлювання, чи сів за кермо п'яним. Тому суддям самим потрібно дбати про чистоту своїх рядів та вичищати їх від хабарників, слабкодухих виконавців чужої волі, недоброчесних колег.

Кругова порука має бути замінена корпоративною культурою і нетерпимістю до дій, які підривають довіру суспільства до суду. Суд неможливий без довіри громадян, забезпеченню рівності між собою яких він служить.

Тільки після того, як судді стануть спроможні до самоочищення, а доброчесність і репутація стануть в суддівському середовищі основними цінностями – можна вважати, що судова реформа відбулася, і святкувати перемогу.

А до того – будемо пильні.

Особливо зараз, на старті, коли будується флагман і обличчя майбутнього українського правосуддя – Верховний суд.

Уважно дивіться на кандидатів.

І в разі, якщо є зауваження щодо будь-кого з них – негайно повідомляйте Громадську раду доброчесності (*Українська правда* (<http://www.pravda.com.ua/columns/2017/01/5/7131205/>). – 2017. – 5.01).

А. Іванов, суддя місцевого суду Перевальського району Луганської області, слідчий суддя, член правління АРССУ

Судова реформа в небезпеці

Кадрова проблема в судовій системі загрожує колапсом.

Близько 2.000 суддів у 2016 році виявили намір піти у відставку. Близько 1.000 суддів не мають повноважень і не здійснюють правосуддя. Їхні справи зараз у Вищій раді юстиції. До останнього моменту їх не призначали, поки не запроцює закон про “Вищу раду правосуддя”.

Ще близько 1.200 суддів, призначених у 2011-2013 роках на п'ятирічний термін, працюють під загрозою майбутнього звільнення. Понад 50% з них не працюють або вже не зможуть працювати в найближчий рік.

І на тлі цієї руїни лунають популістські заяви – звільнити цих “суддів Януковича” і провести повторні конкурси на ці посади.

Для людей, які шанують Конституцію, незаконність таких заяв є очевидною.

Стаття 126 Основного закону містить вичерпний перелік підстав для звільнення судді. І серед них немає такої, як “закінчення п'ятирічного строку перебування на посаді”.

Отож конституційних підстав для звільнення суддів-п'ятирічок з посад – немає.

Навіть, якщо Верховна Рада України запровадить нову норму, то очевидна антиконституційність цієї норми буде слугувати підставою для численних позовів про поновлення на посадах.

Немає сумніву, Європейський суд з прав людини стане на захист суддів, і Україну чекатимуть багатомільйонні виплати. Чи виграє Україна від цього? Чи візьмуть “реформатори” на себе відповідальність за таку “реформу?”

З іншого боку, якщо суддів-п'ятирічок замінювати – то на кого?

Конкурс до Верховного суду України показує, що провідні адвокати та науковці не горять бажанням йти в судді.

То де одночасно взяти понад 3000 фахівців для судової системи? Як підготувати цю “армію” суддів, якщо Національна школа суддів України готує не більше 150 на рік?

Україна не така заможна країна, щоб витратити шалені кошти на підготовку 3.000 суддів.

Це при тому, що є судді, які вже працюють по 3-4 роки, а до того пройшли відбір під наглядом міжнародних організацій і спеціальну річну підготовку та до яких немає інших претензій – окрім штучно приліпленого ярлика “судді-Януковича”.

Звісно, можна запровадити експрес-курси для нових суддів або відмовитися від спеціальної підготовки взагалі. Але хто тоді відповідатиме за якість правосуддя в країні?

Верховенства права не можливе без доступу громадян до правосуддя.

Враховуючи загальні правові принципи, важко уявити, аби Конституція, закони України детально описували гарантії прав і свобод громадян – і водночас держава не надавала громадянам можливість практично користуватися правами, свободами і гарантіями, у тому числі й у доступі до правосуддя. Адже судові справи буде елементарно нікому розглядати.

Тож, підсумовуючи: відверто антиконституційні заяви реформаторів, спрямовані на розправу над “суддями-Януковича” – це політична провокація.

Судова реформа в небезпеці (*Українська правда* (<http://www.pravda.com.ua/columns/2017/01/8/7131625/>). – 2017. – 8.01).

А. Ткачук, головний експерт групи «Децентралізація Реанімаційного пакета реформ»

Про децентралізацію, успіхи, ризики і роль парламенту

1 квітня 2014 року уряд, сформований після Революції Гідності, ухвалив Концепцію реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади (№333-р), що стала стартом важливої для України реформи, яка нині більш відома як децентралізація.

Це була третя спроба розпочати таку потрібну для країни реформу після першого етапу революційних перетворень у системі управління, які відбулися ще 1990 року, коли Україна ухвалила свій перший закон про місцеві ради народних депутатів, місцеве та регіональне самоврядування.

Спроби 2005-го та 2009 років виявилися невдалими. 2005 року підготовлені концепція реформи та законопроект про адміністративно-територіальний устрій України почли десь у шухляді прем'єр-міністра. Віце-прем'єр, який керував підготовкою реформи, але не мав для цього жодної інституційної спроможності, був звільнений зі своєї посади, і про реформу забули до 2008 року.

Протягом 2008–2009 років сформоване Міністерство регіонального розвитку та будівництва взялося за підготовку реформи вже на серйозному рівні, і 29 липня 2009 року уряд схвалив Концепцію реформи місцевого самоврядування (№900-р). Тоді сталося щось дивне з оприлюдненням цього документа: розпорядження з'явилося на сайті уряду, а текст самої концепції – ні.

Далі – гірше. Якщо 2005 року проект концепції зник у шухляді прем'єра, то 2009-го загубився десь у нетрях секретаріату Кабміну. Правда, це не завадило тодішньому Мінрегіонбуду продовжити роботу і підготувати план заходів для реалізації концепції, а також низку концептуальних документів щодо формування системи підвищення кваліфікації та перекваліфікації кадрів для місцевого самоврядування, формування і реалізації державної регіональної політики та проектів законів, які впливали із цих концептуальних документів.

2010–2013 роки стали роками відкоту реформи. Новий уряд скасував рішення свого попередника про затвердження концепції реформи та плану заходів для її реалізації, а документи, які визначали дії уряду на 2010–2013 роки зі створення системи підготовки, перепідготовки та перекваліфікації кадрів для місцевого самоврядування, просто не виконувалися. Відтак у 2014 рік Україна ввійшла формально дуже централізованою, а реально дуже регіоналізованою державою зі слабким місцевим самоврядуванням та загостренням міжрегіональних відмінностей. Формально жорстка вертикаль виконавчої влади в особі місцевих державних адміністрацій (МДА) була політичною вертикаллю, а голови МДА представляли радше інтереси регіональних еліт, а не держави.

Саме тому позиції голів МДА у буремні дні лютого–березня 2014 року були різними, а голова Ради міністрів АРК, голови Севастопольської МДА, Донецької та Луганської ОДА не просто не змогли втримати ситуацію під контролем, а й почасти самі були ініціаторами сепаратистських дій. За 25 років незалежності в Україні так і не було сформовано єдиного українського простору на всій її суверенній території, і міжрегіональні відмінності використовувалися не для посилення конкурентоспроможності України, а для її ослаблення.

На цьому тлі здавалося, що агресія Росії буде просто руйнівною для України, і протиставити їй ми нічого не зможемо.

Але 2014 року уряд здійснив кроки, які в умовах війни можуть здатися алогічними і небезпечними для існування самої держави: оголосив про проведення широкої децентралізації влади та формування нової державної регіональної політики, базованої на європейських традиціях і партнерстві у регіональному розвитку між державою, регіонами та громадами.

Фактично 2014–2015 роки стали роками бурхливого старту децентралізації та реформи

державної регіональної політики. Тоді скептики жартували: “Реформу оголосили 1 квітня. Невже ви вірите, що це серйозно?”

Перші досягнення

Протягом 2014–2015 років було ухвалено все необхідне для добровільного об'єднання громад базове законодавство, здійснено реформу міжбюджетних відносин, проведено децентралізацію у сфері будівельного контролю та надання адміністративних послуг, сформовано законодавство щодо державної регіональної політики та фінансування регіонального розвитку не на основі лобізму та лояльності до правлячої партії, а на основі формули, підходів та найкращих практик Європейського Союзу.

За менш як півроку 2015-го було створено 159 об'єднаних територіальних громад (ОТГ), 2016 року до них долучилося ще 198, і на початок 2017-го маємо вже 367 ОТГ. За темпами добровільного процесу укрупнення одиниць базового рівня місцевого самоврядування Україна показала дуже хороші результати, що викликало захоплення в наших європейських партнерів, які, відверто кажучи, уже втомилися від українських обіцянок, що ніколи не реалізуються.

У результаті бюджетної децентралізації місцеве самоврядування істотно збільшило свої бюджети, а бюджети ОТГ зросли в кілька разів у порівнянні із сумами бюджетів громад, що увійшли до об'єднаної громади.

Здавалося, все йде досить успішно, реформа набирає обертів. Але.

Проблеми реформи і її гальмування

Нині маємо ситуацію, яка відома всім, хто бодай раз щось упроваджував у житті, – це супровід упровадження реформи і вирішення проблем, що виникають.

Абсолютно нормально, що у процесі реформи виявляються точкові проблеми, яких або не було передбачено у процесі її підготовки, або вони виникли в результаті політичних компромісів при ухваленні тих чи тих нормативних актів, або є наслідком інституційної неспроможності окремих органів

чи їхніх посадових осіб працювати в нових умовах за новими правилами.

Саме тому у процесі реформи мають відбуватися постійний моніторинг її впровадження, аналіз проблем, що виникають, та пошук і ухвалення рішень для швидкого розв'язання проблем.

Насамперед це має робити орган, відповідальний за проведення реформи. Зазвичай у будь-якій країні світу, де проводилися подібні реформи, таким виконавчим органом було конкретне міністерство, а політично/ідеологічно координував проведення реформи спеціально сформований комітет/комісія/рада на чолі з прем'єром. Цей орган мав повноваження в режимі реального часу погоджувати всі необхідні для впровадження реформи проекти рішень та координувати діяльність міністерств і відомств з тим, щоб галузеві дії не розвалювали головну системну реформу. На жаль, в Україні такого політичного/ідеологічного органу сформовано не було. За розподілом повноважень серед міністерств упроваджувати реформу повинен Мінрегіонбуд, але як йому забезпечувати координацію інших ЦОВВ, не зовсім зрозуміло.

І що маємо в результаті? Є безліч викликів, але яке реагування?

Міські об'єднані територіальні громади – як і коли?

Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року (ДСРР-2020) містить дуже правильну ідею регіонального розвитку – поширення впливу міст на навколишні сільські території. У Методиці формування спроможних територіальних громад, затвердженій постановою уряду від 8 квітня 2015 р. №214, записано правильні речі: “б. Формування спроможних територіальних громад здійснюється у такій послідовності:

1) визначення потенційними адміністративними центрами міст обласного значення та населених пунктів, що мають статус районних центрів, та зон їх доступності”.

Але фактично міста обласного значення виключено з процесу об'єднання через позицію Центральної виборчої комісії (ЦВК), яка

вважає, що для утворення ОТГ навколо міста обласного значення перед цим мають бути змінені межі району, який оточує це місто! Хоча, насправду, навколо міста є межі сільрад, і міська територіальна громада межує з сільськими територіальними громадами.

Але ніхто не може вплинути на ЦВК, і близько 30 ОТГ, які створені навколо міст обласного значення і які можуть бути якраз найбільш спроможними в реалізації положення ДСРР-2020 щодо поширення позитивного впливу міст на навколишні сільські території, так і залишилися створеними на папері.

Такий підхід демотивує людей, бо сотні сіл, які могли б уже 2016 року поліпшити свою інфраструктуру, отримати кращі публічні сервіси, так і залишилися на узбіччі.

Ще кілька десятків утворених ОТГ також залишилися без виборів і втратили можливість для свого розвитку лише тому, що їх утворено з сільрад, які знаходяться в різних районах.

Через дії ЦВК, через згадане вище тлумачення нею закону сотні тисяч українських громадян не змогли скористатися перевагами від децентралізації, а їхнє бажання, яке оформлене всіма визначеними законом рішеннями, зігноровано.

Яка реакція на цю проблему з боку уряду? Навряд чи хтось знає, що зміни до законодавства для розв'язання цієї проблеми подали народні депутати, а не уряд – законопроект №4676 “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов зміни меж районів у процесі добровільного об'єднання територіальних громад”. Цей документ Верховна Рада провалила 6 грудня 2016-го. Темпи його розгляду взагалі показові для динамічної реформи: проект зареєстровано 17 травня, а провалено 6 грудня. Сім місяців розглядався документ, від якого залежать долі сотень тисяч людей, котрі повірили в реформу.

Після провалу законопроект №4676 народні депутати майже одразу, 9 грудня 2016 року, зареєстрували новий законопроект – №5520 “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних

громад, розташованих на територіях суміжних районів”.

Якщо темпи розгляду цього документа будуть аналогічні темпам розгляду попереднього, то утворення ОТГ навколо міст обласного значення, так само як і на межах районів, нам не бачити і в 2017-му. А було б дуже бажано, аби вибори в цих давно утворених ОТГ відбулися у першому півріччі, щоб із липня 2017-го вони могли жити і працювати в нових для сільських територій бюджетних відносинах.

Ухвалення законопроект №5520 є вкрай важливим для вирішення проблеми створення ОТГ на основі міст обласного значення та з громад суміжних районів. Для його проходження у Верховній Раді потрібна зрозуміла позиція уряду, урядова і громадська підтримка.

Про приєднання територіальних громад

Позитивний досвід діяльності ОТГ вплинув на позицію багатьох сільрад, які раніше не бажали об'єднуватись із сусідами, особливо з міськими територіальними громадами. Тепер десятки таких сільрад звертаються до раніше утворених ОТГ з пропозицією про об'єднання. Проте розпочинати нові процедури об'єднання і знову йти на нові вибори ОТГ не бажать.

В окремих районах склалася досить дивна ситуація: 80–90% населення району об'єднано в дві-три ОТГ, які активно розвиваються, а кілька сільрад, що не увійшли до об'єднання, є “залишком” району, в якому не можна збалансувати мережу бюджетних установ, бо фінансові ресурси такого “залишку” дуже обмежені. Це призвело до того, що бюджет-2017 передбачає додаткові субвенції на збалансування мережі таких районів, а це знову ж таки гальмує темпи реформи.

Саме тому потрібно якомога швидше розв'язувати проблему через запровадження процедури приєднання, яка не передбачала б знову виборів у всій громаді, а лише в межах тих сільрад, що приєднуються до ОТГ.

Такий законопроект – №4772 “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо добровільного приєднання територіальних громад)” – зареєстрований у

Верховній Раді ще 3 червня 2016-го, і знову ж таки народними депутатами, а не урядом.

Ухвалення законопроекту №4772 “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо добровільного приєднання територіальних громад)” є першочерговим, оскільки вирішить питання щодо багатьох периферійних сільських територіальних громад, які раніше не об'єдналися із сусідами, а нині мають проблеми з фінансуванням навіть діяльності сільської ради, не кажучи вже про якийсь розвиток.

Розширення юрисдикції органів місцевого самоврядування ОТГ на всю територію об'єднаної громади

Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади передбачає розширення юрисдикції органів місцевого самоврядування громади на всю її територію. ОТГ нині мають досить велику, навіть за європейськими мірками, територію в 100–400 квадратних кілометрів. Проте органи місцевого самоврядування ОТГ і досі мають обмежену юрисдикцію щодо цієї території: вони не можуть планувати всю свою територію, бо система містобудівної документації побудована так, що ради територіальних громад можуть замовляти і затверджувати планувальну документацію виключно в межах населених пунктів. За межами населених пунктів розробка містобудівної документації є компетенцією районного рівня. Особливо ці проблеми в 2016 році відчували ОТГ, які реалізовували інфраструктурні проекти між поселеннями, що входять до їхньої громади: адже потрібно було звертатися до РДА і райрад для замовлення містобудівної документації на території в межах громади, але за межами населеного пункту.

Навіть благоустрій між населеними пунктами, накладання штрафів на тих, хто руйнує доквілля в межах громади, але поза межами поселень, також не є компетенцією об'єднаної громади.

Неможливість для ОТГ готувати містобудівну документацію в межах усього простору громади є серйозним стримуючим

фактором у залученні інвесторів та управлінні земельними ресурсами.

Ще 12 квітня 2016 року народні депутати зареєстрували законопроект №4390 “Про внесення змін до Закону України “Про регулювання містобудівної діяльності” (щодо розширення видів містобудівної документації на місцевому рівні)”, який запроваджує новий вид просторової планувальної документації – “схему планування території” територіальної громади. Та профільний комітет зміг розглянути цей документ лише до кінця року, ухваливши рішення відправити його авторам на доопрацювання.

Саме тому знову ж таки народні депутати уже в жовтні 2016 року подали ще один законопроект – №5253 “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо поширення повноважень органів місцевого самоврядування територіальних громад на всю територію відповідної сільської, селищної, міської територіальної громади”, який розширює повноваження територіальної громади на всю її територію і впорядковує систему планувальної документації, що розробляється в територіальній громаді.

Ухвалення законопроекту №5253 є критично важливим для реалізації принципу повсюдності місцевого самоврядування, для просторового та стратегічного планування розвитку ОТГ та отримання ними права управління землями в межах своєї юрисдикції – як у поселеннях, так і поза їхніми межами.

Бюджет-2017 як проблема для подальшого впровадження реформи

До означених вище проблем з оперативним внесенням змін до законодавства, що виникають під час упровадження реформи, після ухвалення Державного бюджету України на 2017 рік додалися нові, які можуть не просто загальмувати, а торпедувати реформу. На жаль, ці проблеми з'явилися як результат політичного компромісу між урядом і народними депутатами України і пов'язані передусім з фінансами.

Ідеться про субвенції, які прямо чи опосередковано впливають на перебіг реформи і визначають довіру чи, навпаки,

недовіру територіальних громад до уряду і парламенту. Не секрет, що така велика кількість утворених 2016 року ОТГ пояснюється насамперед тим, що люди побачили, як поживалася діяльність в об'єднаних 2015 року громадах. Державна субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад (“децентралізаційна” субвенція), яка передбачена Законом “Про добровільне об'єднання громад” і яка є важливим інструментом для успішного проведення децентралізації, 2016 року на 159 ОТГ становила 1 млрд грн і вся була профінансована з загального фонду бюджету. Новоутворені ОТГ провели десятки водогонів, забезпечили освітленням сотні сільських поселень, закупили багато техніки для комунальних підприємств, відремонтували низку шкіл та дитячих садочків, заасфальтували десятки кілометрів вулиць.

Загалом закон “Про добровільне об'єднання громад” передбачає п'ятирічний термін державної підтримки об'єднаних громад, а отже й, зрозуміло, відповідне пропорційне збільшення розмірів державної субвенції відповідно до зростання кількості утворених громад. Така логіка, що впливає з чинного законодавства, була дуже переконливим аргументом для утворення ОТГ 2016 року. Проте в Державному бюджеті на 2017 рік для 367 ОТГ передбачено лише 1,5 млрд грн, і з них лише 0,5 млрд – це гарантовані кошти з загального фонду бюджету.

Фактично бюджет-2017 свідчить про відхід від політики державної підтримки ОТГ, адже інакше пояснити дворазове зменшення суми субвенції при одночасному збільшенні суб'єктів, які на неї претендують, у більш як два рази неможливо.

Поряд із цим у бюджеті-2017 передбачено “політичну субвенцію” – з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів для соціально-економічного розвитку окремих територій, – яка не передбачена жодним базовим законом і щодо якої законом не встановлено жодних правил розподілу (фактично в різні роки вона використовувалася виключно з політичною метою, бо передбачає ручний

режим розподілу, поза будь-якими критеріями, бо розподіляється по суті депутатами, які самі вирішують, куди і на що витратити ці кошти). Загальна сума, яку закладено на цю субвенцію, становить 4 млрд грн, з них 1,5 млрд – гарантовані кошти з загального фонду бюджету і 2,5 – зі спеціального фонду.

Така ситуація є не нормальною.

Кошти для ОТГ, які розподіляються за правилами і передбачені базовим законом, втричі менші від коштів, які будуть розподілені поза правилами в ручному режимі і використані для піару народних депутатів у власних округах – “Я вибив для вас гроші!”.

Це поганий знак для тих, хто повірив у реформу, бо виходить, що головне не гарантія держави, виписана в законі, а дружба з народним депутатом, який “вирішить” питання отримання коштів.

Аналогічно невтішна ситуація ще з однією “субвенцією для регіональної єдності держави”, а саме – Державним фондом регіонального розвитку (ДФРР), що визначається Законом “Про засади державної регіональної політики” та статтею 24-1 Бюджетного кодексу України.

Сума коштів ДФРР має бути не меншою ніж 1% від загального фонду бюджету (цього року така сума мала би становити близько 7,3 млрд грн).

Розподіляються ці кошти відповідно до формули, що визначена у статті 24-1 БКУ, і на цей розподіл не впливають ні міністри, ні депутати.

З ДФРР мають фінансуватися проекти регіонального розвитку, які впливають зі стратегій розвитку регіонів, що у свою чергу мають відповідати Державній стратегії регіонального розвитку України 2020. Частина цих проектів справді є проектами від ОТГ, що сприяють їх економічному зростанню.

Так от, у бюджеті-2017 на ДФРР виділено не 7,3 млрд грн, а лише 3,5 млрд, з яких із загального фонду бюджету – лише 1 млрд.

До цього ще й додалися два цікаві(чи радше дивні) приписи: у першому передбачено, що не менше як по 10% коштів, які отримує регіон з ДФРР, мають іти на спортивні споруди та енергоефективність; у другому – що в комісії Мінрегіонбуду, яка формально розглядає

відповідність поданих регіонами проектів на фінансування з ДФРР, понад 50% мають становити народні депутати України, члени бюджетного комітету. Постає запитання, а навіщо тоді готувати стратегію розвитку регіону, визначати пріоритети, готувати план реалізації стратегії, якщо вже зверху визначено пріоритети та введено квоти відразу для всіх регіонів, та ще й остаточне слово за народними депутатами?

Такі новації напевне можуть свідчити, що плани поступового перетворення ДФРР на прообраз “структурного фонду ЄС” лише в Україні, використання його для навчання регіональних суб'єктів проектному плануванню та для зростання економічної спроможності регіонів виявилися зруйнованими бюджетом-2017.

Додаткові виклики, які потребують вирішення в 2017 році

Упорядкування районного поділу

Утворення ОТГ в районах позбавляє нинішні райони ресурсів і взагалі сенсу існування як територіальної основи районних рад і РДА. Деякі райони нині взагалі складаються з однієї громади, проте там усе одно залишаються районна рада й РДА з незрозумілим колом повноважень та відсутністю ресурсів для їх утримання (особливо райрад). Саме тому районний рівень у 2016 році став основним рівнем блокування реформи. Утворення на 1 січня 2017-го 367 ОТГ ставить під загрозу дезінтеграції десятки районів і неминуче призведе до посилення суперечностей між керівництвом ОТГ і районною владою. Без укрупнення районів збалансувати бюджетну систему в 2018 році буде надзвичайно складно, а адміністративна система взагалі втратить свою логіку.

До кінця 2017 року має бути встановлено новий районний поділ України. Досягти цього можна двома шляхами: перший – системний, через ухвалення Закону “Про засади адміністративно-територіального устрою України” та подальше затвердження нового районного поділу; другий – компромісний, поетапне ухвалення Верховною Радою України

рішень про утворення нових районів через злиття сусідніх районів, у яких створено ОТГ.

Встановлення державного нагляду щодо рішень органів місцевого самоврядування

Децентралізація, що впроваджується в Україні і передбачає посилення власне базового рівня місцевого самоврядування – територіальних громад, спрямована в тому числі й на посилення єдності державного простору; прямі відносини між державним бюджетом та бюджетами територіальних громад згуртовують державу. Поряд із цим децентралізація несе й ризику ухвалення незаконних, а часом небезпечних для існування держави рішень органами місцевого самоврядування, особливо регіонального рівня.

Упродовж 2016 року сім обласних рад ухвалили рішення, які відверто виходять за межі їх повноважень і передбачають встановлення “договірних відносин у розподілі повноважень” між державою і регіонами, що фактично означає “федералізацію”, а реально – розпад держави. Так, ці рішення є нікчемними з моменту ухвалення, але вони можуть бути використані для подальшого розхитування ситуації в державі.

Якомога швидша реалізація частини 2 статті 144 Конституції України – щодо встановлення процедур припинення рішень органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції або законам України – стає завданням номер один на весняну сесію Верховної Ради України.

Проміжний висновок

Незважаючи на успішний перебіг децентралізації та реформи державної регіональної політики впродовж 2014–2016 років, в 2016-му почали яскраво проявлятися загрози успішному проведенню цих реформ.

Особливо вони увиразнилися в другій половині 2016-го і під час ухвалення Державного бюджету України на 2017 рік.

І, як здається, відповідальність за створення додаткових ризиків для успішного проведення заявлених реформ лежить на уряді і Верховній

Раді України. Уряд так і не створив системи оперативного реагування на виклики, що виникають при проведенні реформи і не здійснював належного супроводу потрібних для реформи законопроектів у Верховній Раді України, а Верховна Рада України не проявила активності в оперативному розгляді законопроектів, що потрібні реформі. Ухвалені рішення щодо субвенцій у 2017 році на підтримку об'єднаних територіальних громад, розвитку окремих територій та ДФРР узагалі суперечать концепції реформи, базовим законам про добровільне об'єднання громад та про засади державної регіональної політики, а отже, мають бути переглянуті.

2017 рік може стати переломним у реформах, про які йдеться. Перелом може бути в обидва боки. Та Україні потрібен успіх, а до успіху цих реформ рукою подати. Ухвалити згадані тут законопроекти і розумно переглянути раніше ухвалені рішення щодо бюджету-2017 цілком можливо вже на першій сесії 2017 року, що й забезпечить успіх.

Аби уникнути подібних проблем у майбутньому, потрібно, щоб уряд і парламент створили систему робочого діалогу щодо законодавчого супроводу реформ.

Р.С. Нині в Україні для успішного завершення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади є всі можливості й великі ресурси, надані міжнародними донорами. Єдиного ресурсу, якого в нас обмаль, – це часу. Або ми проводимо швидкі й ефективні реформи і виходимо з періоду зтяжних криз, або витрачаємо час і ресурси на взаємопоборювання і ризикуємо назавжди залишитися невдахами. У той короткий відрізок часу, який у нас іще залишився на реформи, мусимо будь-що використати всі наявні в нас можливості та ресурси. Децентралізація – чи не єдина реформа в Україні, яка має свою чітку ідеологію і яка показала успішність її першого етапу. Цю успішність маємо не змарнувати, а використати для успішності інших реформ.

Дотримання ідеологічної рамки реформи на найвищому державному рівні та координація всіх галузевих реформ із децентралізацією та новою державною регіональною політикою, що формує згуртованість держави, є чи не головним фактором нашого успіху (*Дзеркало тижня* (<http://gazeta.dt.ua/internal/pro-decentralizaciyu-uspihi-riziki-i-rol-parlamentu-.html>). – 2017. – 13.01).

КОНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Японія

Імператор Акихито висказував намерення отримати престол, але діюча конституція Японії не передбачає такої можливості, тому парламент готує відповідні зміни.

Обидві палати японського парламенту обговорюють можливість вступу на престол нового імператора з 1 січня 2019 року. Об цьому пише місцева газета Sankei Shimbun.

Газета зауважує, що відповідний законопроект парламент має розглянути цього року.

В серпні 2016 року японський імператор Акихито звернувся до народу з телевізійним

повідомленням, в якому повідомив, що через вік йому «все важче виконувати свої обов'язки як символу держави».

Однак конституція Японії не передбачає можливості абдикації монарха, в зв'язі з чим і готуються відповідні зміни.

На зміну нинішньому імператору повинен прийти його старший син – кронпринц Нарухито.

Останній раз японський імператор абдикував у 1912 році.

Акихито вважається єдиним правлячим імператором у світі (*Гордон* (<http://gordonua.com/news/worldnews/novyuy-imperator-yaponii-mozhet-vzoyti-na-prestol-1-yanvary-2019-goda-168305.html>). – 2017. – 10.01).

Литва

Сейм в первом чтении одобрил поправки к Конституции, в которых предлагается сократить число парламентариев со 141 до 101, а также перенести дату парламентских выборов с октября на март.

За проект поправки к Конституции проголосовали 67 депутатов, против были 22, 34 воздержались. За проект голосовали инициаторы – из Союза крестьян и зеленых Литвы и Избирательной акции поляков Литвы – Союза христианских семей, часть либералов, а представители всех других фракций за исключением нескольких политиков были против и воздержались.

Далее поправки будут рассматриваться в комитетах Сейма. Перенести выборы с октября на март предлагается для того, чтобы вновь избранный парламент сам получил возможность формировать бюджет страны следующего года. В таком случае срок полномочий Сейма нынешнего созыва сократился бы на полгода.

Сейчас в Конституции предусматривается, что очередные парламентские выборы проводятся в год завершения полномочий депутатов, во второе воскресенье октября. Предложение сократить количество депутатов инициаторы объясняют сокращением населения.

«Хотя за весь период с восстановления независимости количество жителей Литвы сокращается, и сейчас составляет 2,8 млн.,

количество представляющих их членов Сейма до сих пор не менялось – 141 депутат. В связи со значительным сокращением населения целесообразно сокращение и количества членов Сейма», – говорится в сопроводительном письме к поправкам.

Эту поправку скептически оценивают юристы парламента. Юристы Департамента по делам права литовского парламента, подготовившие вывод по предложенным поправкам к Конституции, отмечают, что сокращение населения не должно быть решающим аргументом, ведь парламентарии представляют и граждан, проживающих за границей. Юристы утверждают, что сокращение числа депутатов может иметь долгосрочные последствия – в будущем при увеличении или при еще более значительном сокращении населения, на этом основании Конституция вновь будет изменена.

Лидер Союза крестьян и зеленых Р. Карбаускис и еще несколько десятков парламентариев утверждают, что количество членов Сейма нужно сократить, поскольку в стране сократилось количество жителей.

В 1992 году, когда была принята Конституция, в Литве проживало 3 млн. 700 тыс. человек. Сейчас в стране 2 млн. 850 тыс. жителей (*Delfi* (<http://ru.delfi.lt/news/live/sejm-idet-na-sokraschenie-so-141-do-101-deputata-v-pervom-chtenii-popravki-odobrili.d?id=73429906>). – 2016. – 12.01).

Грузія

Глава Конституционной комиссии, спикер грузинского парламента И. Кобахидзе рассказал о процессе подготовки поправок в Конституцию. На первой встрече рабочей группы в сфере прав человека Кобахидзе заявил, что Конституционная комиссия постарается сделать основной закон страны «максимально лаконичным».

«Основная тенденция, которая сейчас наблюдается, это попытка расширить текст. Если мы подведем итог всем мнениям, то

можем получить Конституцию в три раза больше по объему. Желательно, чтобы текст Конституции был максимально лаконичным», – сказал Кобахидзе. Он добавил, что текст определенной статьи может быть расширен, если статья будет нуждаться в уточнении.

По словам, спикера парламента, работа над внесением поправок в Конституцию будет осуществляться в три этапа. На первом этапе комиссия рассмотрит все существующие мнения, на втором пройдет постатейное

обсуждение, а на третьем – согласование окончательного варианта, который будет представлен на всеобщее обсуждение.

Наиболее активно свои поправки в Конституцию предлагает оппозиция, которая выступает за введение регуляций

защиты трудового права, упразднения мажоритарной системы выборов в парламент, расширение критериев для назначения судей (*Грузия Online* (<http://www.apsny.ge/2017/pol/1485046528.php>). – 2017. – 21.01).

Туреччина

Турецкий парламент схвалив зміни до конституції, що розширюють повноваження президента країни.

Як повідомляє Б-бі-сі, в ході засідання, яке затягнулося майже до ранку, парламентарії переважно більшістю підтримали внесення поправок в основний закон країни.

«За законопроект висловилися 339 депутатів з 488, які брали участь в голосуванні, 142 – проти», – зазначається в повідомленні.

Згідно із законопроектом, Туреччина стане президентською республікою. У тексті документа говориться, що президент буде верховним головнокомандувачем і отримає право призначати військових на відповідальні пости в армії. Також законопроект передбачає, що пост прем'єр-міністра буде скасовано, а право формувати уряд буде за президентом.

Також, згідно з поправками, президент отримає право розпуску парламенту в будь-який момент.

Одна з прийнятих поправок дозволяє президенту залишатися членом партії після

обрання. Донині конституція Туреччини зобов'язувала президента після обрання виходити з партії.

Крім того, законопроект передбачає, що склад парламенту буде розширено з 550 до 600 законодавців, а також буде знижений мінімальний вік кандидатів в депутати з 25 до 18 років.

Ухвалений законопроект мають передати на підпис президентові Реджепу Тайіпу Ердогану не пізніше початку наступного тижня. Після затвердження законопроекту президентом повинен відбутися референдум. Імовірно, голосування відбудеться на початку квітня.

Прихильники змін до конституції говорять, що це спростить систему правління країною. Прем'єр-міністр Туреччини Біна Йилдирим раніше заявив, що поправки до конституції врятують країну від спроб перевороту.

Основні опозиційні партії виступають проти подібних змін конституції (*Главком* (<http://glavcom.ua/news/parlament-turechchini-pidtrimav-rozshirennya-povnovazhen-erdogana-394049.html>). – 2017. – 10.01).

Таїланд

Национальная законодательная ассамблея (парламент) Таиланда приняла большинством голосов поправки во временную конституцию, касающиеся некоторых полномочий короля и премьер-министра.

Одна из поправок освобождает монарха от необходимости назначать регента в период своего отсутствия в стране или в случае неспособности исполнять свои обязанности. Еще одно изменение позволит премьер-министру Таиланда внести изменения в проект

новой конституции, которые ранее были предложены королем Рамой X. «Поправки приняты сразу в трех чтениях», – сообщил глава парламента Помпет Вичитчончай.

Премьер-министр Прают Чан-Оча еще 10 января сообщил, что проект конституции Таиланда, принятый на всеобщем референдуме еще в августе, будет доработан с учетом пожеланий королевского двора. По его словам, в будущий основной закон страны необходимо внести поправки, касающиеся «полномочий

монарха”, эти “изменения не коснутся прав и свобод” жителей королевства.

В мае 2014 года в Таиланде произошел военный переворот, в результате которого правительство возглавил Прают Чан-Оча, ранее руководивший сухопутными войсками королевства. Он обещает вернуть страну на путь демократии после проведения масштабных политических реформ. Одна из них – конституционная.

Молдова

Правительство Молдовы на заседании, 28 декабря утвердило законопроект об изменении статьи 42 Конституции Молдовы, которая касается права на объединение.

Парламент Молдовы изменил Конституцию республики. Изменения гарантируют право граждан на свободное объединение граждан с другими лицами, включая создание профсоюзов и патронатов, а также вступать в них.

В настоящий момент Конституция республики разделяет свободу объединения на две составляющие: свободу создания и вступления в профсоюзы и свободу партий и других общественно-политических организаций, без четкого определения общей свободы объединения, хотя это право гарантировано международными договорами, участником которых является наша страна.

Проект также предусматривает, что осуществление права на свободу объединения может быть ограничено только в тех случаях, когда эта мера обусловлена соображениями национальной безопасности, общественной безопасности, защиты прав и свобод других лиц.

Документ должен быть одобрен Конституционным судом и передан на рассмотрение в парламент (*Sputnik* (<http://ru.sputnik.md/politics/20161228/10560855/pravitelstvo-konstitucija-izmenenija-moldova.html>)). – 2016. – 28.12).

Премьер-министр Молдовы П. Филип заявил, что конституция страны не позволяет президенту принимать решение относительно

Старая конституция была низложена сразу после военного переворота, а взамен принята временная, фактически наделяющая правящий военный совет неограниченными полномочиями.

Проект новой конституции был принят 7 августа 2016 года на всеобщем референдуме, однако документ вступит в силу только после того, как его подпишет король (*TACC* (<http://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/3938276>)). – 2017. – 13.01).

Соглашения об ассоциации с Европейским Союзом.

Так Филип прокомментировал заявление президента Молдовы И. Додона о возможном аннулировании СА с ЕС в интервью Associated Press.

“Заявление президента Игоря Додона – это политическая риторика. Конституция не позволяет президенту делать такие заявления и принимать решение относительно Соглашения об ассоциации с ЕС”, – заявил Филипп.

Глава молдавского правительства подчеркнул, что соглашение с Евросоюзом является составной частью программы деятельности правительства, и этот документ предусматривает проведение реформ, призванных улучшить благосостояние граждан страны.

Относительно заявлений Додона об углублении сотрудничества с Евразийским союзом премьер Филип отметил, что “статус И. Додона не предоставляет ему права давать такие обещания”.

Накануне во время пресс-конференции в Москве президент Молдовы И. Додон заявил, что в случае победы на следующих парламентских выборах в 2018 г. Партии социалистов он поддержит законопроект об аннулировании Соглашения об ассоциации с ЕС.

Как сообщалось ранее, в Молдове правящая коалиция отвергает президентский проект федерализации (*Daily.com.ua* (<http://daily.com.ua/world/18-01-2017340390>)). – 2017. – 19.01).

Білорусь

Изменения в Конституцию должны вноситься с учетом развития общественных отношений, заявил журналистам председатель Конституционного суда П. Миклашевич, передает корреспондент БЕЛТА.

П. Миклашевич отметил, что Конституция является своеобразным общественным договором об устройстве в государстве. Основным законом является той правовой основой, на которой вырабатывается стратегия развития страны и реализуются конституционные права и свободы граждан. Соответственно, по мере развития общественных отношений и при возникновении необходимости внести в Конституцию изменения, таковые будут вноситься.

В октябре 2016 года Президент Беларуси Александр Лукашенко заявил, что не исключает возможности корректировки Конституции Беларуси в соответствии с велениями времени. «В какой мере, какие поправки (будут вноситься) – для этого будут проводиться обсуждения, создаваться соответствующие комиссии, чтобы выработать предложения. На данном этапе Конституционный суд в этом процессе не участвует, его главная задача состоит в том, чтобы охранять действующую Конституцию.

Функция Конституционного суда – обеспечение верховенства Конституции. Это функцию мы выполняем», – сказал П. Миклашевич.

Он добавил, что в специальном документе – Послании – суд информирует главу государства и палаты Национального собрания о том, как соблюдаются требования Конституции в законотворческой и правоприменительной деятельности в республике.

В целом, по словам председателя КС, стабильность Конституции является основой стабильности в обществе и государстве. На основе основного закона, принятого в Беларуси 15 марта 1994 года, с изменениями и дополнениями, внесенными на референдуме в ноябре 1996 года, последовательно развивается Беларусь, формируется демократическое, социальное, правовое государство. Реально осуществляется принцип разделения властей.

По международным оценкам, в Конституции нашли должное закрепление все основные права и свободы человека, она соответствует международным стандартам (*Belta.by* <http://www.belta.by/society/view/izmenenija-v-konstitutsiju-dolzheny-vnositsja-s-uchetom-razvitija-obschestvennyh-otnoshenij-miklashevich-229176-2017/>). – 2017. – 20.01).

Російська Федерація

Фракция КПРФ в государственной думе сообщила о необходимости быстрее изменения базовых положений Конституции РФ, для чего предложила в ближайшем будущем созвать Конституционное собрание. Об этом объявил депутат КПРФ В. Бортко, выступая в национальной Думе.

«Русская конституция этот рубеж уже перешла», – проинформировал он. «Согласно Федеральному закону такие собрания должны быть». Существует также опасность, что в случае проведения Конституционного собрания многие поправки приняты не будут, и большая часть «своих» для власти людей может быть огорчена, если их предложения не войдут в новейшую Конституцию, добавил Макаркин.

В. Бортко подчеркнул, что реальная Конституция России запрещает установление государственных ценностей и оперирует общепризнанными категориями интернационального права, сформированными за пределами нашей страны. С точки зрения Бортко, поддерживаемой его коллегами, государственная идеология РФ нужна, так как без нее «не может быть и цели, а если нет целей, не может быть и результатов». Если нет целей, не может быть и результата. Конституция обращается к сформулированной за пределами Российской Федерации категории «общепризнанные принципы и нормы интернационального права», говорит он.

Кинорежиссер также обращает внимание на статью 13 высшего нормативного правового акта РФ, которая напрямую запрещает введение национальной идеологии. «В данном определении не находится места для существования ни самой РФ, ни для семьи, ни для национальный исторических традиций», – проинформировал депутат. «По данной логике жертвенность защитников Отечества недопустима, так как приоритет отдаётся не Отечеству, а человеку с его правом и свободой», – говорит Бортко.

Действующая Конституция давно не соответствует новому облику нашего государства, заявляет депутат. «На основе констатации прав и свобод индивидуума национальную государственность построить нереально, для этого нужны остальные ценности: семья, родина, патриотизм, справедливость» (*ГОСНОВОСТИ* (<http://rusgosnews.com/2017/01/20/konstitucii-nuzhen-peresmotr-v-oblasti-visshih-cennostey.html>). – 2017. – 20.01).

КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ:

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

№ 1 СІЧЕНЬ 2017

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

Редактори:

Т. Дубас, О. Федоренко, Ю. Шлапак

Комп'ютерна верстка:

А. Бергелська

Підп. до друку 30.01.2017.

Формат 60x90/8. Обл.-вид. арк. 5,35.

Наклад 6 пр.

Свідоцтво про державну реєстрацію

КВ № 5358 від 03.08.2001 р.

Видавець і виготовлювач

Національна бібліотека України

імені В. І. Вернадського

03039, м. Київ, просп. 40-річчя Жовтня, 3

siaz2014@ukr.net

Свідоцтво про внесення суб'єкта

видавничої справи до Державного реєстру

видавців, виготівників і розповсюджувачів

видавничої продукції ДК № 1390 від 11.06.2003 р.