



КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ:

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

У НОМЕРІ:

- **АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС**

- ∨ *Реалії створення «інтелектуального» суду в Україні*

- ∨ *Децентралізація бюджетної системи в Україні*

- **СУСПІЛЬНА ДУМКА**

- ∨ *Державна мова України і спекуляції довкола законопроектів*

- **ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР**

- ∨ *Антикорупційний суд в Україні: передумови утворення та гарантії ефективності*

- ∨ *Референдум як спосіб узурпації влади. Чим небезпечне народне волевиявлення?*

- ∨ *Законопроект про Конституційний Суд вимагає доопрацювань*

№ 2 ЛЮТИЙ 2017

**КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС
В УКРАЇНІ:
ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ
№ 2 лютий 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

О. Кривецький

Реалії створення «інтелектуального» суду
в Україні.....3

І. Беззуб

Децентралізація бюджетної системи
в Україні.....6

**НОВИНИ КОНСТИТУЦІЙНОГО
ПРОЦЕСУ.....12**

КОНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ

ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ УКРАЇНИ

В. Трепак

Нелегітимное ГБР: за шаг до запуска.....13

СУСПІЛЬНА ДУМКА

А. Новосельцев, Ракурс: «Імунодефіцит»: судді вимагають надати їм імунітет.....17

О. Сохар, Апостроф: Крышевание судей: взяточников защищают именем Конституции.....22

Ю. Ключівський, Радіо Свобода: Державна мова України і спекуляції довкола законопроектів.....24

**ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ,
ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ,
ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ.....27**

ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР

А. Мірошніченко,

Г. Дубов

Чи допустиме взяття під варту або арешт суддів, затриманих «на гарячому», без згоди ВРП.....29

А. Слюсар

Антикорупційний суд в Україні: передумови утворення та гарантії ефективності.....32

Ю. Кириченко

Референдум как способ узурпировать власть. Чем опасно народное волеизъявление?.....38

Ю. Кириченко

Інститут скарги в КСУ ще не працює, але вже обмежується.....40

Ю. Кириченко

Законопроект про Конституційний Суд вимагає доопрацювань.....41

Р. Куйбіда

Каста зруйнована. Хай живе каста!.....43

П. Грищенко

«Мова – це те, що в'яже покоління з поколінням, в'яже території».....44

В. Жук

Условно успешная децентрализация. За чей счёт живут регионы.....50

О. Банчук

Під соусом "переслідування Януковича" в Україні будують поліцейську державу.....51

КОНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

США.....53

Фарерські острови.....56

Грузія.....56

Туреччина.....58

Молдова.....58

Сирія.....59

АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

О. Кривецький, голов. ред. НЮБ НБУВ

Реалії створення «інтелектуального» суду в Україні

Конституційне судочинство є невід’ємним атрибутом цивілізованої європейської правової держави. Українські парламентарі прийняли новий Закон України «Про судоустрій і статус судів» та зміни до Конституції, у частині правосуддя. Таким чином, в історії судової системи України розпочато черговий етап проведення реформи. Для фахівців судової експертизи ці зміни важливі ще й тим, що у трирівневій судовій системі планується створення Вищого суду з питань інтелектуальної власності, впродовж 12 місяців після набрання чинності зазначеним Законом. Водночас поки що не відомо, яким чином працюватиме установа, а законодавець із поясненнями не поспішає. Зокрема, експерти відзначають, що досі не можна достеменно сказати, чи належатиме до функцій інтелектуального суду розгляд спорів за участю фізичних осіб, та яким чином відбуватиметься процедура оскарження рішень. Вищий суд з питань інтелектуальної власності, хоча й існує нині лише «на папері», може змінити назву та отримати додаткові повноваження щодо розгляду ще й конкуренційних спорів. Разом з тим уже зараз діяльність майбутньої установи породжує надто багато запитань, а новації здатні ще більше все заплутати. За таких обставин окремі парламентарі намагаються розширити повноваження установи. Відповідні пропозиції обговорювалися під час круглого столу «Судова реформа та перспективи розгляду судами конкуренційних спорів», організаторами якого виступили Фонд розвитку конкуренції та Вищий господарський суд. Вищому суду з питань інтелектуальної власності (ВСПІВ), на думку народних депутатів, слід передати повноваження з розгляду конкуренційних спорів, які наразі у різних випадках розглядаються у господарських та адміністративних судах. Зокрема, за словами народного депутата В. Пташник, не кожен

суддя може розумітись на таких спорах і саме тому має бути створена окрема спеціалізація, що гарантуватиме відповідну якість рішень. Суд, що розглядатиме ці питання, на її думку, може називатись Вищим конкурентно-патентним судом.

З нею погоджується і нардеп Л. Козаченко: «Конкурентна політика має бути серцевиною економічної політики держави, і без цього неможливо досягати позитивних результатів. Світовий же досвід свідчить, що ефективне конкурентне правозастосування можливе за наявності сильного спеціалізованого суду». На переконання законодавця, повноваження щодо розгляду таких спорів мав би отримати ВСПІВ. «Якщо ж ці питання передати суддям місцевих судів, то в більшості випадків вони будуть недостатньо компетентні, аби вирішувати дані спори», – переконаний парламентар.

Розширення повноважень нового суду підтримує й голова Вищої ради юстиції І. Бенедисюк. «Ми можемо висунути пропозицію щодо того, аби спеціалізація належала суду з питань інтелектуальної власності. Тоді буде логічним, якщо на касаційному рівні ці спори розглядатиме палата, яка вже має відповідну спеціалізацію. У цьому є сенс», – зазначив він.

У Вищому господарському суді також вважають за доцільне проведення таких перетворень, передусім тому, що зміни повинні уніфікувати практику, адже має місце зниження якісних показників розгляду відповідної категорії справ. Створення ж спеціального суду, до якого потраплятимуть усі такі справи, має зняти проблему затягування процесу розгляду. Як пояснюють фахівці, судді, які вирішують спори цієї категорії в Україні, зазвичай не мають економічної освіти. Експерти зазначають, що спеціалізовані інституції для розгляду таких справ існують у Великій Британії, Португалії, Канаді, Фінляндії. Разом з тим це не є загальним підходом. Зокрема, у США, як правило, справи

щодо конкурентних відносин розглядають звичайні суди, оскільки в цій країні немає навіть спеціального господарського суду.

Ніхто з учасників круглого столу не висловився категорично проти створення окремого суду, який розглядатиме конкурентні спори. Водночас було наголошено на ризиках, що можуть виникнути через поспішність.

Як відзначила суддя Господарського суду Києва О. Гумега, наразі ще ніхто не знає, яким чином функціонуватиме «інтелектуальний» суд, але вже з'явилися пропозиції щодо розширення його повноважень. «Створення конкурентного суду – лише ідея, яка ще не набула жодного законодавчого підкріплення», – зазначила вона. До того ж ніхто не знає, яким буде навантаження, скільки знадобиться суддів, аби з ним упоратись. Є питання й щодо оскарження рішень цієї інституції. Якщо роль апеляційної інстанції виконуватиме Верховний Суд, то чи зможе він впоратися зі значною кількістю матеріалів? Дати однозначну відповідь наразі не можна, адже відсутні розрахунки. Тому, за словами О. Гумеги, можливість надання «інтелектуальному» суду додаткових повноважень – важливе питання, але його не треба вирішувати поспіхом. До того ж, яке законодавство має регулювати діяльність Вищого суду з питань інтелектуальної власності та які вимоги слід висувати до претендентів на посади у ньому? Над цими та рядом інших питань, вочевидь, ще доведеться попрацювати законодавцю.

А ось для представниці Господарського суду Києва О. Марченко рішення щодо створення нової установи стало несподіванкою. За її словами, новий вищий суд може забезпечити дотримання єдності практики, скоротити строк розгляду справ і вдосконалити узагальнення практики. Разом з тим зараз ще важко сказати, яким чином буде організовано функціонування установи, а саме від цього багато у чому залежатиме і якість її роботи. Водночас, на думку О. Марченко, установа мала б опікуватися всіма «інтелектуальними» справами. Можливо, саме такої думки дотримувався й законодавець, адже, врешті-решт, назвав суд «з розгляду інтелектуальних спорів», а не «патентним»,

як це було запропоновано спочатку. Також очевидним є факт, що порядок розгляду справ у новій установі визначатиметься процесуальним законодавством. Але все ще не відомо, які саме норми буде ухвалено. Значно простіше, на думку фахівців, було б лишень додати відповідні положення до Господарського процесуального кодексу.

О. Зубченко, старший юрист, керівник практики інтелектуальної власності ЮК CLS: «Заснування Вищого суду з питань інтелектуальної власності, беззаперечно, може створити підґрунтя для якісного та скороченого розгляду справ, пов'язаних із захистом прав на об'єкти інтелектуальної власності». Між тим, вважає фахівець, текст прийнятого закону не дозволяє плекати великі надії як щодо скорочення строків, так і щодо істотного підвищення якості правосуддя у ході розгляду цих спорів, з огляду на відсутність будь-яких кваліфікаційних вимог до суддів, до їхньої спеціалізації чи до наявності певних знань у тій чи іншій галузі промисловості, що особливо актуально у патентному праві.

Ще одне відкрите питання – правила перегляду рішень «інтелектуального» суду. Те, що його вердикти оскаржуватимуться, – очевидно, адже законодавець не має права порушувати ст. 129 Конституції України, відповідно до якої однією з основних засад судочинства є «забезпечення права на апеляційний перегляд справи та у визначених законом випадках – на касаційне оскарження судового рішення». Однак достеменно не відомо, хто виконуватиме роль апеляційної інстанції. Відповідно до деяких пропозицій ці функції могла б узяти на себе окрема палата у межах цього ж вищого суду. Проте більше шансів на втілення в життя має альтернативне рішення, за якого такі повноваження отримає Касаційний господарський суд. Тоді касаційний перегляд вердиктів «інтелектуального» суду здійснюватиме Велика палата ВС.

Окремим питанням є і підбір кадрів для «інтелектуальної» установи, що має розпочатися вже найближчим часом. Так, законом передбачено, що участь у конкурсі можуть узяти судді, які мають не менш ніж три

роки стажу та необов'язково спеціалізувалися на цій категорії справ. Передбачено й те, що у конкурсі зможуть брати участь також патентні повірені та адвокати, які представляли інтереси клієнтів у «інтелектуальних» справах. Водночас законодавець не вказує, наскільки систематичною має бути робота з підбору кадрів. Тож і це питання ВККС вирішуватиме на власний розсуд. А ось про спеціалістів з технічною освітою, які за нинішніх умов не можуть претендувати на посади у вищому суді, законодавець чомусь узагалі забув. За словами директора Науково-дослідного інституту інтелектуальної власності НАПрН О. Орлюк, деякі науковці з технічною освітою вже виявили бажання отримати юридичну освіту, тому згодом вони могли б посилити своєю участю вищий суд.

О. Стрижак, юрист АФ «Династія», зазначає: «Наразі практика розгляду судами спорів щодо порушення прав інтелектуальної власності є суперечливою. Ця категорія справ досить складна, тому потребує відповідної кваліфікації суддів. Зважаючи на складність справ і необхідність гармонізації судової практики, створення Вищого суду з питань інтелектуальної власності є позитивним кроком. Що ж до питання вдосконалення розгляду даної категорії спорів у зв'язку зі створенням зазначеного суду, то його вирішення залежить лише від правильності критеріїв обрання суддів та їх готовності взяти на себе відповідальність за формування та гармонізацію позитивної судової практики з розгляду спорів щодо порушення прав інтелектуальної власності».

А на думку адвоката, патентного повіреного АК «Коннов і Созановський» А. Одинець, створення цього суду буде позитивним чинником вдосконалення розгляду відповідної категорії справ. Зокрема, допоможе уніфікувати судову практику розгляду таких спорів, а також вдасться розвантажити суддів і скоротити строки розгляду. До того ж залучення професіоналів у галузі інтелектуальної власності (патентних повірених, адвокатів, які володіють спеціальними знаннями та мають досвід у галузі інтелектуальної власності) дозволить вирішувати спори більш якісно та,

можливо, навіть заощадить кошти сторін, що зараз витрачаються на проведення судових експертиз. «Адже суддя зі спеціальними знаннями зможе самостійно проаналізувати відповідні матеріали та дати відповіді на специфічні питання, що виникають під час розгляду справ», – переконана юрист.

З нею погоджується і С. Слижук, юрист ЮК «Пронін і партнери»: «Функціонування Вищого суду з питань інтелектуальної власності необхідне для розвитку правової системи країни. Існування таких судів є виправданим, оскільки спеціалізація судових органів дозволяє отримувати якісне правосуддя». А підбір кваліфікованих кандидатів у судді – «запорука професійного розгляду справ та винесення обґрунтованих рішень. Загалом, створення судової системи європейського зразка – це і є формування справ за принципом поділу на спеціалізації», – вважає фахівець.

Т. Кислий, радник, керівник практики інтелектуальної власності ЮБ «СПАП Україна», зазначає: «Створення такого суду є, безумовно, позитивною зміною судової системи... Значна кількість розвинених країн уже зробила свій вибір на користь створення окремого суду для справ з інтелектуальної власності. Видається цілком логічним, що у рамках “перезавантаження” усієї судової системи Україна одразу приєднується до світового тренду й започаткує власний окремий суд для “інтелектуальних” спорів. За рахунок звуження спеціалізації суддів такого суду має значно зрости якість розгляду справ. За концепцією судової реформи, рішення цього суду не оскаржуватимуться в апеляційній інстанції, що має прискорити розгляд спорів. Крім того, законодавець зараз має карт-бланш на створення процесуального кодексу для суду з інтелектуальної власності, який при правильному підході зможе передбачити додаткові інструменти для підвищення якості та швидкості розгляду справ».

Європейська традиція процесуального права знає чимало прикладів створення спеціалізованих судів. Передача цієї групи спорів спеціальному судовому органу є позитивним кроком в унісон з розвинутими юрисдикціями.

Утім, ефективність функціонування новоствореного суду напряду залежатиме від стану процесуального законодавства. Зокрема, від того, яким чином буде визначено юрисдикцію такого суду, порядок доказування, процесуальні строки тощо. При цьому має бути передбачено ефективний механізм доступу до правосуддя та гарантії оскаржень рішень Вищого суду з питань інтелектуальної власності. Проте часу на розмірковування у нардепів, схоже, не надто багато, адже до початку діяльності нового суду залишається усього кілька місяців. Щоправда, зважаючи на надто неквапливе просування законопроектів «Про Вищу раду правосуддя» та «Про Конституційний Суд України»,

можна очікувати, що й і з законодавчим підґрунтям для роботи ВСПІВ парламентарі не поспішатимуть. Як наслідок, зволікання з реалізацією змін може призвести до того, що вся робота здійснюватиметься в останні дні перед «запуском», або нова інституція просто «зависне» на невизначений строк. Тому, мабуть, зарано покладати великі надії на дійсно прогресивні зміни в цих питаннях (*Статтю підготовлено з використанням інформації таких джерел: матеріали круглого столу «Судова реформа та перспективи розгляду судами конкуренційних спорів»* (<http://www.arbitr.gov.ua/news/2807/>); *Закон України «Про судоупрощення і статус суддів»* (<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2453-17>)).

I. Беззуб, мол. наук. співроб. НЮБ НБУВ

Децентралізація бюджетної системи в Україні

Проблеми бюджетної децентралізації та забезпечення ефективної діяльності органів місцевого самоврядування не вперше ставляться на порядок денний незалежної України. Особливо активно вони обговорюються в складних економічних умовах, коли неефективність бюджетної системи стає найбільш очевидною.

Децентралізація бюджетної системи є одним із ключових чинників раціональності розподілу та використання бюджетних фондів, а також високої ефективності надання суспільних благ та послуг.

Централізована бюджетна система має наслідком асиметричність розподілу ресурсів між різними регіонами, інертність економічної політики місцевої влади, низьку ефективність використання бюджетних коштів, лобізм та високий рівень корупції.

Європейський і світовий досвід показує, що місцеві проблеми можуть ефективно вирішуватись тільки на місцевому рівні. Держава ніколи не дійде до проблем кожного села чи міста, кожної вулиці чи двору. Оскільки органи місцевого самоврядування володіють більш повною інформацією про проблеми та можливості власних населених пунктів, вони

виконують свої функції ефективніше, ніж міг би уряд країни.

Одним із чинників успішної децентралізації стало те, що передача повноважень супроводжується симетричною бюджетною децентралізацією.

Завдяки комплексу реформ, місцеве самоврядування отримало реальну владу і достатні фінансові ресурси для своєї діяльності, що сприяє значному підвищенню ефективності бюджетної системи. Усі власні функції фінансуються місцевими бюджетами виключно за рахунок власних надходжень, через що органи влади на місцевому рівні неабияк зацікавлені в зростанні доходів. Державні трансферти мають цільовий характер і спрямовані на фінансування делегованих державою функцій. Якщо уряд зменшує перелік своїх функцій, він закономірно передає до бюджетів місцевого рівня певні джерела доходів.

Віддаючи під час децентралізації повноваження, держава забезпечує одночасно ефективний контроль і зупиняє ті рішення, де місцеві органи влади виходять за межі своїх повноважень. Будь-який орган місцевого самоврядування може діяти тільки в рамках Закону і Конституції.

Така політика відчутно контрастує із системою публічного адміністрування в Україні, де відповідальність за стан адміністративно-територіальних одиниць здебільшого лежить на центральній владі, яка проводить свою політику через систему місцевих державних адміністрацій. Закономірно, що, не маючи впливу і не відчуючи відповідальності, органи місцевого самоврядування відіграють доволі пасивну роль у соціально-економічному розвитку свого населеного пункту.

З 2014 р. проведення реформ у сфері місцевого самоврядування належить до пріоритетних завдань уряду, першим кроком до здійснення яких стало ухвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (ухвалена Кабінетом Міністрів 1 квітня 2014 р.). Концепція визначає напрями, механізми та строки формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних і доступних послуг, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності.

Концепцією заплановано проведення чотирьох реформ: ефективний розподіл повноважень, належне ресурсне забезпечення місцевого самоврядування, формування самодостатніх громад, територіальна організація влади на місцевому рівні. Основу цих реформ становлять зміни до Податкового та Бюджетного кодексів, ухвалення Закону про децентралізацію влади та створення «прозорих офісів» на місцях.

Реформа міжбюджетних відносин, запроваджена з прийняттям змін до Бюджетного кодексу України у грудні 2014 р., забезпечила реалізацію реальних кроків щодо перерозподілу фінансового ресурсу на користь місцевих органів влади, децентралізації системи міжбюджетних відносин.

Результати виконання місцевих бюджетів упродовж 2015–2016 рр. підтверджують, що реалізація реформи міжбюджетних відносин сприяє підвищенню рівня фінансової забезпеченості місцевих бюджетів. Зокрема,

надходження до місцевих бюджетів у 2015 р. зросли проти 2014 р. на 42,1 % або 29,6 млрд грн, за січень – листопад 2016 р. проти відповідного періоду 2015 р. – на 49,6 % або 43,7 млрд грн. При цьому зростання надходжень відслідковується по всіх видах доходів.

За даними, які навела координатор з питань фінансів Центрального офісу реформ при Міністерстві регіонального розвитку Я. Казюк, доходи загального фонду місцевих бюджетів 159 об'єднаних територіальних громад з урахуванням трансфертів з державного бюджету за 2016 р. становили 7 млрд грн, що більше ніж у сім разів порівняно з надходженнями 2015 р. до бюджетів місцевих рад, які увійшли до складу ОТГ.

Це, переконана експерт, свідчить, що фінансова децентралізація, попри шквал критики і популізму, дала змогу місцевим бюджетам значно зрости, а територіям – отримати можливості для свого розвитку.

Дійсно, протягом останніх років вдалося створити базову правову рамку для проведення реформи місцевого самоврядування та досягнути значних успіхів. Проте чи буде продовжено децентралізацію та чи буде закріплено здобутки останніх років у проведенні реформи залежить від Державного бюджету на 2017 р.

2017 р. – третій в умовах децентралізації. Зміни, які вже відбуваються як у великих містах, так і в селах і містечках, будуть далі тільки накопичуватись, наголосив Прем'єр-міністр України В. Гройсман. Він запевнив, що в Держбюджеті на 2017 р. зберігається повноцінна децентралізація з одночасною реальною відповідальністю місцевих органів влади. Результат від децентралізації влади на місцях залежить від якості місцевої влади.

Місцева влада повинна навчитися якісно управляти публічними фінансами та формувати бюджети, орієнтуючись на інтереси громадян.

У цьому контексті Прем'єр-міністр наголосив на необхідності ефективного використання коштів, їх інвестування у якість життя українських громадян. Адже нині в місцевих бюджетах сконцентровані колосальні

ресурси, а керівники багатьох міст тримають ці гроші на депозитних рахунках. У зв'язку з цим, зокрема, передбачена зміна підходів до фінансування освіти та охорони здоров'я і передача на місця повноважень щодо утримання закладів цих сфер відповідно до прийнятого Верховною Радою Закону «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» (щодо удосконалення складання та виконання бюджетів), який пов'язаний із затвердженням Держбюджету-2017.

У рамках децентралізації фінансовий ресурс місцевих бюджетів на 2017 р. становитиме 424 млрд грн. Порівняно з 2016 р. зростання становить 86 млрд грн (плюс 28%), а порівняно з 2015 р. місцеві бюджети збільшилися на 132 млрд грн (плюс 45%). Прогнозний обсяг доходів місцевих бюджетів на 2017 р. становить 185 млрд грн, що ще на 25% більше, ніж у 2016 р. та більше на 153% порівняно з 2015 р.

Для забезпечення переданих повноважень та захисту громад передбачено додаткову дотацію з Державного бюджету в розмірі 14,9 млрд грн.

Загальний обсяг освітньої субвенції на 2017 р. становитиме 41 926,3 млн грн. При цьому в поточному році кошти освітньої субвенції спрямовуватимуться виключно на оплату праці з нарахуваннями педагогічних працівників загальноосвітніх навчальних закладів та на здобуття повної загальної середньої освіти учнями професійно-технічних навчальних закладів.

Із загальної суми освітньої субвенції на загальну середню освіту спрямовується 1820,7 млн грн, на професійно-технічну освіту – 62,1 млн грн.

Запропонованими урядом змінами до бюджетного законодавства передбачається також надання медичної субвенції для оплати поточних витрат медичних установ, крім видатків на оплату комунальних послуг та енергоносіїв. Обсяг медичної субвенції – 46 813,3 млн грн.

Також з метою державної підтримки соціально-економічного розвитку регіонів у проекті Державного бюджету України на 2017 р. передбачена бюджетна програма «Державний фонд регіонального

розвитку» в обсязі 9 млрд грн, кошти якого спрямовуватимуться на реалізацію інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, у тому числі проектів співробітництва та добровільного об'єднання територіальних громад.

Незмінною залишається трансфертна політика держави: для місцевих бюджетів у державному бюджеті передбачено трансфerti на суму 219,1 млрд грн.

При обговоренні Державного бюджету багатьох хвилювала доля реформи децентралізації та місце об'єднаних громад у ньому. Найбільш дискусійними стали пропозиції стосовно порядку надання з держбюджету місцевим бюджетам освітньої та медичної субвенцій, передачі на фінансове забезпечення з місцевих бюджетів компенсації за пільговий проїзд громадян, питання утримання закладів профтехосвіти, зарахування до місцевих бюджетів екологічного податку, встановлення нових нормативів податку на доходи фізичних осіб.

Критики стверджують, що передача на фінансування місцевих бюджетів оплати комунальних послуг та енергоносіїв закладів охорони здоров'я та освіти стане непомірним тягарем для місцевих бюджетів і призведе до закриття лікарень і шкіл, до зменшення надходжень місцевих бюджетів, спустошення бюджетів розвитку.

Для того, щоб реформа децентралізації була проведена успішно, потрібно припинити фінансування регіонів із центру в ручному режимі й залишати обласним органам влади більшу частину податкових зборів, заявив голова Комітету економістів України А. Новак. Інакше, на думку народного депутата фракції «Самопоміч» Р. Семенухи, існує ризик, що «слухняні» місцеві власті отримуватимуть більше грошей, «неслухняні» – менше.

У «Самопомічі» вважають, що успіх фінансової децентралізації та поступ у реформі місцевого самоврядування злякав державних можновладців, які вирішили Державним бюджетом на 2017 р. щонайменше позбавити місцеві громади бажання об'єднуватись або зупинити цей напрям реформи загалом.

Такої думки і народний депутат від Опозиційного блоку О. Долженков. За його словами, під гаслами децентралізації влада маскує централізацію витрат, що остаточно знищить залишки місцевого самоврядування.

Бюджетна політика уряду провокує сепаратизм, веде до знищення самоврядування та згортає децентралізацію. Про це заявив В. Скоцик, голова Аграрної партії. На місцеві бюджети перекладають фінансування всього, від чого залежить нормальне функціонування шкіл і лікарень, починаючи з комунальних послуг і закінчуючи оплатою технічного персоналу. Місцеві бюджети не мають достатніх коштів, щоб утримувати лікарні і школи, тому, по суті, це знищення системи охорони здоров'я та освіти на місцях. Це може породжувати сепаратистські настрої, які руйнують українську державу і призводять до конфліктів у державі.

Лідер Аграрної партії також звернув увагу на посилення фінансової централізації. Так, державну освітню і медичну субвенції можна використовувати виключно на оплату праці, їх залишки ж місцеве самоврядування не має права витратити. Тільки Кабмін має право розпоряджатися залишками субвенції. Тобто посилюється залежність місцевого самоврядування від центральної влади.

За його словами, реформа повинна спочатку передбачити повноваження місцевого самоврядування у формуванні податків і бюджетів, а вже після цього – передачу фінансових зобов'язань.

Не бачать у Держбюджеті розвитку процесу децентралізації представники інших парламентських фракцій. Зокрема, народний депутат від «Батьківщини», голова Комітету ВР з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування С. Власенко вважає, що бюджет на 2017 р. не має нічого спільного з реальною бюджетною децентралізацією, бо не дає жодних преференцій органам місцевого самоврядування.

За його словами, комітет отримав висновки профільних асоціацій, Асоціації міст України, Асоціації районних і обласних рад, Асоціації селищних рад щодо проекту бюджету, і влада на місцях оцінила цей бюджет вкрай негативно.

Зокрема, С. Власенко зазначив, що всі асоціації органів місцевого самоврядування звертають увагу на те, що Фонд регіонального розвитку – новація, яка дозволяла б фінансувати реформу місцевого самоврядування – вкотре наповнюється ефемерними грошима. При цьому основним джерелом наповнення цього фонду є доходи від так званої спецконфіскації (доходи бюджету ґрунтуються на законопроектах, які ще не прийняті).

Критикує бюджет, насамперед у частині децентралізації, і президент Українського аналітичного центру О. Охріменко. На його думку, зараз на місця дали трохи більше грошей, але цього мало для реальної децентралізації.

На думку керівника секретаріату Ради підприємців при Кабміні А. Забловського, не всі керівники на місцях готові до фінансової самостійності. Не всі регіони відразу зможуть розібратися в тонкощах освоєння цих коштів, адже коли грошей стає більше, то депутати з чиновниками на місцях часто не розуміють, куди їх спрямовувати. Знову ж таки, зберігаються корупційні ризики, оскільки гроші можуть розкрадатися.

Тому, на думку економіста В. Лисицького, потрібна реформа управлінців, які зможуть аналізувати проблеми, складати плани і відповідально реалізовувати проекти. Нова хвиля місцевих лідерів повинна не боятися відповідальності, адже як тільки регіональні політики і господарники зрозуміють, що майбутнє їхнього міста чи регіону виключно в їхніх руках, то і реформа фінансової децентралізації покаже результат. На думку А. Забловського, якщо за підсумками 2017 р. стане зрозуміло, які регіони освоїли 100 % коштів, а які тільки 80 %, має сенс виділяти більше коштів тим областям, де справляються з фінансовою самостійністю. В. Лисицький вважає, що гроші, не витрачені протягом бюджетного року, відбирати не варто, інакше їх проїдять, щоб «освоїти», виплативши зарплати і премії. Правильно роблять у тих областях, де накопичують ресурси на депозитах у банках, щоб наступного року витратити на дороги, медицину, утеплення будинків. У свою чергу економіст І. Нікітченко називає депозитні

рахунки крайнім заходом, адже нова дорога або відремонтована школа потрібна людям зараз, а не через рік. Якщо місцева влада цього не зробила, значить, погано розробила програму освоєння грошей. Але перші два-три роки, поки йде реформа децентралізації, таких випадків буде багато, і з цим доведеться рахуватися.

Уряд продовжує тримати курс на знищення профтехосвіти, перекладаючи на місцеві бюджети дедалі більше і більше видатків, заявив депутат групи «Народний контроль» у ВР Б. Матківський, коментуючи ухвалення одного з бюджетоутворювальних законів – «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України». Ухвалені зміни стануть вироком професійно-технічній освіті.

Про це заявила і народний депутат від партії УКРОП І. Констанкевич. Місцеві бюджети не втримають на своїх плечах фінансування цих закладів та часткове забезпечення стипендіального фонду, тому на профтехосвіту чекатимуть оптимізації, реорганізації – усе, що потягне за собою її руйнацію.

Говорячи про особливості формування держбюджету, директор Департаменту фінансів Львівської ОДА О. Демків зауважив, що для покриття дефіциту коштів із зазначених видатків органи місцевого самоврядування вимушені будуть скорочувати фінансування важливих заходів та програм, спрямованих на життєдіяльність територіальних громад у сфері ЖКГ, благоустрій, ремонт та будівництво доріг, соціальне забезпечення та освіти.

Однак, незважаючи на те що питань фінансової децентралізації та територіальної організації влади залишається чимало, багато змін є позитивними.

Так, оплата комунальних послуг медичних та освітніх закладів з місцевих скарбниць стимулюватиме відповідальне ставлення на місцях до економії споживання енергоресурсів, впровадження енергоефективних технологій та активну участь у програмах з енергоефективності. Саме на місцевому рівні будуть вирішувати, що краще: провести модернізацію та утеплення поліклінік і шкіл, чи й далі обігрівати за рахунок платників податків повітря на вулиці.

Реформа фінансування системи охорони здоров'я сприятиме більш ефективному використанню бюджетних коштів на медицину. Гроші ходитимуть за пацієнтом, тобто фінансуватимуться не стіни і ліжка поліклінік та лікарень, а надання медичної допомоги конкретній людині. Медичні заклади будуть зацікавлені в підвищенні якості своїх послуг та залученні до роботи найкращих фахівців, адже їх фінансування напряму залежатиме від кількості пацієнтів та їх задоволення рівнем наданого обслуговування.

За словами колишнього президента Шведської асоціації місцевих влад та регіонів Л. Еріксона, багато послуг, які прямо впливають на життя мешканців, найкраще надаються тоді, коли вони максимально близько до людей. Саме тому школами, дитячими садками і лікарнями мають опікуватись місцеві громади, а не чиновники в міністерстві.

З міжнародного досвіду видно, що розвинуті країни зазвичай найбільш децентралізовані. Відповідальність за утримання шкіл лежить на місцевій владі в Естонії, Польщі, Австрії, Швеції та інших країнах.

Українська модель фінансування шкіл деякими елементами нагадує естонську систему. Там держава виділяє гроші на зарплату вчителів, тоді як утримання шкіл і додаткового персоналу (соціальних працівників, психологів та ін.) беруть на себе місцеві громади. В Естонії державна допомога – цільова: ці гроші не можуть використовуватись на інші потреби, крім оплати праці педагогів. В Україні субвенція, як в Естонії, – цільова.

Але є і відмінності: в Естонії субвенція покриває також витрати на підвищення кваліфікації вчителів, навчальні матеріали та шкільні обіди. Тоді як в Україні – лише зарплату педагогів і дирекції школи. Оплату підвищення кваліфікації цього року освітня субвенція не передбачає. Хоча, як пояснив директор Департаменту видатків бюджету гуманітарної сфери Міністерства фінансів Р. Єрмоличев, це питання «стоїть на порядку денному».

У Польщі діє дещо інша система. Держава передає місцевій громаді (гміні) певну суму грошей на навчання одного учня. Гміна може

сама вирішити, куди направити ці кошти – хоч на ремонт дороги. Однак як саме вони витрачаються, контролює громада. Тобто освітня субвенція в Польщі є нецільовою.

У 2017 р. в Україні буде невелика цільова субвенція на інклюзивне навчання дітей з особливими потребами. Таких дітей – близько 9 тис. На ці потреби виділяється 209 млн грн.

Але, за словами заступника міністра фінансів С. Марченка, додаткова дотація, яка спрямована на те, щоб у тих районах, де не буде вистачати коштів з податків, була змога профінансувати цю мережу, – тимчасовий захід на 2017 р., у 2018 р. її вже не буде, оскільки будуть створені об'єднані територіальні громади, і не буде потреби підтримувати депресивні регіони, вони зможуть самостійно себе забезпечувати та розвиватися.

Отже, у сучасних умовах розвитку України значно посилюється роль фінансів місцевого самоврядування. Виникає необхідність розширення та зміцнення фінансової бази місцевих органів влади, на які покладено виконувати свої повноваження відповідно до чинного законодавства України.

Головне завдання, яке має вирішити бюджетна децентралізація – це пошук достатніх обсягів фінансових ресурсів, які б повною мірою забезпечили фінансову незалежність місцевих бюджетів, та виконання повноважень органів місцевої влади щодо всіх завдань і програм розвитку регіону.

Подальша реалізація реформи бюджетної децентралізації потребує розширення прав місцевих органів влади, зміцнення їх бюджетної самостійності та визначення відповідальності. Першочерговим кроком має стати, зокрема,

прийняття змін до Конституції України в частині децентралізації влади та визначення функцій місцевих громад (*Статтю підготовлено з використанням інформації таких джерел: офіційний веб-портал Верховної Ради України (<http://www.rada.gov.ua>); веб-портал Урядовий портал (<http://www.kmu.gov.ua>); Громадське партнерство «За прозорі місцеві бюджети» (<http://probudget.org.ua>); Децентралізація влади (<http://decentralization.gov.ua>); Освітній портал «Педагогічна ПРЕСА» (<http://pedpresa.ua>); сайт Майбутнє Чернігівщини (<http://future.cn.ua>); сайт Асоціації міст України (<https://www.auc.org.ua>); сайт міста Кам'яниця-Подільського (<http://www.3849.com.ua>); інтернет-видання Чернігівщина: події і коментарі (<http://pik.cn.ua>); український журнал «Економіст» (<http://ua-ekonomist.com>); сайт ПП «Об'єднання «Самопоміч» (<http://samopomich.ua>); сайт Опозиційного блоку (<http://opposition.org.ua/uk>); сайт Аграрної партії України (<http://arukievregion.org.ua>); сайт ВО «Батьківщина» (<http://ba.org.ua>); сайт InfoKava.com (<http://infokava.com>); сайт ГР «Народний контроль» (<http://nkontrol.org.ua>); сайт партії УКРОП (<http://ukrop.com.ua>); сайт Антикорупційний рух (<https://anticor.info>); сайт газети «Урядовий кур'єр» (<http://ukurier.gov.ua/uk/>); сайт «Українська правда» (<http://www.pravda.com.ua>); сайт «Лівий берег» (<http://ukr.lb.ua>); газета «Закон і Бізнес» (<http://zib.com.ua>); Західна інформаційна корпорація (<http://zik.ua>); газета Сьогодні (<http://ukr.segodnya.ua>); офіційне інтернет-представництво Національного інституту стратегічних досліджень (<http://www.niss.gov.ua>).*

НОВИНИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ

Верховна Рада ухвалила у першому читанні законопроект № 5336-1 «Про Конституційний Суд України». Це рішення підтримали 239 народних депутатів.

Авторами законопроекту виступили парламентарі С. Алексеев, Н. Агафонова, Л. Ємець, Р. Сидорович, Р. Романюк, В. Яніцький та В. Пташник.

Новий закон вносить зміни до Конституції в частині правосуддя, які набули чинності з 30 вересня.

Даний законопроект передбачає зміну структури, повноважень та процедури добору суддів КС, а також запровадження інституту конституційної скарги, який передбачає можливість для громадян звертатися до КС, якщо вважають, що застосовані у судових рішеннях по їхнім справам закони не відповідають Конституції.

Також пропонується відбирати суддів КС на конкурсах. Конкурсні комісії мають формуватися президентом, Верховною Радою і з'їздом суддів.

Крім того, законопроект передбачає норму, що КС буде діяти в складі шести колегій, двох сенатів та великої палати. Велика палата у складі усіх суддів КС буде вирішувати питання у справах за конституційними поданнями та зверненнями, сенатів – розглядати питання відповідності Конституції законів за скаргами осіб, а колегії – вирішувати процесуальні питання.

Також законопроектом пропонується суттєво підвищити зарплату суддів КС – до 75 прожиткових мінімумів.

Цей законопроект схвалений Радою з питань судової реформи.

З критикою законопроекту виступила депутат з фракції «Самопоміч» О. Сотник. На її думку, новий закон «жодним чином не веде до реформи Конституційного суду». Депутат вважає, що закладений у ньому конкурсний відбір суддів буде лише профанацією, тому що не передбачає порядок конкурсного відбору. «Це означає, що він може бути повністю керований, маніпульований та захоплений тим органом, який при владі», – заявила О. Сотник.

Інша її претензія полягає в тому, що вона вважає проект 5336-1 неконституційним, оскільки він позбавляє можливості подавати конституційні скарги територіальні громади.

Третє зауваження – утримання суддів КС. За її словами, голова суду буде отримувати 336 тис. грн пожиттєвого утримання. Судді КС також отримують пільги.

Також з критикою законопроекту виступив депутат від БПП В. Яніцький. За його словами, міжнародні експерти знайшли в документі безліч суперечливих та неповністю сформованих пунктів, що не дозволяють втілити судову реформу (*Українська правда* (<http://www.pravda.com.ua/news/2017/02/9/7134897/>). – 2017. – 9.02).

У парламенті зареєстрували законопроект про антикорупційний суд. Про це у Facebook повідомив народний депутат Є. Соболєв.

«У зареєстрованому законопроекті пропонується створити Вищий антикорупційний суд, якому будуть підслідні усі справи антикорупційного бюро і антикорупційної прокуратури. 70 суддів цього суду мають давати дозволи на прослуховування, арешт і відсторонення від роботи топ-клептократів, а також виносити їм вироки. Ще з 30 суддів пропонується створити спеціальну палату у Верховному Суді – як апеляційну інстанцію. Усім антикорупційним суддям мають встановити високу платню та надати цілодобову охорону», – написав Є. Соболєв.

Він наголосив, що антикорупційне бюро й антикорупційна прокуратура почали ламати кругову поруку. Але їхні розслідування заходять в глухий кут без чесних суддів.

«Наше завдання – створити в Україні хоча б один суд, де можуть отримати справедливий вирок найвищі посадовці держави. Разом з рішеннями про спеціальну конфіскацію вкраденого ними», – наголосив Соболєв (*Gazeta.ua* (http://gazeta.ua/articles/politics/_uradi-zyavivsyia-zakonoproekt-pro-sud-dlya-topchinovnikiv/750077). – 2017. – 01.02).

Комітет Верховної Ради з питань запобігання і протидії корупції схвалив проект закону «Про антикорупційні суди», повідомив голова комітету Є. Соболев.

За його словами, комітет підтримав законопроект без обговорення. «Законопроект про антикорупційне суді відповідає вимогам антикорупційного законодавства, рекомендуємо парламенту почати його затвердження», – написав Соболев на своїй сторінці в Facebook ввечері в середу, 22 лютого.

Голова комітету нагадав, що суддів для антикорупційного суду Україні допоможуть підібрати уряди США, ЄС і Британії. У компетенції суду будуть всі кримінальні провадження, зареєстровані НАБУ, процесуальне керівництво в яких здійснює Спеціалізована антикорупційна прокуратура (*Дзеркало тижня* (http://dt.ua/POLITICS/profilniy-komitet-radi-shvaliv-zakonoproekt-pro-stvorenniya-antikorupciynogo-sudu-234233_.html). – 2017. – 22.02).

КОНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ УКРАЇНИ

Конституційний Суд повторно відклав розгляд конституційності електронного декларування через неявку ініціаторів подання. Про це на засіданні повідомив Голова Конституційного Суду Ю. Баулін, передають «Українські новини».

Засідання перенесено на невизначений термін.

Крім того, КС планує звернутися до ініціаторів подання й Президента П. Порошенка з проханням забезпечити участь своїх представників у судовому розгляді.

Конституційний Суд планував почати розгляд конституційності електронного декларування, зокрема норми про декларування доходів родичів чиновників (*Zik.ua* (http://zik.ua/news/2017/02/16/ks_vdruge_vidklav_pytannya_zakonnosti_elektronnogo_deklaruvannya0000_1044725). – 2017. – 16.02).

Нардеп від БПП О. Мушак подав до Конституційного Суду подання 55 народних депутатів щодо визнання неконституційним мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення.

Про це він повідомив на своїй сторінці у Facebook.

«Підписи 55 народних депутатів під конституційним поданням до Конституційного Суду я зібрав за один день. Це свідчить про велику підтримку моєї ініціативи в парламенті та суспільстві», – наводяться його слова у заяві БПП.

Зайого словами, «подання до Конституційного Суду – це не тільки відновлення прав громадян України, це останній цвях в труну комунізму і Радянського Союзу» (*Українська правда* (<http://www.pravda.com.ua/news/2017/02/17/7135653/>). – 2017. – 17.02).

В. Трепак, экс-первый заместитель председателя Службы безопасности Украины

Нелегитимное ГБР: за шаг до запуска

На минувшій неділі Печерський райсуд м. Києва по заявленню народного депутата М. Найема об'язав ГПУ розслідувати порушення, допущені при формуванні конкурсної комісії по виборі керівництва Государственного бюро розслідувань (ГБР).

Суть порушення заключається в тому, що в склад цієї комісії був включен

представитель Верховной Рады, не имеющий юридического образования, что противоречит ч. 3 ст. 11 Закона «О Государственном бюро расследований». Как следует из обращения инициатора проверки в суд, речь идет о народном депутате В. Бухарева. При этом указывается, что со стороны должностных лиц аппарата парламента имела место подделка

документов (ст. 366 УК). Следует отметить, что до этого М. Найем заявлял об отсутствии юридического образования еще у одного члена названной комиссии – советника министра внутренних дел И. Стойко. Однако в судебных документах он не фигурирует.

Безусловно, стремление обеспечить соблюдение закона при формировании комиссии по определению кандидатов на должности руководителей такого сверхважного правоохранительного органа, как ГБР, следует всячески приветствовать. И указанное судебное решение создает основу для положительных сдвигов в этом направлении. Но надо понимать, что это правонарушение можно расследовать по-разному – в зависимости от мотивации (не)заинтересованных в существовании ГБР политических субъектов и интересов других лиц, которые могут влиять на ход расследования. По-разному можно будет использовать и результаты такого расследования.

Вместе с тем в любом случае расследование ГПУ этого факта существенно не повлияет на роль конкурсной комиссии в определении руководства ГБР, поскольку она очевидно является бутафорской. На это указывают как политизированный состав комиссии – большинство в ней составляют представители БПП (президента) и «Народного фронта», так и заранее прогнозируемые результаты ее деятельности. При проведении конкурса никаких неожиданностей относительно потенциальных победителей не произошло – на финишную прямую вышли вполне ожидаемые кандидаты. Главное отличие между ними – только в степени лояльности к руководству государства. Таким образом, можно говорить о том, что конкурс является лишь прикрытием политических договоренностей. Что, собственно, подтвердил один из фаворитов этих «соревнований» – А. Матиос, который публично высказал убеждение в том, что он будет (или не будет) директором ГБР, «если две фракции найдут между собой согласие».

К тому же в вопросе правомерности назначения руководства ГБР есть более существенный (по характеру нарушения и юридическим последствиям) проблемный

аспект, который почему-то упорно не замечают ни законодатели, ни политики, ни эксперты-реформаторы. Речь идет о том, что законом установлен неконституционный порядок назначения руководителя ГБР. Так, в ч. 1 ст. 11 Закона «О Государственном бюро расследований» предусмотрено, что директора ГБР назначает на должность президент по представлению премьер-министра согласно представлению конкурсной комиссии. Вместе с тем Конституция, определяющая исчерпывающий перечень полномочий президента (ст. 106), не наделяет его правом назначать директора ГБР.

А это означает, что, назначая руководителя ГБР, президент будет действовать вне рамок своих конституционных полномочий. Его указ о назначении директора ГБР будет априори неконституционным. Даже при условии, что конкурсную комиссию сформируют согласно закону, и конкурс пройдет объективно и беспристрастно.

Назначение неконституционным способом директора ГБР вообще ставит под сомнение легитимность как процедуры формирования этого органа, так и результатов его деятельности, в том числе в части расследования преступлений, отнесенных к подследственности ГБР. А это преступления, содеянные высшими должностными лицами государства, судьями, работниками правоохранительных органов, в том числе НАБУ и САП. Назначение неконституционным способом руководителя ГБР даст основания обжаловать его действия и решения. На этапе досудебного расследования дела такое обжалование может осуществляться в порядке административного и уголовного судопроизводства. В дальнейшем – после вынесения окончательного судебного решения – для такого обжалования заинтересованные лица могут использовать новообразованный институт конституционной жалобы. Таким образом, один неконституционный акт о назначении директора ГБР потащит за собой цепь негативных правовых последствий, которые существенно скажутся на деятельности этого органа.

Следует отметить, что несоответствие профильного закона Конституции было

очевидным еще на этапе его принятия в парламенте. Тогда юридическое управление Верховной Рады дважды высказывало предостережение относительно того, что проектом закона предполагается наделить президента и парламент неконституционными полномочиями. Правда, парламентские юристы обращали внимание на несоответствие полномочий президента и парламента лишь в части делегирования ими своих представителей в конкурсную комиссию. Более существенного несоответствия Конституции, присущего порядку назначения директора ГБР, парламентские юристы почему-то не заметили. Хотя, скорее всего, заметили (потому что это просто невозможно не заметить), но увиденное не нашло своего отображения в юридическом выводе. Так в нашей Верховной Раде бывает, особенно когда речь идет о продвижении важного закона, касающегося перераспределения властных полномочий или наделения новыми.

Таким образом, если даже удастся добиться исключения из конкурсной комиссии представителя парламента, не имеющего юридического образования, и включить в нее представителя, у которого такое образование есть, это никоим образом не решит проблему обеспечения назначения директора ГБР согласно Конституции. А значит, новообразованное ГБР начнет свою деятельность на нелегитимной основе, что для органа правопорядка недопустимо в принципе.

Выход из ситуации

Правовых выходов из этой ситуации может быть три.

Первый: изменить Конституцию, дополнив ее положения новым полномочием президента относительно назначения директора ГБР.

Однако сегодня сделать это нереально, принимая во внимание два обстоятельства:

1) необходимость соблюсти довольно продолжительную процедуру внесения изменений в Основной Закон;

2) сомнительную перспективу набрать 300 голосов в парламенте в поддержку такой конституционной новеллы.

Второй: изменить Закон «О Государственном бюро расследований» в части определения порядка назначения директора ГБР. Из этого порядка однозначно следует исключить президента. Верховная Рада также не может быть субъектом такого назначения, поскольку ее полномочия (как и президента) исчерпывающе определены Конституцией. Поэтому такое назначение мог бы делать Кабмин, которому Конституция это позволяет.

Реализация указанного варианта требует внесения соответствующего законопроекта в парламент и его принятия. Реально это можно сделать за одну пленарную неделю – безусловно, при желании и понимании того, что это нужно сделать.

Кроме депутатов, такой законопроект (к тому же как неотложный) мог бы инициировать президент. Ведь он является гарантом соблюдения Конституции (ст. 102). А не замечать очевидного нарушения Основного Закона в нынешнем порядке назначения директора ГБР он просто не может. В любом случае этого не могут не замечать его юридические советники и Министерство юстиции, которое почему-то никоим образом не реагирует на эту ситуацию. Хотя именно это министерство должно было бы инициировать через Кабмин соответствующий законопроект, а еще раньше – на этапе подписания президентом закона о ГБР – высказать предостережение о его неконституционности.

Вообще следует признать очевидный факт: в последнее время в нашем государстве возникла огромная проблема – соответствие законов предписаниям Конституции. И эта проблема постоянно усугубляется. Парламент все чаще игнорирует то, что законы, им принятые, должны отвечать Конституции как наивысшему правовому акту государства. Президент подписывает такие законы, не замечая того, что они очевидно противоречат главному закону страны – особенно тогда, когда эти законы наделяют его неконституционными полномочиями. На Конституцию ссылаются лишь тогда, когда это выгодно, а когда это невыгодно, о ней просто забывают.

Третий: обращение в Конституционный суд с просьбой проверить положение ч. 1

ст. 11 закона о ГБР на конституционность. Субъектами такого обращения могут выступить, в частности, президент, 45 народных депутатов, уполномоченный Верховной Рады по правам человека. При желании этих субъектов данное обращение может пойти в КС уже через два-три дня. Правда, в КС процесс его рассмотрения может затянуться на неопределенное время, да и нет уверенности в том, что он сможет адекватно оценить это положение закона на соответствие Конституции. Ведь оно касается президента, к которому КС традиционно относится по-особенному.

Причина – в попытке взять ГБР под политический контроль

Собственно, такая ситуация с законодательным определением порядка назначения директора ГБР не должна была возникнуть в принципе. Она стала возможной лишь по одной причине – попытка установить над ГБР политический контроль. Нет сомнений в том, что еще на этапе принятия закона, когда в его положения сознательно закладывался неконституционный порядок назначения директора ГБР, уже существовала договоренность о политическом распределении руководящих должностей в этом органе. Именно под это распределение и была сформирована конкурсная комиссия.

На сегодняшний день уже определены конкретные лица, которые возглавят ГБР. Вопрос сводится лишь к тому, кто из них займет должность директора ГБР, а кто станет его заместителями. У каждого из потенциальных победителей конкурса есть свое мощное лобби, которое убеждает главу государства отдать предпочтение именно их кандидату. Он еще думает, давая возможность каждому из претендентов (и их патронам) доказать свою безусловную лояльность. Зная этих кандидатов, я мог бы дать свою характеристику каждому из них с точки зрения соответствия должности, на которую они претендуют. Но сейчас не считаю возможным это делать, во избежание обвинений в постороннем влиянии на комиссию. Это можно будет сделать, когда

она формально определится со своим выбором. Ведь если процесс будет идти так, как он идет сейчас, то не останется ничего иного, как из имеющихся реальных кандидатов отдать предпочтение относительно лучшему из них.

Кроме того, в последнее время на Банковой наблюдается новый подход в реализации кадровой политики, который, безусловно, найдет свое отображение при назначении директора ГБР. Речь идет о стремлении президента диверсифицировать свое влияние на ситуацию в государстве. Он не хочет сосредоточивать в одних руках (пусть даже проверенных и надежных) руководство всей правоохранительной сферой. И совсем не по причине недоверия к нынешним «кураторам» правоохранительных органов. А потому, что такая концентрация становится уже неэффективной. Во-первых, действующие «кураторы» в значительной мере дискредитированы в общественном сознании, и весь негатив их деятельности ему придется с ними разделить. Во-вторых, расширение их круга за счет новых преданных «помощников» объективно укрепляет позиции гаранта, а также создает нужную ему внутреннюю систему сдерживаний и противовесов, с помощью которой можно крепко держать в руках свое окружение и обезопасить себя от его самостоятельности.

Быть или не быть?

Кроме того, на сегодняшний день на высшем государственном уровне окончательно не решен вопрос о том, что лучше — запускать ГБР или оставить на неопределенное время функцию досудебного расследования за ГПУ. Высшее политическое руководство государства все еще решает эту дилемму. Тем более что сейчас есть некоторые недоразумения между генпрокурором и «кураторами» ГПУ с Банковой, которые привыкли, что их указания подлежат быстрому и безусловному выполнению. На окончательную определенность в этом вопросе влияет и то, что, по их замыслу, ГБР должна поглотить НАБУ. И для этого нынче складывается благоприятная ситуация, поскольку с потерей (по известным

причинам) серйозної зовнішньої підтримки політичні позиції НАБУ всередині країни суттєво ослабли. Іменно в контексті розв'язання подій за такою сценарієм потрібно розглядати маніпуляції, які мали місце в минулий четверг в Верховній Раді щодо вибору кандидатури в склад комісії для проведення незалежного аудиту ефективності діяльності НАБУ.

Якщо ж чаша терезів нахилиться в бік запуску ГБР, то це зроблять досить швидко. Чим більше кандидатів залишиться пройти не так багато перевірок. З важливих перевірок – це поліграф, який в майстерних руках може також надавати потрібний результат.

Конфлікт навколо складу конкурсної комісії може бути використаний, зокрема, для того, щоб змінити структуру персоналу в керівництві ГБР. Але, підкреслюю, це ніяким чином не вирішує проблему незаконності порядку призначення керівника цього відомства. Найбільш болючим, на жаль, Конституція для керівництва державою так і не стала основою його діяльності. Визначаючими для нього є політичні угоди, базовані на особистих інтересах. А новоствореному ГБР заздалегідь підготована

роль інструмента для задоволення цих інтересів. Як і решту вже існуючих правоохоронних структур. Разом з тим широко розрекламовані реформи в правоохоронній сфері, будівництво правової держави, курс на євроінтеграцію – це все-таки трюк для відволечення громадської уваги.

Отже, виникає закономірне питання: чи Україні таке ГБР? За моєю глибокою переконаністю, саме таке, яке створюється незаконним чином, однозначно не потрібно. Тому що воно несе в собі великі ризики і небезпеки, здатні перечекнути всі позитивні громадські очікування, пов'язані з цим органом. І все ж сьогодні ще є невелика можливість виправити ситуацію і створити дійсно ефективний політично незалежний орган досудового розслідування, який буде грати ключову роль в правоохоронній системі України. І цю можливість потрібно спробувати реалізувати. Починати потрібно з неотложних законодавчих змін – прийняття закону про ГБР відповідно до Конституції (*Зеркало тижня (http://gazeta.zn.ua/internal/nelegitimnoe-gbr-za-shag-do-zapuska_.html). – 2017. – 24.02*).

СУСПІЛЬНА ДУМКА

А. Новосельцев, Ракурс: «Імунодефіцит»: судді вимагають надати їм імунітет

...Конституційний суд тривалий час не був настільки затребуваним, як Міністерство культури, щоб нервово відповідати на кожен телефонний дзвінок. Судді КСУ жили практично в раю, адже навантаження на одного служителя конституційної Феміди було в десятки разів менше за навантаження на суддів вищих федеральних касаційних інстанцій, не кажучи вже про районні суди, які просто потопують під купою нерозглянутих справ. Якщо взяти графік судді Вищого господарського суду, то за день він може розглянути більше справ, ніж судді КСУ за півроку.

Навіть із ухваленням поправок до Конституції в частині так званого правосуддя, коли КСУ згідно зі ст. 151-1 Основного Закону стає фактично п'ятою процесуальною інстанцією розгляду судових справ, нічого зовсім не змінилося в обсягах навантаження на цей судовий орган. Станом на 9 лютого 2017 року за весь період після 30 вересня 2016-го (дати набрання чинності новою редакцією Конституції від 2 червня 2016 року) на розгляд КСУ надійшло лише 55 (!) конституційних скарг у порядку ст. 151-1 Основного Закону.

Турбуючись за колег, що вони сидять без діла, суб'єкти звернення до КСУ періодично підкидають їм роботу — просять відповісти на каверзні запитання.

Що робить пасажир автобуса, який не знає, коли й де буде наступна зупинка? Правильно, запитує у водія. Коли 51 народний депутат колективно не розуміє, що таке «наступна сесія», вони пишуть до Конституційного суду. Моя твоя не розуміти! Ніхт ферштейн! На цю гру слів КСУ відповідає таким саме каламбуром, виклавши його в рішенні №1-рп/2016 від 15 березня 2016 року. І хоча спроба перетворити КСУ на довідкове бюро була не надто ефективною (рішення №1-рп/2016 практично марне для його ініціаторів), тим не менш, цей приклад окрилив багатьох інших взятися за перо.

Візьмемо, наприклад, наш недорозігнаний Верховний Суд України. Уже, здавалося б, давно треба подивитися правді в очі: немає вас більше, стерли гумкою з тексту Конституції. Є в новій редакції ст. 125 Основного Закону просто «Верховний Суд» – як вища судова інстанція країни. Ніякого «Верховного суду України» не існує. Тим більше не згадується ця підпільна організація серед суб'єктів звернення до КСУ згідно зі ст. 150 Конституції. Анітрохи не соромлячись, верховні судді апелюють такими висновками:

Відсутність у новій редакції Основного Закону України, зокрема в розділі «Перехідні положення», приписів щодо порядку створення будь-якого іншого найвищого судового органу <...> дає підстави для висновку про правомочність Верховного суду України бути суб'єктом звернення до Конституційного суду України з поданням щодо неконституційності законів України чи окремих їх положень із 30 вересня 2016 року до утворення Верховного суду.

Я обожнюю цю школу судової софістики, але тільки фраза «дає підстави для висновку» і тому подібна нісенітниця, коли треба обґрунтувати щось, не передбачене законом, годиться виключно для судових рішень щодо нас, простих смертних. Бо Конституційний суд може легко протверезити так званий Пленум ВСУ

одним натяком: згідно з ч. 2 ст. 19 Конституції всі органи державної влади, включно із судом, мають діяти виключно на підставі, в межах повноважень та у спосіб, прямо передбачені Конституцією і законами. Тому висновки навіть найрозумніших людей ніяк не можуть бути обґрунтуванням процесуальної правоздатності ВСУ — потрібна пряма норма закону.

На місці КСУ всі конституційні подання так званого Верховного суду України можна було б загортати назад, навіть не розбираючи по суті. Але Пленум ВСУ все пише й пише конституційні подання, посилаючись на недійсну редакцію ст. 150 Конституції, наче й не було нічого.

Питання на Пленумі ВСУ п різні – від зовсім недоречних, на кшталт «обійняти й плакати» (як у випадку зі зверненням до КСУ щодо прокурорської пенсії), до воістину шекспірівських. Наприклад, Пленум Верховного суду України, який відбувся 26 грудня 2016 року, ухвалив постанову №31 і вирішив поставити ніби просте на перший погляд питання: «Дати офіційне тлумачення сполучення слів «як неправосудного», ужитого в ч. 4 ст. 62 Конституції України, в аспекті співвідношення понять «неправосудність», «незаконність», «необґрунтованість», а також в аспекті необхідності офіційного роз'яснення моменту встановлення неправосудності та у взаємозв'язку з конституційним принципом «обов'язковості судового рішення».

Від цієї філологічної цікавості за версту віяло підступом. Про людське око верховні судді намагаються робити вигляд, ніби переживають за простий народ, за його судовий захист: «Практична необхідність офіційного тлумачення сполучення слів «як неправосудного» <...> зумовлена тим, що зазначене поняття не дістало конкретизації в поєднанні з поняттями «незаконність» і «необґрунтованість» у жодному законодавчому акті України, а це є ризиком порушення прав громадян на справедливий судовий захист і гарантій незалежності суддів під час здійснення ними правосуддя».

Ось тільки не віряться цим крокодилячим сльозам. Тривожить їх зовсім інше. Ця проблема

актуалізувалася нині тому, що в суд «пішли» справи стосовно суддів, які здійснювали «швидкий і не/праведний» суд щодо учасників протестних акцій восени 2013 року і взимку 2014-го. Тобто йдеться про «суддів Майдану». Тому ті, хто стоїть за цими суддями, запустили такий механізм виведення їх з-під кримінальної відповідальності, як рішення КС.

За однією з версій, у відповідному тлумаченні поняття «неправосудне рішення» через призму ст. 375 КК кровно зацікавлені і самі судді КС. Щонайменше ті з них, хто постановляв відомі рішення (зокрема щодо повернення Конституції в редакції 1996 року) в інтересах Януковича. Як відомо, Генпрокуратура в рамках «великої» справи стосовно Януковича розслідує факт сприяння узурпації ним влади з боку суддів КС. Кримінальне провадження за цим фактом розслідується за ст. 109 та 375 КК.

Таким чином, щонайменше п'ятеро діючих суддів КС, включно з головою КС (Юрій Баулін, Сергій Вдовіченко, Михайло Гультай, Михайло Запорожець, Наталя Шаптала), мають у цій справі реальний (очевидний) конфлікт інтересів. В цьому разі їхній особистий інтерес входить у протиріччя з їхніми службовими повноваженнями, й вони мають заявити самовідвід у цій справі (ст. 1, 28 закону «Про запобігання корупції», ст. 19-1 закону «Про Конституційний суд України»).

Тож три сторінки тексту конституційного подання автори героїчно замовчували предмет їхнього головного інтересу, поки на четвертій нарешті не проговорилися:

Єдиним законом, у якому вжито, але не розкрито поняття «неправосудний», є стаття 375 Кримінального кодексу України, положеннями частини першої якої передбачено, що «постановлення суддею (суддями) завідомо неправосудного вироку, рішення, ухвали або постанов карається обмеженням волі на строк до п'яти років або позбавленням волі на строк від двох до п'яти років.

Ось де собака заритий! Їх не ст. 62 Конституції і не презумпція невинуватості з правами людини турбує. У страшному сні ввижаються суддям три закляті цифри — «3», «7», «5»... Це не номер телефону. Це — стаття

Кримінального кодексу. Як там у Висоцького: «Открою кодекс на любой странице, и не могу, читаю до конца...»

Розмірковуючи у простій і логічній манері, не властивій текстам постанов Верховного суду, служителі Феміди зуміли точно сформулювати, що турбує їхню душу, коли безсоння почне гру свою:

Ототожнення поняття «неправосудність» із поняттям «незаконність» та/або «необґрунтованість» призведе до того, що всі судові рішення, які були скасовані судами апеляційної чи касаційної інстанцій, у тому числі рішення, у яких суд помилково чи передчасно, однак за відсутності грубої недбалості чи злочинного наміру, дійшов певних висновків і які вплинули на ухвалення ним рішення, повинні визнаватися неправосудними. Проте зазначене суперечить конституційно-правовим засадам існування правосуддя в цілому.

Нарешті наш Пленум ВСУ вирішив замахнутися на Вільяма нашого, на Шекспіра, і поставити фундаментальне питання ребром: чи мусять судді нести відповідальність за свої скасовані рішення?

Справа навіть не у формі відповідальності – чи то дисциплінарна, цивільно-правова або кримінальна. Питання стоїть у принципі: я ухвалював судові рішення, судив наліво й направо, часто не вникаючи в суть справи, але мене самого судити й звинувачувати не можна! Тому що це суперечить – ні мало ні багато — конституційно-правовим засадам правосуддя! Ось як! А чому, власне? З якого дива? Це майже дитяче здивування «а нас-то за що?!» з боку суддівського корпусу потребує розгорнутого аналізу як із правового, так і з морально-етичного погляду.

По-перше, було б не зайвим нагадати нашим верховним суддям «матеріальну частину»: в нормі ст. 129 Конституції чітко й недвозначно розкрито поняття конституційних засад правосуддя. І принцип імунітету суддів не знайшов відбитку в нормах Основного Закону. Але Пленум ВСУ навіть не намагається надати своєму зверненню до КСУ скільки-небудь легітимного вигляду, вдаючись до демагогії. Наприклад, як правове обґрунтування

дається таке: «<...> відповідно до пункту 66 Рекомендацій СМ/Кес (2010) 12 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів установлено, що тлумачення судьями закону, оцінювання фактів та доказів не повинно бути приводом для цивільної або дисциплінарної відповідальності, за винятком випадків злочинного наміру чи грубої недбалості».

Ви, громадяни судді, в якій країні живете? В Іспанії? Чи у Франції? До чого тут Україна, якщо документ є рекомендацією для країн-членів ЄС? Давайте для балансу вивчимо правові рекомендації в рішеннях з'їздів Компартії Китаю – там, навпаки, неурядових суддів запросто до стінки ставлять... Вивчення світового досвіду – справа добра. Але до чого тут КСУ, який на підставі такого роду аргументів має винести своє рішення?

По суті, судді неприховано вимагають собі імунітет, розмірковуючи на тему того, що помилкове рішення вони ухвалили ненавмисно, дослівно: «помилково чи передчасно, однак за відсутності грубої недбалості чи злочинного наміру...».

Ні, звісно, є приклади, коли одна суддя підписувала все підряд, навіть не читаючи, а потім хапалася за голову – мовляв, це голова попросив, я не винна! Але якщо ми припускаємо, що суддя – дієздатна осудна особа, то, підписавши рішення суду, ця особа, наділена повноваженнями судити ім'ям держави, має усвідомлювати правові наслідки своїх дій.

По-друге, поняття «умисел» теж чудово розкрито в нормі ст. 24 КК. Виділяють два види умислу – прямий (ч. 2 ст. 24 КК) і непрямий (ч. 3 ст. 24 КК):

2. Прямим є умисел, якщо особа усвідомлювала суспільно небезпечний характер свого діяння (дії або бездіяльності), передбачала його суспільно небезпечні наслідки і бажала їх настання.

3. Непрямим є умисел, якщо особа усвідомлювала суспільно небезпечний характер свого діяння (дії або бездіяльності), передбачала його суспільно небезпечні наслідки і хоча не бажала, але свідомо припускала їх настання.

Розберімо приклад. Людина вийшла на площу, дістала з кишені револьвер і почала неприцільно палити з нього в натовп людей. Були жертви – убиті й поранені... Чи може стрілок стверджувати, що вчинене ним убивство є ненавмисним? Адже він особисто не знав жертву, не мав жодного конкретного мотиву для вбивства, і взагалі – цілився в іншого.

Відповідь очевидна: будь-яка дієздатна осудна людина має усвідомлювати, що вогнепальна зброя може завдати тяжких наслідків – наприклад, смерть, – якщо вистрілити в людину. Діставши зброю і здійснивши з неї постріл, суб'єкт злочину усвідомлював суспільно небезпечний характер свого діяння, передбачав його наслідки й бажав (або ж свідомо допускав) їх настання. Тому вбивство слід кваліфікувати як однозначно умисне, вчинене з хуліганських мотивів.

Суддя, який дістає мантию і вершить правосуддя, має усвідомлювати, що його рішення, проголошене іменем держави, буде обов'язковим для виконання документом, який породжує певні правові наслідки: наділяє правами чи встановлює або звільняє від певних обов'язків. Тому всякий суддя, якщо тільки ми не говоримо про винесення рішення за хабар, навіть якщо він помиляється безкорисливо, діє з непрямим умислом, адже має усвідомлювати всю серйозність своїх дій, усвідомлювати можливі негативні наслідки, і навіть якщо не є зацікавленим – допускати їх настання.

Наприклад, суддя, який засудив невинну людину до тривалого тюремного строку, має розуміти, що його вирок завдав непоправної шкоди правам і законним інтересам жертви правосуддя. І навіть якщо він не відчував особистої неприязні до підсудного, байдужість до його подальшої долі під час винесення незаконного вироку тотожна непрямому наміру, передбаченому ч. 3 ст. 24 КК.

Єдине, що може помилувати суддю в такому разі, – це причини, з яких відбувається перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами. Це істотно важлива обставина, яка не була й не могла бути відома суду, а також неправдиві свідчення, виявлення фальшивого доказу та/або недостовірного результату

експертизи тощо, скасування рішення суду в іншій справі, покладеній в основу судового рішення, нарешті – визнання неконституційним закону, яким керувався суд. В інших випадках є всі підстави говорити про умисел у розумінні ч. 3 ст. 24 КК під час винесення неправосудного рішення.

І з юридичного, і з морально-етичного погляду завжди має дотримуватися баланс обсягу владних повноважень і потенційного покарання за зловживання цими правами. Людина, яка одягла мантію судді, яка має право відправити підсудного за ґрати, аж до довічного ув'язнення, має на шальках терезів зважувати з одного боку долю підсудного, а з іншого – свою власну. Так буде справедливо. Водночас було б розумним поставити «фільтр» у вигляді кваліфікуючої ознаки – наявності тяжких наслідків у вигляді значного матеріального або морального збитку, щоб відокремити випадки ухвалення неправосудних судових рішень, за які безумовно слід карати, від випадків скасування малозначних судових ухвал, які самі по собі нікому істотної шкоди не завдають.

Крім того, якщо вже Пленум ВСУ у своєму конституційному поданні згадав норму ст. 1176 Цивільного кодексу, то доречно позначити ще одну проблему, що прямо витікає з усього вищесказаного, – це відшкодування шкоди, заподіяної незаконним судовим рішенням. На жаль, наш закон дуже непослідовний у цьому питанні.

Коли ми говоримо про незаконне рішення у кримінальній справі, то керуємося нормою ч. 1 ст. 1176 ЦК, згідно з якою:

Шкода, завдана фізичній особі внаслідок її незаконного засудження, незаконного притягнення до кримінальної відповідальності, незаконного застосування запобіжного заходу, незаконного затримання, незаконного накладення адміністративного стягнення у вигляді арешту чи виправних робіт, відшкодовується державою у повному обсязі незалежно від вини посадових і службових осіб органу, що здійснює оперативно-розшукову діяльність, досудове розслідування, прокуратури або суду.

Виходить цікава картина: людину випустили з в'язниці, їй держава навіть заплатить

«відступні», але ніхто не винен і вина ні за ким не буде визнана! Такий стан речей зародився за часів хрущовської відлиги, коли кілька мільйонів людей було реабілітовано й було вперше поставлено питання про матеріальну компенсацію їхніх страждань. Природно, за такого обсягу постраждалих за часів Сталіна й мови не могло йти про істотні виплати. Все обмежувалося врахуванням тюремного строку як трудового стажу, а також допомогою для переїзду (переселення) на територію попереднього місця проживання до ув'язнення або висилання. І це був великий плюс, адже людина не просто виходила з місць позбавлення волі, вона отримувала документ про свою невинність і закриття щодо неї кримінальної справи.

До цього, за часів культу особистості, теж були недовгі смуги відлиги, коли, наприклад, у 1939–1941 роках за активної участі Лаврентія Берії було випущено на волю понад 400 тис. засуджених, але ніхто з них не був реабілітований – просто їм оголосили указ Президії Верховної Ради СРСР про помилування або про те, що вони звільняються від подальшого відбування покарання. Їм могли навіть повернути нагороди й звання, але з жодного з них не зняли судимість!

Наприклад, наш великий земляк Сергій Корольов вже був Героєм соцпраці, головним конструктором всієї ракетної промисловості СРСР, але водночас мав судимість, яку зняли лише в 1957 році! І це з його зв'язками...

Тому ідеологія ч. 1 ст. 1176 ЦК цілком із далекого минулого: вас випустили, скажіть спасибі й за це. Винних у тому немає і не буде...

Але якщо ми порівняємо цей підхід із випадками заподіяння шкоди несправедливими рішеннями у цивільних справах, то побачимо справжнє обличчя держави:

5. Шкода, завдана фізичній або юридичній особі внаслідок постановлення судом незаконного рішення в цивільній справі, відшкодовується державою в повному обсязі в разі встановлення в діях судді (суддів), які вплинули на постановлення незаконного рішення, складу злочину за обвинувальним вироком суду, що набрав законної сили.

Якщо у сфері кримінальних справ хоч гроші пропонують як компенсацію «вимушеного

відпочинку», то в цивільних справах — міцну дулю з маком від держави.

Парадокс: якщо щодо судді вироку немає, але збиток від його неправосудного рішення є, то хто винен?

І хоча в цій нормі ЦК прямо не згадуються господарські та адміністративні справи, але практика показує, що принцип кругової поруки чітко діє під час будь-якої спроби притягнути суддів або їхнього роботодавця в особі держави до відповідальності.

Повертаючись до того фундаментального питання, яке, сам того не відаючи, поставив Пленум ВСУ, слід ось ще що сказати. Закон може прикривати суддю на папері, але він не захистить його на вулиці в житті. Звернення судових органів щодо неналежної охорони

й порушень громадського порядку в залі суду, що з'являються дедалі частіше, зайвий раз доводять, що закон і суспільство міцно взаємопов'язані: не може бути в суспільстві, де панує правова вакханалія, спокійного життя для суддів. І ніхто їх не вбереже...

Складно передбачити, як розсудить це питання Конституційний суд, але найбільш оригінальною і по-людськи правильною була б така відповідь на конституційне подання Пленуму ВСУ: судіть по закону й по совісті, не беріть мзди, і тоді вам особисто не доведеться з'ясувати, що означає слово «неправосудний» в аспекті залучення до кримінальної відповідальності за ст. 375 КК (*Пакурс (<http://ua.racurs.ua/1441-suddi-vumagaut-vid-konstytuciynogo-sudu-nadaty-yim-imunitet>). – 2017. – 15.02*).

О. Сохар, Апостроф: Крышевание судей: взяточников защищают именем Конституции

Высший совет правосудия предоставил дополнительный иммунитет судьям-взяточникам, взяв при этом на себя миссию трактовать Конституцию. Если данная авантюра "верховных правосудников" пройдет, то можно забыть о любых реформах третьей ветви власти, а коррумпированные "люди в мантиях" будут бронзоветь в своей безнаказанности.

Сначала немного предыстории...

12 января 2017 г. Генпрокуратура задержала при получении взятки в 16 тыс. долл. судью Хозяйственного суда Любомира Головатюка: этот известный "господин" в свое время засветился в легализации схем передачи "Межигорья" В. Януковичу.

Уже через два дня, 14 января, судья Печерского суда Вита Бортницкая определила своему задержанному коллеге меру пресечения: содержание под стражей 60 суток, или внесение символического залога в объеме 293 тыс. 360 грн. Прокурор, правда, просил определить сумму залога на уровне 4 млн грн, но госпожа Бортницкая решила иначе. На 1 февраля назначено заседание

Апелляционного суда г. Киева по пересмотру решения о мере пресечения: то есть "апелляция" будет решать, отпускать Головатюка на свободу или пусть сидит в тюрьме в течение 2 месяцев.

И тут...

И тут Высший совет правосудия (ВСП) 16 января 2017 принял публичное обращение о порядке задержания судьи. Суть документа сводится к простой, незамысловатой мысли: задерживать людей в мантиях можно только с согласия ВСП, а если судью ловят непосредственно на месте преступления, то он "должен быть немедленно освобожден, если цель такого задержания (предупреждение совершения преступления, предотвращение или предупреждение последствий преступления или обеспечение сохранности доказательств этого преступления) достигнута".

Звучит красиво, но есть одна загвоздка, которая имеет коррупционный душок в этом "обращении": в Основном Законе страны, который должен распространяться и на Высший совет правосудия, написано принципиально другое:

"Статья 126. Без согласия Высшего совета правосудия судья не может быть задержан

или содержаться под стражей или арестом до вынесения обвинительного приговора судом, за исключением задержания судьи во время или сразу же после совершения тяжкого или особо тяжкого преступления". То есть Конституция дает полномочия правоохранителям задерживать судей, и при этом - ни слова о том, что "судья должен быть немедленно освобожден". Фактически, для спасения своего коррумпированного собрата ВСП приняла на себя функции Конституционного суда и пытается изменить не только дух конституционной нормы, но и букву. Помните как у Оруэлла: сначала было написано, что все свиньи равны... но позже появилось: "однако некоторые равнее".

Для чего все это делается? Недаром патриархи судопроизводства приняли этот документ в виде обращения. Ведь на 1 февраля, как я уже писал, назначено заседание Апелляционного суда. Киева с целью пересмотра решения о мере пресечения для Головатюка. И после обнародования этого "обращения" судья в столичной "апелляции" не должен проигнорировать "обращение" высокопоставленных коллег. Поэтому он – судья Апелляционного суда – находится в своеобразной растяжке: или прислушаться к записочке из ВСП (Совета, наделенного рядом репрессивных инструментов), или придерживаться конституционных норм. За нарушение Конституции наказание может и не наступить, но если послушаться указаний "сверху", то мало не покажется.

Показательно, как на "обращение" ВСП отреагировали НАБУ и ГПУ. Руководитель Антикоррупционного бюро Артем Сытник де-факто послал членов Высшего совета правосудия на три буквы:

"Публичное обращение Высшего совета правосудия к следственным судьям, в котором он предложил свою интерпретацию Конституции Украины в части гарантий судейской неприкосновенности, не имеет юридической силы. Подчеркиваем, что при разоблачении судей Национальное антикоррупционное бюро и в дальнейшем будет руководствоваться Конституцией Украины,

которая является нормативным актом высшей юридической силы, а также Законом Украины "О судоустройстве и статусе судей".

Генеральный прокурор Юрий Луценко, как дипломат от политики, искренне пытался объяснить главе ВСП Игорю Бенедисюку и неконституционность "обращения", и процедурные различия: например, согласно УПК, лицо не может быть задержано более чем на 72 часа (3 суток), тогда как согласно 59 ст. Закона "О Высшем совете правосудия" представление на получение согласия на арест судьи рассматривается до 5 дней со дня его получения. То есть при нынешнем регламенте деятельности ВСП задержать любого судью на длительный срок невозможно.

Но разве Бенедисюк как опытный юрист не знает этого? Судя по его статусу, должен знать, как и его коллеги по Совету. Поэтому из этого "обращения" можно сделать один вывод: судейская мафия уже оправилась от угрозы люстрации и боязни очистки этой ветви власти и сейчас показывает, кто на самом деле в государстве расставляет точки над "і". Думаю, что указанное обращение – это только тестовый шаг ВСП, а за ним последуют и другие. Поэтому самое время проснуться тем депутатам и политикам, которые обещали мгновенные изменения в судейской системе. Ведь в данной ситуации одного политического веса руководителей ГПУ и НАБУ мало, необходимо общественное давление и повышенное внимание общества к этой "контрреволюции".

П.С. Пойманный в четверг на взятке в 22 000 долларов США судья Соломенского суда Сергей Зинченко вчера вышел на свободу буквально в зале суда. Как сказано в сообщении НАБУ, судья мотивировал свое решение "публичным обращением Высшего совета правосудия, которое не имеет никакой юридической силы". Тогда как адвокат Небесной Сотни Роман Маселко считает, что это "первые результаты давления на судей Высшим советом правосудия, который обратил внимание следственных судей на необходимость отпускать таких судей, если на их арест нет согласия ВСП... Как иначе мог

реши́ть суд, если ВСП , который назначает и освобождает судей, по сути дал такое указание". Накануне была изменена мера пресечения еще одному судье.

Судья Зварич мог бы только мечтать, чтобы в период его "коляды" был такой своевольный ВСП. Теперь "колядники" могут принимать взятки на рабочем месте не таясь, ведь наказания избежать несложно... Судебная реформа разваливается на глазах, каста неприкасаемых восстанавливается.

П.П.С. Попутно стоит упомянуть о странной позиции руководителя Специальной антикоррупционной прокуратуры относительно Соломенского судьи. Глава САП Назар Холодницький, в отличие от коллег Артема Сытника и Юрия Луценко, не очень то и готов к откровенному конфликту с ВСП.

Сергея Зинченко задерживала группа, в состав которой входили работники САП, НАБУ, ГПУ и Нацполиции. С тех пор прошло несколько дней, и по состоянию на субботу Холодницький отказывался подписывать подозрение как в отношении судьи, так и посредника, который передавал взятку судье. В результате генпрокурор вынужден спасать ситуацию, срочно подписывая приказ о введении заместителя генпрокурора Юрия Столярчука старшим в группе, чтобы тот мог подписать подозрение относительно задержанных взяточников. Вероятно, Холодницький что-то знал.

Вот так то (*Аностроф* (<http://apostrophe.ua/article/politics/government/2017-02-01/kryishevanie-sudey-vzyatochnikov-zaschischayut-imenem-konstitutsii/9947>)). – 2017. – 1.02).

Ю. Ключівський, Радіо Свобода: Державна мова України і спекуляції довкола законопроектів

Численні, але нерідко, на жаль, далекі від об'єктивності дебати про державну мову та мови національних меншин в Україні призводять до непорозумінь серед етнічних українців, а також «хвиль обурення» серед регіональних еліт і тих же національних та етнічних меншин країни. Проте нічого дивного в цьому немає, адже більшість співвітчизників переконані, що головне не мова й національності, а економіка й добробут кожного з нас, а ще – припинення війни на сході України. Однак історичні паралелі та досвід багатьох країн, які формувались у Європі, особливо після розпаду тих чи інших державних утворень (Югославія, СРСР, Чехословаччина), не вказують на те, що головний пріоритет будь-якої молоді країни – саме холодильник...

Через це, віддаючи перевагу духовному формуванню нації, доцільно ще раз повернутись до нових законодавчих ініціатив щодо мов та використання їх в Україні.

Скандално ухвалений у 2012 році Закон України «Про засади державної мовної політики» (більш відомий як «мовний закон Ківалова-Колісніченка», автори якого отримали

державні нагороди Російської Федерації ...), був скасований Верховною Радою відразу після Революції гідності. Однак це рішення, за яке проголосували депутати, не було підписане тодішнім головою Верховної Ради, а потім уже виконувачем обов'язків президента України Олександром Турчиновим.

Патріотично налаштована громадськість України переконана, що без упорядкування цього інституту держава багато втрачає, а її громадяни – суттєво потерпають! Так, станом на сьогодні до розгляду у Верховній Раді загалом подані три законопроекти. Паралельно у Конституційному суді України йдуть дебати щодо анулювання «мовного закону Ківалова-Колесніченка».

З іншого боку, ціла низка видань, зокрема на Закарпатті, розкритикувала більшість положень мовних законопроектів. Звучить критика і з Росії, що є красномовним підтвердженням бажання залишити статус-кво нинішньої мовної ситуації в Україні.

У Закарпатті найбільшими ж критиками мовних пропозицій є угорці, яких фактично підтримали не тільки голова місцевої

ОДА, але й низка депутатів, останні з яких, найімовірніше, не вникали в суть справи та й не дуже розуміються на цій проблематиці (адже головне для політика й чиновника України «тиша і спокій»).

Чиновників краю, яким через поточні проблеми (то сніг, то лавини, то льодохід, то паводки чи ще щось) не до аналітики, і окремих місцевих нардепів, які критикують все, що пропонується з Києва, не кажучи вже про угорців, – зрозуміти можна, але вибачити – ні! Адже «мовний закон», який нібито викликав хвилю обурення, бо не на часі (про що й це відео), за їхніми словами, ніяк не вирішує питання державного значення...

Однак, не вдаючись у суть українських пропозицій щодо теми про мови в Україні, варто звернути увагу саме на європейські практики та досвід сусідніх країн ЄС у цій сфері. Тобто розумно відповісти на запитання: а як це вирішують там?

Так, більшість країн Євросоюзу в мовній політиці та в проблемах національних і етнічних меншин керуються двома нормативами, які носять рекомендаційний характер. Україна приєдналась і ратифікувала обидва документи – це «Рамкова конвенція про захист національних меншин» (1995 року) та «Європейська хартія регіональних мов або мов меншин» (1992 року).

Досвід Словаччини і Угорщини

Саме ці «дороговкази» дають знати, як захищають права своєї мови найближчі сусіди Закарпатського краю – наприклад, Словаччина та Угорщина.

Так, у 2009 році Словаччина з понад 5-мільйонним населенням, серед яких 500 тисяч етнічних угорців (менше від 10% населення країни), ухвалила закон про державну мову (якою за ст. 6 Конституції є словацька), який передбачає... штраф у розмірі до 5000 євро за використання мов національних меншин у державних структурах! При цьому, мова йде про випадки, коли національна меншина складає менше від 20% місцевого населення! І це в країні ЄС і НАТО.

Правда, в 2011 році штрафи щодо неволодіння державною мовою зменшили до 2500 євро,

залишивши 20% квоту для визначення національної меншини у Словаччині.

На відміну від більшості країн Центральноєвропейського регіону, офіційний статус угорської мови не регламентується ні Конституцією, ні іншим спеціальним законом про мови в Угорщині. Однак тільки угорська мова використовується в державному управлінні. Є певна регламентація та регулювання використання угорської мови в Законі 1997 року про захист прав споживачів і рекламу, а також у Законі 2001 року щодо презентації в угорській економічній рекламі товарних знаків, фірмових логотипів тощо.

Зате мовні права 12 національних та 1 етнічної меншини, законодавчо визнаних в Угорщині, регулюються Законом про права національних та етнічних меншин. Мова йде про болгарську, ромську, грецьку, хорватську, польську, німецьку, вірменську, румунську, русинську, сербську, словацьку, словенську й українську національні меншин та етнічну групу Угорщини.

За даними перепису населення Угорщини 2001 року, частка громадян, що належать до 13 вказаних меншин, із загальної кількості населення у 10 мільйонів 198 тисяч, у 1990 році склала тільки 2,5%, а в 2001 році – 3,2%.

Отже, бачимо, що, рівень мовної асиміляції (щодо угорської мови) в цих громадах досить високий. Тому використання мов національних меншин в Угорщині практично не існує в суспільному житті. Натомість, відповідно до статті 51 згаданого Закону, «в Республіці Угорщині всі можуть вільно користуватись своєю рідною мовою...», включно з правом на нетериторіальну (особисту) автономію і створення органів самоврядування...

Підсумовуючи наведені факти, доцільно звернути увагу й на мотивації дій тих чи інших країн саме в руслі критики зусиль України як суб'єкта європейської політики та намагання останньої впорядкувати власну мовну політику, виходячи зі власних амбіцій та з намаганням дотримуватись європейських практик.

Так, треба чітко розуміти дії та мотиви Росії, яка підписала, але так і не ратифікувала, наприклад, Європейську хартію регіональних

мов або мов меншин. Не вдаючись у причини цього, критика України у мовних питаннях та підтримка Росією, наприклад, Угорщини є «логічною», особливо, виходячи з гібридного характеру війни, яка ведеться проти України.

Мотиви угорців також прості й добре зрозумілі: міграційна політика з метою збільшення чисельності власного населення за рахунок потомків, у тому числі й з України, що проживали на території «великої Угорщини» до 1920-го та в період 1939–1945 років. Адже з підписанням у 1920 році Тріанонської мирної угоди, яку в сучасній Угорщині багато громадян вважають «найбільшою трагедією угорського народу», остання втратила 2/3 території та понад 30% населення.

Дії Словаччини, яка у 2009 році, захищаючи власні мовні інтереси, вступила фактично у суперечку чи не з усім Євросоюзом, також виправдані. Країна так і не піддалася тиску в мовних питаннях, насамперед з боку Угорщини.

І є велика контрастність у тому, як Україна, її інституції, ставляться до російської, угорської чи словацької національних меншин і як ставляться у Росії, Угорщині та Словаччині до етнічних українців, котрі є громадянами цих країн.

Так, українці, які посідають 3-є місце за чисельністю постійного населення в Росії (1 мільйон 927 тисяч 988 осіб або 1,35% населення, за переписом 2010 року) та 7-е місце за поширеністю української мови, мали (до окупації Криму та війни на Донбасі) «аж кілька» україномовних шкіл (у Москві, Башкортостані, Белгородській області та в Краснодарській краї) та одну, вже закриту, бібліотеку української літератури в Москві.

В Угорщині, де згідно з останнім переписом населення (осінь 2011 року), визнають себе українцями 5633 особи, а русинами – 3323 особи (разом 8956 осіб проти 6168 осіб, відповідно до перепису 2001 року), за сприяння української громади, в Будапешті, Ніредьгазі й Варпалоті діють українські недільні школи по 3 класи. Фінансування шкіл здійснюється за рахунок державних коштів. Програма навчання довільна. Школи не мають угорської акредитації, оскільки активісти відмовляються від неї, вважаючи, що

це створить підстави для втручання угорської влади в навчальний процес. Крім того, існує кілька кафедр українознавства в Угорщині: від 1993 року в Ніредьгазському Інституті діє кафедра україністики та русинології; з 1997 року в Сегедському науковому університеті при кафедрі слов'янської філології викладається як спеціальність українська філологія; з 2002 року в Будапештському університеті імені Л. Етвеша діє кафедра україністики в рамках Інституту слов'янської та балтійської філології.

У Словаччині, де офіційно проживає близько 55 тисяч українців та русинів (станом на 2001 рік), фактично близько 100 тисяч осіб, які компактно живуть у близько 300 селах навколо міста Пряшева, система шкільної освіти українською мовою об'єднує 11 дитячих садків, 8 початкових шкіл та 1 середню школу. Більше того, україністику можна вивчати у Пряшівському університеті та Бансько-Бистрицькому університеті імені Матея Бела. І це при тому, що через асиміляційну політику словацької влади україномовна освіта поступово згортається (у 50-х роках було 72 дитячі садки, 272 основні школи, 44 неповні середні школи, 11 повних середніх шкіл та низка паралельних українських класів при спеціальних словацьких середніх школах, кафедри української мови та літератури на двох пряшівських факультетах, а також координувальна державна освітня установа «Реферат українського шкільництва» («РУШ») при Міністерстві шкільної освіти Словаччини). На сьогодні українську мову як неосновну вивчає близько 1000 учнів.

З урахуванням вищенаведеного є очевидним, що навіть ті позиції, які історично мали українські, а в Угорщині та Словаччині й русинські громади в статусі національних меншин, безповоротно втрачаються. У Росії це відбувається з відомих причин: бути неукраїнцем безпечніше. А в Угорщині та Словаччині цей процес відбувається через природне зменшення традиційної діаспори та з комерціалізацією перебування українців (як правило, на заробітках) у цих країнах, а також через відсутність дієвої підтримки з боку України власних співгромадян, які проживають за кордоном, та їхніх осередків.

Потрібно відстоювати інтереси державної мови

Звідси логічно напрошуються висновки:

1. Кожна країна Європи прагне зберегти, максимально сприяти, а в окремих випадках і захищає всіма способами власну, а тим паче державну мову, що не повинно бути винятком і для України.

2. Із урахуванням саме європейської практики Україні доцільно визначити національну мову, яка повинна складати не менше від 20% (замість нинішніх 10%) місцевого населення.

3. Україна повинна чітко й послідовно відстоювати права співгромадян на повноцінне і гармонійне використання державної (української) мови у всіх сферах їхньої життєдіяльності, оптимізуючи нинішню ситуацію, коли діаспори інших країн отримують більше привілеїв від титульної нації чи, навпаки, потерпають від порушення їхніх прав як національні чи етнічні меншини, що визнані Україною як державою-учасницею Рамкової конвенції про захист національних меншин (1995 року) та Європейської хартії регіональних мов або мов меншин (1992 року).

4. Україна мусить переглянути свою політику щодо сприяння та реальної підтримки українських діаспор по всьому світу.

5. Україна не може ігнорувати ідеологічні нападки та публічні дебати, в тому числі у ЗМІ (включаючи й мережу інтернет), щодо мовної політики, особливо щодо національних та етнічних меншин, а також зобов'язана постійно, фахово й послідовно відстоювати інтереси державної (української) мови як усередині країни, так і за її межами.

Насамкінець цитата з преамбули Закону Угорщини про права національних і етнічних меншин, де написано таке: «Угорська мова є найбільш важливим проявом нашого національного існування, вона висловлює нашу національну належність і є найважливішим засобом угорської культури, науки та інформації. Ось чому її захист і передача нашим нащадкам, збереження її адаптивності й підтримка здорового мовного середовища складають загальну відповідальність нинішніх поколінь».

Україна має чинити аналогічно, відкидаючи всі звинувачення, що українська мова, мовляв, є мовою розбрату! (*Радіо Свобода* (<http://www.radiosvoboda.org/a/28285059.html>). – 2017. – 6.02).

ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ, ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ, ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Конституція України и законы, которые имеют отношение к АРК, должны быть выписаны таким образом, чтобы обеспечить реальное равноправие крымскотатарского народа как коренного народа Крыма в управлении АРК. Об этом в беседе с "Сегодня" по случаю Дня Крыма в парламенте заявил нардеп от БПП, председатель Меджлиса крымскотатарского народа Рефат Чубаров.

"Сегодня очевидно, что Украина является владельцем единственного и наиболее эффективного ключа к разрешению крымских проблем. Этот ключ называется право крымскотатарского народа на самоопределение на своей исторической территории в составе Украины. Речь идет о том, что крымская автономия должна по

форме и по сути являться национально-территориальной автономией, как формы самоопределения крымскотатарского народа. Соответственно все законодательство Украины, начиная от Конституции АРК, заканчивая законами Украины, которые непосредственно имеют отношение к АРК, должны быть выписаны таким образом, чтобы обеспечить реальное равноправие крымскотатарского народа как коренного народа Крыма в управлении АРК. До момента временной оккупации Россией Крыма крымские татары и украинское сообщество, несмотря на то, что они составляли и составляют более 500 тыс человек, не менее 25% от общей численности населения Крыма, были абсолютно бесправными по отношению

к численному етнічному більшості, каковим являлись русские", – сказав Чубаров.

Что касается Плана по деокупации полуострова, который Министерство по вопросам временно оккупированных территорий презентовало 21 февраля, по словам Чубарова, Меджлис внесет свои предложения к документу. "Министерство по оккупированным территориям 21 февраля презентовало проект плана мероприятий, и они предложили Меджлису крымскотатарского народа, общественным организациям, связанных с Крымом, рассмотреть и внести свои дополнения и изменения до 9 марта. Таким образом Министерство считает, что это может стать началом такого обязательного для всех государственных органов плана", – подытожил Чубаров (*Сегодня* (<http://www.segodnya.ua/politics/pnews/medzhlis-do-10-marta-vneset-predlozheniya-v-plan-po-deokkupacii-kryma-chubarov-871340.html>). – 2017. – 23.02).

Благодаря проведению реформы децентрализации количество дотационных местных бюджетов уменьшилось почти на 25%. Об этом во время выступления на конференции «От образования объединенных территориальных общин — до разумного роста» заявил премьер-министр Украины Владимир Гройсман.

«96% украинских бюджетов местного самоуправления были дотационными, а что такое „дотационные“ — это каждый бюджет стоял на коленях, и они были неспособны предоставить качественные услуги, которые они призваны предоставлять как органы местного самоуправления... Мы провели финансовую децентрализацию, и сегодня она является успешной, потому что количество бюджетов, которые были хронически дотационными, уменьшилось почти на 25%», — отметил он.

По словам Гройсмана, процесс снижения дотационности местных бюджетов продолжается, и в среднем их доходы в 2015 и 2016 гг. выросли на 50%, а в 2017 г. ожидается рост на 25%. «Это означает, что на местах есть средства, которые они должны инвестировать в качество жизни людей», — добавил он.

Ранее вице-премьер-министр Геннадий Зубко заявил, что доходы местных бюджетов благодаря децентрализации за 2 года выросли с 65 млрд грн до 148 млрд грн (*Kanumal* (<http://www.capital.ua/ru/news/86024-groysmandetsentralizatsiya-privela-k-umensheniyukolichestva-dotatsionnykh-mestnykh-byudzhetrov-na-25#ixzz4Zp2Fxxqs>). – 2017. – 24.02).

Вища рада правосуддя нівелює судову реформу, заявляючи, що вона повинна надавати НАБУ і ГПУ дозволи на арешт суддів. Про це під час брифінгу сказав директор НАБУ Артем Ситник.

Він розповів, що нещодавно з'явилося публічне звернення ВРП, в якому зазначалося, що НАБУ повинне отримувати дозвіл від Вищої ради правосуддя для арешту суддів.

"Мені дивно, чому це з'явилося через 4 місяці, коли вже почали перших суддів затримувати. Чому Вища рада правосуддя мовчала, коли ці зміни набрали чинності (30 вересня – ред.)? Так я вам хочу сказати, що у пояснювальній записці до закону про внесення змін до Конституції в частині судової реформи чорним по білому написано, що згода непотрібна", - сказав він.

Ситник заявив, що вже давно склалася практика, коли "НАБУ і ГПУ зверталася до суду і отримувала рішення суддів (про обрання запобіжного заходу – ред.) без згоди ВРП".

"Тому ми вважаємо це просто спробою нівелювати ту судову реформу, яку ми зараз починаємо", - сказав він.

"Такі дії (ВРП – ред.) є недопустимими і децю дискредитують судову реформу", – додав він.

Ситник зазначив, що в разі затримання судді на гарячому, наприклад отримані хабара, жодної згоди на арешт просити не повинно (*Українська правда* (<http://www.pravda.com.ua/news/2017/01/31/7133999/>). – 2017. – 31.01).

На думку народного депутата України та лідера Радикальної партії О. Ляшка, прості українці не відчують проведення судової реформи в державі.

Нардеп із трибуни Верховної Ради відзначив, що в Україні нічого не змінюється – люди,

які володіють великими грошима й надалі контролюють українські суди та правоохоронну систему. А судова реформа насправді міф.

«Судова реформа в Україні відбувається лише на папері, адже насправді українці не відчують ніяких змін. Всі розмови про проведення судової реформи – це ширма, якою прикривають перерозподіл впливу на судову гілку влади. Про українця, захищати якого, в першу чергу, покликаний суд, ніхто не думає», – сказав О. Ляшко.

За словами нардепа, Радикальна партія пропонує ввести в Україні стратегію подолання бідності.

«Щоб українці мали роботу, зарплату, щоб розвивалося виробництво, щоб країна стала успішною і ми не ходили по світу з простягнутою рукою», – зазначив радикал.

Також О. Ляшко додав, що більшість українських парламентарів наразі заклопотані бійками між собою або ж підняттям власних рейтингів, ніж турботами про народ (*Преса України* (<http://uapress.info/uk/news/show/161302>). – 2017. – 9.02).

Після завершення другого етапу конкурсу на заміщення 120 посад суддів Верховного суду з'ясувалося, що модельні завдання, видані конкурсантам, практично без змін повторюють матеріали реальних судових проваджень. Це створює серйозні проблеми довіри до результатів конкурсного відбору, так як частина кандидатів розглядала ці провадження в якості суддів у різних інстанціях, йдеться в заяві Громадської ради доброчесності, поширеній увечері в середу, 22 лютого. "У той час як у всіх учасників тестування було не більше п'яти годин на виконання завдання – написання судового рішення, у деяких з них були місяці на підготовку. Справи розглядалися конкурсантами ще на початку минулого року, тому весь масив правової інформації був опрацьований, а часу на роздуми та обговорення з колегами було достатньо", – сказано в заяві. У раді відзначили, що жоден з конкурсантів публічно не зізнався, що фабула модельного завдання йому була добре відома (*Дзеркало тижня* (http://dt.ua/UKRAINE/gromadska-rada-dobrochesnosti-povidomila-pro-zagrozu-konkursu-do-verhovnogo-sudu-234235_.html). – 2017. – 22.02).

ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР

А. Мірошніченко, д-р юрид. наук, член Вищої ради правосуддя, член Третньої Дисциплінарної палати;

Г. Дубов, канд. юрид. наук, адвокат

Чи допустиме взяття під варту або арешт суддів, затриманих «на гарячому», без згоди ВРП

Менше ніж за місяць після набуття чинності Законом України «Про Вищу раду правосуддя» професійні кола юристів включно із представниками самої ВРП, НАБУ та Генеральної прокуратури сколихнула публічна дискусія щодо реалізації повноважень цього новоствореного органу. Йдеться про надання згоди на взяття під варту чи арешт суддів, які були затримані під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину.

Мова йде про принципово відмінні підходи до тлумачення положення ч. 2 ст. 124 Конституції

України та відповідних положень КПК України, законів «Про Вищу раду правосуддя» та «Про судоустрій і статус суддів», відповідно до яких без згоди ВРП суддю не може бути затримано або утримувано під вартою чи арештом до винесення обвинувального вироку судом. Виняток — «затримання судді під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину».

17 січня 2017 року ВРП зробила публічну заяву, згідно з якою затримання судді чи утримання його під вартою чи арештом

здійснюється за її згодою. Виняток із загального правила встановлено лише щодо затримання як тимчасового запобіжного заходу. Якщо суддю затримано під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину, згода ВРП не потрібна. Проте обрання запобіжних заходів у виді арешту чи взяття під варту щодо суддів потребує одержання згоди ВРП у будь-якому разі.

Принципово іншу позицію обстоює НАБУ, стверджуючи, що затримання та арешт судді у випадках, якщо його здійснено під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину, може відбуватися без згоди ВРП. (Дивіться, наприклад, повідомлення на офіційному сайті НАБУ від 25 січня 2017 року.) Водночас Бюро заявляє про намір і надалі керуватися саме таким розумінням положень Конституції України як нормативного акта вищої юридичної сили.

Суперечливу позицію в цій міжвідомчій дискусії зайняла Генеральна прокуратура України. Спочатку Юрій Луценко у своєму листі ініціював проведення термінових засідань ВРП і зібрання необхідного кворуму її членів для забезпечення невідкладного отримання згоди на утримання судді під вартою і заявив про свою підтримку позиції ВРП. Пізніше ГПУ (в особі речника Лариси Сарган), повністю солідаризувавшись із думкою НАБУ, фактично назвала позицію ВРП незаконною та закликала «утриматися від вільного трактування Конституції України, залишивши ці повноваження компетентним державним інституціям».

До дискусії (яка точилася насамперед у соціальних мережах, але виливалася і в інші форми, на зразок «перформансу з продажу індульгенцій» під ВРП) долучилися широкі кола правників. На жаль, в них переважає емоційний контекст.

Стикаючись із певною двозначністю положень законодавства (а багатозначність, як відомо, є невіддільною ознакою будь-якої мови), значна частина учасників дискусії обирають тлумачення, яке їм більш близьке чи то в силу власних переконань, чи то в силу місця роботи. Причому, на жаль, замість фахової

дискусії часто лунають звинувачення, з одного боку, в «кришуванні суддів-хабарників», а з іншого — у «грантоїдстві» та «шариківщині» тощо. Такий підхід, із нашого погляду, є контрпродуктивним.

Тож пропонуємо проаналізувати обґрунтованість обох підходів до проблеми в частині справді серйозних аргументів, що висловлюються, на наш погляд, з обох боків.

Грамотичне тлумачення. Основні аргументи прихильників позиції, яку обстоює НАБУ, зводяться до неможливості двозначного грамотичного тлумачення ч. 2 ст. 126 Конституції України. З цього погляду, оскільки перша частина речення норми («без згоди Вищої ради правосуддя суддю не може бути затримано або утримувано під вартою чи арештом до винесення обвинувального вироку судом») має закінчену модель та включена до основоположної залежності «без згоди ВРП», друга частина речення («за винятком затримання судді під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину») встановлює виключення з дії правової конструкції першої частини речення в цілому.

В іншому разі виключення із загального правила мало б бути викладено не після цілісної конструкції «затримання, арешт, взяття під варту», а конкретно після окремої її частини, тобто «затримання».

Втім, як мінімум не менш обґрунтованим є і протилежний підхід. За ним перша частина положення ч. 2 ст. 126 Конституції України є диз'юнктивним судженням, оскільки використані поняття «затримання», «арешт», «взяття під варту» розділені логічними сполучниками «чи» та «або». У зв'язку з тим, що за правилами формальної логіки таке судження буде істинним у разі істинності хоча б однієї з його частин, сприймати його як цілісне неможливо. До того ж у другій частині конституційної норми вжито вислів «за винятком затримання судді», що свідчить про її зв'язок лише з окремою частиною першого речення норми («затримання»). Поширення такого зв'язку й на її інші частини було б можливим у разі наявності іншого

формулювання, наприклад: «за винятком, коли суддю було затримано...».

На наш погляд, обидва підходи мають право на існування, втім, сам цей факт свідчить, що положення Основного Закону у відповідній частині є двозначними.

Суб'єктивний підхід до тлумачення. До інших аргументів, які висувують прихильники підходу, який ми умовно назвемо «позиція НАБУ», належить посилання на пояснювальну записку, подану ініціатором конституційних змін. Тут без жодних двозначностей ідеться про відсутність необхідності згоди ВРП при обранні запобіжних заходів суддям у разі їх затримання безпосередньо під час чи після вчинення тяжкого чи особливо тяжкого злочину.

Втім, на наш погляд, суб'єктивний підхід до тлумачення права («що думав законодавець, ухвалюючи закон») у цьому разі, по-перше, застосований некоректно, а по-друге, в сучасних умовах взагалі не може бути визначальним при тлумаченні права. Щодо некоректного застосування, то видається сумнівною можливість з'ясування «волі законодавця» на підставі факультативних документів суб'єкта законодавчої ініціативи (президента України) за відсутності в нього повноважень ухвалювати закони. Коротко кажучи, автор пояснювальної записки не є законодавцем.

Більш того, якщо в абсолютистських монархіях ще бодай теоретично можна було уявити, що ж думав монарх, ухвалюючи закон, то щодо 226+ народних депутатів відповісти на це запитання із задовільною точністю не вдасться. Втім, вважаємо, що навіть ставити перед собою питання про те, що мали на увазі депутати, ухвалюючи закон, не варто. Задача законодавця — прийняти закон. Після цього в силу принципу поділу прав законодавець не має жодного відношення до його тлумачення та застосування, це прерогатива правозастосовних органів, насамперед — суду. І ситуація, в якій тлумачення закону (чи іншого документу) буде зрештою істотно відрізнятися від змісту, який у нього закладали творці, є не лише поширеною, а й нормальною — згадаймо лише застосування Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод як «живого інструменту».

Втім, посилання на пояснювальну записку все-таки може бути корисним, але не для відповіді на запитання, що мав на увазі законодавець, а для того, щоб зрозуміти мету, призначення норми, тобто щоб застосувати цільове (телеологічне) тлумачення закону. Хоча зовсім не обов'язково, що з поглядом на призначення норми, викладеним, скажімо, у пояснювальній записці, у правозастосуванні слід погоджуватися.

Таким чином, в цьому разі зміст пояснювальної записки не можна вважати вирішальним для дискусії.

Цільове (телеологічне) тлумачення. Обидві сторони в дискусії наводять низку аргументів, чому їхнє розуміння закону є найкращим.

Прихильники позиції НАБУ вказують, що лише їхній підхід дає змогу забезпечити невідворотність покарання та, зрештою, сприяє очищенню судової системи.

Опоненти вказують на те, що окрім взяття під варту та арешту є й інші запобіжні заходи, які в більшості випадків цілком можуть забезпечити належну поведінку судді-підозрюваного. Вказується також на те, що члени ВРП діють на постійній основі, й зовсім не очевидно, що вони не встигнуть розглянути питання про згоду на взяття під варту чи домашній арешт у 60-годинний строк (який впливає з правил ч. 2 ст. 211 КПК України), якщо, звісно, правоохоронні органи звернуться по отримання такої згоди в розумний строк.

Прихильники позиції ВРП також наголошують на необхідності забезпечити незалежність суддів, яка ставиться під сумнів можливістю затримання судді на місці вчинення тяжкого злочину, наприклад, у виді «винесення завідомо неправосудного рішення», без додаткових процедурних запобіжників у виді згоди ВРП. На твердження про те, що запобіжний захід для судді має обирати його колега — слідчий суддя, висувається контраргумент: цей суддя потрапляє в реальну небезпеку опинитися на місці підозрюваного, якщо його рішення не сподобається правоохоронним органам. До речі, показово, що частина прихильників позиції НАБУ під час обговорення в соцмережах власне і

пропонували затримати самого слідчого суддю, який не обрав своєму колезі запобіжний захід у виді тримання під вартою через відсутність згоди ВРП, «на місці вчинення тяжкого злочину».

Ми маємо власну позицію щодо того, який із наведених підходів є більш адекватним сьогоденній ситуації в Україні (адже тлумачити положення закону слід не абстрактно, а в конкретно визначених історичних умовах). Втім, розуміємо, що наша думка є суб'єктивною, і навряд чи вона спроможна переконати когось з опонентів.

Хотілося б звернути увагу на інше. Як ми намагалися показати вище, самі по собі положення ст. 126 Основного Закону є двозначними, і беззастережних аргументів (з арсеналу, розглянутого вище) на користь будь-якого з варіантів тлумачення немає.

Слід відзначити, що у процесуальному законі також, як мінімум, позитивно не передбачено можливості взяття під варту та арешту судді без згоди ВРП, якщо тільки не розглядати як таку можливість відтворення положень ст. 126 Конституції України у ч. 1 ст. 482 КПК України.

Зробивши висновок про двозначність закону, слід згадати, що ця двозначність стосується процедури обмеження одного з основоположних прав людини — права на свободу. І те, що тут ідеться про суддів, нічого не змінює, окрім того, що крім особистих прав судді, у цьому разі йдеться про захист також і іншого блага — незалежності суддів, яка є ключовою для належного правосуддя.

Право на свободу гарантується Конституцією України, яка передбачає можливість його обмеження шляхом арешту або тримання під вартою лише «за вмотивованим рішенням суду і тільки на підставах та в порядку, встановлених законом» (ч. 2 ст. 29). Аналогічний підхід, який допускає позбавлення свободи лише «відповідно до процедури, встановленої законом», закріплений у ст. 5 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод. Практика застосування останньої Європейським судом із прав людини виробила підхід, який, на наш погляд, є єдино можливим у державі, що прагне бути правовою: під «законом» можна розуміти лише акт, який, зокрема, відповідає вимогам правової визначеності, є «передбачуваним у застосуванні». Іншими словами, двозначності в правовому регулюванні слід тлумачити на користь свободи особи. Якщо вчинити в такому разі інакше, як можна чекати від суддів, що вони тлумачитимуть на користь особи будь-які інші двозначності в законі?

Виходячи зі сказаного, вважаємо, що альтернативи тлумаченню ст. 126 Конституції України у спосіб, який передбачає обов'язковість згоди ВРП на взяття під варту та арешт судді навіть у разі його затримання «на гарячому», немає. Двозначність в законі є, але вирішуватися в подібних випадках вона має лише на користь особи (*Ракурс (<http://ua.racurs.ua/1432-nezgoda-schodo-zgody-chy-dopustyme-vzyattya-pid-vartu-abo-aresht-suddiv-zatrymanyh>)*. – 2017. – 10.02).

А. Слюсар, керівник програми протидії топ-корупції Transparency International Україна

Антикорупційний суд в Україні: передумови утворення та гарантії ефективності

Наявність професійної і незалежної судової системи є однією з основних запорук існування правової держави. Причому, така система покликана виконувати одразу два надважливих завдання: з однієї сторони гарантувати належне застосування законів та слугувати запобіжником від сваволі органів влади, а з іншої – забезпечувати невід-

воротність покарання для правопорушників.

Залежний і керований ззовні суд не просто не виконує ці завдання, а й стає надійним інструментом в руках корупціонерів. Одним з ключових базисів діяльності судів є довіра суспільства до їхніх рішень.

На жаль, в Україні суди традиційно фігурують у списках найбільш корумпованих

державних інституцій. В чергове ці дані були підтверджені і висновками останнього дослідження "Барометр світової корупції", проведеного глобальною антикорупційною коаліцією Transparency International.

Проведений проектом "Наші гроші" аналіз судових вироків у корупційних справах лише підтвердив, що в Україні суди не притягують до відповідальності за корупційні злочини топ-чиновників. Було проаналізовано 819 вироків стосовно 952 осіб у справах про корупційні злочини, постановлені у період з 1 липня 2015 року по 30 червня 2016 року.

Найбільшу частку (53,6%) становили вирокі стосовно державних службовців категорії D, 17,5 % і 16,1 % – категорій C і B відповідно, ще 12,5 % – це вирокі стосовно приватних осіб. Лише три вирокі, які на момент аналізу не набули законної сили, стосувались державних службовців категорії A.

Третину усіх присуджених покарань становили штрафи, переважно до 20 тис грн. Ще третина осіб була звільнена від покарання: 300 осіб були звільнені від відбування покарання з іспитовим строком, ще 25 – по амністії, та ще 11 – з інших підстав, зокрема, закінчення строків давності.

Стосовно 84 осіб суд застосував положення статті 69 Кримінального кодексу, тобто призначив покарання, що є меншим, ніж передбачено санкцією відповідної статті.

Найбільша кількість вироків постановлялась у справах про одержання хабарів – загалом засуджено 361 особу. Переважна більшість хабарів була на суми до 10 тисяч гривень (63%), вироків про випадки хабарництва на суми понад 100 тисяч гривень лише 18.

За досліджуваній період четверо суддів були засуджені до позбавлення волі, один – отримав покарання у вигляді штрафу та ще четверо були виправдані.

Штраф за рішенням суду отримав суддя Амур-Нижньодніпровського районного суду м. Дніпропетровська, якого затримали при одержанні хабаря в розмірі 25 тисяч гривень. Він уклав угоду про визнання винуватості та, із застосуванням положень статті 69 Кримінального кодексу, отримав покарання у вигляді штрафу у розмірі 25,5 тисяч гривень.

Ще вісім вироків стосовно суддів не набули законної сили, суми хабарів у цих справах складали від 1,3 до 35 тисяч доларів США та лише в одному випадку предметом неправомірної вигоди були 3,5 тисячі гривень.

За таких обставин найбільш оптимальним вбачається утворення нової судової інституції, сформованої на принципах незалежності та професіоналізму, яка зможе стати еталоном для органів судової влади.

Мотиви утворення

У випадку значної корумпованості та залежності системи судів загальної юрисдикції утворення спеціалізованого судового органу дозволяє застосувати більш ефективні процедури відбору та сформувані штат чесних та незалежних суддів.

Зокрема, у Словаччині спеціалізований суд утворювався через побоювання, що злочинні організації зможуть шантажувати чи підкуповувати суддів загальних судів; у Індонезії – через значний рівень впливу політичних та бізнес еліт на суди загальної юрисдикції, а також високий загальний рівень корумпованості судової системи.

На рішення про утворення спеціалізованих антикорупційних судів також впливають прагнення зробити їх роботу ефективнішою через зменшення навантаження на суддів (у зв'язку з визначеною юрисдикцією суду і порівняно меншою кількістю справ для розгляду), підвищення професійної спеціалізації суддів (у зв'язку з розглядом ними справ однієї чи близьких категорій) та застосування новітніх підходів до організації роботи та забезпечення документообігу.

Для прикладу, утворення спеціального трибуналу у Хорватії для розгляду корупційних та інших тяжких злочинів якраз і обґрунтовувалось необхідністю утворення підготовленого суддівського корпусу для вирішення найбільш складних і соціально-важливих справ.

З іншої сторони, у випадку значного розгалуження системи таких спеціалізованих судів, як правило, вона стикається з тими ж ризиками, що і суди загальної юрисдикції:

неефективність і сповільнений розгляд справ, а також корумпованість суддів. Навіть у Індонезії, де антикорупційні суди утворювались як протиположна корумпованим судам загальної юрисдикції, декілька суддів таких судів були звинувачені у корупції. У Філіппінах Верховний суд відсторонив від посади суддю спеціалізованого антикорупційного суду через звинувачення у причетності до корупційних дій.

Одним з недоліків при утворенні таких судів може бути фактичне запровадження двох паралельних судових систем, коли одні й ті ж категорії справ можуть

розглядатись судами загальної юрисдикції або ж спеціалізованими. У таких випадках застосування в ідентичних справах різних процедур розгляду може поставити під питання навіть законність прийнятих у такому порядку рішень (оскільки процес не повинен змінюватись в залежності від спеціалізації суду). Зокрема, у Індонезії можливість розгляду аналогічних справ двома паралельними судовими системами лягла в основу рішення про неконституційність такої організації судоустрою. Загалом, можна виділити декілька моделей спеціалізованих антикорупційних судів.

Модель організації

Країна

Окремі спеціалізовані судді	Бангладеш –
Окремі судді визначаються чи призначаються спеціалізованими антикорупційними суддями у судах загальної юрисдикції, при цьому процедура апеляційного оскарження їхніх рішень залишається незмінною	145(2016)/145(1995) Кенія – 145(2016)/122(2003)
Суди першої інстанції	Словаччина –
Спеціалізований антикорупційний суд користується виключною юрисдикцією стосовно справ про корупційні злочини з можливістю апеляційного оскарження його рішень до верховного суду	54(2016)/56(2009) Хорватія – 55(2016)/62(2008)
Гібридні суди	Пакистан – 116(2016)/87(1999)
Антикорупційний суд може виступати судом першої інстанції для деяких (більш складних) корупційних справ, а також виступає апеляційною інстанцією для інших корупційних справ, які розглядаються у судах загальної юрисдикції. Апеляційні скарги на рішення антикорупційного суду подаються до верховного суду.	Філіппіни – 101(2016)/36(1995) (1995 рік – перший рік формування рейтингу, було представлено лише 41 країна)
Паралельні суди	Болгарія –
Система антикорупційних судів включає як суди першої інстанції, так і суди апеляційної інстанції	75(2016)/75(2012) Індонезія – 37(2016)/96(2002) Малайзія – 55(2016)/60(2011)

Порядок формування

У більшості країн судді спеціалізованих антикорупційних судів мають той же статус та проходять ті ж процедури відбору, що і судді загальної юрисдикції аналогічного рівня. Однак у певних країнах застосовують спеціальні процедури відбору суддів антикорупційних судів. Як правило, це спеціальні вимоги щодо необхідної кваліфікації або практичного досвіду.

У Словаччині, наприклад, судді також повинні пройти спеціальну перевірку для підтвердження відсутності будь-яких негативних факторів, які б могли бути використані для шантажу чи інших форм незаконного впливу на них. Тепер така перевірка розповсюджується на усіх суддів без винятку.

Найбільш комплексно до питання запровадження спеціальних процедур відбору для антикорупційних судів підійшли в Індонезії. У спеціалізованих судах справи тут розглядаються не лише професійними судьями, але й *ad hoc* судьями, якими, як правило, виступають професійні юристи, судді у відставці, чи інші професіонали у сфері права.

Претенденти на роль *ad hoc* суддів повинні пройти чітко визначену процедуру відбору, при цьому до складу комісії з відбору входять представники апарату Верховного суду, а також громадянського суспільства. Професійні судді призначаються президентом на п'ять років з можливістю бути перепризначеними лише один раз.

Згідно початкової редакції закону 2002 року антикорупційні суди розглядали справи колегіально у складі п'яти суддів, троє з яких були судьями *ad hoc* (така система була запроваджена через недовіру до професійних суддів, які загалом вважались більш корумпованими). Однак, у 2009 році ця система була змінена і тепер голова кожного регіонального антикорупційного суду (який є професійним суддею) може особисто визначати співвідношення професійних і *ad hoc* суддів у судових колегіях.

Юрисдикція суду

За категорією злочинів – більшість антикорупційних судів розглядають справи про корупційні і пов'язані з корупцією злочини. Однак, деякі зі спеціалізованих судів мають і

ширшу підсудність, яка також включає і інші тяжкі злочини.

Для прикладу, спеціалізовані суди у Хорватії розглядають не лише справи про високопосадову корупцію, але й про організовану злочинність. Спеціальний кримінальний суд Болгарії також розглядає справи про організовану злочинність наряду з корупційними. Спеціальний кримінальний суд Словаччини розглядає крім корупційних та справ про відмивання коштів також справи про організовану злочинність і навмисні вбивства. Інші спеціалізовані суди мають вужчу підсудність.

За тяжкістю злочинів – для більшості антикорупційних судів підсудність скоріше визначається за категоріями злочинів, а не за їх тяжкістю, проте в деяких країнах застосовують і такий підхід. Для прикладу, у Камеруні Спеціальний кримінальний суд розглядає лише справи про заволодіння майном у особливо великих розмірах, справи про аналогічні злочини з меншими сумами збитків розглядаються судами загальної юрисдикції. Також останніми змінами до законодавства обмежено підсудність спеціалізованого суду у Філіппінах за ознакою розміру завданих збитків. У Словаччині після публікацій журналістів про те, що Спеціальний кримінальний суд розглядає у тому числі і справи про незначні хабарі (іноді < 20 €) розпочалась публічна дискусія стосовно доцільності обмеження юрисдикції суду більш серйозними злочинами.

За суб'єктами – підсудність окремих спеціалізованих антикорупційних судів обмежується не лише категоріями злочинів, але й посадовим статусом обвинувачених. У Філіппінах такий суд розглядає справи лише стосовно високопоставлених державних службовців. Хоча, зустрічаються і інші підходи.

Спеціалізований антикорупційний суд в Україні

Запровадження в Україні спеціалізованих антикорупційних судів чи окремих суддів було однією з рекомендацій Організації Економічного Співробітництва і Розвитку (ОЕСР) у контексті аналізу антикорупційних

реформ в країні. Окрім цього, утворення спеціалізованого антикорупційного суду через прозору і справедливу процедуру відбору, до якої повинні бути залучені спеціалісти з міжнародним досвідом, є однією з вимог надання Україні чергового траншу фінансової допомоги від МФВ.

Загальні засади утворення

Прийнятим Законом України "Про судоустрій і статус суддів" від 2 червня 2016 року передбачено утворення у системі судоустрою Вищого антикорупційного суду. У пояснювальній записці до цього закону, ця ідея обґрунтовувалась врахуванням позитивного досвіду європейських країн і наданням змоги швидко та оперативно розглядати справи, віднесені до юрисдикції цього суду.

Цей суд повинен здійснювати правосуддя як суд першої інстанції у справах, визначених процесуальним законом, а також вивчати і узагальнювати судову практику у відповідних категоріях справ. Рішення Вищого антикорупційного суду у апеляційному порядку оскаржуватимуться до Касаційного кримінального суду Верховного суду України.

Цим же законом передбачено, що такий суд має бути утворений протягом дванадцяти місяців з дня набрання чинності окремим законом, який повинен визначає спеціальні вимоги до суддів цього суду. Отже, для початку функціонування Вищого антикорупційного суду ще повинні законодавчо бути визначені порядок відбору суддів, а також повноваження цього суду згідно Кримінального процесуального кодексу.

Порядок формування

Чинний Закон України "Про судоустрій і статус суддів" передбачає лише, що суддею Вищого антикорупційного суду може бути особа, яка:

- відповідає загальним вимогам до кандидатів на посаду судді (громадянин України, не молодший тридцяти та не старший шістдесяти п'яти років, який має вищу юридичну освіту і стаж професійної діяльності у сфері права щонайменше п'ять років, є компетентним, добросовісним та володіє державною мовою);

- успішно пройшла кваліфікаційне оцінювання;

- відповідає іншим вимогам, встановленим законом.

Оскільки основними критеріями при відборі кандидатів повинні стати їхня добросовісність, професіоналізм та незалежність, то передбачати надто жорсткі і формалізовані вимоги стосовно необхідного стажу роботи не варто, однак вказаний вище перелік має бути конкретизовано.

На даний час статтею 81 Закону України "Про судоустрій і статус суддів" встановлено окремий порядок призначення суддів вищих спеціалізованих судів та Верховного суду. Згідно нього Вища кваліфікаційна комісія суддів (ВККС) проводить кваліфікаційне оцінювання кандидатів, за результатами якого скеровує Вищій раді правосуддя (ВРП) рекомендацію про призначення кандидата на посаду судді. Після цього ВРП вносить Президентові України подання про призначення на посаду у відповідний суд.

Кваліфікаційне оцінювання включає такі етапи:

- складання іспиту, який полягає у проходженні письмового тестування та виконання практичного завдання. Порядок та методика проведення іспиту затверджуються Вищою кваліфікаційною комісією суддів;

- дослідження досьє кандидата. При цьому для цілей формування досьє ВККС може ухвалити рішення про проведення інших тестувань та форм перевірки відповідності кандидатів критеріям оцінювання (наприклад, тестування загальних здібностей чи тестування з використанням поліграфа);

- проведення співбесіди.

Також, Громадська рада добросовісності перевіряє відповідність кандидатів критеріям професійної етики та добросовісності, про що інформує ВККС.

Оскільки основним критерієм при формуванні Вищого антикорупційного суду повинна стати незалежність його діяльності, то порядок обрання та призначення суддів має максимально забезпечувати ці умови, а також сприяти максимально високій суспільній довірі

до процесу утворення та подальшої діяльності такого суду. З метою забезпечення саме такого процесу формування антикорупційного суду та збереження принципу незалежності гілок влади, залучення будь-якої з них до організації процесу добору суддів виглядає неприйнятним.

З метою збереження єдиної системи призначення судів, формальна процедура, викладена вище, повинна бути максимально дотримана. Однак, враховуючи досвід європейських країн, та з метою максимального забезпечення перевірки доброчесності суддів, для формування Спеціалізованих антикорупційних судових інституцій в законі необхідно передбачити механізм залучення до процесу добору суддів антикорупційного суду експертів з міжнародним досвідом та рекомендаціями, яких наділити правом вирішального голосу.

Існує декілька можливих форм залучення таких спеціалістів, які обов'язково повинні стати предметом подальшої дискусії для визначення найбільш оптимального варіанту. Але участь незалежних від нинішньої системи влади і судоустрою осіб до процесу відбору суддів є ключовою умовою забезпечення суспільної довіри до доброчесності суддів та неупередженості судових інституцій.

При неможливості докорінно змінювати передбачений законом порядок, все ж повноваження ВККС та ВРП при доборі суддів варто звузити, залишивши їм лише можливість відхиляти подані рекомендації з чітко визначених підстав.

Юрисдикція антикорупційного суду в Україні

Оскільки Національне антикорупційне бюро (НАБУ) має виключну підслідність стосовно випадків високопосадової або ж значної корупції, то підсудність Вищого антикорупційного суду варто визначати, виходячи саме з цих положень.

При цьому, з метою забезпечення працездатності суду і ефективного виконання завдань кримінального процесу, не усі обвинувальні акти у провадженнях, розслідуваних НАБУ, доцільно скеровувати

для розгляду до цього суду (сумнівно, що справи про злочини депутатів обласних рад чи начальників відділів прокуратур областей варто розглядати Вищому антикорупційному суду).

Найбільш виправданим виглядає віднести до юрисдикції антикорупційного суду лише розслідувані НАБУ випадки високопосадової корупції, при цьому такий перелік повинен бути чітко визначений, виходячи як з переліку суб'єктів злочинів, так і мінімальних сум отриманої вигоди чи вартості предмета злочинного посягання.

Законодавче закріплення виключного повноваження скеровувати обвинувальні акти до Вищого антикорупційного суду за прокурорами САП може стати додатковою гарантією збереження виключної компетенції у таких провадженнях за спеціалізованими антикорупційними органами та виключити можливі спори про підсудність.

Також, у Вищому антикорупційному суді варто передбачити посади слідчих суддів, яких, окрім повноважень слідчих суддів судів першої інстанції, додатково наділити повноваженнями розглядати клопотання про проведення негласних слідчих (розшукових) дій у кримінальних провадженнях відповідних категорій. Доцільно з цією метою утворити у такому суді окрему палату слідчих суддів.

Забезпечення автономної апеляційної інстанції для спеціалізованого антикорупційного суду є дуже ключовим моментом. Доцільно законодавчо закріпити утворення окремої Антикорупційної палати Касаційного кримінального суду Верховного Суду України. При цьому, добір суддів цієї палати більш логічно провести в такому ж порядку, як і суддів Вищого антикорупційного суду. Оскільки на момент утворення такої палати добір суддів до Верховного Суду України може бути завершеним, а також враховуючи законодавче обмеження кількості суддів у ньому (не більше 200 суддів), варто на рівні закону одразу передбачити введення додаткових посад суддів для цієї палати.

І хоча Конституція України прямо не вимагає наявності касаційної інстанції в усіх формах судочинства, однак для збереження принципу

однакового застосування норм права, доцільно визначити, що касаційною інстанцією для рішень Вищого антикорупційного суду повинна виступати Велика Палата Верховного Суду України.

Розвиток системи антикорупційних судів

У той же час, утворення єдиного спеціалізованого антикорупційного суду вбачається не достатньо системним вирішення проблеми протидії корупції на стадії судового розгляду кримінальних проваджень. Скоріше, це може бути рішенням на перехідний період (скажімо, три роки), після закінчення якого за принципом спеціалізації побудови системи судоустрою повинні бути утворені антикорупційні суди першої інстанції (як варіант – у місцях утворення

регіональних органів НАБУ), юрисдикція яких поширюватиметься на усі без винятку корупційні злочини, підслідні як НАБУ, так і Державного бюро розслідувань (ДБР). Для таких судів Вищий антикорупційний суд буде апеляційною інстанцією, а Антикорупційна палата Кримінального касаційного суду Верховного Суду України – касаційною.

Для формування цієї системи порядок добору суддів та утворення самих судів повинні бути визначені одночасно з порядком формування Вищого антикорупційного суду, однак, внесення подібних законопроектів на розгляд парламенту Конституція відносить до виключних повноважень президента України (*Українська правда (<http://www.pravda.com.ua/columns/2017/02/15/7135474/>). – 2017. – 15.02*).

Ю. Кириченко, експерт Центра политико-правовых реформ

Референдум как способ узурпировать власть. Чем опасно народное волеизъявление?

Считается, что референдум — демократическая процедура, позволяющая людям самим решать судьбу своей страны. Но зачастую это мощный манипулятивный инструмент для укрепления власти, раздела государства и многих других неприятных моментов. Delo.UA разбиралось, позволяет ли украинское законодательство правящей верхушке творить все что угодно и чем чреваты референдумы в нынешнем виде.

Исторические корни референдумов уходят еще в античные времена. Многие вопросы население решало совместно путем поднятия руки или выкрикивания. Сегодня референдум, в том числе в Украине, — это сложная процедура голосования.

Референдум — друг диктатора

Референдумы бывают национальные и местные. Например, Германия отказалась от национальных референдумов. Немцы прекрасно знают, к чему это может привести. 19 августа 1934 года в Германии прошел референдум, результаты которого позволили

Гитлеру совместить высшие государственные должности и узурпировать власть. Сейчас в Германии есть лишь земельные референдумы, но они не решают самые важные вопросы развития государства.

Посмотрим на соседнюю Беларусь. "Президент Лукашенко выносит на референдум вопрос об уменьшении количества народных депутатов, обосновывая это тем, что они дармоеды. Конечно, большинство сказало: "Да, давайте уменьшим". В итоге он из 300 народных депутатов выбирает 120 и издает указ, что парламент теперь состоит из этих 120 народных депутатов. В итоге он убрал всю оппозицию", — поясняет Юлия Кириченко, начальник проектов по вопросам конституционного права Центра политико-правовых реформ.

Референдум с манипулятивными вопросами

По словам Юлии Кириченко, референдум сам по себе не зло, но это любимый инструмент диктаторов и манипуляторов, а людям сложно им противостоять. По-хорошему

процедура проведения референдумов должна запрещать манипулятивные вопросы, давать возможность высказываться как "за", так и "против", исключить возможности государства контролировать процесс, подделывать результат.

"1 декабря 1991-го Украина стала независимым государством, за это проголосовали около 80% населения. А ведь еще в марте 76% населения высказались за идею остаться в составе СССР. Весной вопрос СССР был поставлен так: хотите ли вы стать частью обновленного, экономически развитого СССР, в котором права людей всех национальностей будут защищены? И многие люди читали и вроде как хотели бы, чтобы права людей всех национальностей были защищены. А фактически вопрос следующий: вы остаетесь в СССР или не остаетесь?" — приводит пример эксперт.

А как с этим в Украине сейчас?

На сегодня в стране действует Закон о всеукраинском референдуме от 2012 года. Он регулирует только проведение национальных референдумов и ликвидирует проведение местных референдумов, что противоречит Конституции, которая предусматривает те самые местные референдумы. Ю.Кириченко считает, что данный Закон — фактически инструмент президента, но не народа.

"Если у него есть подконтрольный ЦИК, то можно провести что угодно. Народная инициатива прописана так, что ее может организовать лишь человек-сила, имеющий мощный административный ресурс", — подчеркивает эксперт.

Согласно закону, чтобы ЦИК назначил референдум, необходимо собрать 2000 человек в одном месте, которые за 40 дней должны собрать 3 миллиона подписей. Сделать это без мощного админресурса и подделок нереально.

Еще один немаловажный пункт: по закону явка не имеет значения. Фактически о референдуме можно объявить вскользь, а судьбоносное решение примут 10 человек. Так может быть принята новая Конституция.

Что можно провести сегодня под видом волеизъявления народа

Например, президент может забрать все заводы в собственность государства. Сделать

это достаточно просто. Закон о конфискации выносится на референдум. Вопрос может быть следующий: поддерживаете ли вы закон о равном доступе к собственности? Очень многие даже не будут читать сам законопроект. "Выходите на телевидение, которое формирует понимание большинства населения, и говорите, что эти хапуги наворовали, а мы сейчас сделаем благо для всех, наполним бюджет, пенсионеры будут получать большую пенсию, учителя и медики — достойную зарплату в 30 тысяч гривен", — объясняет процесс Ю.Кириченко.

Референдум помогает протолкнуть любой законопроект в обход парламента. И не только законопроект, а целую Конституцию. И ее совсем не обязательно обсуждать.

Т.е. процедура позволяет установить то, что хочет определенная политическая сила, под видом выбора народа.

Референдум может быть внешней угрозой

Юлия Кириченко отмечает, что с помощью референдумов сильные государства могут влиять на более слабые. "В нашем случае если в Украине будет проводиться референдум, то влиять на его результаты может Россия. У нас очень много подконтрольных СМИ, у нас очень большие вложения в политику со стороны РФ", — отмечает эксперт.

Влиять на мнение людей достаточно просто. Ресурсы крупных и сильных государств значительно выше, чем у стран поменьше. Чтобы манипулировать людьми, достаточно иметь свои каналы, свои СМИ, свою аудиторию, можно подкупить иностранных журналистов.

"Этот закон был принят со стороны РФ и был одним из вариантов против нашего государства, он был протянут, была очень большая кампания Медведчука, всюду висели билборды, рассказывалось, как это великолепно, ведь политики не дают принимать решения, а референдум позволить самим определить свой путь", — говорит Ю.Кириченко.

Какие изменения нужны, чтобы это не происходило?

В Центре политико-правовых реформ сообщают, что уже есть новая редакция

законопроекта, но вона лежить в парламенті уже більше года.

Крім того, в Конституційний суд дело передано ще два года назад, но рішення по нему до сих пор нет.

"На мой взгляд, политикам не хватает осознания рисков, которые несет референдум. Все думают, что сейчас не Янукович, и никто не допускает,

что этот инструмент будет использован. Но мы не знаем, что будет завтра и кто станет "януковичем", что произойдет через день. И оставлять этот закон — бомбу под всей нашей территорией — просто быть очень недальновидным", — опасается Ю. Кириченко (*Delo.ua* (<https://delo.ua/ukraine/referendum-kak-sposob-uzurpirovat-vlast-chem-opasno-narodnoe-v-327604>). – 2017. – 1.02).

Ю. Кириченко, експерт Центру політико-правових реформ

Інститут скарги в КСУ ще не працює, але вже обмежується

Законопроект "Про Конституційний Суд України" (№ 5336-1) розроблений в межах судової реформи з метою реалізації нових конституційних положень в частині конституційного судочинства. Нагадаємо, що конституційні зміни були ухвалені 2 червня 2016 року та набули чинності 30 вересня 2016 року з метою забезпечення незалежності Конституційного Суду та покращення доступу осіб до конституційного судочинства.

Найважливішим для фізичних та юридичних осіб є нове конституційне право на конституційну скаргу. Так, 30 вересня минулого року стала діяти нова стаття 151-1 Конституції України, відповідно до якої "Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність Конституції України (конституційність) закону України за конституційною скаргою особи, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України суперечить Конституції України. Конституційна скарга може бути подана в разі, якщо всі інші національні засоби юридичного захисту вичерпано."

Тобто, фактично з 30 вересня 2016 року фізичні особи (громадяни, іноземці, апатриди) та юридичні особи отримали право звертати до Конституційного Суду щодо неконституційності закону (його окремого положення), якщо вважають, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України суперечить Конституції України.

Однак, хоч Нове конституційне право отримали, реалізувати його не можуть.

Конституційний Суд України не буде розглядати скарги за відсутності процедури розгляду таких скарг. Це має бути врегульовано в новому Законі "Про Конституційний Суд".

Станом на 23 січня цього року до Конституційного Суду вже надійшло 47 конституційних скарг. Проте Конституційний Суд "звертає увагу на недоцільність направлення конституційних скарг", хоча Конституція таке право нам надає. Можливо Конституційному Суду варто звернути увагу Верховної Ради на її бездіяльність та неналежне забезпечення реалізації конституційного права.

У законопроекті порівняно з конституційним регулюванням право звернення з конституційною скаргою до КСУ обмежується як за предметом конституційної скарги (встановлюється необхідність обґрунтувати порушення конституційного права людини внаслідок застосування неконституційного закону, п.6 ч.2 ст.55), так і за суб'єктами звернення (встановлено заборону звертатися юридичним особам публічного права, ч. 1 ст. 56 законопроекту). Так, відповідно до законопроекту конституційна скарга має містити "обґрунтування тверджень щодо неконституційності закону України (його окремих положень) із зазначенням того, яке з гарантованих Конституцією України прав людини, на думку суб'єкта права на конституційну скаргу, зазнало порушення внаслідок застосування закону" (виділено автором – Ю. К.). Очевидно, якщо такого обґрунтування не буде, КСУ відмовить у

розгляді скарги на підставі невідповідності скарги вимогам Закону "Про Конституційний Суд України". Проте Конституція не говорить про захист лише конституційних прав людини від неконституційних положень законів.

Також Конституція надає права будь-якій особі звертатися з конституційною скаргою, зокрема й юридичним особам публічного права. Натомість ст. 56 Законопроекту вилучає їх з суб'єктів звернення з конституційною скаргою, зокрема ця заборона буде стосуватися органів місцевого самоврядування. Це виглядає дивно,

з огляду на державну політику в напрямку децентралізації.

Отже, Законопроект "Про Конституційний Суд України" містить багато проблемних моментів і щодо реалізації інституту конституційної скарги. Слід звернути увагу на змістовні вади Законопроекту та без зволікання ретельно попрацювати над їх виправленням в межах парламентської процедури розгляду законопроекту (*ЦППР (<http://pravo.org.ua/ua/news/20871929-institut-skargi-v-ksu-sche-ne-pratsyue,-ale-vgee-obmegeuetsya>). – 2017. – 26.01*).

Ю. Кириченко, експерт Центру політико-правових реформ

Законопроект про Конституційний Суд вимагає доопрацювань

Законопроект "Про Конституційний Суд України" № 5336-1 був підготовлений в рамках діяльності Ради з питань судової реформи, внесений в парламент 17 листопада 2016 року і прийнятий у першому читанні 10 лютого 2017 року. Головною метою реформи конституційного судочинства є посилення незалежності Конституційного Суду і підвищення його авторитету в суспільстві і державі заради виконання його основного завдання – забезпечити верховенство Конституції України.

Конституційне судочинство в Україні залишається сьогодні вкрай слабким і неефективним. У 2015 році КСУ прийняв 7 рішень, кожне з яких коштувало суспільству 8 млн. 432 тис. гривень. У 2016 році Конституційний Суд прийняв 8 рішень, кожне з яких коштувало суспільству вже 9 млн. 361 тис. гривень. Протягом 20 років функціонування Конституційного Суду владі траплялося блокувати його роботу повністю, втручатися в його діяльність, використовувати його для узурпації влади. В результаті цього зараз наше суспільство має політично залежний, професійно слабкий і в цілому неефективний Конституційний Суд.

Для вирішення проблем нинішнього конституційного судочинства в проекті закону в рамках парламентської процедури його розгляду повинні бути істотно розвинені такі напрями.

1. Врегулювання в законі (а не в підзаконних актах) порядку конкурсного відбору кандидатів на посади суддів Конституційного Суду України з метою обмеження політичного розсуду при призначенні суддів КСУ.

Зараз проект нівелює конституційну новелу щодо конкурсного відбору кандидатів на посади суддів КСУ, фактично вводячи псевдоконкурси (див. ст. 12-15 проекту і ч.3 ст. 148 Конституції). Проект не обумовлює повний порядок проведення конкурсного відбору суддів КСУ на рівні закону, як того вимагають нові положення Конституції. Цей порядок віддається на розсуд суб'єктів формування КСУ (Парламент, президент, З'їзд суддів), які можуть обумовити його в підзаконних актах. До всього, кожен з них ще й самостійно сформує для себе конкурсні комісії. При такому підході сподіватися на зниження ролі політичних мотивів при призначенні суддів КСУ було б дивно.

2. Недопущення звуження конституційного регулювання інституту конституційної скарги.

Багато надій покладається на новий інститут конституційної скарги як засіб захисту конституційних прав окремих суб'єктів. Цей інститут ще не запрацював, а законопроект вже передбачає обмеження доступу до конституційного судочинства. Юридичні особи публічного права, зокрема, органи місцевого

самоврядування, згідно з ним не мають права на конституційну скаргу, хоча ч.3 ст. 55 і ст. 151-1 Конституції такої заборони не містять і взагалі не передбачає можливість обмеження цього права в якому б то не було законі. Судячи з законопроекту, проголошений політичний курс на децентралізацію проводити в життя ніхто не збирається.

3. Потрібна чітка вказівка в законі підстав для звільнення судді Конституційного Суду, а саме визначення того, що є істотним дисциплінарним проступком і грубим або систематичним нехтуванням своїми обов'язками суддею Конституційного Суду.

Однією з найганебніших практик в історії конституційного судочинства в Україні було звільнення суддів КСУ з формулюванням "за порушення присяги" без будь-якого пояснення і обґрунтування такого рішення. Саме тому конституційні новели спрямовані на чітке врегулювання підстав для звільнення і припинення повноважень конституційних суддів. Відсутність в законопроекті навіть приблизного визначення того, що є "істотним дисциплінарним проступком, грубим або систематичним нехтуванням своїми обов'язками суддею Конституційного Суду", за яке можна звільнити суддю з посади, залишає широкі можливості для маніпуляцій.

4. Процедури розгляду в КСУ конституційних подань, звернень і скарг повинні бути максимально докладно обговорені в самому законі, а не в актах Конституційного Суду.

Положення законопроекту в частині врегулювання процесу розгляду конституційних звернень містять багато відсилань до Правил процедури розгляду справ КСУ і Регламенту КСУ. Ці акти приймаються безпосередньо самим Конституційним Судом. Процедура розгляду має найважливіше значення для забезпечення верховенства Конституції, захисту прав і свобод осіб, отже, повинна бути врегульована на рівні саме закону.

5. Встановлення чітких термінів розгляду конституційних подань, звернень, скарг.

Терміни розгляду справ Конституційним Судом встановлюється не з дня реєстрації звернення суб'єктів до Суду, а з дня

призначення судді-доповідача. Залишається неврегульованим те, в який термін з дня звернення суб'єкта до Суду має бути призначений суддя-доповідач. Людей, які покладають на КСУ захист своїх прав, цікавить в першу чергу термін розгляду судом їх справи з моменту звернення, а не з якогось з етапів розгляду, передбачених процедурою.

6. Зменшення ролі Голови Конституційного Суду в розподілі справ і визначенні дати розгляду справи.

Зараз Голова КСУ має можливість на свій розсуд розподіляти справи між суддями Конституційного Суду, керуючись при цьому, наприклад, політичними мотивами. Також Голова має можливість призначати дату розгляду кожної конкретної справи на свій розсуд. Це використовується політичними силами для того, щоб чинити тиск на роботу КСУ. Для посилення незалежності Суду, ці елементи процедури необхідно максимально автоматизувати.

7. Підвищення статусу Керівника Секретаріату Конституційного Суду України та приведення порядку його призначення у відповідність з новим Законом "Про державну службу".

Реформа державної служби передбачає конкурсний відбір на посади державних службовців категорії "А", в яку повинен підпадати і Керівник Секретаріату КСУ. Однак проект помилково виводить Керівника Секретаріату КСУ і його заступників з-під дії Закону "Про державну службу". Це робить того, хто обіймає цю посаду, вкрай залежним від Голови КСУ і від самого Суду. Також проект не містить визначення повноважень Керівника Секретаріату і зміщує сферу його відповідальності зі сферою відповідальності Голови Суду.

8. Гарантії прозорості та відкритості діяльності Конституційного Суду.

Законопроект містить положення про відкритість пленарних засідань Суду, проте на інші засідання і на спеціальні засідання суду принцип відкритості чомусь не поширюється. При цьому на таких засіданнях можуть розглядатися питання, які мають велику

суспільну значимість. Також проект звужує (навіть у порівнянні з сьогодношньою практикою) обсяг інформації, яку Конституційний Суд зобов'язаний оприлюднити. Так, в цьому переліку відсутні тексти конституційних подань, звернень, скарг; повідомлення про порядок денний засідань сенатів і колегій; постанови суду; забезпечувальні накази; постанови суду про відкриття конституційного провадження у справі, про відмову у відкритті

конституційного провадження у справі і про закриття конституційного провадження у справі.

Центр політико-правових реформ вважає за необхідне при прийнятті парламентом законопроекту "Про Конституційний Суд України" врахувати викладені вище поправки (ЦППР (<http://pravo.org.ua/ua/news/20871955-zakonoproekt-pro-konstitutsiyniy-sud-vimagae-doopratsyuvan>)). – 2017. – 27.02).

Р. Куйбіда, заступник голови правління Центру політико-правових реформ, головний експерт з питань судової реформи "Реанімаційного пакета реформ"

Каста зруйнована. Хай живе каста!

Перейменована у Вищу раду правосуддя Вища рада юстиції розпочала свою роботу в новому році із внесення змін до Конституції. Виявилось, для цього їй не потрібно мати повноважень парламенту.

Вона просто "публічно звернулася" до слідчих судів і судів застосовувати нове конституційне положення, яким обмежили суддівську недоторканність, так, щоб це обмеження практично не могло діяти. Іншими словами, вона вимагає відпускати затриманих на хабарах суддів. "Слухаємося!" – сказала асоціація слідчих суддів, назвавши це "першим рішучим сміливим кроком до реального захисту незалежності суддів" за останні роки.

Що в Конституції про недоторканність суддів?

Читаємо нову редакцію Конституції, яка набрала чинності восени минулого року:

"Без згоди Вищої ради правосуддя суддю не може бути затримано або утримувано під вартою чи арештом до винесення обвинувального вироку судом, за винятком затримання судді під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину".

Застосування логічного способу тлумачення дає можливість нам розкласти цю норму на два простих речення:

1. Без згоди Вищої ради правосуддя суддю не може бути затримано або утримувано під вартою

чи арештом до винесення обвинувального вироку суду.

2. Затримання, тримання під вартою чи арешт судді допускаються без згоди Вищої ради правосуддя лише у разі затримання судді під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину.

Ініціатор цих змін - президент Порошенко - одразу після їх внесення доповів суспільству: "Каста зруйнована... Судді позбавляються повної недоторканості. Цього немає ніде у світі і нарешті цей радянських рудимент буде скасовано в Україні. Не можна притягнути суддю лише за зміст рішення. Зробив злочин, взяв хабар - немає жодної довгої процедури - неси відповідальність. ... Це є, відповідальність, невідворотність покарання".

Що ж відбулося насправді?

З норми Конституції зрозуміло, що у випадку, коли суддю було затримано під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину, то недоторканність (необхідність згоди Вищої ради правосуддя на затримання, утримання під вартою чи арешт) - не діє. Тобто в цьому випадку суддя має ті самі гарантії від свавільного утримання під вартою, що й звичайна людина, - для взяття під варту потрібне рішення суду.

І саме так вже встигли застосовувати це положення Конституції суди, включно з апеляційною інстанцією.

Але Вища рада правосуддя вирішила втрутитися в правосуддя і роз'яснила, що взяти суддю під варту чи домашній арешт без її згоди не можна навіть тоді, коли суддю затримали під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину, бо це є "грубим порушенням конституційних гарантій недоторканності судді".

Проте для такого висновку норма Конституції мала б звучати інакше: без згоди Вищої ради правосуддя суддю не може бути затримано (за винятком затримання судді під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину), або утримувано під вартою чи арештом до винесення обвинувального вироку судом.

Однак послідовність слів у Конституції зовсім інша.

Що роз'яснення ВРП означає для практики?

Наприклад, десь суддю затримали на хабарі (отримання неправомірної вигоди). Це тяжкий злочин. За Кримінальним процесуальним кодексом у слідчого є 60 годин, щоб доставити суддю до суду, аби той обрав запобіжний захід. За Конституцією це можливо. Але тепер, якщо слідувати роз'ясненню Вищої ради правосуддя, цього суд зробити не може, бо має спочатку отримати згоду Вищої ради правосуддя. Для цього слідчому треба пройти багато бюрократичних процедур, щоб передати це питання до Вищої ради правосуддя, а в неї на розгляд цього питання є аж п'ять днів.

Зрозуміло, що до отримання такої згоди і рішення суду суддю тепер треба буде відпустити. Саме тривалість отримання згоди на взяття під варту дали можливість свого часу зникнути суддям Чаусу, Чернушенкові, Зваричу (щоправда, останнього потім таки затримали і посадили). Тобто така ускладнена процедура завжди працювала не на користь незалежності судді, а для уникнення відповідальності.

Чи будуть суди дослухатися до "заяви" Вищої ради правосуддя? Безумовно так, особливо ті судді, які вже вважають Вищу раду правосуддя "вищим органом в системі судової влади" і "органом нагляду за діяльністю суддів" (цитати з коментарів судді у дискусії на фейсбуці).

Що далі?

Думаю, чекати чергових утеч суддів, ввійманих на гарячому, доведеться недовго. Складно повірити, що Вища рада правосуддя готова буде визнати свою вину в цьому. Швидше за все, перекладатиме її на органи правопорядку.

Щоб цього не сталося, парламент має чітко розписати в законі те, що раніше (до заяви Вищої ради правосуддя) було очевидним.

Питання про повне скасування суддівської недоторканності набуває ще більшої актуальності, ніж раніше. Тим більше, що у Західній Європі, судді не мають жодної недоторканності, яка була би більшою, ніж в звичайної людини. І там немає жодних особливих процедур притягнення їх до кримінальної відповідальності (ЦППР (<http://pravo.org.ua/ua/news/20871931-kasta-znyuvana-hay-geive-kasta>). – 2017. – 23.01).

П. Гриценко, директор Інституту української мови Національної академії наук України, д-р філол. наук, проф.

«Мова – це те, що в'яже покоління з поколінням, в'яже території»

(Інтерв'ю з хранителем української мови, виступ якого «підірвав» Конституційний Суд і соціальні мережі)

Конституційний Суд України вже майже два місяці розглядає питання щодо конституційності закону про засади державної мовної політики (так званий закон Ківалова-Колесниченка). Ганебний закон було ухвалено у Верховній Раді у липні 2012 р. з грубими порушеннями процедури і регламен-

ту. Крім того, скандальний закон, починаючи від назви і закінчуючи його змістом, суперечить Конституції України. Після Майдану була спроба його скасувати. 23 лютого 2014 року Верховна Рада проголосувала за таке рішення, але тодішній виконувач обов'язків президента України Олександр Турчинов не поставив

під ним свій підпис, вочевидь, боячись реакції Росії. Відтак закон діє донині...

На засіданні Конституційного Суду під час розгляду цього питання як експерт виступав директор Інституту української мови Національної академії наук України, доктор філологічних наук, професор Павло Гриценко. Його виступ, попри те, що засідання було закрите, хтось, як кажуть, “злив” в Інтернет. І він вмить став інформаційною “бомбою”.

Кореспондент “ВЗ” зустрілася з Павлом Юхимовичем, аби поговорити про шанси української мови повернути собі втрачені позиції.

— *Хотіла би почати нашу розмову з вашого резонансного виступу на засіданні Конституційного Суду. Він і на мене справив сильне враження. А особисто ви сподівалися на такий резонанс? І чи є вже якісь наслідки вашого виступу?*

— Я не знав, що мій виступ стане публічним. Тому про жоден резонанс не думав. У той момент мені було важливо достукатись до суддів. Я взагалі вперше у житті був у такій ролі, виступав у такій інстанції. Але відчував, що треба усе це сказати. За багато років я виробив у собі звичку говорити те, що вважаю за потрібне. Якщо вважав, що щось буде погане для держави, то це говорив.

Коли було ухвалено цей закон Ківалова-Колесниченка, мене запросили на 5-й канал, де я дискутував з Володимиром Олійником, який потім разом з Януковичем втік до Москви. І я тоді сказав: “Якщо Янукович підпише цей закон — це кінець і цьому уряду, і Януковичу”. На другий день також мав ефір, де повторив цю фразу, але додав: «Якщо Янукович закон підпише, то це означатиме, що Україна буде не незалежну державу, а малоросійський паханат при кремлівському каганаті».

У Конституційному Суді я виступав 13–14 грудня, а в Інтернет виступ потрапив 7 січня. Мабуть, тим людям, які його виклали, не просто це було “винести”. Але тепер мій виступ став фактором, який тисне на Конституційний Суд. Тільки в «Ютюбі» майже 160 тисяч переглядів, а виступ пішов ширитися і у соцмережах. На це не можна не зважати.

У мене в житті було кілька подібних знакових ситуацій. В 1994 році на президентських виборах переміг Кучма. Під час першої інавгурації він з подачі Діми Табачника пообіцяв дві державні мови. Тоді я, Дмитро Павличко, Петро Кононенко пішли на прямий ефір, де криком кричали, що жодних двох державних мов не може бути, що людей з двома мовами не буває, тільки змія буває з двома жалами... Потім до мене звернулася газета «Освіта» з проханням щось про це написати. Це був перший випуск часопису після перемоги Кучми. На першій сторінці був портрет Кучми як новообраного президента і вітання. А під цим моя стаття-протест проти його заяви про дві державні мови. Стаття називалася «Позиція: захист мови рідної». Правда, без портрета (сміється. — Авт.).

— *Оце з 1994 року до сьогодні, 2017-го, боретесь за права української мови. А ситуація, по суті, не змінилася...*

— На жаль. І я вам скажу причину. Не таланило нам на українозорієнтованого, україноцентричного харизматичного президента.

Коли історія з законом Ківалова-Колесниченка тільки починалася, я попросив Кучму, аби організував мені зустріч з Януковичем. Треба йому віддати належне, при мені зі свого кабінету зателефонував Львовчкін (тодішній керівник адміністрації президента. — Авт.). Львовчкін пообіцяв організувати зустріч, записав мої телефони...

— *Ви щиро вірили, що можете переконати Януковича не підписувати цей закон?*

— Почекайте... Вони, щоб закрити мені рота, запрошують у групу інтелігенції, яку везуть до Януковича у Форос. Я приготував невеличку бомбу — карту поширення української мови 1871 року, де Азовське море — це внутріукраїнське море. Це перша в Європі мовна карта. На цій карті показано, що і Воронежчина, Курщина, Берестейщина були україномовними. Я зробив копію цієї карти, заламінував, скрутив і їду туди. Перед зустріччю підходжу до Ганни Герман, аби сказати, що хочу виступити. А вона лише показує мені двома руками закритий рот, мовляв, треба

мовчати і боронь Боже ставити питання. Що там молола наша «антилігенція»! В принципі, я був до цього готовий, знаю, що від них можна чекати. Одна особа, наприклад, сказала, що прокидається і лягає спати з молитвою до Бога у подяці за те, який у нас президент... Тобто можете зрозуміти, яка там була атмосфера. Бачу, зустріч добігає завершення, Янукович бере аркуш з резолюцією, починає читати. Мовляв, розуміємо, що закон має недоліки, але заради консолідації суспільства... Знаю, що начальство більш ніж дві треті сторінки не читає, тож, думаю, як кажуть в Одесі, ось тобі буде і хрест, і хана, і амба, і капець... Виходить, даремно я їхав. Поки він на мить зам'явся, бо розбирав якесь слово, я вигукнув: «Пане президент!». Він піднімає на мене очі. Я знайшов примирливу форму звернення. Кажу, наша зустріч не буде повною, якщо не виконаю доручення Національної академії наук України (яке я вигадав) і не передам подарунок. І витягаю карту. Інтрига. Янукович встає, підходить до мене. Кажу йому: «Я вам покажу таке, чого ні ви, ні будь-хто з присутніх у житті не бачив». Розгортаю карту і починаю її коментувати. Розповідаю, що у нас забрав Сталін — Кубань, Курщину, Воронежчину, Берестейщину. Кажу: «Чого ви сперечаєтесь з Путіним, де проводити демаркаційну лінію в Азовському морі? Азовське море наше! Бо 150 кілометрів далі на схід — це ще україномовні землі відповідно до цієї карти. Путін має це визнати, бо інакше де ці українці ділися? Бо ж сучасна Росія вважає себе правонаступником російської імперії. Якщо там жили українці, то де ж вони поділися?». Янукович навіть питання почав задавати: «Що, і тут українці були?». «Тут вони і є — Східна Словаччина, Румунія, Буковина... Сучава — один із центрів української книжності (вона зараз у Румунії)». Кажу: «Я вам дарую цю карту, щоб нагадувала, яка складна у вас доля як президента. Бо президент, як гарант, не має права поступитися жодним сантиметром нашої землі, відповідно, україномовної території». Янукович тільки підняв півброви, як Львовчкін підбіг, а той йому каже: «Оце треба, щоб було в моєму кабінеті».

Тоді ж я працював у групі Кравчука з питань зміни закону Ківалова-Колесниченка.

Напрацювали багато. Але жодних змін вони не збиралися приймати. Бо через кілька днів після ухвалення закону у Москві двом його авторам вже вручили медалі Пушкіна.

Але ми все одно працювали у тій групі, бо сподівалися, що в умовах, коли мовний Майдан можна ще зібрати, на щось можна вплинути. Вони нас навіть підганяли, аби вчасно все зробили. Може, якби були одна-дві правки, вони би їх у Верховній Раді проголосували. Мовляв, влада прислухалась до зауважень громадськості. А коли перечитали наші напрацювання, то зрозуміли, що цього робити не можна. Наші тодішні напрацювання зараз лягли в основу того мовного закону, який зареєстрували народні депутати.

— *Хочу вас повернути до виступу у Конституційному Суді. Ви сказали, що публічний резонанс від вашого виступу буде додатковим тиском на суддів. Маєте сумніви, що судді КС можуть ухвалити якесь інше рішення, окрім скасування одіозного закону? Їх тоді на вилах звідти винесуть!*

- Люди з КС, які це розуміють, і зробили так, аби мій виступ став публічним. У перерві мав коротеньку розмову з одним членом КС. Прямо його спитав, яким може бути рішення. Він, звісно, промовчав. Але сказав одне: ті судді, які були налаштовані проти скасування закону, які не визнають права україномовних українців, після мого виступу завагалися.

— *Тобто у КС є такі судді, які не збираються голосувати за скасування цього одіозного закону?!*

— Звичайно. Який фразеологізм найпоширеніший в українській еліті за 25 років? «Цена вопроса». Або синонім: що я з того буду мати?

— *Коли може бути ухвалене це рішення?*

— Невідомо. Сама форма розгляду питання така, що не визначає кінцевого терміну. Це може тягнутися довго. Але сподіваюсь, що свідомого затягування не буде. Хоча б тому, що є резонанс, є негативна реакція Росії, і є активізація парламенту. Маю на увазі ті кілька мовних законів, які зараз зареєстровано у ВР. І я вважаю, нехай на 10 днів пізніше ухвалять, але так, щоб вони його самі не скасовували. Бо це

рішення КС остаточне, і ніхто не має права вето. Це рішення, яке вказує, що документ суперечить самій Конституції. А він справді суперечить. По-перше, у самій назві не може бути слова «засади», бо засади визначає Конституція. По-друге, суть закону антиукраїнська. Це видно неозброєним оком як у формулюваннях, так і у діях закону. По-третє, в законі є багато такого, що не відбиває реалій мовного буття в Україні. Крім того, кожна стаття закону починається зі слів “державна мова у цій сфері має бути українська”, а потім іде слово «однак» або «при цьому», і все нівелюється, спрямовується на те, аби утвердити той стан російської мови, який був в Україні до цього. Або ще й посилити русифікацію.

— *Як ви оцінюєте мовні закони, нині зареєстровані у ВР?*

— Не треба поспішати оцінювати. Багато хто оцінює закони, не читаючи їх, а лише користуючись висновками радіостанції ОБС (одна баба сказала). Треба проаналізувати усі три законопроекти, взяти найкраще і змоделювати один закон. Треба визначити доміанти: що хочемо мати у тому законі, яку політику маємо проводити. І тут якраз не маємо чіткості. Політику в державі з будь-якого питання проводить один чоловік — Петро Порошенко. Чи через Кабмін, чи безпосередньо. Нам потрібен союз з ним. У нас хоч і дуже демократична держава, але все залежить від нього. І доки ми його не переконаємо, жоден закон діяти не буде.

— *Тобто поки що він не розуміє важливості мовного питання?*

— Поки ні. Тому що гуманітарними питаннями такого порядку він ніколи не займався. Але, навіть попри це, це питання розуміє глибше від усіх попередників.

Він народився у Болграді Одеської області. У школі вчився з болгарами, росіянами і українцями. Його дитинство минуло у цьому середовищі. І він виростав внутрішньо готовим до полімовності. Це позитив. Мовні питання тим і відрізняються від економічних чи політичних, що вони набагато складніші. Питання зовнішньої політики держави хвилює лише невеличкий прошарок українців. А мова

безпосередньо близька кожному. Бабця у селі буде перейматися, що невістка “закидає” не по-нашому... Мова тим і складна, що може як об’єднати народ, так і посіяти протиріччя... Мова — це те, що в’яже покоління з поколінням, що в’яже території. Люди прив’язані до рідної мови. Їх переселяють, а вони зберігають свої мовні ознаки. Лемків переселили на Львівщину, частково на Франківщину, а друге переселення — на Луганщину. Там є кілька лемківських сіл. Там збереглася прекрасна лемківська говірка, дещо деформована, але ж минуло кілька поколінь. Професор-мовознавець із Закарпаття, який прожив у Києві 50 років, не скаже, що він приїхав із Закарпаття. Він прийшов із Закарпаття. Потягом прийшов. Діалектологією, наукою, якою я займаюся, доведено, що носії діалектів є ошадливими і господарними. Ніколи не викидають жодного свого мовного елемента, хоч здається, що він давно вже непотрібний.

— *А як же так сталося, що україномовний у 50-х роках минулого століття Київ (розсекречені архіви ЦРУ свідчать, що в 1952 році 80 відсотків киян говорили українською) за якихось кілька десятиліть став тотально російськомовним. Чому тут мова не в’язала покоління з поколінням?*

— Почну з глибшого. У царській Росії існувала сильна система заходів централізації: цар — одна церква — одна мова. Це скріплювало. З царем усе зрозуміло — Богом даний. Хрестили нехристів малих народів. Не обов’язково, щоб вони вміли молитися. Головне, щоб відбувся обряд їх прилучення. Хай своєю мовою «Отче наш» говорять. Їм можна. А нам українською «Отче наш» не можна було. Не можна було, щоб наша мова була в церкві. Тому що ми великий народ і можемо становити загрозу. А малі народи перемеляться. Вони загрози не становлять. Мовна карта, про яку згадував, чому виникла? Вона роблена під егідою рідного брата імператора, під егідою Російського імператорського географічного товариства. Недовчений студент Київського університету Св. Володимира Костянтин Михальчук опрацював зібрані матеріали і створив цю карту. Тож, коли бачили оці простори, хотіли, щоб були лиш «наречием русского языка».

Є «великорусское наречие, малорусское и белорусское», але «язык один» — рускій. Оце була головна ідея. Крок вліво чи вправо — це вже сепаратизм. Слово «сепаратизм» у царських документах з'явилося в 1840 році. Саме тоді був опублікований «Кобзар» Шевченка. Лише за півроку з'явилося сім рецензій на нього. І лише в одній не було докору, що Шевченко пише на «малорусском наречии». «Непонятном, выдуманном... Вот если бы этот несомненный поэтический талант писал на великорусском, это было бы украшение...». Вони розуміли силу таланту, але не могли допустити, щоб він писав українською мовою. А Шевченка це внутрішньо ще більше мобілізувало. Готуючи другий «Кобзар», так званий Чигиринський, Шевченко написав у передмові: “У москалів своя мова і свій народ, а у нас — своя мова і свій народ”. Це неприпустима крамола. Це зазіхання на “единоязычие” і “единый народ — русский”. Відтоді українська мова стала об'єктом нещадної боротьби. Це був рубікон: з'явилася чітка опозиція двох народів і двох мов. Значить, треба тиснути і привчати до того, що «никакого особенного малороссийского языка не было и быть не может». І це не Валуєв сказав. Це було у «донесении» Валуєву. Наші, київські братчики це написали, хто слугував тій владі. Звідти усе почалося!

Потім хитро підкинули ленінську національну політику. На що Сталін чітко зреагував. Ніби почалась українізація — корінні народи повинні мати своїх вождів. Але все це було про людське око. Згадаймо процес СВУ (Спілка визволення України), коли усім голови постинали. А селян, як носіїв української мови і національної культури, виморили голодом. Це була лише репетиція. НКВС, а потім КГБ чітко знали, що питання мовне — це питання великої політики, єдності (або неєдності) держави. Від 1932-го до 1937 року усе українське нищилось. Українська література та мовознавство тотально знищено. А в 1937 році знову хитрість, знову ніби загравання. Трохи попустили. У багатьох університетах відкрили українські відділення на філологічних факультетах. А в 1938-му - хвиля арештів. Подивилися, хто ще живий, хто може працювати. Чергова зачистка. Правда,

вже не розстрілювали, але давали 12–15 років. Відсилали на Сибір, в Середню Азію. Вимітали з України. Але в 50-60-х роках природним шляхом в українських містах стала наростати українська людність. Тоді ж подали голос і шістдесятники. Це було перше покоління, яке інтелектуально заступило те покоління, що було винищено перед війною. Спецслужби Радянського Союзу, особливо повоєнні, були не стільки каральними інституціями, скільки аналітичними. Це треба врахувати і нашим спецслужбам. Вони відстежували тенденції. Коли стало зрозуміло, що переважають україномовні, білоруськомовні, литовськомовні, було розроблено єзуїтську мовну політику для зміни цієї ситуації. В 60-х роках у Москві створюється Международная ассоциация русского языка и литературы, Институт русского языка им. Пушкина, з'являється велика серія праць «Русский язык и советское общество». У кожній союзній республіці в Академії відкривається відділ російської мови. У кожному університеті — відділення, де готують викладачів російської мови. Це був один напрям. Другий — транслокалізація економіки. Елемент, який може бути зроблений у Києві, виготовляють у Новосибірську. А інший — у Закавказзі. Хоча ці елементи можна було спокійно робити в одному місці. Йшла цілеспрямована робота на ув'язування. В рамках цього ув'язування у силових структурах, армії, на флоті, у закритих конструкторських бюро робочою була виключно російська мова. А далі, крок за кроком, вона поширювалась і на юриспруденцію, медицину тощо. Почалася боротьба двох центрів між собою: один — це Москва, відтак російська мова, і другий, розпорошений — все національне. Кращі кадри відтягуються до Москви. Вони отримують преференції і доступи до всіх благ. Але мусять перейти з національного, включаючи мову, в російське. Порахуйте, скільки письменників з національних республік перейшло у російськомовну літературу. Їх значно більше, ніж самих росіян у літературі! У Радянському Союзі існував лише один Інститут літературної творчості імені Горького.

— Але як так сталося, що воно так швидко опустилося і на побутовий рівень?

— Для інтелектуалів були потрібні стимули, а тут ще легше зробити. Усі чоловіки йшли в армію. Коли хлопець у 19 років входить у соціум, починає почуватися членом спільноти, він, відповідно, у цей час і свою мову, своє середовище ширше опановує. А йому саме у цей час це зась. І він мимоволі стає манкуртом. Повернувшись з армії, де усе було російською, нехай спочатку спробує опанувати рідну мову назад. Це було непросто. Саме звідти пішло перше джерело суржику — напівмови. А ті, хто хотів робити кар'єру, змушені були переходити на російську. Якщо дитину планували віддавати вчитися, наприклад, на лікаря, то вже з 4–5 класу шукали російськомовну школу. Бо в інституті все було вже російською. Створювалися умови для так званої добровільної відмови від рідної мови. І це набуло масового руху. Бо на цілий район могла бути лише одна україномовна школа.

Або згадайте слова пісні: “Стоит над горою Алеша — в Болгарии русский солдат”. Так ніби ненав'язливо, не спеціально. Але навіть не радянський, а русский солдат. А з українців робили таких собі салоїдів, жлобів, зрадників...

Російська була мовою влади, еліти. Нав'язувалося, що з російською мовою вам відкриваються простори і горизонти. Тобто для домінування російської мови створювалися економічні передумови, соціопсихологічні, культурні... Ніхто особливо не хвалився, що він заслужений діяч мистецтв УРСР. А ось заслужений діяч СРСР! Це була система, де продумано кожен елемент. Бо саме як продуманий елемент проходила ідея позбутися запису національності у паспортах. Системі було важливо, щоб покоління з покоління усе національне стиралося. Одна маленька деталь: учитель української отримує за ту саму роботу менше, ніж вчитель російської. Існувала закрита постанова “про підтримку викладання російської мови”. За усі роки радянської влади не було жодного з'їзду вчителів української мови! Але були традиційні з'їзди вчителів російської мови і літератури.

І нарешті у маси запускають слоган: «Мой адрес не дом и не улица. Мой адрес — Советский

Союз». І наступний етап — було оголошено, що “досягненням розвитку демократичного радянського суспільства є формування нової історичної спільноти — радянського народу”. Але Михайло Суслов не вічний, і завершити цей процес не встигли.

Система працювала так, щоб великі міста зробити російськомовними. Це завдання стояло і перед Львовом. Тому туди посилали відставників, там створювали військові частини, військові заводи. Не можна було допустити, щоб Львів був україномовний. Було усвідомлення, що мова — це скріпа, яка може спрацювати.

— Тобто русифікація нав'язувалась не тому, що партійна верхівка була шовіністичною, а тому, що вони боялися...

— (перериває). Немає ніякого російського шовінізму! Є цинічний розрахунок. Шовінізм — це радше зі сфери абстрактно-філософського, психологічного. Тут не це спрацьовувало. Спрацьовувало те, що ми маємо бути сильнішими за Захід, маємо протистояти Заходу. Чому скрізь у країнах Варшавського договору російська мова була домінуючою? Усі мали її вчити, починаючи зі школи.

— Але чому саме українців так боялися?

— Бо українці — це друга за величиною нація. Потужна, яка не раз показувала в історії свої вибрики. Західна Україна продемонструвала це і в Другій світовій війні. Вони це все аналізували. Чому боялися і Росія досі боїться галичан? Там зберігався зв'язок зі своєю пуповиною. І за своє вони стояли горою. Це небезпечно. Це не радянська людина, у якої “мой адрес Советский Союз”.

А коли почав тріщати Радянський Союз, партійне керівництво злякалося. Бо економічні скріпи розпалися, але можна зачепитися за мовне питання. Тоді блискуче спрацьовують КГБ і ЦК Компартії. Вони, не вдаючись у пояснення, висуюють безневинну фразу — “російськомовне населення”. І цей вислів собі існував, до нього звалили. А далі з'явилося: “Это русские”. Тобто сталося заступлення мовної належності етнічною. Далі наступний крок маніпуляції — «русские зарубежья, наши соотечественники». І завершальна стадія — “Их надо защищать. Это наша обязанность».

— Як маємо тепер чимивидше відвоювати позиції української мови? Як змінити пропорції у тому ж Києві, аби знову 80 відсотків заговорили українською?

— Насамперед треба вивчити досвід того, що і як робили, аби довести ситуацію до такого стану. І діяти аналогічно, а може, і на випередження. Ми не можемо жити далі лише гаслами “Ганьба!” і “Слава!”, вишиванкою і співом гімну. Має бути докладно розпрацьована система впливу на наше населення, система преференцій. Та, на жаль, в Україні, з нашою симпатичною продажною інтелігенцією, це робити майже неможливо. Як тільки починається рух на захист мови, одразу від них чуємо: “А що я від цього буду мати?”, “А які мої

преференції?”. Мало хто готовий піднятися над власним інтересом. Наше суспільство часом сварить Ірину Фаріон, але вона одна з тих, хто показав, що навіть ціною власного іміджу можна принципово обстоювати свої ідеї. На жаль, таких відданих фаріонів дуже мало, а фанфаронів дуже багато.

— А що мала би робити влада?

— Доки ми не підпорядкуємо собі владу у цих питаннях, доки вона не випустить у себе Україну і українську проблему, нічого не буде. Ми ніколи за останні роки не ставили публічно питання: “Хто ти, пане президент?” (*Високий замок online* (<http://wz.lviv.ua/interview/192226-pavlo-hrytsenko-mova-tse-te-shcho-viazhe-pokolinnia-z-pokolinniam-viazhe-terytorii>). – 2017. – 5.02).

В. Жук, експерт по вопросам региональной политики Института общественно-экономических исследований

Условно успешная децентрализация. За чей счёт живут регионы

Налоговая децентрализация в 2016 году дала местным общинам 50 млрд грн дополнительных поступлений. Но позитивный эффект сильно отличается по регионам.

14 февраля премьер-министр В. Гройсман представил отчет правительства за 2016 год, а министры поддержали предложение направить документ в парламент. По словам главы правительства, Кабмину есть, чем похвастаться. Ему удалось восстановить рост экономики на уровне 2,2%. Среди крупнейших достижений в отчете упоминается успешная фискальная децентрализация. Так ли это на самом деле?

Согласно данным Госказначейства, доходы местных бюджетов в сравнении с 2015 годом выросли на 24,3%. Это действительно ощутимый результат, который подтверждается всеми официальными источниками и подкреплён данными бюджетной статистики. Цифры не врут.

В то же время мы имеем 12,4% инфляции. Общую картину дополняют еще несколько других бюджетных показателей, которых нет в

отчете правительства. В частности, в двадцати регионах Украины уровень дотационности местных бюджетов превышает 50%. Иными словами, более чем наполовину общины этих регионов финансируются из одного источника - государственного бюджета.

Фактически, наряду с тем, что фискальная децентрализация в 2016 году обеспечила регионам, районам и общинам дополнительные поступления в объеме 50 млрд грн, они также получили дополнительных 21 млрд грн дотаций и субвенций. В 2017 году ситуация не улучшится, поскольку правительство запланировало 55 млрд грн трансфертов из госбюджета местным бюджетам сверх объема 2016 года.

Существует риск того, что к концу текущего года мы выйдем на показатель дотационности общин на уровне 60%. Однако, пока ситуация выглядит позитивно, поскольку средний уровень зависимости от госбюджета за последний год уменьшился с 59,1% до 53,4%. Хочется надеяться, что правительству удастся сохранить этот показатель до конца 2017 года.

Что необходимо для того, чтобы фискальная децентрализация была успешной? Прежде всего, должны быть выполнены несколько основных условий.

Во-первых, положительный эффект от реформы должен быть ощутим везде. Например, в 2016 году рост доходов местных бюджетов колебался от 8,4% в Донецкой до 32,8% в Полтавской областях. Регионы отличались также и динамикой собственных доходов местных бюджетов от 14,6% в Луганской до 55,3% в Львовской областях.

Во-вторых, в алгоритм реформы фискальной децентрализации нужно заложить равенство условий развития общин. По замыслу объединение территориальных общин должно быть добровольным, а на практике общины объединяются, если хотят получить дополнительные средства из бюджета.

В-третьих, необходима мотивация общин и гарантия необратимости изменений. По

итогам 2016 года в среднем 46,3% собственных доходов местных бюджетов - это переданный государством налог на доходы физических лиц. Для отдельных общин эта доля достигает 65 и даже 80%. Здесь есть один проблемный аспект - проценты перераспределения этого налога между бюджетами разных уровней в Украине в разные годы менялись, и не исключено, что при необходимости они могут снова изменить в пользу государственного бюджета.

Поэтому части финансовой децентрализации 2016 год можно признать "условно успешным", а развитие общин в результате реформы - имеющим положительные признаки. Однако о реальной успешности бюджетной децентрализации можно будет уверенно судить лишь по результатам 2017 года (*Liga.net* (http://www.liga.net/opinion/319643_uslovno-uspeshnaya-detsentralizatsiya-za-chey-schyet-zhivut-regiony-.htm). – 2017. – 23.02).

О. Банчук, експерт ЦППР з адміністративно-деліктного права та кримінальної юстиції, канд. юрид. наук

Під соусом "переслідування Януковича" в Україні будують поліцейську державу

Президент П. Порошенко та Генпрокурор Ю. Луценко запланували масштабний наступ на права українців, прикриваючись необхідністю засудження Януковича та інших одіозних попередників.

Парламентська більшість продає законопроект №5610, який позбавить українців права та захист і особисту свободу та повертає репресивні положення старого Кримінально-процесуального кодексу 1960 року.

9 лютого парламент за наполяганням спікера дев'ять разів пробував внести до порядку денного проект закону №5610 "Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України (щодо удосконалення механізмів забезпечення завдань кримінального провадження)".

Врешті цього не вдалося зробити. Наступні спроби, впевнений, неодмінно будуть –

21 лютого проект знову включений до порядку денного.

Це дало можливість Генеральному прокуророві Юрію Луценку звинуватити парламентарів в небажанні сприяти засудженню Януковича і Ко відповідно до європейських норм. На захист цього проекту згодом також став і Міністр юстиції Павло Петренко.

З цього ж допису Генпрокурора ми дізналися, що законопроект готувався в стінах ГПУ. Тому Микола Паламарчук і група народних депутатів України як його ініціатори ввели в оману українське суспільство. Адже не вказали в складі офіційного авторського колективу справжніх його розробників.

Ідейним натхненником цієї ініціативи також слід визнати і Петра Порошенка, який ще 15 грудня минулого року офіційно підтримував брата-близнюка – законопроект №5490.

Можновладці запевняють, що законопроект допоможе засудити Януковича і представників попередньої влади. Все було б чудово, якби не так трагічно.

Адже у випадку ухвалення проекту 5610 його дію може відчувати кожен українець.

1. Порушення права осіб на захист (стаття 63 Конституції України) та права бути вчасно повідомленим про обвинувачення.

Зміни до статті 135 КПК передбачають, що вручення повісток про виклик буде здійснюватися через офіційні друковані видання.

Досі в кримінальних провадженнях діяв основоположний принцип, що без наявності особи її неможливо засудити, а сама особа має бути обізнана про підозру, обвинувачення і передачу справи до суду. Заочне засудження є винятком з цього правила і стосується можливості засудження відсутньої особи лише за особливо тяжкий злочин.

Якщо ж заочне засудження стане правилом, то суттєво збільшиться вал сфабрикованих справ. Адже мільйони українців з об'єктивних і суб'єктивних причин проживають не за місцем своєї офіційної реєстрації.

Алгоритм дій правоохоронців буде таким: особу не виявили за місцем реєстрації, її оголосили в розшук, викликали через офіційні ЗМІ на допит, розпочали досудове розслідування і заочно засудили.

Обвинувальні вирoki можна буде штампувати тисячами!

Тож кожен громадянин України, особа без громадянства чи іноземець, що проживає на території України, буде змушений щодня перевіряти інформацію в ЗМІ, щоб одного дня не виявитися заочно засудженим.

2. Порушується право на особисту свободу (стаття 29 Конституції) через значне збільшення строків тримання під вартою – з 12 до 18 місяців (зміни статті 197 КПК).

Підозрювані особи, вина яких ще не доведена, будуть набагато довше триматися в СІЗО, часто в нелюдських умовах.

3. Порушеним може бути право на особисту свободу та принцип юридичної визначеності як складова верховенства права (стаття 8

Конституції) через можливість безстрокової (довічної) дії дозволу суду на затримання осіб (зміни достатті 190 КПК).

Зараз така ухвала суду діє лише шість місяців.

4. Можуть бути порушені розумні строки кримінального провадження внаслідок пропонованого збільшення строків досудового розслідування з 12 до 18 місяців, поєднаного із запропонованим порядком обрахунку строків при об'єднанні проваджень (зміни до статті 219 КПК).

Це дозволить слідчим і прокурорам, замість того, щоб швидко і ефективно проводити розслідування, – тримати осіб у невизначеному статусі підозрюваних протягом кількох років.

Цікаво, чи мали змогу бізнес-асоціації і бізнес-омбудсмен ознайомитися з цією ініціативою? Такі пропозиції парламентарів ставлять хрест на всіх ініціативах уряду щодо збільшення інвестиційної привабливості держави. Адже податкова поліція, прокуратура і СБУ зможуть розслідувати справи проти підприємців ще довше.

5. Створюються нові корупційні лазівки для слідчих і прокурорів.

Адже вводиться поняття "особливо складне кримінальне провадження" (зміни до статті 197 КПК), яке буде тривати 18 місяців. Це поняття чітко не визначене, а тому слідчі чи прокурори зможуть визнавати провадження "особливо складним" на власний розсуд (чи залежно від отриманого хабаря).

У разі прийняття законопроект 5610 можна бути викинути на смітник затверджені Президентом Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки, Національну стратегію у сфері прав людини та плани дій на їх виконання.

У зазначених Стратегіях глава держави не планував обмежувати конституційні права співвітчизників – а лише їх розширювати, покращувати, удосконалювати...

І найголовніше. Зазначені порушення і обмеження прав людини, закладені у законопроекті 5610, порушують вимоги частини 3 статті 22 Конституції України, яка гарантує:

"При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод".

А прокурорсько-президентське дітище не тільки звужує – а повністю нівелює право на захист і право на особисту свободу.

До слова, запропоновані в проекті закону 5610 зміни не є чимось новим для нашої правової системи. Ці положення вже діяли в старому Кримінально-процесуальному кодексі 1960 р.

Тож робоча група, яка розробляла цей законопроект, може вважати своїм ідейним натхненником сталінського прокурора Андрія Вишинського, який відомий тим, що науково обґрунтував тезу: "Особисте зізнання – цариця доказів".

Проект 5610 є антиконституційним, і тому не може бути підтриманий парламентом (*ЦППР* (<http://pravo.org.ua/ua/news/20871953-pid-sousom-peresliduvannya-yanukovicha-v-ukrayini-buduyut-politseysku-dergeavu>). – 2017. – 22.02).

КОНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

США

В американському штаті Каліфорнія почали збирати підписи за вихід зі складу США в 2018 році, повідомляє DW із посиланням на Los Angeles Times.

Прихильникам відділення необхідно впродовж 180 днів зібрати 585 тис. 407 підписів (8% населення штату). Якщо їм це вдасться, то в листопаді 2018 року жителі Каліфорнії голосуватимуть за скасування двох положень місцевої конституції, згідно з якими їхній штат є невід'ємною частиною США, а конституція Штатів — основним законом країни.

Референдум же про відділення від США може відбутися навесні 2019 року. Для реалізації Calexit необхідна явка не менше половини виборців штату і позитивна відповідь 55% учасників.

Також відомо, що прихильники незалежності Каліфорнії звернулися до місцевої прокуратури з пропозицією провести референдум ще в листопаді 2016 року після перемоги Дональда Трампа на виборах.

Зазначимо, що Каліфорнія — найбільший американський штат за кількістю населення — понад 39 млн жителів, і третій за площею території (*Ракурс* (<http://ua.racurs.ua/news/82219-kaliforniya-zadumala-vyuyty-z-ssha>). – 2017. – 28.01).

В кінці январа 2017 года в американском штате Калифорния начался сбор подписей

за его выход из состава США. По данным инициативы Yes California, поклонникам этой идеи нужно собрать до 25 июля 2017 года 585 407 подписей зарегистрированных избирателей штата. После этого, в ноябре 2018 года состоится голосование за отмену двух положений местной конституции, которые признают Калифорнию неотъемлемой частью США и определяют конституцию США основным законом страны. После этого, 5-го марта 2019 года, должен будет состояться референдум о непосредственном отделении от США. Впрочем, как считают эксперты-международники, эта инициатива вряд ли будет воплощена в жизнь.

Лидеры инициативы Yes California отмечают, что голосование за независимость — это выражение желания сделать Калифорнию независимой страной. Но чтобы это действительно произошло, правительство Калифорнии и США должны будут еще несколько лет обсуждать все детали.

"Калифорния является уникальным местом — это дом для 40 миллионов душ, которые в совокупности составляют шестую по величине экономику в мире. У нас есть люди, ресурсы и экономика, чтобы делать это в качестве независимой страны", — утверждают лидеры инициативы.

Почему Калифорния решила отделиться

Идея о выходе Калифорнии из состава США появилась в информационном пространстве

после победы на президентских выборах США республиканца Дональда Трампа, хотя лидеры инициативы заявляли, что эта идея продвигалась бы вне зависимости от того, кто стал хозяином Белого Дома. Так, как утверждают представители Yes California, ее основателей вдохновил референдум о независимости Шотландии в 2014 году, проходивший под лозунгом Yes Scotland (тогда 55,3% проголосовавших высказались против независимости Шотландии – Авт.).

Впрочем, подобные идеи для Америки – это уже исторически сформированный вопрос, рассказал "Сегодня" политолог-международник Андрей Бузаров. По словам эксперта, в США идет постоянная борьба между федеральными и другими органами за расширение полномочий.

Как отмечает считает политолог-международник Антон Кучухидзе, подобные общественные инициативы в США не первые даже за последнее время. В 2012 году та же Калифорния собрала чуть больше четырех тысяч подписей за выход из состава США. Однако подобные инициативы так и не были реализованы, поскольку ни одна из ветвей власти в США не заинтересована в том, чтобы терять какой-либо из штатов.

"Трамп – это косвенная второстепенная причина, учитывая то, что и до президентства Трампа в Калифорнии были такие инициативы. Там просто всегда находится определенное количество людей, которые рассказывают об экономической мощи Калифорнии. Действительно, за 2015-16 годы ВВП Калифорнии больше двух триллионов долларов", – считает Кучухидзе.

Впрочем, с таким мнением отчасти не согласен эксперт-международник Украинского института анализа и менеджмента политики Владимир Воля. По его словам, победа Трампа все же свою роль в активизации процесса сыграла – лидерам инициативы удалось эффективно воспользоваться его приходом к власти и радикальной риторикой относительно мигрантов и отношений с испаноязычной Америкой. Но, при этом, люди, которые сейчас поддерживают Calexit (так по аналогии с британским Brexit называют инициативу

относительно выхода Калифорнии из состава США – Авт.), могут таким образом просто выражать протест против Трампа, но это не значит, что они действительно готовы голосовать за выход Калифорнии из США, отмечает Воля.

А может все же дело в деньгах?

В целом, в Yes California заявляют, что многие ценности США конфликтуют с ценностями Калифорнии. По их мнению, оставаться частью США этому штату больше не выгодно. Однако, на передний план лидеры инициативы о независимой Калифорнии все же и экономический аспект.

"Как шестая по размеру экономика в мире, Калифорния экономически более сильна, чем Франция, а ее население больше, чем в Польше. Калифорния сравнивается и конкурирует со странами, а не только с остальными 49-ю штатами", – говорится в заявлении Yes California.

По мнению представителей инициативы, оставаясь в составе США, штат и дальше будет субсидировать остальные штаты во вред себе. Так, по оценкам, которые приводит в информационном бюллетене Yes California, с 1995 года штат ежегодно теряет примерно 16 млрд долларов, субсидируя других.

"Несмотря на то, что благотворительность является частью нашей культуры, если учесть, что инфраструктура Калифорнии разваливается, наши государственные школы входят в число худших во всей стране, у нас самое большое количество бездомных, живущих без крова и других вещей первой необходимости, уровень бедности остается высоким, неравенство доходов растет, и мы вынуждены заимствовать деньги из будущего, чтобы предоставлять услуги в настоящем, сейчас не время для благотворительности", – заявляют в Yes California.

Как отмечает Владимир Воля, такая формула уже известна по британскому Brexit, который состоялся в 2016 году. Тогда британцы решили, что им не нужно делать огромные отчисления в бюджет ЕС. Отметим, что за выход Великобритании из Европейского союза высказались 51,9% проголосовавших.

Законен ли Calexit?

На сегодняшний день конституция США не предусматривает процедуру выхода какого-либо штата. Единственный второстепенно отдаленный юридический механизм, при котором может состояться выход – это внесение изменений в конституцию, рассказывает Антон Кучухидзе. Так, ст. 5 конституции США предусматривает, что изменения в основной закон могут быть одобрены двумя путями. Первый – если 2/3 Палаты представителей и 2/3 Сената проголосуют за изменения в конституцию, например, за законопроект относительно возможности штатов выходить из состава США. Затем этот проект отправится на утверждение законодательным органам всех 50-ти штатов. Для того, чтобы такой проект вступил в силу нужна поддержка минимум 38-и штатов.

Второй способ – 34 штата созывают так называемый Конвент, на котором обсуждается определенный законопроект, утверждается и снова отправляется законодательным органам всех штатов, чтобы как минимум 38 из них его одобрили.

В целом, на данный момент говорить о реальности выхода Калифорнии из США рано, считает эксперт-международник Владимир Воля. Пока, по его мнению, на этой теме в Америке спекулируют некоторые политические силы и активисты. При этом, отмечает он, исключать такую возможность не стоит.

"Неизвестно, в какую сторону и каким образом будет развиваться внутреннеполитическая ситуация в США. Может действительно случиться так, что в 2019 году там пройдет референдум. Но даже если такой референдум признают легитимным, будут результаты в пользу выхода Калифорнии из США, то это не будет обязательно значить, что по его результатам автоматически Калифорния станет независимым государством", – сказал он.

"Калифорния, очевидно, хочет больше полномочий. Но никто не будет нарушать конституцию США. Если дело дойдет дальше, то будут задействованы вооруженные силы, поскольку это уже нарушение конституции", – считает Андрей Бузаров.

Что может дать Калифорнии выход из состава США?

По данным Yes California, общий бюджет всего штата в 2014 году составил 156 млрд долларов. Исходя из этого, Калифорния, будучи независимой страной, будет иметь на 10% больше денег без каких-то дополнительных налогов и корректировки бюджетных приоритетов. То, что свои налоги будут оставаться в Калифорнии значит больше финансирования сфер здравоохранения, образования и инфраструктуры, говорят сторонники инициативы.

Кроме того, представители Yes California отмечают, что в качестве независимой страны штат будет иметь свое правительство, валюту, выстраивать международные отношения. Говорят они даже о присоединении к НАТО и странам Большой Восьмерки.

Впрочем, США – это федеральное государство, в котором каждый штат наделен более широкими правами и возможностями, чем, к примеру, в Российской Федерации. В каждом из них, помимо общефедерального законодательства, есть свое, и все эти системы подчинены исключительно власти штатов. У каждого из них есть многие полномочия суверенных государств, рассказывает Владимир Воля. Единственное, чего нет в каждом штате – это своей армии, валюты и права вести внешние отношения. Поэтому, по словам эксперта, если Калифорния действительно выйдет из состава США, она получит лишь несколько атрибутов, которые пока закреплены за федеральным правительством.

Ключевым вопросом в ситуации, если Calexit все же состоится, будет реакция мира на него и то, как новая страна будет выстраивать внешние отношения, отмечает Антон Кучухидзе. По мнению эксперта, большой вопрос состоит в том, где окажется Калифорния, если все же пойдет таким путем, и не потеряет ли она при этом свою экономическую мощь (*Сегодня (<http://www.segodnya.ua/world/brexit-po-amerikanski-pochemu-kaliforniya-hochet-vyyti-iz-sostava-ssha-i-deystvitelno-li-eto-vozmozno-862706.html>). – 2017. – 23.02).*

Фарерські острови

Фарерські острови проведуть референдум у 2018 році щодо нової конституції, яка дасть автономній території право на самовизначення.

Про це повідомляє The Local.

Фарерські острови, на яких проживають 48 тисяч людей, – це група островів на півночі Атлантичного океану між Шотландією, Норвегією та Ісландією. Вони є автономним районом Королівства Данії з 1948 року та мають контроль над усією владою, окрім оборони та міжнародних справ.

"Конституція Фарер буде визначати нашу ідентичність як нації і наші основні права та обов'язки, в тому числі і наше право на самовизначення", – заявив прем'єр-міністр острова Аксель Йоханнес.

Нова Конституція також вимагатиме, щоб "із жителями Фарер проводилися консультації на референдумі щодо питань, пов'язаних з подальшою незалежністю чи подальшою інтеграцією з Данією".

Те ж саме стосуватиметься членства в міжнародних організаціях, таких як Європейський Союз. Референдум відбудеться 25 квітня 2018 року.

Фарерські острови сильно залежать від рибного господарства, на частку якого припадає 95 відсотків експорту, і отримують щорічно 650 млн. крон (68 млн євро) субсидій з Данії (*Європейська правда* (<http://www.eurointegration.com.ua/news/2017/02/12/7061548/>). – 2017. – 12.02).

Грузія

К 30 апреля конституционная комиссия должна подготовить проект изменения основного закона. Внесение поправок в Конституцию Грузии всегда сравнивали с изнасилованием, и для каждого режима этот жестокий и циничный акт становился своеобразной инициацией.

Все началось в 90-х, когда после нескольких попыток реанимировать неплохую для своего времени, но безнадежно устаревшую Конституцию 1921 года Эдуард Шеварднадзе решил создать новую. Комиссия заседала более двух лет, впрочем, судя по воспоминаниям Ларри Лессига (он тогда руководил Центром исследований восточноевропейского конституционализма), основная работа была проведена осенью 1994-го в конференц-зале юридического факультета Чикагского университета, который на время превратили в своеобразную мастерскую для создания Конституции Грузии с помощью двух компьютеров. По его словам, грузинские юристы часто спрашивали, что им следует делать, но их американские коллеги отвечали, что принимать подобные решения гости должны сами (*The University of Chicago Chronicle*, 07.12.95).

Сразу после того, как парламент утвердил Конституцию, Шеварднадзе убил трех зайцев одним выстрелом. Если точнее – это был не выстрел, а мощный взрыв, да и тех зайцев трудно назвать травоядными. Взрывное устройство сработало рядом с автомобилем Шеварднадзе 29 августа 1995 года, когда он направлялся на торжественную церемонию подписания основного закона. В организации покушения обвинили Джабу Иоселиани и его приближенных. Глава «Мхедриони» перед этим изо всех сил противился принятию новой Конституции. Вероятно, он опасался, что, получив расширенные президентские полномочия и, по сути, избавившись от парламентского контроля, «Белый лис» свернет шею прежде всего ему. Одним из главных заговорщиков власти назвали и руководителя Госбезопасности Игоря Гиоргадзе, считавшегося эмиссаром Кремля. Эти события помогли Шеварднадзе упрочить свое положение, нарастить рейтинг перед президентскими выборами 5 ноября 1995 года и (разумеется, не без подтасовок) победить Джумбера Патиашвили.

Первые обусловленные политической конъюнктурой поправки (всего их было

33 за 22 года) внесли в Конституцию еще до «Революции роз» – к примеру, в 1999-м процентный барьер на парламентских выборах увеличили до 7% (а через 9 лет снизили до 5%). В 2004-м за дело взялись «националы», предоставившие Михаилу Саакашвили полномочия, которым позавидовали бы иные фараоны и цезари. А когда их вождь, ближе к концу второй каденции, вознамерился пересесть в кресло премьер-министра, они еще раз перекроили Конституцию в соответствии с его пожеланиями, но в итоге пришли не к стандартной парламентской республике, а к подогнанной под конкретную ситуацию несбалансированной модели, страшной, как Франкенштейн, выскочивший из темноты.

Тогда Венецианская комиссия отметила, что в новых условиях прямые выборы президента увеличивают вероятность конфликта между ветвями власти, и указала на то, что «правительство может представлять большинство избирателей, отличное от большинства, поддержавшего президента, поскольку парламентские выборы проводятся раз в четыре года, а президентские – раз в пять лет». С учетом частичного смешения полномочий президента и премьера и буйных традиций грузинской политики – это прямая дорога к гражданскому противостоянию, а значит, следует что-то изменить, например, вернуться к президентской республике или завершить наконец переход к классической парламентской. Но не все так просто, как говаривал царь Гордий, затягивая последний узелок.

В условиях, когда Иванишвили подчиняет себе одну ветвь власти за другой, вполне естественный для парламентской республики переход к непрямым выборам президента начинает выглядеть как содействие тирании. Если бы Бидзина Григорьевич не критиковал (выдвинутого им самим) Георгия Маргвелашвили столь придиричиво, все могло сложиться иначе, но теперь многие задумались о том, что в данном случае демократия в очередной раз будет принесена в жертву стабильности (скорее режима, чем страны). Некоторые комментаторы пришли к

компромиссному и, возможно, малодушному выводу – «реформа нужна, но не прямо сейчас», однако Иванишвили, кажется, не намерен медлить.

Еще одна важная тема – выборы в мажоритарных округах; они давно стали воплощением политической коррупции и недемократичности и способствуют увеличению влияния в провинции своего рода «новых феодалов», которые, используя весьма неприглядные методы, мобилизуют избирателей для партии власти и получают за это депутатские мандаты и другие бонусы. Именно они в свое время обеспечивали доминирование «Союза граждан» и «Нацдвижения»; благодаря им «Грузинская мечта» завладела конституционным большинством. В эти дни комиссия рассматривает несколько альтернативных вариантов – прежде всего, переход к пропорциональной системе с общенациональными или региональными списками (есть и проект, совмещающий оба подхода). Однако выборы по региональным спискам связаны с нерешенной проблемой формирования верхней палаты парламента, та, в свою очередь, – с незавершенной реформой административно-территориального устройства, которая, словно в тупик, упирается в неопределенный статус сепаратистских республик. А разговоры о нем создают дымовую завесу, скрывающую желание властей предотвратить дальнейшую демократизацию системы управления регионами. И это не просто причинно-следственная цепочка, а кандалная цепь для грузинской демократии.

Если мажоритарные округа ликвидируют, провинциальные «феодалы» все равно продолжат влиять на избирателей и не останутся без награды. «Грузинская мечта» (во всяком случае, на ближайших выборах) в условиях коллапса оппозиционных политических объединений тоже не пострадает. А вот малые партии и независимые кандидаты потеряют даже теоретическую возможность пробиться в парламент, сконцентрировав усилия на одном или нескольких районах, особенно в том случае, если власти откажутся снизить процентный барьер.

По данным опроса Фонда Фридриха Эберта, с доверием к местным политическим институтам относится лишь 25–26% грузинской молодежи, а 51% молодых тбилисцев вообще не доверяет политическим партиям. Многие из них будут искать и даже находить с помощью СМИ и социальных сетей честных независимых активистов и увидят в них своих кандидатов в депутаты. И если старая, коррумпированная до мозга костей (и очень трусливая) политическая элита примется возводить на их пути искусственные барьеры, эта молодежь начнет мечтать о революции. Безусловно, нынешняя система выборов ужасна, но некоторые из альтернативных вариантов могут способствовать большему

усилению гибридного олигархического режима, овладевшего Грузией, и тем самым увеличат его шансы со временем превзойти предыдущий по тяжести злодеяний.

Общественность в первую очередь, вероятно, обратит внимание на дебаты об однополых браках, о продаже земельных участков иностранцам, о возвращении парламента из Кутаиси в Тбилиси и соответствующих поправках к основному закону. Все это, бесспорно, важно, но главное сейчас – не упустить из виду те новые нормы, которые изменят политическую систему в интересах Бидзины Иванишвили, и не проспать очередное изнасилование Конституции Грузии (*Эхо Кавказа* (<http://www.ekhokavkaza.com/a/28268137.html>). – 2017. – 30.01).

Туреччина

Референдум щодо конституційних поправок, які мають посилити владу президента Туреччини Ердогана відбудеться 16 квітня.

Про це повідомляє Anadolu у своєму Twitter.

Відповідне рішення ухвалила Державна виборча комісія Туреччини.

"Виборча комісія Туреччини затвердила дату проведення конституційного референдуму – 16 квітня", – йдеться у повідомленні.

Раніше повідомлялося, що у Туреччині урядова Партія справедливості і розвитку планує провести референдум щодо запропонованих конституційних поправок, які посилять владу президента країни, у період з 26 березня до 16 квітня.

Нагадаємо, 21 січня турецький парламент схвалив законопроект про внесення

поправок до конституції, що розширюють повноваження президента країни (*Європейська правда* (<http://www.eurointegration.com.ua/news/2017/02/11/7061510/>). – 2017. – 11.02).

10 февраля, президент Турции Реджеп Тайип Эрдоган подписал изменения в конституцию страны. Об этом пишет Anadolu.

Так, документ будет направлен в администрацию премьер-министра для дальнейшей публикации.

Изменения в конституцию в случае одобрения на референдуме изменят форму правления с парламентской на президентскую (*Буквы* (<https://bykvy.com/bukvy/57495-erdogan-podpisal-izmeneniya-v-konstitutsiyu-turtsii>). – 2017. – 10.02).

Молдова

Президент Молдовы И. Додон хочет внести в конституцию изменения, которые дадут президенту полномочия роспуска парламента. Президент считает, что если это решение не получит поддержки в парламенте, то его необходимо будет вынести на референдум, сообщает "Укринформ". Додон также отметил,

что в его администрации рассматривают и более кардинальные изменения основного закона. Среди них возвращение к президентской форме правления (*Зеркало недели* (http://zn.ua/WORLD/dodon-hochet-izmenit-konstituciyu-dlya-polucheniya-prava-rospuska-parlamenta-239893_.html). – 2017. – 21.02).

Сирія

В январе этого года Россия выступила автором проекта сирийской конституции. Само требование принятия новой конституции целиком исходило от оппозиции, и пойдя на разработку проекта конституции Сирии, Кремль сделал шаг в сторону оппозиции, дезавуировав тем самым конституцию Асада, которую последний одобрил в 2012 году в связи с мятежными событиями в сирийской республике.

Конституция 2012 года разительным образом отличалась от основного закона Сирии 1973 года. Из нее исчезло понятие социализма и социалистических принципов государственно-строительства. Но все же свою уникальность конституция не теряла, чего уже нельзя сказать о российском проекте, списанном под копирку с любой конституции так называемого «побежденного государства». Типа самой путинской России.

О ПРЕАМБУЛЕ КОНСТИТУЦИИ

Россия писала свой проект, опираясь на конституцию Сирии 2012 года, но как говорится, писала она его со «своей колокольни». Из текста исчезли любые упоминания ислама, идейные компоненты. Понятия справедливости, чести, совести сведены к минимуму. Там, где в сирийской конституции был идеологический заряд, все заменили на сухие формулировки в духе западных законов. Это случилось как с основным текстом конституции, так и с преамбулой.

Переписанная преамбула сводится к тому, что народ Сирии заявляет о намерениях, перечень которых приводится. Идеологически выхолощенная преамбула уже не содержит таких постулатов конституции 2012 года, которые были ранее:

— связь Сирии с арабской цивилизацией, близость к арабскому проекту: «Сирийская арабская республика горда своей арабской идентичностью и тем, что её народ является неотъемлемой частью арабской нации. Сирийская арабская республика воплощает эту принадлежность к её национальному и

проарабскому проекту и работу для поддержки арабского сотрудничества ради укрепления интеграции и достижения единства арабской нации»;

— борьбу Сирии с Израилем: «Сирия заняла важную политическую позицию, так как она является бьющимся сердцем арабизма, передовой конфронтации с сионистским врагом и колыбелью сопротивления против колониальной гегемонии в арабском мире, а также его способностей и благосостояния», ее народ борется именно с Израилем «за освобождение всех оккупированных территорий».

Конечно, либеральные кремлевские эксперты не могли пропустить намек на арабскую идею, хотя сами давно должны были предложить российскую идею миру. Положения об Израиле были обречены на исчезновение из проекта конституции, поскольку вся сирийская авантюра была затеяна США и Израилем, при соучастии путинской России, именно во имя безопасности этого государства, да и уровень сотрудничества кремлевской верхушки с Израилем говорит о тесных партнерских, даже дружественных и родственных отношениях.

КОНСТИТУЦИОННАЯ ПРИСЯГА

Исчезла идейная заряженность и в тексте конституционной присяги. Если в действующем варианте звучали слова «родина», «социальная справедливость», «арабская нация», «интересы и свободы народа», то в российском проекте все свелось к прозападной комбинации прав и свобод человека и гражданина.

Упоминание арабской нации в проекте исчезло не только из текста присяги, но и из самой конституции. Приведем две присяги. Присяга конституции 2012 года: «Я клянусь Всемогущим Господом уважать конституцию страны, законы и республиканскую систему, заботиться об интересах и свободах народа, охранять суверенитет родины, независимость, свободу и защищать её территориальную целостность, а также действовать для достижения социальной справедливости и

единства Арабской Нации» (ст 7. Конституции 2012 г., далее К). Текст присяги российского проекта конституции: «Я клянусь соблюдать Конституцию и законы, уважать и охранять права и свободы человека и гражданина, защищать суверенитет, независимость и территориальную целостность государства, всегда действовать в интересах сирийского народа» (ст 17. Проекта Конституции 2017, далее ПрК).

Казалось бы просто присяга, но в действительности — идеологическая установка для всех управленцев, присягающих на конституции.

ИСЛАМ

Наряду с арабской цивилизацией были вычеркнуты и упоминания об исламе. Если в ст. 3 конституции 2012 года говорилось, что «религией президента республики является ислам, исламская юриспруденция должна быть основным источником законодательства», то в российском варианте от ислама решили уйти. Подобное жесткое следование мотивам светского государства оправдано в ценностно выхолощенной Европе, но для Сирии, как и любой другой арабской республики, несмотря на свою многоконфессиональность, ислам остается доминирующей религией, определяющей духовно-мировоззренческий потенциал нации и ее законодательную базу. Если для России и Запада в порядке вещей забыть о своих ценностях, которые проистекают из древней цивилизационной ценностной матрицы, культуры и религии, то для арабской цивилизации это аномалия. Да и сам факт исчезновения требования о принадлежности президента именно к исламу в государстве, где 90% населения — сирийские арабы мусульмане по вероисповеданию, можно назвать верхом либерализма. А точнее, неадекватности.

ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ ВЛАСТИ

В проекте конституции отчетливо виден уклон в сторону децентрализации власти: это и передача части полномочий президента парламенту, и изменение территориального устройства. Во-первых, в проекте появилась

курдская автономия. Согласно конституции 2012 года единственным официальным языком для всех был установлен арабский. В российском проекте значится, что «государственные органы и организации Курдской культурной автономии пользуются арабским и курдским языкам как равнозначными» (ст. 4 ПрК). Да и само упоминание курдов в конституции, да еще в контексте культурной автономии, стало полной российской новацией. Ранее Дамаск отказывался признавать как курдов, так и саму возможность создания какой-либо автономии, понимая, что это шаг в сторону парада суверенитетов. Учитывая, что курдский вопрос крайне болезненный для всего региона, существование подобной автономии, да еще у границ с Турцией — это однозначное вмешательство Турции в сирийские дела, на что впрочем Россия уже закрыла глаза, позволив Турции вторгнуться на сирийскую территорию.

Во-вторых, парламент республики предлагается двухпалатным. Появился такой орган как Ассамблея территорий «в целях обеспечения участия представителей административных единиц в принятии законодательства и управлении государством».

Эти инициативы конечно результат попытки привлечь оппозицию, но в условиях гражданской войны с такими подходами децентрализации риски распада государства возрастают. В принципе, такой план реконструируется. Его уши торчат и в российском проекте.

ЗАПРЕТ НА ИДЕОЛОГИЮ

Конституция Сирии не содержит слова «идеология», но даже при этом очевидно, что идеология в стране есть. Российский вариант сирийской конституции в точности повторяет формулировки российской конституции: «в Сирии признается идеологическое многообразие. Никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. Общественные объединения равны перед законом» (ст.6 ПрК). Кремль даже не удосужился эти формулировки поменять. Исчезло и такое идеологическое положение, как «мученичество ради родины является высшей ценностью, а государство должно

гарантировать обеспечение семьям мучеников в соответствии с законом» (Ст.21 К). Из Сирии пожелали сделать такой же безыдейный народ, как из русских в 1993 году. Итог этого в России заметен: падение рождаемости, снижение пассионарной энергии, деградация духовно-нравственных скреп, дичание страны.

ПОПРАННЫЙ СУВЕРЕНИТЕТ

Полностью повторяет российскую конституцию и статья 7 проекта: «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Сирии являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Сирии установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора». Фактически это отказ от собственного суверенитета в пользу международного права, когда нормы внутреннего законодательства становятся вторичными по отношению к международному.

ГОСУДАРСТВО И ЭКОНОМИКА

Проект конституции в наибольшей степени либерален, и чужд идее участия государства в экономическом управлении страной. Россия попыталась перенести свои рецепты «либерального счастья» на сирийскую экономику. Из конституции были вычеркнуты такие фундаментальные характеристики, как:

— функции государства в управлении экономикой: «национальная экономика должна основываться на принципе развития государственной и частной экономической активности и социальных планов с целью увеличения национального дохода, развития производства, поднятия уровня жизни лиц и созданию рабочих мест» (ст.13 К);

— категория социальной справедливости как непосредственная характеристика государственного участия в управлении экономическими процессами: «экономическая политика государства должна быть нацелена на удовлетворение базовых потребностей лиц и общества с помощью достижения экономического роста и социальной

справедливости для того, чтобы достигнуть комплексного, сбалансированного и устойчивого развития» (ст.13 К);

— социальный характер налоговой системы через прогрессивное налогообложение: «налоги должны быть прогрессивны для достижения принципов равенства и социальной справедливости» (ст.13 К);

— понимание, что государство и его институты, природные ресурсы должны служить на благо народу, а не на обогащение узкой группы: «природные ресурсы, услуги, учреждения и акции общественных предприятий должны быть в общественном пользовании, а государство должно инвестировать и контролировать их руководство во благо всего народа, обязанностью граждан является их защита» (ст.14 К).

Все эти положения были упразднены. На их месте появились пресные формулировки о разных видах собственности (частной, государственной, муниципальной и иных формах). Функции государства свелись к тому, что оно «на основе рыночных отношений создает условия для развития экономики, гарантирует свободу предпринимательства, не допускает монополизма и недобросовестной конкуренции в экономических отношениях» (ст. 11 ПрК). Все для бизнеса, но не для народа. И никакой отсылки к прогрессивной шкале налогообложения. В отношении природных ресурсов за фразой «принадлежат народу», стоит указание на интересы бизнеса: «предоставление права на эксплуатацию природных ресурсов или концессии регулируется законом».

СОЦИАЛЬНЫЙ БЛОК

Разительно отличаются и положения, затрагивающие гуманитарный аспект — семью, уровень жизни, образование, здравоохранение. Если в текущей версии государство понимало, что уровень жизни во многом определяет тренд укрепления семьи — «государство должно защищать и поощрять брак и должно работать над уничтожением материальных и социальных препятствий, мешающих ему» (ст.20 К), то в проекте конституции все сведено к тому, что «государство оберегает ее уклад, ее

религиозную, моральную и патриотическую ценность» (ст.12 ПрК), что в принципе является как бы само собой разумеющимся в исламском государстве.

Если в действующей конституции сфера здравоохранения была отдана государству, которое и должно было обеспечить население лечением и медикаментами, то российский проект указывает на коммерциализацию здравоохранения: «государство принимает необходимые меры для развития всех видов здравоохранения, действующего на основе различных видов собственности» (ст.28 ПрК). Конституция 2012 года содержала утверждение, что «образование должно быть правом, гарантируемым государством, и оно бесплатно на всех уровнях. Закон должен регулировать случаи, при которых образование не бесплатно в университетах и правительственных учреждениях» (ст.29 К), в то время как в российском проекте государство гарантирует бесплатность лишь одного уровня образования: «государство гарантирует получение бесплатного общего среднего образования. Законом определяются случаи получения бесплатного среднего специального и высшего образования» (ст.29 ПрК). Ушло и понимание фундаментального значения образования, зафиксированное в действующем варианте: «Система образования должна основываться на создании поколения, приверженного своей идентичности, наследию, принадлежности и национальному единству», государство должно «направлять образование для достижения связи между ним и потребностями общества, а также требованиями развития» (ст.29 К).

ПРЕЗИДЕНТ И ПАРЛАМЕНТ

Согласно сирийской конституции парламент имеет право выдвинуть вотум недоверия как всему правительству, так и отдельному министру. Это соответственно ставит сохранение своего министерского поста в прямую зависимость от эффективности работы. Но российский проект оставил возможность исключительно для вотума недоверия правительству.

Российский проект оказался более либерален к потенциальной кандидатуре сирийского

президента. Конституция 2012 года создавала барьеры для прозападных кандидатов и для марионеточного президента – выходца не из Сирии. В конституции были прописаны такие важные требования, как наличие «сирийского гражданства по рождению от родителей, имеющих сирийское гражданство по рождению» (ст.84 К), требование «не состоять в браке с женой несирийской национальности», «быть резидентом Сирийской Арабской республики не менее 10 лет непрерывно до его выдвижения» (ст.84К), что создавало заслон для кандидатур сирийской оппозиции, проживающих за границей Сирии. Российский проект сохранил лишь положение о возрасте не менее 40 лет и сирийском гражданстве. Защитное положение от проникновения кандидатов, живущих на две страны, было прописано и в переходных положениях:

«ни одно лицо, имеющее другое гражданство, кроме гражданства Сирийской Арабской республики, не может занимать пост президента республики, вице-президента, премьер-министра, заместителей премьер-министра, министров, членов Народной Ассамблеи или членов Верховного Конституционного суда» (ст.152 К). Российский проект уже не содержит этого ограничения.

Если в конституции Асада не прописана процедура отрешения президента от должности, то российский проект содержит инструкцию запуска данной процедуры, что в принципе является руководством к действию для оппозиции в парламенте для конституционного отрешения Асада от власти.

В сравнении с действующей конституцией российский проект предполагает расширение полномочий парламента, в том числе передачу части из них от президента. У парламента появились такие новые функции, как:

– решение вопросов войны и мира (у Ассамблеи территорий, ст. 44 прК), в то время как сейчас в конституции именно президент объявляет войну (ст.102 К);

– отрешение Президента республики от должности (Ассамблея территорий). В конституции не было положения об отрешении президента;

– назначение судей Верховного Конституционного суда;

– назначение на должность и освобождение от должности Председателя Национального банка Сирии.

Таким образом, власть сирийского президента согласно российскому предложению должна быть ослаблена, что явно говорит о переходе от президентской к президентско-парламентской республике.

Россия писала свой проект не под Асада. У Асада есть свой проект обустройства страны, принципы и инструменты государственного управления, обозначенные в конституции 2012 года, хотя и этот вариант претерпел существенные изменения под натиском политических сил. Российский проект создан для оппозиции (креатуры США), притом не воинствующей исламской, а сидящей в резиденциях на Западе и готовых перенять власть через победу на выборах

или конституционное отрешение Асада от власти. Ряд положений были переписаны из российской конституции под копирку, как будто речь шла не о конституции суверенного государства, а о конституции колониальной республики, которую лишили даже права именоваться арабской. Российский подход в этом смысле ничем не отличается от западного колониализма, сметающего на своем пути идентичности, ценности, социальную функцию государства, и создающего благоприятные условия для бурного расцвета системы эксплуатации человека человеком.

Читая российский проект конституции для Сирии познаешь в том числе во что превратилась сама путинская Россия (*Центр Сулакишина (Центр научной политической мысли и идеологии)*) (<http://rusrand.ru/analytics/konstitucionnyy-podarok-rossii-sirii-konstituciya-ili-put-k-razvalu>). – 2017. – 15.02).

КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ:

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

№ 2 лютий 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 28.02.2017.

Формат 60x90/8. Обл.-вид. арк. 5,82.

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, Голосіївський просп., 3

siaz2014@ukr.net

Свідоцтво про внесення суб'єкта

видавничої справи до Державного реєстру

видавців, виготівників і розповсюджувачів

видавничої продукції ДК № 1390 від 11.06.2003 р.