



# КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ:

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

---

## У НОМЕРІ:

- **АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС**

- ∨ *Зарубіжний досвід проведення реформ з децентралізації*

- **СУСПІЛЬНА ДУМКА**

- ∨ *Децентралізація: процес і результати*

- ∨ *Судова реформа:  
люстрація VS атестація*

- **ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР**

- ∨ *Чи стануть референдуми в Україні на правовий фундамент*

- ∨ *Конституційний процес в Україні: змінюючи фокус дебатів*

- ∨ *Децентралізація по-українськи*

**№ 5 ТРАВЕНЬ 2016**

НАЦІОНАЛЬНА БІБЛІОТЕКА УКРАЇНИ ІМЕНІ В. І. ВЕРНАДСЬКОГО  
НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА БІБЛІОТЕКА  
СЛУЖБА ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ  
ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ (СІАЗ)

---

**КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС  
В УКРАЇНІ:  
ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ  
№ 5 ТРАВЕНЬ 2016**

Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів

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

**Редакційна колегія:**

О. Онищенко, академік НАН України, радник Президії НАН України,  
почесний 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**  
**[nbuv.gov.ua](http://nbuv.gov.ua)**  
**[siaz.gov.ua](http://siaz.gov.ua)**

© Національна бібліотека України імені В. І. Вернадського, 2016

Київ 2016

## ЗМІСТ

### АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

О. Бусол

Зарубіжний досвід проведення реформ з децентралізації у контексті фінансового регулювання місцевого самоврядування.....3

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

### СУСПІЛЬНА ДУМКА.

*Д. Александров, AgroPortal:* Децентралізація: процес и результати.....12

*Н. Мамченко, В. Хрипун, «Судебно-юридическая газета»:* Судебная реформа в парламенте. Проект № 4180: суды – заложники амбиций реформаторов?.....14

*А. Онищенко, ДЕЛО.ua:* Судебная реформа: люстрация VS аттестация  
Почему массовые увольнения судей – не выход.....24

**ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ,  
ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ,  
ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ.....26**

### ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР

*С. Конончук, Ю.Тищенко*

Чи стануть референдуми в Україні на правовий фундамент? .....30

*Г. Сасс*

Конституционный процесс в Украине: изменяя фокус дебатов  
Выполнение Минских соглашений и конституционная реформа  
должны быть разделены.....33

Аналітична записка ЦППР та РПР щодо проведення конституційної реформи (16–30 квітня 2016 р.).....37

*И. Левченко*

Децентралізація по-українски.  
Путь в Европу или «гибридное»  
оружие Москвы?.....39

### КОНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Румунія.....43

Таджикистан.....43

Російська Федерація.....43

Туреччина.....46

Таїланд.....46

Непал.....47

## Аналітичний ракурс

О. Бусол, ст. наук. співроб. НЮБ НБУВ, канд. юрид. наук

### Зарубіжний досвід проведення реформ з децентралізації у контексті фінансового регулювання місцевого самоврядування

**В** Європейській хартії місцевого самоврядування воно визначено як «право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ».

Конституція України визначає місцеве самоврядування як право територіальної громади «самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» (ст. 140).

З іншого боку, оскільки зазначений міжнародний документ ратифіковано і він став, відповідно до ч. 1 ст. 9 Конституції України, частиною національного законодавства, у нашій державі існує принцип «негативного» регулювання повноважень органів місцевого самоврядування, визначений цією Хартією. Як вважають О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко, О. Курінний, А. Школик, Н. Топпервін, норми національного законодавства України вступають у суперечність із вказаним положенням Хартії стосовно передбаченого Конституцією України «позитивного» («спеціально-дозвільного») принципу діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Фактично положення національного законодавства України забороняють органам місцевого самоврядування вирішувати питання, повноваження на вирішення яких прямо не передбачено законом. Більше того, з наведених конституційних положень чітко випливає, що спосіб здійснення всіх повноважень органів місцевого самоврядування має бути визначений саме на рівні закону. Такі приписи нівелюють цінність локального підходу до правового регулювання статусу органів місцевого самоврядування та локальної правотворчості загалом, фактично позбавляючи його предмета

правового регулювання. Вказаний підхід також зводить нанівець ініціативу органів місцевого самоврядування щодо забезпечення нагальних потреб населення територіальної громади. Разом з тим однією з вимог Європейської хартії місцевого самоврядування є можливість пристосувати здійснення повноважень органами місцевого самоврядування до місцевих особливостей та потреб, адже саме в цьому і полягає цінність місцевого самоврядування.

Очевидно, що повністю відмовитися від спеціально-дозвільного принципу діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування нині видається неможливим, оскільки при здійсненні делегованих повноважень органи місцевого самоврядування виступають передусім як представники держави.

Так чи інакше під час проведення адміністративної реформи в Україні необхідно чітко визначити спосіб конституційно-правового регулювання повноважень органів місцевого самоврядування, обравши «позитивний» чи «негативний» способи або ж певне їх поєднання. Тому, а також з урахуванням особливостей правосвідомості українського суспільства і службовців публічної адміністрації, з огляду на передбачену нормами Хартії можливість адаптувати її положення до місцевої специфіки, доцільним видається зберегти в Україні спеціально-дозвільний принцип діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування для здійснення делегованих державою повноважень, а для реалізації власних (самоврядних) завдань та повноважень – застосовувати загальнодозвільний принцип.

Зарубіжний досвід переконує, що однією з фундаментальних умов ефективного

функціонування місцевого самоврядування є як повноцінне ресурсне забезпечення, так і достатність – гарантія самостійності та незалежності. Наявність фінансово-економічної бази дає змогу органам місцевого самоврядування вирішувати найважливіше завдання – задоволення життєво важливих потреб населення відповідної місцевості. Саме тому в ст. 9 Європейської хартії місцевого самоврядування прямо передбачено право органів місцевого самоврядування на власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень.

Невід’ємною складовою реформування системи територіальної організації влади й системи місцевого самоврядування є кардинальне зміцнення матеріальної та фінансової бази місцевого самоврядування та вдосконалення ресурсного забезпечення місцевого й регіонального розвитку.

У різних державах доходи місцевих бюджетів формуються по-різному, проте можна виокремити чотири основних джерела наповнення дохідної частини місцевих бюджетів: податки, неподаткові надходження, субсидії та дотації з центрального бюджету, а також позики (кредити).

Етапами реформування системи фінансового забезпечення в Україні є: перший – прийняття змін та доповнень до Бюджетного кодексу; другий – перехід від принципу щорічного встановлення нормативів бюджетної забезпеченості повноважень місцевою самоврядування (по видатках, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів) до принципу формування місцевих бюджетів на базі законодавчо встановлених державних соціальних гарантій щодо надання соціальних (громадських) послуг населенню.

За бюджетним забезпеченням на душу населення Україна посідає одне з останніх місць на континенті. Так, рівень бюджетного забезпечення місцевого самоврядування (у євро на душу населення на рік) стає у Швеції – 2500, у Чехії та Польщі – близько 1600, в Україні – більше 100. Причому, коли в Києві ця цифра сягає майже 400 євро, то, наприклад,

в обласних центрах – 10–50 євро, а в районах ледве дотягує до 10 євро.

Відомо, що всі країни за формою державного устрою поділяються на федеративні й унітарні. Від цього залежить бюджетний устрій, побудова фінансової системи, фінансова діяльність місцевого самоврядування.

Місцеві бюджетно-фінансові системи утворюють нижній рівень (як правило, третій – у країнах з федеративним державним устроєм і другий – в унітарних країнах) організаційної системи економічних відносин, які складаються на рівні всієї держави. Вони існують у «прив’язці» до територій адміністративних одиниць, які переважно мають органи самоврядування. У Великобританії такі системи є в округах, графствах і містах; у Німеччині – у громадах і містах; у Франції – у департаментах і комунах; в Японії – у префектурах, районах, містах; у Бельгії та Італії – у провінціях, комунах; у США – у графствах, муніципалітетах, тауншипах (township), спеціальних округах тощо.

Найважливішим джерелом доходів місцевих бюджетів у більшості європейських держав є податки. Рівень доходів від податків значно коливається. В Італії, Ірландії і Нідерландах він найнижчий і становить менше 10 % від доходів місцевих бюджетів. У свою чергу, у Бельгії, Німеччині, Франції, Данії, Великобританії доходи від місцевих податків перевищують 20 % бюджетних доходів. У Франції і Данії ця стаття доходів перевищує 40 %. У Японії налічується близько 30 місцевих податків, в Італії – більше 30, у Франції – більше 50, у Бельгії – близько 100, а в Англії їх лише два.

В Україні згідно з законодавством близько 20 місцевих податків і зборів, найвагомішим серед яких є комунальний податок, питома вага якого в окремих регіонах становить майже 50 % від загальної суми надходжень до місцевого бюджету. Менш значну роль у місцевих бюджетах відіграють неподаткові доходи. До них належать доходи від власності, що належить органам місцевого управління, від комунальних послуг, комерційної діяльності, продажу нерухомості, штрафів, грошових зборів. До важливих джерел фінансування місцевих бюджетів також належать державні

субсидії і дотації. Вони забезпечують значну частину доходів місцевих бюджетів.

Цікавим уявляється досвід у сфері наповнення місцевих бюджетів таких унітарних країн, як Литва і Польща, трансформація моделі управління регіонами в яких позитивно зарекомендувала себе.

Однією з головних цілей реформи місцевих фінансів у Литві в 2001 р. було вдосконалення розмежування місцевої і державної відповідальності. Для досягнення цього функції органів влади на місцях були поділені на три категорії: незалежні від держави; частково незалежні; повністю незалежні. Держава має прямий і прозорий сенс у збиранні прибуткового податку, і це має покращити його ефективність. Що ж до структури доходів місцевих бюджетів Литви, то податок на нерухомість становить 5,8 % загальної суми надходжень, державне мито – 1,8 %, земельна рента – 1,4 %, податок на землю – 0,6 %, плата за розміщення на ринку – 0,2 %, податок на майно, спадщину, подарунки – 0,1 %. У новій системі державний бюджет забирає до 35 % прибуткового податку з громадян у кожному місті, додатково – до 30 %, взятих до фонду обов'язкового медичного страхування.

Основою покращення здійснення місцевого бюджетного процесу Литви є такі положення: чіткий розподіл функцій між державою та органами управління на місцях та відповідне чітке закріплення за ними фінансових коштів; акцент на державні дотації, переважна більшість їх у структурі місцевих бюджетів; значна частка податку на нерухомість у доходах місцевих бюджетів.

У Польщі місцеве самоврядування реалізується на трьох рівнях адміністративно-територіального устрою: гміни (урбанізовані, сільськогосподарські, комбіновані); повіти; воєводства. Паралельно на рівні воєводств існує державна адміністрація, очолювана воєводою, якого призначає центральний уряд. Завдання місцевого самоврядування та державних адміністрацій розмежовані, підпорядкування між органами місцевого самоврядування та органами державного урядування відсутнє. Бюджет місцевості значно менший за бюджет

регіону. Важливою складовою муніципального доходу є сумісний дохід за податками. Досвід міжбюджетних відносин у Польщі показує, що відносини між бюджетами різних рівнів державного управління спрямовані від державного бюджету до бюджетів різних рівнів місцевого самоврядування. Предметом таких відносин є фінансування з державного бюджету витрат через надання цільових субсидій на здійснення органами місцевого самоврядування агентських функцій у сфері освіти, охорони здоров'я та культури. Характерною особливістю доходів повітів і воєводств є те, що всі одиниці таких рівнів, крім найбагатших, отримують спеціальний трансферт.

Регіональний розвиток у Польщі набув матеріального та фінансового змісту, зокрема через те, що було чітко розподілено доходи кожного рівня управління. Вагома частка у доходах місцевих бюджетів припадає на податок на власність.

Кожен рівень бюджетної системи має свою частку в загальнодержавних податках.

Як відомо, податки на власність відповідають засадам справедливого оподаткування: володіння землею, нерухомістю, транспортними засобами є ознакою певного рівня доходів, і оподаткування об'єктів не суперечить вимозі врахування платоспроможності платників. Саме на місцевому рівні легше обліковувати, оцінювати і стежити за змінами бази оподаткування. Податок на майно громадян є виправданим за значної диференціації доходів населення. Іншим податком, перспективним з точки зору наповнення місцевих бюджетів, є плата за землю та збір за інші природні ресурси. Його пропонується перевести до розряду місцевих. Обґрунтуванням такої позиції є той факт, що розмір платежів за ресурси має сприяти раціональному використанню, зацікавленню органів місцевого самоврядування у відновленні ресурсів, контролю за їх використанням.

Наступною важливою сферою управлінської діяльності місцевої влади є володіння комунальною власністю та її використання. Практика організації комунального господарства базується на трьох аспектах: правовому;



організаційному; економічному. Правовий аспект у всіх державах включає комунальні закони, згідно з якими органи комунального управління мають бути обрані демократичним шляхом. Ці органи повинні узгоджувати економічні інтереси міського господарства, охорони управління та мешканців міст. Досягти оптимального результату не завжди вдається, спираючись лише на компетентність та можливості муніципальних структур. Тому муніципалітет залучає недержавні структури для підвищення ефективності функціонування комунального господарства. Так, в останні роки в комунальному господарстві Франції, Англії та інших країн збільшується частка приватних підприємств, які діють у сферах комунального господарства міст. Але за таких обставин за міськими органами управління зберігається контролююча функція.

При залученні приватного сектору до сфери міського благоустрою (озеленення, організація вуличного освітлення, очищення вулиць) діє принцип конкурентності, який у кінцевому результаті підвищує ефективність роботи комунальних підприємств. У такій ситуації виграє і місто, і його мешканці. Високу частку підприємств, які функціонують у сфері комунального господарства, має Польща. Найбільш поширені там приватні підприємства, які відповідають за розподіл газу (100 %), мережу міських шляхів (85 %), очищення міста (55 %).

У Сполучених Штатах Америки найбільшу частку приватного капіталу мають підприємства, що займаються збиранням сміття, організацією вуличного освітлення, електропостачанням.

У Великобританії, згідно з законодавством, на торгах комунальними послугами повинні бути забезпечуватись такі їх види: садово-паркові та сміттєзбиральні роботи, експлуатація транспортних засобів, управління спортом і відпочинком. На таких торгах виграють переважно муніципальні органи. Але останнім часом приватизація комунальних послуг у Великобританії поширилася на такі традиційні муніципальні сфери, як: водопостачання, розподіл газу, телекомунікаційні мережі, регулювання енергопостачання.

Важливим джерелом фінансування місцевих бюджетів більшості країн є державні субсидії і дотації. Наприклад, в Італії за рахунок перерозподілу коштів з державного бюджету комуни отримують близько 80 % своїх доходів. У Нідерландах місцеві бюджети на 80 % формуються за рахунок державних трансфертів. У Бельгії та Великобританії на державні субсидії припадає близько 60 % бюджетних доходів, у Німеччині і Данії – близько 45 %, в Японії – 40 %, у Франції – більше 30 %, у США – 25 %.

Можна виділити кілька причин, через які органи місцевого самоврядування одержують державні субсидії: визнання певного сектору загальнонаціональним і відповідно допомога органам місцевого самоврядування у наданні послуг; зменшення тиску місцевого оподаткування шляхом передачі частини доходів національного бюджету на місця; вирівнювання ресурсів територій, шляхом виділення субсидій з урахуванням місцевої податкової бази окремих місцевих утворень.

Субсидії можуть виділятися на конкретний сектор для відшкодування узгодженої частки витрат, причому іноді встановлюється раніше оговорена межа фінансових коштів. Існує й інша схема, коли субсидія на комунальні послуги виділяється у вигляді «загальної субсидії». У таких випадках зазвичай використовується спеціальна формула, за якою розраховуються потрібні затрати, в основі якої лежать такі показники, як кількість і щільність населення, а також набір специфічних чинників типу довжини дороги, кількості дітей шкільного віку, кількість сімей тощо. У формулі можуть бути враховані також рівні витрат за минулі періоди часу та наявні податкові ресурси. Такі формули, як правило, надзвичайно складні, і центральні та місцеві органи влади ведуть щодо них тривалі переговори.

Цільові субсидії характерні для багатьох країн. Вони виділяються під чітко визначені проекти і програми, тому власна ініціатива місцевої влади в таких випадках досить обмежена. Крім того, треба мати на увазі, що використання субвенцій контролюється урядом. Отже, цільові субсидії хоча і дають

змогу місцевим органам розв'язувати фінансові проблеми та водночас значно обмежують їхню свободу. Місцеві органи самоврядування, які бажають зберегти свою самостійність і позбавитися від фінансової залежності державних органів, використовують субсидії загального призначення, або дотації. Такі субсидії надаються в основному для покриття дефіциту місцевого бюджету. Їх використання менш обмежується. Подібна система переважає у Великобританії та Франції, поширена у Бельгії, Німеччині, Нідерландах, Скандинавських країнах.

Однією з форм державного трансферту на користь муніципальних органів є перерозподіл податкових надходжень. У країнах з федеральним устроєм, наприклад Австрії та Німеччині, між центральним урядом і органами місцевого самоврядування існує домовленість про те, що останні одержують визначену частку податків. Подібні угоди зазвичай укладаються терміном від трьох до п'яти років для того, щоб у органів місцевого самоврядування був порівняно надійний дохід протягом обумовленого терміну. Однак останнім часом цей принцип частіше ставиться під сумнів у зв'язку з тим, що в роки економічного спаду надходження від податків на господарюючі суб'єкти можуть суттєво знижуватися. Тим не менше, в умовах стабільного економічного розвитку принцип розподілу податків дає відповідну впевненість у майбутніх доходах, ніж урядові субсидії.

Ще одним джерелом місцевих доходів є запозичення. Традиційно їхня роль була значно обмежена, але у 80-ті роки відбувається інтенсивне зростання різноманітних запозичень, які здійснюються місцевою владою. Найбільш поширеною формою довготривалих запозичень є заставні листи і муніципальні облігаційні позики. Основна форма короткострокових запозичень – бони. Процентна ставка по запозиченнях установлюється місцевою владою з урахуванням рівня проценту на ринку запозичених капіталів у момент випуску, строку запозичення, а також стану фінансів місцевої адміністрації.

Отже, вчені розставляють акценти щодо проведення децентралізації в зарубіжних

державах та вказують на наявність певних проблем у вирішенні питання щодо організації фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування в Україні.

Так, децентралізаційні процеси в різних країнах мають як переваги, так і недоліки. Серед основних переваг децентралізації варто відмітити такі: створення передумов для успішного розвитку громадянського суспільства; отримання мешканцями територіальних громад практичного досвіду участі в демократичних змінах; більш ефективний розподіл бюджетних ресурсів з метою розв'язання нагальних потреб територіальної громади; створення сприятливих умов для розвитку місцевого господарства; сприяння розвитку економіки регіону і стратегічному плануванню; забезпечення прозорості і гласності прийняття рішень на місцях, підвищення якості надання послуг та їх максимальне наближення до споживачів; підвищення відповідальності місцевих органів за результати своєї діяльності.

Однак поряд з позитивними аспектами децентралізації існують і певні недоліки, до яких відносять: ускладнення спроможності впливати на макроекономічну ситуацію на державному рівні; зниження скоординованості виконання делегованих повноважень; гальмування реалізації державних програм на фоні надання більшого значення місцевим політичним пріоритетам; намагання центральними органами влади уникнути відповідальності за надання державних послуг населенню; самоусунення центральних урядів від вирішення нагальних питань; неузгодженість делегованих повноважень і обов'язків із ресурсами для їх виконання.

Аналіз зарубіжної системи фінансового забезпечення органів місцевого управління та порівняння її із вітчизняною практикою дає змогу виділити певні проблеми в організації фінансового забезпечення органів місцевого управління в Україні, а саме:

– недосконалий механізм міжбюджетних відносин та централізований підхід до формування місцевих бюджетів, як результат – делеговані повноваження не забезпечені в повному обсязі належними фінансовими ресурсами;



– місцеві податки і збори в Україні не відіграють помітної ролі в забезпеченні фінансовими ресурсами органів місцевого управління;

– відсутність налагодженої національної системи комунальних фінансово-кредитних установ.

Порівнюючи зарубіжний (Данія, Німеччина, Франція) та вітчизняний досвід фінансового забезпечення місцевих бюджетів, фахівці зауважують, що надання органам місцевого управління відповідальності за збільшення своїх власних доходів є складним і тривалим процесом.

Однією з найважливіших проблем, що наявна в Західній Європі, останнім часом є децентралізація, в основі якої лежить популярний принцип субсидіарності. Цей принцип активно пропагує Європейський Союз. У найпростішому вигляді субсидіарність – це принцип, згідно з яким кожен рівень управління несе певну відповідальність. Так, якщо певну роботу можуть ефективно виконувати на нижчих рівнях, то їм і треба доручати її виконання.

Реалізація принципу субсидіарності в Україні у контексті проведення децентралізаційної реформи передбачає розв'язання таких проблем:

– розподіл повноважень між органами самоврядування різних рівнів, органами місцевого самоврядування та органами державної влади;

– наближення, наскільки можливо, процесу прийняття рішень до громадян;

– забезпечення взаємодії і співробітництва між різними рівнями влади;

– забезпечення участі органів місцевого самоврядування у визначенні їх власних повноважень;

– законодавче надання можливості органам місцевого самоврядування проявляти ініціативу у вирішенні питань місцевого значення;

– створення дієвих механізмів захисту прав місцевого самоврядування в судовому порядку.

Зарубіжний досвід з розглянутого питання дає підстави зробити такі висновки. Досвід

реформ у зарубіжних країнах показує, що децентралізація відіграє важливу роль у демократизації і трансформації суспільства, переходу до інститутів, заснованих на ініціативі та відповідальності окремої людини та громади. Тенденція до широкого її впровадження спостерігається в адміністративній, політичній, бюджетно-фінансовій, соціальній сферах, сприяє розвитку людського потенціалу, відповідальності влади, покращанню якості надання державних і громадських послуг, консолідації суспільства, розв'язанню економічних, правових, політичних, етнічних проблем тощо.

Дослідження специфіки впровадження децентралізаційних реформ різних країн свідчить, що досвід кожної з них є унікальним та відображає специфіку розвитку окремої країни. Тому є недоцільним упровадження зарубіжного досвіду без урахування особливостей економічного й політичного розвитку конкретної країни.

Проблеми економічного розвитку регіонів в Україні не мають аналогів у світовому процесі через відмінний від інших суспільно-політичний та соціально-економічний фон. Саме тому шляхи їх розв'язання не можуть бути запозиченими в чистому вигляді. Разом з тим доцільно враховувати світовий досвід і наближувати його до наших реалій. Це дасть можливість в умовах економічної кризи успішно реалізовувати місцеву політику, але лише в умовах пріоритетності активізації діяльності органів місцевого самоврядування на базі чіткої правової визначеності та потужної фінансової інфраструктури.

У європейських країнах обсяг повноважень органів місцевого самоврядування залежить від встановлених національних стандартів надання соціальних послуг (у фінансовому вимірі в тому числі). У зв'язку з цим залежно від стану соціально-економічного розвитку в державі визначається перелік обов'язкових і необов'язкових послуг, які повинні надаватися громадянам. Вирівнювання обсягу фінансового забезпечення пропонується здійснювати шляхом надання права органам самоврядування встановлювати рівень

комунальних податків (на доходи фізичних та юридичних осіб), перерозподілом асоціаціями органів місцевого самоврядування коштів муніципального фонду вирівнювання та дотаціями з державного бюджету на виконання обов'язкових повноважень. За такими підходами у європейських країнах через місцеві бюджети розподіляється 40–65 % доходів консолідованого бюджету.

Зарубіжний досвід фінансового регулювання розвитку регіону підтверджує взаємозалежність між розвитком бізнесу, місцевими бюджетами та регіональною інфраструктурою. Відрахування в місцевий бюджет знаходяться в прямій залежності від прибутковості фірм, розташованих на його території, та доходів населення. Чим більшими є відрахування в місцевий бюджет, тим більше можливостей у місцевих органів влади для розв'язання проблем забезпечення соціальними та іншими благами і, відповідно, тим більшою є привабливість регіону для високодоходних верств населення. За таких умов зміцнюється соціально-економічний потенціал регіону, який зумовлює в подальшому зростання податкових надходжень у місцеві бюджети.

Таким чином, зміна системи реформування бюджетної системи в бік пошуку місцевими органами влади реальних джерел надходжень на підвідомчій території стала вимогою часу.

Узагальнюючи напрацювання вчених щодо зарубіжного досвіду фінансового регулювання місцевого самоврядування, можна виокремити їх наступні пропозиції, які можуть бути корисними для України.

В умовах глибокої політичної, економічної та соціальної кризи слід завчасно враховувати проблеми, які мали успішні в політичному, економічному, соціальному плані держави (Франція, Велика Британія, Італія, Польща), у процесі здійснення децентралізації влади, щоб упередити можливі негативні наслідки децентралізації. У цьому плані слід забезпечити послідовність у здійсненні цього процесу, зокрема, органи влади зобов'язані забезпечити спроможність участі народу в управлінні суспільно-політичними та суспільно-економічними процесами в державі:

держава має сприяти зміцненню інститутів місцевого самоврядування, ефективності їх діяльності з метою забезпечення здійснення ними самоврядних функцій на рівні району та регіону, забезпечити ефективність системи служби в органах місцевого самоврядування, підвищення рівня оплати службовців місцевого самоврядування, їх освітнього та компетентного рівня, здійснення ефективної політики, спрямованої на подолання диспропорцій в економічній та інших сферах розвитку територій, збільшення обсягу бюджетного фінансування та вдосконалення механізму трансфертів фінансових ресурсів держави на рівень територіальних громад, ліквідації диспропорцій у розвитку економічної та правової основ у здійсненні децентралізації та ін.

На сучасному етапі необхідно здійснити відповідні реформи, щоб Україна змогла в майбутньому отримати ефективну систему фінансового забезпечення місцевого управління:

по-перше, забезпечити відповідність між фінансовим забезпеченням та повноваженнями органів місцевого управління шляхом збільшення частки місцевих бюджетів у зведеному бюджеті, удосконалення механізму міжбюджетних відносин, а також збільшення обсягів бюджету розвитку;

по-друге, удосконалити податкову систему та систему місцевих податків, зокрема знизити ставки податків;

по-третє, сформувати ефективну та дієву систему вітчизняних комунальних фінансово-кредитних установ, що дасть змогу використовувати позиковий механізм (комунальне кредитування, місцеві цінні папери тощо, які є джерелом фінансування інвестиційних програм);

по-четверте, у процесі вдосконалення вітчизняного законодавства щодо місцевого управління та його фінансового забезпечення сформувати такий інститут банкрутства територіальних громад, який би дав можливість підтримки фінансово неспроможних громад та відповідав би соціально-економічним потребам держави і суспільства.

Основними шляхами впровадження реформ з децентралізації влади в Україні є:

- розмежування повноважень, прав та обов'язків різних рівнів влади відповідно до сутності правової, демократичної держави та громадянського суспільства, що дасть змогу досягти балансу інтересів у системі публічних відносин;

- розробка та реалізація ефективної регіональної політики, спрямованої на забезпечення рівномірного місцевого і регіонального розвитку;

- забезпечення втілення принципу субсидіарності як способу подолання конфлікту інтересів між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;

- упровадження адміністративно-територіальної реформи із забезпеченням збереження цілісності держави та її унітарного устрою;

- забезпечення розширення прав територіальних громад щодо розв'язання проблем їх життєзабезпечення;

- проведення бюджетної реформи з урахуванням загальнонаціональних та місцевих інтересів.

Необхідно звернути особливу увагу на досвід Франції, оскільки адміністративні схеми в цій державі та в Україні схожі, грошова і податкова системи нашої країни будувалися за зразком французької.

Досвід фінансового забезпечення місцевих бюджетів зарубіжних країн свідчить про те, що не у всіх державах органи місцевого самоврядування мають достатню фінансову самостійність. Але враховуючи міжнародні положення нормативно-правових актів, держави намагаються створити належні фінансові умови для їх функціонування. Владним структурам України варто запозичувати низку позитивних досягнень зарубіжних країн у процесі вдосконалення механізму фінансування місцевого самоврядування, що сприятиме скороченню матеріальних затрат при реформуванні місцевого самоврядування, а також розвитку нових форм його фінансування.

Висновки, які можна використовувати в Україні з питань реформування фінансового

регулювання в регіонах, зробив зокрема В. Журавель. Так, формуючи доходну базу місцевих бюджетів, на етапі нестабільності і незначущості власних доходних джерел не слід обмежувати роль державних дотацій та субвенцій, адже тільки таким чином держава може активно впливати на розвиток місцевого самоврядування. Однак загальним стратегічним напрямом має бути посилення зацікавленості місцевих органів влади в залученні якомога більше самостійних ресурсів, зростанні ролі власних джерел наповнення місцевих бюджетів. Зокрема, як вважають українські дослідники, перспективним є податок на нерухомість. Він може мати статус загальнодержавного, але надходити переважною часткою до місцевих бюджетів. Як відомо, податки на власність відповідають засадам справедливого оподаткування: володіння землею, нерухомістю, транспортними засобами є ознакою певного рівня доходів, і оподаткування об'єктів не суперечить вимозі врахування платоспроможності платників. Саме на місцевому рівні легше обліковувати, оцінювати і стежити за змінами бази оподаткування. Податок на майно громадян є виправданим за значної диференціації доходів населення. Іншим податком, перспективним з точки зору наповнення місцевих бюджетів, є плата за землю та збір за інші природні ресурси. Його пропонується перевести до розряду місцевих. Доказом такої позиції є той факт, що розмір платежів за ресурси має сприяти раціональному використанню, зацікавленню органів місцевого самоврядування у відновленні ресурсів, контролю за їх використанням.

В. Журавель пропонує державі забезпечити достатні й стабільні власні фінансові ресурси органам місцевого самоврядування, яких вони за нинішніх умов не мають; збалансувати фінансові ресурси місцевого самоврядування України з його функціями і компетенцією; розширити можливості місцевого самоврядування у сфері місцевого оподаткування; створити умови для забезпечення гнучкості й різноманітності місцевих локальних систем.

Необхідно розробити і запровадити систему фінансового вирівнювання, яка передбачатиме

процедури погодження з місцевим самоврядуванням у справі перерозподілу фінансових ресурсів. Слід розробити нову систему трансфертів, значно розширити доступ органів місцевого самоврядування до внутрішнього ринку позичкового капіталу. Тільки за таких умов місцеві фінансові ресурси будуть як гнучко формуватися, так і ефективно використовуватися.

Враховуючи зарубіжний досвід для наповнення доходної частини місцевих бюджетів, О. Олійник вважає доцільним: змінити базу оподаткування податку на нерухоме майно, дозволити місцевим органам встановлювати нові економічно обґрунтовані неподаткові платежі, ввести новий податок на благоустрій міста, проводити переоблік та індексацію земельних ділянок, ліквідувати заборгованість із заробітної плати та збільшити розмір заробітної плати, здійснювати обов'язкове середньострокове планування доходів місцевих бюджетів.

У результаті аналізу зарубіжного досвіду формування доходів місцевих бюджетів В. Федотов пропонує принципи: збалансованість бюджетів, тобто кожний бюджет повинен мати нульове сальдо; самостійності бюджетів, тобто місцевий бюджет не несе відповідальності за інші бюджети; кожен місцевий бюджет може бути прийнятий незалежно від державного; за кожним з бюджетів закріплена дохідна і визначена видаткова частини; чітко визначена система делегованих повноважень (делеговані повноваження розподіляються на повноваження прибуткового та соціального характеру); ефективності, тобто через місцевий бюджет має фінансуватись лише те, що не можна профінансувати в інший спосіб; демократичності, який передбачає, що всі бюджети, а також їх проекти мають оприлюднюватись; відповідальності, проте схема контролю має бути спрощена.

В. Руденко зазначає, що, по-перше, місцеві органи повинні мати власну фінансову базу, яка б відповідала функціям і завданням, що перед ними стоять, та право на використання її за власним розсудом, але при здійсненні контролю за цим процесом; по-друге, виділення субсидій

нижчестоящим бюджетам є вимушеним заходом, від якого з часом треба відмовитися; по-третє, метод дотацій зменшує зацікавленість муніципалітетів у поповненні доходів бюджету, ставить їх в економічну залежність від центру, отже, він може мати місце лише у виняткових випадках.

Зарубіжний досвід доводить, що роль урядової політики в цьому напрямі полягає в утворенні інституційних умов для розвитку місцевого бюджетного процесу, у сприянні місцевим ініціативам (*За матеріалами: Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко [та ін.] (http://despro.org.ua/media/upload/decentral\_zac\_ua\_publ\_chno\_vladi\_dosv\_d\_evropeyskih\_derzhav\_ta\_perspektivi\_ukra\_ni%282%29.pdf); http://ukrbukva.net/page,31,104942-Vikoristannya-vropeiys-kogodov-du-decentral-zac-vladi.html; Пігуль Н. Г., Люта О. В. Зарубіжний досвід проведення децентралізаційних реформ (http://global-national.in.ua/archive/9-2016/140.pdf); Журавель В. В. Зарубіжний досвід фінансового регулювання розвитку регіону (http://dSPACE.univer.kharkov.ua/bitstream/123456789/4534/2/Zgyravel.pdf); obljust.gov.ua/uploads/Метод\_рекомендації\_23\_12.doc; Приймак Ю. З. Досвід фінансового забезпечення місцевих бюджетів зарубіжних країн та доцільність його застосування в Україні (http://www.rusnauka.com/1\_NIO\_2013/Economics/3\_124153.doc.htm; Олійник О. Зарубіжний досвід наповнення дохідної частини місцевих бюджетів України (http://naub.oa.edu.ua); Федотов В. О. Реформування системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування в Україні з урахуванням зарубіжного досвіду: дис. на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.04 – місцеве самоврядування; Руденко В. В. Зарубіжний досвід фінансування місцевого самоврядування (http://buktoloka.cv.ua/index.php?option=com\_content&view=article&id=115%3A2011-01-12-10-15-12&catid=13%3Apublications&Itemid=16&lang=uk).*



## КОНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ УКРАЇНИ

20 травня 2016 р. до Конституційного Суду України надійшло конституційне подання 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради України «Про Кабінет Міністрів України» від 14 квітня 2016 р. № 1093-VIII.

Згідно з Регламентом Конституційного Суду України, конституційне подання передано на вивчення в Секретаріат Суду.

Текст конституційного подання розміщений на офіційному сайті КСУ в рубриці «На розгляді Суду» (*Офіційний веб-сайт Конституційного Суду України* (<http://www.ccu.gov.ua/uk/publish/article/310934>). – 2016. – 20.05).

18 травня 2016 р. до Конституційного Суду України надійшло конституційне подання 45 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про пенсійне забезпечення» від 5 листопада 1991 р. № 1788-XII у редакції від 24 грудня 2015 р. із змінами, внесеними Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 24 грудня 2015 р. № 911-VIII.

Згідно з Регламентом Конституційного Суду України, конституційне подання передано на вивчення в Секретаріат Суду.

Текст конституційного подання розміщений на офіційному сайті КСУ в рубриці «На розгляді Суду» (*Офіційний веб-сайт Конституційного Суду України* (<http://www.ccu.gov.ua/uk/publish/article/310478>). – 2016. – 18.05).

## СУСПІЛЬНА ДУМКА

### Д. Александров, AgroPortal: Децентрализиация: процесс и результаты

**Р**еформа местного самоуправления (децентрализация) уже давно должна была быть осуществлена нашим государством, что привело бы к экономическому росту и повышению уровня жизни населения.

Фактически, она сводится к одной основной цели: разграничению имеющихся функций между органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, а также передаче реальных полномочий на места, в руки соответствующей общины.

Несмотря на необходимость проведения реформы, чиновники никогда не стремились реализовать её на практике: параллельно с декларированием важности её проведения, де-факто у нас осуществлялось построение жесткой вертикали власти. Все это привело к тому, что местное самоуправление существовало в неэффективном режиме:

общины имели ограниченные полномочия и, что самое важное, фактически не имели доступа к материальным ресурсам для решения экономических проблем на местах.

К счастью, более двух лет назад «лед тронулся»: так, 1 апреля 2014 г. распоряжением Кабинета Министров Украины была утверждена Концепция реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине, которой дала зелёный свет реформе.

С целью проведения децентрализации, в декабре 2014 г. Верховной Радой Украины принят ряд изменений в Бюджетный и Налоговый кодексы, которые принесли новации в механизм формирования местного бюджета и распределения средств между местным и государственным уровнями.

Знаковой также является еще одна дата – 5 февраля 2015 г., когда Верховная Рада Украины



приняла важнейший Закон «О добровольном объединении территориальных общин» № 157-VIII.

Каким же путем пошел законодатель для проведения децентрализации, и какие выгоды уже сегодня видны в результате её проведения?

Одним из основных направлений децентрализации является создание объединения территориальных общин, которые формируются из нескольких сельских, поселковых или городских советов, и которые будут в состоянии обеспечивать высокий уровень предоставления услуг в сфере культуры, здравоохранения, образования и т. д. Ведь если проблемы решают те люди, которые их ощущают, то они и заинтересованы в том, чтобы решить их на самом высоком уровне. По прошествии одного года действия данного Закона можно сделать вывод, что данные общины являют собой новый уровень осуществления местного самоуправления.

Вследствие законодательных новаций, местные общины получили возможность утверждать бюджет, не дожидаясь принятия государственного бюджета и самостоятельно определять, какие расходы необходимы на развитие собственной территории. Важно отметить, что в результате изменений в законодательстве были значительно расширены источники наполнения местных бюджетов: в частности, на места передано 100 % платы за предоставление административных услуг, 100 % государственной пошлины, 10 % налога на прибыль предприятий частного сектора экономики и введен 5 % акцизный налог с реализации розничной торговли подакцизных товаров.

Вышеперечисленные обстоятельства предоставили значительные дополнительные ресурсы местным общинам и открыли реальную возможность на их использование в сферах ЖКХ, здравоохранения, образования, развития инфраструктуры. По статистике, данные изменения привели к росту доходов местных бюджетов в прошлом году на более чем 40 %. Вполне очевидно, что это не предел.

По состоянию на сегодняшний день можно говорить, что процесс децентрализации уверенно движется вперед, а общины будут

получать новые полномочия для оперативного решения проблем на местах.

В частности, заслуживает внимания законопроект «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно расширения полномочий органов местного самоуправления по управлению земельными ресурсами и усилению государственного контроля за использованием и охраной земель» № 4355, принятый Верховной Радой Украины в первом чтении. В частности, он предусматривает передачу сельским, поселковым и городским советам полномочия по распоряжению землями государственной собственности за пределами населенных пунктов в качестве делегированных полномочий и установление порядка передачи земель государственной собственности за пределами населенных пунктов в коммунальную собственность объединенных территориальных общин.

На опыте нашей компании могу отметить, что этот шаг жизненно необходимым и будет иметь положительный эффект: объединённая община заинтересована в построении прозрачных механизмов предоставления в пользование земельных участков и сможет эффективно формировать доходную часть местных бюджетов в части платы за землю. Дополнительно, регулирование данного вопроса без коррупционной составляющей сможет значительно увеличить иностранное инвестирование.

Напоследок хотелось бы сказать, что децентрализация – это реальная возможность для наших сел, поселков и городов значительно улучшить экономические показатели, инфраструктуру и свою конкурентоспособность. Несмотря на определенный скептицизм со стороны некоторых политиков, последние два года показали, что реформа децентрализации может быть успешно реализована, а её положительные результаты уже видно невооруженным взглядом.

Итак, децентрализации – быть! Главное – не останавливаться на достигнутом (*AgroPortal* (<http://agroportal.ua/views/blogs/detsentralizatsiya-realizatsiya-i-rezultaty/>). – 2016. – 20.05).

## Н. Мамченко, В. Хрипун, «Судебно-юридическая газета»: Судебная реформа в парламенте. Проект № 4180: суды – заложники амбиций реформаторов?

**В** последнее время часто возникает чувство, что судебная, исполнительная и законодательная власть существуют в параллельных мирах. Последние две ветви власти принимают законы и дают распоряжения, чтобы отчитаться перед иностранными партнерами. В суть того, как дальше реализуются принятые нормы, они не вникают, но часто сетуют, что отчитываться не о чем, потому что реализовать реформы им мешает судебная власть. При этом отдельные изменения постоянно являются предметом торга, суть которого сводится к желанию иметь как можно более мощные рычаги контроля над судебной системой.

Судебная реформа ведется уже в течение нескольких лет, и конца-края ей не видно. Причем волны реформирования идут одна за другой так быстро, что иногда неясно, успевают ли сами реформаторы осознать суть того, что они принимают, а потом критикуют. Так, согласно Закону «Об обеспечении права на справедливый суд», идет процесс квалификационного оценивания судей, но в Программе деятельности Кабмина, утвержденной 14 апреля с. г., предусмотрено поэтапное проведение «переаттестации» (дословно. – Прим. ред.) всех судей. Со стороны депутатского корпуса звучат заявления, что оценивание не имеет значения – нужно просто уволить всех судей и назначить новых. Если зайти на сайт Национального совета реформ и выбрать раздел «обновление судейского корпуса», увидим яркую цифру степени выполнения этой задачи – 0 %. При этом сама задача должна состоять из проведения оценивания судей вышестоящих судов: ВСУ, ВССУ, ВХСУ и ВАСУ – остальные суды не в счет.

Последнее поручение Премьер-министра В. Гройсмана министру юстиции П. Петренко – провести проверку так называемых «неправомерных» решений судей. Проверка

на проверку, после квалификационного оценивания – переаттестация? Эксперты удивляются: если власти неуютны действующие судьи, почему их просто не уволить, ведь здесь достаточно простой политической воли?

Амбиции превыше всего

Очередное испытание для Фемиды готовится в законопроекте № 4180 «О внесении изменений в некоторые законы Украины относительно усовершенствования отдельных положений законодательства по вопросам судостроительства и статуса судей». При этом последние заявления спикера Верховной Рады А. Парубия, который, в частности, обозначил, что проведение судебной реформы является одним из условий сотрудничества с МВФ, свидетельствуют, что данный законопроект могут принять впопыхах.

«Мы задолжали, упустили время, 2 месяца, когда у нас замедлились процессы, и теперь нам придется за май, июнь и первую половину июля наверстать его и принять много законопроектов, которые обусловлены нашим сотрудничеством с МВФ. Я убеждаю Президента и Премьер-министра и слышу от них согласие, что нам надо сделать все возможное, чтобы в кратчайшие сроки провести реформу судебной системы. В Верховной Раде есть потенциал принять эти законопроекты и даже до конца этой сессии выйти на изменения в Конституцию (ту часть, которая касается судебной реформы). Хотя бы в этой части мы должны показать результат. Потому что все наши реформы касательно полиции, антикоррупционной политики, в конце концов, доходят до судебной системы, где эти инициативы разваливают», – отметил он 6 мая.

Итак, по словам спикера, 15 июля – это крайний срок, до которого реформу должны принять. Аналогичное заявление А. Парубий сделал во время встречи с заместителем госсекретаря США В. Нуланд в конце апреля.

«Независимый» законопроект

Наше издание уже провело подробный анализ законопроекта «О внесении изменений в некоторые законы Украины относительно усовершенствования отдельных положений законодательства по вопросам судоустройства и статуса судей» (см. «Реформа от Совета» в № 9 от 7 марта 2016 г.). Одним из важных вопросов, на который гражданское и судейское сообщество не смогли найти ответ, был вопрос: «Откуда растут ноги» данного проекта?» Напомним, сначала текст проекта появился на сайте Совета по вопросам судебной реформы при Администрации Президента, однако в телефонном общении многие члены Совета заявили, что за такой текст они не голосовали. Впоследствии, 3 марта состоялось заседание Совета, где данный проект обсудили и высказали критические замечания представители судебной власти. Координатор Совета по вопросам судебной реформы и замглавы АП Алексей Филатов обещал их учесть, однако уже на следующий день, 4 марта в Верховной Раде был зарегистрирован документ с тем же содержанием (законопроект № 4180) под авторством народных депутатов.

«Дело в том, что я для себя не могу сделать правильный вывод, чей это законопроект. 4 марта на сайте Верховной Рады в разделе «Законотворчество» появился проект № 4180. Этот же проект еще в конце февраля был размещен на сайте Совета по вопросам судебной реформы. Насколько удалось узнать, в т. ч. из открытых источников, Совет не одобрял этот текст. Однако он является законодательной инициативой народных депутатов. Возникает вопрос: кто автор данного законопроекта в целом? Не отдельных его идей, а самого текста? Ведь он вносит десятки изменений в разные статьи. Откуда, как говорят, ноги растут?» – отметил на одном из мероприятий судья Львовского окружного административного суда В. Кравчук.

Ответ на поставленный вопрос «Судебно-юридическая газета» решила искать у А. Филатова. «Когда мы проводили заседание Совета по вопросам судебной реформы, поставили вопрос о том, что да, есть эти

вопросы. Пожалуйста, давайте сейчас их инвентаризируем, внесем предложения и будем выходить на то, чтобы синхронно с изменениями в Конституцию принимать законодательство, которое даст ответы на этот массив вопросов. Предложений было довольно много, и они были объединены в один законопроект. И мы этот законопроект вынесли на рассмотрение Совета. Этот же проект депутаты, которые были активными участниками этого процесса, внесли в Верховную Раду. Думаю, мы просто постараемся эти процессы синхронизировать. Если же будут какие-то серьезные изменения, возможно, мы найдем с депутатами общий язык, и проект будет перевнесен, а если будут такие изменения, которые подойдут для внесения ко второму чтению, они будут внесены как поправки. И где-то одновременно с Конституцией мы будем его принимать. Авторство, я думаю, здесь в последнюю очередь», – пояснил А. Филатов.

Однако, судя по отдельным фактам, замглавы АП не нужно искать общий язык с депутатами. В одном из последних интервью 6 мая А. Парубий заявил, что А. Филатов вместе с авторами законопроекта № 4180 (О. Сыроид, Л. Емцем, депутатами от БПП) входит в т. н. неформальную группу, которая занимается разработкой законопроектов, предшествующих принятию изменений в Конституцию. «Сейчас работает неформальная группа: представители Народного фронта, а именно Л. Емец, депутаты от БПП, «Самопомощи» в лице Р. Сидоровича и О. Сыроид и А. Филатов от Администрации Президента. Они сообща нарабатывают законопроекты, которые будут предшествовать внесению изменений в Конституцию», – подчеркнул спикер. Кроме того, 19 апреля на последнем заседании Национального совета реформ А. Филатов выступил с докладом «Судебная реформа: состояние внедрения и перспективе». Презентация его доклада опубликована на сайте Нацсовета (reforms.in.ua), где в разделе «Консолидация усилий и согласованные действия» сказано: «Верховной Раде – окончательно одобрить изменения в Конституцию и принять законопроект № 4180 с доработкой ко второму чтению».

Действительно, по сути, нет никакой разницы, кто является автором проекта. Важно лишь, что судьи в его разработке участия не принимали и смогли высказать свою точку зрения по поводу предлагаемых изменений лишь постфактум.

Впереди паровоза?

К слову, «синхронизация» в аспекте готовящихся изменений очень важна. В частности, сейчас Высшая квалификационная комиссия судей обсуждает вопрос проведения конкурса на занятие вакантной должности судьи в Верховном Суде Украины. Как отметил председатель комиссии С. Козьяков, необходимо как можно скорее провести конкурс в ВСУ, учитывая чрезвычайную важность работы полного состава Суда для устойчивого развития судебной системы Украины и большое количество вакансий. Также он выразил мнение о необходимости привлечения к подготовке конкурса Совета судей Украины и обсуждения кандидатур в широких профессиональных кругах ассоциаций судей, других профессиональных объединений юристов, в т. ч. с помощью юридических средств массовой информации.

Вместе с тем законопроектом № 4180 предусмотрены вообще другие требования к судьям ВСУ. Предлагается, в частности, специальная процедура назначения впервые судей апелляционных, высших и Верховного Суда Украины: кандидатами могут быть не только судьи, имеющие стаж работы пять лет, но и адвокаты и ученые, которые судьями никогда не были. Как отмечают неофициально источники в ВККС, у комиссии могут возникнуть сложности с проведением конкурса на замещение вакантных должностей судей ВСУ и последующим наполнением состава Суда. «Не исключено, что законопроект № 4180 будет принят в скором времени, и тогда все будет по-другому, изменятся и правила доступа к должности судьи ВСУ. Более того, неясно, что будет дальше с высшими специализированными судами. Может получиться так, что все-таки будет принято решение их упразднить, и тогда встанет вопрос о наполнении состава

Верховного Суда, например, до того количества, которое было на момент судебной реформы 2010 г. Это значит, что нужно будет проводить конкурс на замещение не 13–14, а десятков судей», – отмечает источник «Судебно-юридической газеты».

В целом, расширение круга потенциальных кандидатов в ВСУ можно рассматривать как положительный момент. Но возникает вопрос: почему выбор пал именно на представителей адвокатуры и ученых? Более того, законопроект определяет, что адвокат должен иметь опыт профессиональной деятельности именно по осуществлению представительства в суде и/или защите от уголовного обвинения как минимум 10 лет. Но каким образом он может это подтвердить? При этом специальная процедура назначения судей не предусматривает их подготовки. Получается, чтобы занять должность судьи первой инстанции, нужно пройти подготовку даже при наличии опыта работы, а чтобы стать судьей апелляционного, высшего и Верховного Суда – нет.

Понятно, что такая специальная процедура призвана утолить кадровый голод, который скоро наступит в судебной системе, когда у более чем 1000 судей не будет полномочий. Если будут восстановлены гарантии судьям, которые имеют право на отставку, уйти в отставку, по подсчетам экспертов, могут почти 3 тыс. судей. Кто захочет прийти на их должности? Или вознаграждение в размере 12 тыс. грн устроит, например, профессионального адвоката?

Кроме того, готовятся изменения в Закон «О Высшем совете юстиции». 13 мая состоялось первое заседание рабочей группы с участием представителей ВСЮ, ВККС и ССУ во исполнение Стратегии реформирования судоустройства, судопроизводства и смежных правовых институтов на 2015–2020 гг., одобренной Указом Президента от 20.05.2015. Цель ее деятельности – подготовка предложений о внесении изменений в Закон о ВСЮ и других нормативно-правовых актов, учитывая проект Закона «О внесении изменений в Конституцию Украины (относительно правосудия)» № 3524.

Действительно, по логике процедуры внесения изменений в Основной Закон



Украины, эти изменения должны быть окончательно одобрены парламентом в ближайшее время. А в случае их реализации появится такой орган, как Высший совет правосудия; возрастет возрастная ценз, необходимый для занятия должности судьи; увеличатся требования о наличии стажа в области права; судьи сразу будут назначаться бессрочно; Верховная Рада будет отстранена от процедуры избрания судей. Однако все указанные конституционные новеллы, предусмотренные в проекте предложенных Президентом конституционных изменений, в законопроекте № 4180 не учтены. В случае положительного голосования по законопроекту № 3524 необходимо будет вносить на рассмотрение парламента проекты новых законов «О судеоустройстве и статусе судей», «О Высшем совете правосудия», о внесении изменений в другие акты законодательства в этой сфере, которые детализировали бы новые конституционные предписания.

Возникает вопрос: почему первоочередной задачей является принятие законопроекта № 4180, а не изменений в Конституцию? Не является ли этот проект «страховкой» на случай провала голосования за внесение поправок в Основной Закон? «У меня была долгий разговор с О. Сыроид и Р. Сидоровичем. Я ставил им вопрос, возможно ли набрать большинство при голосовании за изменения к Конституцию. И они подтвердили, что может выйти на 300 голосов. Мы договорились, что сделаем все возможное, чтобы выйти на этот результат, – рассказал А. Парубий. – Самая сложная точка в переговорах с депутатами – переходной период в 2 года (остается переходной период, в течение которого Президент еще будет иметь право переводить судей из одного суда в другой, но через 2 года после вступления закона в силу делать это будет уже Высший совет правосудия. – Прим. ред.). Многие политические силы остерегаются, что за эти 2 года, пока не будет введена норма о самоуправлении судей, одна из ветвей власти может расставить своих людей и тем самым влиять на судебную систему. И те законы, которые сейчас готовятся (имеется в виду законопроект № 4180. – Прим. ред.) –

это предостережение для того, чтобы этого не случилось, чтобы переаттестация проводилась независимой комиссией, чтобы она имела существенное влияние и общественности, и депутатов Верховной Рады».

Совет судей прошелся по реформе

Законопроект № 4180 не остался незамеченным в судебных коллективах – Верховный Суд Украины в своем заключении указал, что он нуждается в существенной доработке, а судьи других судов подвергли его жесткому анализу. Совет судей Украины в ходе краткого обсуждения 8 апреля также не поддержал инициативу народных депутатов. Как отметила председатель ССУ В. Симоненко, несмотря на ряд отдельных положительных предложений, в целом проект является «недопустимым». «Цель законопроекта состоит в массовом увольнении судей, “усовершенствовании” органов судейского самоуправления путем отстранения их от процедуры оценивания судей, привлечения общественности для работы в органах судебной власти», – заявила она. Замечания у ССУ вызвало и предложение провести конкурсы на должности в вышестоящие суды между действующими судьями и людьми, которые никогда ранее в суде не работали.

Предсказуемо возникли вопросы к практике полного декларирования доходов судей, их родственников, а также всех родственных связей. Напомним, законопроектом предлагается установить два вида дополнительного декларирования судей: право родственных связей и декларация добросовестности. Эти декларации будут публично доступными, а судьи будут привлекаться к дисциплинарной ответственности, если они не будут поданы или будут поданы с опозданием. Возникает вопрос, насколько эти нововведения эффективны на практике, ведь судьи уже давно ежегодно подают декларации о доходах и имуществе, в т. ч. и членов своих семей. Большие вопросы возникли и к намерению создать местные окружные суды вместо обычных районных.

Помимо этого, для судей осталось непонятным, почему из требований к



кандидатам на должности членов ВККС и ВСЮ исчез стаж работы судьей более 15 лет. Вместо этого предлагается открыть доступ в эти квалификационно-дисциплинарные органы судьям, избранным на должности бессрочно, и судьям в отставке, но без учета их стажа. «Это неправильно. Значительный профессиональный опыт у судей должен быть, ведь ВСЮ рассматривает дела и по судьям высших судов. Будет странно, если судьи со стажем всего несколько лет будут рассматривать дела судей высших специализированных судов и Верховного Суда. Это не повысит авторитет ВСЮ и ВККС», – отметила глава ССУ. Неуместной считает норму законопроекта о том, что членом ВСЮ может стать судья без стажа на должности судьи более 15 лет, и председатель Высшего совета юстиции И. Бенедисюк. «Мне кажется, для того, чтобы принимать решения о карьерной судьбе судьи (ведь в будущем, как вы знаете, ВСЮ станет тем органом, который будет принимать окончательные решения об увольнении или переводе судей), членами ВСЮ должны быть не просто квалифицированные юристы с высшим образованием или научной степенью, а опытные люди, и в профессиональной карьере в том числе», – подчеркнул он.

Особое негодование ССУ вызывает намерение авторов законопроекта исключить этот орган судейского самоуправления из процедуры согласования будущих процедур квалификационного оценивания судей и отбора кандидатов на судейские должности. Это, по мнению Совета, полностью противоречит выводу Консультативного совета европейских судей № 17, касающемуся оценивания судей и судов. «Отстранение ССУ от этих процедур является нарушением всех стандартов стран ЕС, согласно которым участие в разработке процедуры и критериев оценивания органов судейского самоуправления является обязательным. Это неправильно», – считает В. Симоненко. Примечательно, что многие судьи восприняли попытку отстранить ССУ от процедуры разработки документов для оценивания как наказание за долгое согласование порядка и методологии

первичного квалификационного оценивания в 2015 г., что привело к его значительной задержке. Вызвало недовольство и намерение законодателей устранить возможность ССУ влиять на Государственную судебную администрацию. «Непонятно, что в таком случае ССУ будет контролировать, и на что будет влиять», – посетовала глава Совета.

Член ССУ, судья Киевского окружного административного суда А. Волков представил развернутую критику законопроекта. Он достаточно жестко раскритиковал его положения, фактически охарактеризовав их как дискриминационные для судебного корпуса. Предлагаемая новая практика дисциплинарного процесса в отношении судей была названа инквизиционной и отменяющей соревновательный процесс в дисциплинарном производстве. Пока что ССУ воздержался от каких-то решительных резолюций и публичных заявлений, решив, что необходимо провести обсуждение законопроекта в судах, однако нетрудно предсказать, что реакция судейского сообщества на комплекс предложенных изменений будет негативная.

Отметим, что законопроектом также предлагается ограничить основания для обжалования решений ВСЮ об отказе во внесении Президенту представлений о назначении кандидатов судьями исключительно нарушением определенного законом порядка назначения на должность судьи. Авторы законопроекта предлагают предоставить выводу ВСЮ по поводу соответствия кандидата критериям добросовестности или профессиональной этики статус окончательного – решение об отказе во внесении Президенту представления о назначении кандидата судьей по этим основаниям судебному обжалованию не подлежит. Причем не требуется даже установление соответствующего факта. Выводам ВККС относительно профессиональной карьеры судьи авторы проекта также предлагают предоставить статус окончательных, ведь принятые комиссией решения подлежат судебному обжалованию только в части соблюдения процедур, а не сути сделанных выводов.

Еще один нюанс: в случае обжалования решения ВККС по результатам проведения первичного квалификационного оценивания, а также принятых на его основании решений ВСЮ Президентом, парламентом проектом предлагается, чтобы такие дела рассматривались судом в составе судей, которые прошли процедуру первичного квалификационного оценивания. Отличный способ сделать обжалование вообще невозможным – отложить квалификационное оценивание судей ВАСУ на неопределенный срок. Не реакция ли это на отмену ВАСУ некоторых решений ВККС и ВСЮ и не способ ли избежать судебного контроля?

Отметим, что такие положения также вызывают критику у судей. Как отмечает председатель Высшего административного суда Украины А. Нечитайло, «квалификационное оценивание судей ВАСУ и других высших спецсудов пока действительно отложено из-за того, что определенные законодателем сроки закончились, и для проведения оценивания необходимо новое законодательное регулирование. Как быстро будет решаться этот вопрос, неизвестно, и такая ситуация может помешать своевременному рассмотрению дел по обжалованию решений ВККС в случае принятия изменений, предложенных авторами законопроекта. Таким образом, эта сфера правоотношений останется без всякого судебного контроля, что может иметь негативные последствия как для судей, несогласных с определенными решениями ВККС, так и для международного имиджа нашего государства». Что касается Верховного Суда Украины, то там считают, что отдельные положения предложенных законопроектом

изменений содержат существенные риски ослабления независимости судебной власти, закладывают неоднозначные новации и не согласуются с общепризнанными международными стандартами.

Как указано в пояснительной записке к законопроекту № 4180, его целью является обеспечение принципов открытости и прозрачности деятельности судей. Однако исходя из огромного количества замечаний и несогласованностей, возникает вопрос: насколько качественным может быть проект, принятый парламентом на скорую руку?

#### Европейский опыт

«Что касается испытательного срока, он должен быть обязательно. Скажем, судья избирается, становится молодым судьей. И здесь есть одно “но” – три года испытательного срока. Если он не показывает себя как хороший судья, его судьей не назначают, потому что этот статус дается один раз и на всю жизнь. Кроме того, если он выдерживает испытательный срок, его назначают судьей, выбирают, он первые пару лет не судит единолично. Если это уголовный судья, он работает в так называемой уголовной палате, где решения выносят три профессионала. Как правило, два из них имеют опыт, а молодой выступает больше как наблюдатель. И только если молодой судья хорошо прошел эти 4–5 лет, он получает право вершить правосудие единолично. К этому моменту ему уже за 40, если он особо талантливый, 35, но не меньше. То есть прежде, чем мы пускаем судей к людям, они должны повзрослеть. Чтобы не было неправильного решения, которое может быть фатальным», – федеральный судья в отставке Г. Веллинг (Германия).

### КОММЕНТАРИЙ ЭКСКЛЮЗИВ

#### *Анализ по международным стандартам*

*Т. Васильченко, судья Хозяйственного суда Киева*

– В п. 10 Основных принципов независимости судей, одобренных резолюциями 40/32 и 40/146 Генеральной Ассамблеи ООН от 29 ноября и 13 декабря

1985 г., определено, что лица, отобранные для судебных должностей, должны иметь высокие моральные качества и способности, а также соответствующую условиям отбора квалификацию в области права. Метод подбора судей должен обезопасить от назначения их по неправомерным мотивам. При подборе судей

не должно быть дискриминации в отношении определенного лица по признакам расы, цвета кожи, пола, религии, политических и иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного состояния и пр. Аналогичные требования содержатся и в рекомендации (2010) 12 Комитета министров Совета Европы государствам-членам относительно судей (п. 45). В Монреальской универсальной декларации о независимости правосудия (Монреаль, 1983) определено, что кандидаты на должности судей должны быть честными и способными людьми, имеющими хорошую подготовку по праву. Они имеют равные права доступа к должностям в суде (п. 9).

Исходя из указанного, предложенные изменения в части расширения круга кандидатов на должности судей высших инстанций являются спорными. Тем более нелогичным кажется то, что к кандидатам в суды первых инстанций предъявляется требование пройти специальную подготовку, которая включает теоретическое и практическое обучение в Национальной школе судей, а для кандидатов в суды высших инстанций, которые должны проверять решения местных судов на предмет их соответствия законодательству Украины и материалам дела, такие требования отсутствуют.

В Европейской хартии о статусе судей (1998) определено, что законом должно предусматриваться обеспечение надлежащей подготовки кандидатов, отобранных для эффективного выполнения обязанностей судьи (п. 2.3). В пояснительной записке к Хартии указано, что характер обязанностей судьи является таким, для которого «абстрактной» проверки способности к занятию должности недостаточно. Кандидаты, избранные для выполнения обязанностей судей, должны проходить соответствующий курс специальной подготовки (п. 2.3).

Вызывает беспокойство и существенное сужение оснований для судебного обжалования решений ВККС и ВСЮ, несмотря на то, что Конституция не допускает определения специальных оснований для обжалования решений отдельных органов.

В п. 41 заключения № 17 (2014) КСЕС отметил, что все процедуры индивидуального оценивания должны предоставлять судьям возможность высказывать свое мнение относительно собственной деятельности и ее оценивания. Любая процедура должна предоставлять им возможность обжаловать результаты оценивания в независимых органах или в суде. Судья, которого оценивают, должен иметь эффективные правовые средства обжалования неудовлетворительных результатов оценивания. Чем серьезнее результаты оценивания для судьи, тем важнее такие права на эффективный пересмотр, отмечает КСЕС. А значит, исключение права на обжалование решений ВККС по мотивам их принятия является неприемлемым.

Сомнительны и предложенные изменения о праве ВККС на открытие дисциплинарного производства по собственной инициативе. В п. 17 Основных принципов независимости судей, одобренных Генеральной ассамблеей ООН, определено, что обвинение или жалоба, поступившие на судью в ходе выполнения им профессиональных обязанностей, должны быть безотлагательно и беспристрастно рассмотрены согласно соответствующей процедуре. Судья имеет право на ответ и справедливое разбирательство. Решения о дисциплинарном наказании, отстранении от должности или увольнении должны быть предметом независимой проверки. При этом дисциплинарное производство должен проводить независимый орган или суд с предоставлением гарантий справедливого судебного разбирательства и права на обжалование решения и наказания (п. 69 рекомендаций Комитета министров Совета Европы № 12 и п. 6 Великой хартии судей (основополагающие принципы) КСЕС). А в п. 26 Киевских рекомендаций ОБСЕ о независимости судебной системы (Киев, 2010) указано, что органы, рассматривающие дела о привлечении судей к дисциплинарной ответственности, не могут инициировать такие дела или иметь среди своих членов лиц, которые могут их инициировать.

Кроме прочего, в проекте предлагается превратить районные и городские суды в

окружные без установления каких-либо гарантий для судей, которые работают в этих судах. В то же время, в Монреальской универсальной декларации о независимости правосудия указано, что роспуск суда не должен влиять на судей, работающих в нем. В таком случае они обязательно должны быть переведены в другие суды того же уровня (п. 31).

Учитывая изложенное, можно сделать вывод, что предложенный законопроект «О внесении изменений в некоторые законы Украины относительно усовершенствования отдельных положений законодательства по вопросам судоустройства и статуса судей» содержит определенные риски для независимости суда и требует доработки. Хотелось бы, чтобы при разработке таких проектов учитывались выводы КСЕС (№ 3) о том, что необходимо, чтобы с судьями можно было проводить консультации, и чтобы они имели возможность принимать активное участие в подготовке законодательства относительно их статуса и функционирования судебной системы в целом (п. 34).

#### **А. Василенко, член Высшей квалификационной комиссии судей**

– Практика декларирования родственных связей существует во многих странах. Мы изучали литовский опыт. В Литве есть декларации не только родственных связей, но и так называемых интересов судьи. Судья, как и любой другой государственный служащий, декларирует свои родственные связи и то, что может вызвать конфликт интересов. Указывает даже, что он ходит в какую-то определенную церковь, к определенному священнику или является членом какого-то клуба филателистов. Судья даже может указать, например, что он является фанатом определенного футбольного игрока, хотя видел его только по телевизору. Правда, указывать именно такие вещи – дело добровольное, а вот родственные связи указывать нужно обязательно.

Положительный момент такого декларирования состоит в том, что судья сам себя страхует от возможных обвинений в предвзятости. Если все знают о какой-то его конкретной связи или особом отношении

к определенному лицу, могут возникнуть сомнения в его непредвзятости. Но основное в литовской системе то, что там не просто проводится декларирование – данные таких деклараций идут в автоматизированную систему распределения дел. Это значит, что дела с возможным конфликтом интересов автоматически к такому судье не попадают, и судьям не нужно заявлять самоотводы. Мы пока делаем только первый шаг к такой системе, и как это будет работать у нас на практике, сказать пока сложно. В принципе, я считаю, что это путь правильный, хотя какую нагрузку такое нововведение даст на Комиссию и другие государственные органы, которые должны будут это все проверять, учитывать, можно только представить.

#### **В. Симоненко, председатель Совета судей Украины**

– Некоторые из новаций нужны судебной системе. Усовершенствуются процедуры в ВККС, предусмотрено улучшение материально-технического обеспечения... В целом, есть отдельные хорошие предложения. Однако в целом складывается впечатление, что основная задача законопроекта состоит в массовом увольнении судей и отстранении органов судейского самоуправления от квалификационного оценивания судей и согласования количества судей в судах общей юрисдикции. Это противоречит всем европейским стандартам, согласно которым участие органов судейского самоуправления в разработке процедуры и критериев оценивания является обязательным.

#### **А. Волков, судья Киевского окружного административного суда, член ССУ**

– Сложно понять, какая цель у этого законопроекта. Если обобщить все, что там написано, получается, что цель состоит именно в том, чтобы создать дискриминационные, невозможные условия для работы действующих судей. Возникший кадровый голод предлагается ликвидировать максимальным снижением планки требований для новых судей в апелляционную, кассационную инстанции и



Верховный Суд. Видимо, это нужно для того, чтобы судьями могли стать адвокаты и ученые. Однако сомнительно, что успешные адвокаты и ученые пойдут работать на 13 минимальных зарплат, чтобы сделать успешную карьеру в суде. Скорее всего, в суды пойдут работать не такие уж успешные и квалифицированные специалисты и даже неудачники, не нашедшие себя в адвокатской деятельности. Что касается предложения создать местные окружные суды вместо районных, то если это будет сделано, появятся основания для тотального увольнения судей и работников аппарата судов. Разве сегодня нельзя просто укрупнить суды? Такие примеры уже есть, проблем тут нет. Но предлагается именно создать повод для ликвидации судов и увольнения судей. При этом Совет судей отстраняется от процедуры определения количества судей в новых судах, это остается прерогативой ГСА.

Возникают вопросы и к декларированию, например, к декларированию родственных связей. Такая информация уже есть в наших декларациях, но законодатели хотят ввести уничижительную процедуру, чтобы судьи писали такую информацию, и она затем публиковалась. Позитив от этого сомнительный, зато появляются риски криминального влияния на судей. Что касается декларации об имуществе, так она есть и сейчас.

Непонятно, какую роль должен будет выполнять Общественный совет добросовестности. Может получиться так, что произойдет подмена работы ССУ по ряду вопросов. Непонятно, какие будут критерии для отбора членов в этот совет, какие у них будут права и ответственность. Один активист мне как-то заявил, что их организация может создать проблемы любому судье. Сейчас общественная активность – это во многом бизнес.

Несмотря на некоторые позитивные моменты, законопроект № 4180 в целом является неприемлемым. Настоящая судебная реформа должна состоять не в том, что предлагает законопроект, а в улучшении качества работы судебной системы: прекращении судебной волокиты, быстром рассмотрении

дел, совершенствовании судебной практики, улучшении доступа к правосудию.

### **С. Козьяков, председатель Высшей квалификационной комиссии судей**

– С учетом того, что Верховный Суд является вершиной судебной системы и местом, где окончательно решаются судебные споры, на рабочем совещании 5 мая мы решили, что будет объявлен конкурс на занятие вакантных должностей судей ВСУ. Сейчас в Суде работают 35 судей из 48, а со временем их число может еще уменьшиться.

Каких-то четких критериев для занятия вакантных должностей пока нет, они еще будут выписаны в соответствующем законе и положении о порядке проведения конкурса. Такое положение будет утверждено до конца мая. Внимание будет обращать не только на профессиональные, но и на моральные качества судей. Будет использован опыт стран, где внедрены самые высокие стандарты работы Верховных Судов – США, Канады, Германии, Великобритании, Польши, Сингапура. В этих странах высокие и жесткие стандарты доступа к юридической профессии как таковой. Например, в Верховном Суде Сингапура есть судьи, которые, помимо своих учебных заведений, обучались в США, Франции или Великобритании, а трое его судей ранее работали генеральными прокурорами Сингапура.

Мы будем выбирать судей ВСУ, исходя, прежде всего, из наших реалий. Будут предусмотрены консультации с Верховным Судом Украины, Советом судей Украины, гражданскими объединениями юристов и судей, странами-донорами – США и странами ЕС. Какого-то согласования кандидатур на должности судей с руководством ВСУ действующее законодательство не предусматривает, хотя консультации по процедуре конкурса будут проведены. Кстати, пока мы выходим из условий действующего законодательства, поэтому конкурс будет проводиться только среди судей.

Прошу обратить внимание, что у нас очень плотный график работы. В 2013 г. ВККС



провела 102 засідання, в 2015 – 153, а тільки в апрелі 2016 г. – 42. Іноді в день у нас проходять три засідання в різних процедурах. Для проведення конкурсу нам потрібно знайти вільне час. К тому ж ми не знаємо, скільки судей подадуть документи для участя в конкурсі – може бути 20 претендентів, а може 200 і більше.

**К. Красовський, секретарь Совета по вопросам судебной реформы, руководитель главного департамента правовой политики Администрации Президента**

– Данный законопроект разработан в рамках Совета по вопросам судебной реформы. Народные депутаты, которые являются членами этого совета, подали его в Верховную Раду. Законопроект № 4180 разрабатывался в рамках действующей Конституции. Если его принимать после, соответственно, его необходимо дорабатывать. Но в принципе, сами идеи, которые заложены и в изменениях к Конституции, и в законопроекте № 4180, совпадают. Это те же процессы, которые базируются на стратегии развития судебной реформы, реформировании системы правосудия, судостроения и смежных правовых институтов.

Я думаю, у судей возникают замечания из-за некоторого недопонимания или, скажем так, из-за того, что они включились в процесс позже, когда законопроект уже появился. Я принимал участие в круглых столах, которые проводили судейские ассоциации, и могу отметить, что когда начинаешь объяснять те или иные нормы, включенные в законопроект, судьями все воспринимается по-другому. Есть некоторая оппозиция к тем или иным новеллам, но путем дискуссии можно достичь компромисса. Вопрос в том, что «нельзя доверять генералам реформирование армии». Есть специальный орган при Президенте – Совет по вопросам судебной реформы, состав которого сбалансированный, в него входят и народные депутаты, и представители судейского корпуса. Хотя это не означает, что никто не может высказать свое мнение, и если с народными депутатами будет достигнут некий

компромисс, так оно и будет. Это уже вопрос самого законодательного процесса.

**С. Алексеев, зампреда Комитета ВР по вопросам правовой политики и правосудия**

– Законопроект № 4180 уже прошел обсуждение на Совете по вопросам судебной реформы, было учтено много пожеланий. О перспективах принятия этого проекта парламентом говорить пока рано – все будет зависеть от того, как он пройдет обсуждение на профильном комитете ВР. Я знаю, что к нему есть определенные вопросы, есть дискуссия относительно его положений. Думаю, что на заседаниях комитета дискуссия по законопроекту будет жаркой. Я знаю мнение представителей судебной власти, знаю, что они будут нам оппонировать. Возможно, в проект будут внесены поправки. Пока он не предусматривает изменений в Конституцию, в этом нет необходимости.

**Т. Суярко, член Совета судей Украины, судья Хозяйственного суда Харьковской области**

– Законопроект № 4180, по моему мнению, содержит много рисков. Несмотря на то, что у Совета судей Украины и так нет полномочий для реализации возложенных на него задач, в частности отстаивания независимости судей и самостоятельности судов, законодатель не остановился «на достигнутом», забывая, что судебная власть является самостоятельной ветвью власти. Согласно проекту, ССУ уже не будет согласовывать количество судей в судах общей юрисдикции. Судейское сообщество обеспокоено – не является ли это реакцией на жесткую позицию ССУ о невозможности сокращения количества судей в судах общей юрисдикции в то время, когда в Украине показатель количества судей на количество населения является среднеевропейским, а нагрузка на украинского судью иногда составляет более 2000 дел в год? Возможность регулировать количественный состав судей в судах без участия судов – это реальный механизм притеснения независимости судебной системы.

Согласно проекту «О внесении изменений в некоторые законы Украины относительно усовершенствования отдельных положений законодательства по вопросам судоустройства и статуса судей», ССУ исключается также как субъект из процедуры согласования порядка проведения экзамена и методики установления его результатов, порядка и методологии оценивания и самооценивания судьи. Неужели это реакция на то, что ССУ не сразу согласовал методологию оценивания, на основании которой сейчас проводится оценивание, а пытался привести ее в соответствие с европейскими стандартами? Кстати, более 150 замечаний Совета были учтены ВККС. Кроме того, предлагается не учитывать мнение высшего органа судейского самоуправления при формировании судейского досье: законопроект исключает норму об утверждении ССУ положения о порядке ведения судейского досье.

#### Судейское самоуправление в других странах

Во Франции во всех вопросах законодательства, которое разрабатывается

правительством, ничто не может противоречить рекомендациям Государственного совета. О большом уважении со стороны правительства к последнему свидетельствует следующий факт: в случае, когда правительство не прислушается к советам Государственного совета при разработке определенных регламентов, новый законодательный акт может быть обжалован в суде заинтересованной стороной, и только в компетенции Государственного совета находится решение данного спорного вопроса, результатом чего может стать отмена регламента.

Судейская конференция в США вносит предложения по законопроектам, которые могут повлиять на судебную систему, по обеспечению единства судебных процедур и результативности судопроизводства, относительно полномочий на решение этических и дисциплинарных вопросов.

В Болгарии поправки, которые вносятся в закон о судах, всегда или иницируются советом, или согласуются с ним (*Судебно-юридическая газета* (<http://sud.ua/newspaper/2016/05/16/90582-reforma-vprikhakh>). – 2016. – 16.05. – № 18 (336).

## А. Онищенко, ДЕЛО.ua: Судебная реформа: люстрация VS аттестация Почему массовые увольнения судей – не выход

Как говаривал живой классик афоризмов Борис Крутиер: «Все на выборы из двух зол». Вот и мы, который раз реформируя судебную систему (или создавая видимость реформ), пытаемся из двух несовершенных путей ее очищения выбрать наиболее совершенный. Выбор дается с трудом, с учетом «отягощающих» обстоятельств, главное из которых – кадровый дефицит, имеющий как количественную, так и (что в разы страшнее) качественную составляющую. По данным председателя Совета судей Украины В. Симоненко, 40 % судейского корпуса (2700 судей) – это так называемые «судьи-пятилетки», назначенные на первый пятилетний срок и не имеющие значительного опыта

работы.

Теперь представим себе, что в результате люстрации/аттестации часть судей будет заменена на новых, вообще не имеющих опыта работы. На выходе будем иметь резкое падение качества принимаемых решений, увеличение количества отмененных судебных актов, что, безусловно, не будет способствовать реальному и эффективному выполнению судами своей основной функции.

Другой аспект проблемы реформирования судебной системы это обеспечение реальной независимости судей. Во все времена такие процессы происходили под лозунгами укрепления независимости судебной власти, обеспечения верховенства права, соблюдения

принципа справедливости принимаемых решений и даже, в последнее время, под таким новым термином как «добросовісність». Хотя как людям в системе – то есть судьям – так и гражданам, работающим с системой (прокурорам, адвокатам, юрисконсультам, просто «небайдумим громадянам», регулярно посещающим судебные заседания), абсолютно понятно, что реформаторские порывы любой власти направлены в конце концов лишь на сохранение и укрепление своего контроля над судами. Отсюда вывод: независимые и сильные суды не нужны никому, значительно удобнее – ручные, подконтрольные и лояльные. Властная система координат иного не предполагает. Как результат, появление и сохранение до сего времени института «смотрящих» и «кураторов», контролирующих работу судов и оберегающих ее от проявления любого инакомыслия.

Избавит ли люстрация или аттестация судей систему от контроля? Уверен, что нет, но предложенные изменения в Конституцию, касающиеся системы правосудия (законопроект № 3524, успешно прошедший в парламенте первое чтение), хотя бы запустят этот процесс, постепенно уводя судебную систему из-под власти президента и парламента. Функции назначения, увольнения и привлечения судей к ответственности будут переданы Высшему Совету правосудия, что с точки зрения становления реальной, а не декларативной независимости судей будет правильно и оправданно. Роль президента в процедуре назначения судьи должна сводиться к техническому подписанию указа. Если указ не подписывается в установленный законом срок (чему в украинской истории имеется масса примеров), решение Высшего Совета правосудия о назначении судьи должно вступать в силу автоматически. Считаю, что именно такая конструкция минимизирует возможные злоупотребления в этой сфере. К сожалению, данная мысль в законопроекте отражения не нашла.

И все же: аттестовать судей или уволить всех? На мой взгляд – первое, хотя ни тот, ни другой процесс к консенсусу в обществе не приведет. Недовольные будут всегда.

Одни из них – консервацией существующей коррумпированной системы в результате аттестации, другие – неизбежным существенным падением качества правосудия или даже коллапсом третьей ветви власти в целом в результате полной люстрации всех существующих судей и их замещением новыми. Не факт, что лучшими.

Среди аргументов в пользу аттестации я бы выделил следующие:

Нельзя уволить всех, только исходя из периода времени, в котором им довелось работать судьями. Это, как минимум, глупо.

Система фильтров для очищения системы изнутри должна существовать и быть эффективной, в связи с чем квалификационное оценивание, проверка психологической и морально-этической способности осуществлять правосудие, а также анализ доходов и затрат судьи и его семьи весьма оправданы.

Аттестации не следует бояться. Заложенные в ней принципы в целом являются объективными, критерий профессионализма – основной, это правильно и справедливо. Учет имущественного состояния судьи, исходя из данных деклараций и сведений НАБУ, – мера вынужденная и необходимая. Судьям, не способным подтвердить источники своих доходов, не место в системе. Это очевидно и сомнению не подлежит, в противном случае коррумпированность судей остается безнаказанной, а значит усугубляется.

Из практики прохождения судьями апелляционных судов аттестации отмечу, что последние к ней в целом готовы. Осознание ее необходимости проникло в судейские ряды, и это уже шаг вперед. Общество сыто по горло затянувшимся донельзя процессом реформирования с акцентом на слове «процесс». Людям нужен результат – справедливое, не коррумпированное и доступное правосудие. И задача реформы – его обеспечить независимо от инструментария, которыми люстрация и аттестация, по своей сути, являются (*ДЕЛО. ua* ([http://delo.ua/ukraine/sudebnaja-reforma-ljustracija-vs-attestacija-316181/?supdated\\_new=1463827370](http://delo.ua/ukraine/sudebnaja-reforma-ljustracija-vs-attestacija-316181/?supdated_new=1463827370)) © *delo.ua*). – 2016. – 28.04).

## ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ, ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ, ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Президент України П. Порошенко обіцяє сприяти прискоренню процесу внесення відповідних змін до Конституції України, необхідних для створення кримськотатарської національно-територіальної автономії. Про це він сказав під час вечора-реквієму в Національній опері України в Києві 18 травня, повідомляє проект Радіо Свобода, сайт Крим.Реалії.

«Ми усвідомили необхідність створення кримськотатарської автономії з умовою дотримання прав українців, росіян та інших етносів. Ми внесемо зміни в розділ АРК Конституції України, врахуємо право на самовизначення кримських татар. Я звернуся до Конституційної Комісії з проханням створити найближчим часом робочу групу з підготовки відповідних змін», – сказав П. Порошенко.

Напередодні голова Меджлісу кримськотатарського народу Р. Чубаров заявив, що очікує внесення змін до Конституції України з закріпленням права на самовизначення кримськотатарського народу у складі України після деокупації Криму.

У липні 2015 р. Президент України П. Порошенко заявив про необхідність закріпити в Конституції України положення про національну автономію кримських татар у Криму. Він також закликав народних депутатів підтримати відповідні зміни до Конституції країни.

Верховна Рада України офіційно оголосила 20 лютого 2014 р. початком тимчасової окупації Криму і Севастополя Росією. 7 жовтня 2015 р. Президент України П. Порошенко підписав відповідний закон. Міжнародні організації визнали окупацію і анексію Криму незаконними і засудили дії Росії. Країни Заходу ввели низку економічних санкцій. Росія заперечує окупацію півострова і називає це «відновленням історичної справедливості» (*Радіо Свобода* (<http://www.radiosvoboda.org/content/news/27743160.html>). – 2016. – 18.05).

Верховна Рада має проголосувати за зміни до Конституції у частині правосуддя до липня цього року. Про це сказав голова парламенту А. Парубій на Міжнародній конференції «Україна – ЄС: перетворюючи виклики на можливості», передає кореспондент УНН.

«Нам необхідно завершити судову реформу до липня. Я вважаю, це надзвичайно важливою межею для української держави», – наголосив він.

На думку А. Парубія, без проведення судової реформи, всі інші реформи будуть провалюватися на порозі корупційних судів (*УНН* (<http://www.unn.com.ua/uk/news/1572685-parlament-maye-ukhvaliti-zmini-do-konstitutsiyi-u-chastini-pravosuddya-dolipnya-a-parubiy>). – 2016. – 20.05).

Міністр юстиції П. Петренко пропонує під час проведення судової реформи залучати до процесу іноземних суддів. В ефірі «Радіо Свобода» він сказав, що судову реформу, яка буде включати конкурсні відбори і тестування, планують проводити два роки. Згідно з концепцією, на даний час пропонують прийняти пакет проміжних законів і сформувані спеціальні суди. «Є така пропозиція, що на цей період часу ми зробили спеціалізовані антикорупційні суди, які розслідували б справи, підвідомчі НАБУ, і комерційні суди з залученням іноземців. За бажанням сторони можна буде тоді залучати до судового процесу іноземців, арбітрів для того, щоб отримати більший рівень легітимності цього рішення. На період, поки ми не переважимо нашу національну судову систему», – сказав П. Петренко (*Дзеркало тижня* ([http://dt.ua/UKRAINE/ministr-yusticiyi-zaproponuvav-zaluchati-v-ukrayinu-suddiv-z-zakordonu-206578\\_.html](http://dt.ua/UKRAINE/ministr-yusticiyi-zaproponuvav-zaluchati-v-ukrayinu-suddiv-z-zakordonu-206578_.html)). – 2016. – 23.04).

Не раніше ніж через три або й п'ять років ми зможемо побачити поліпшення якості правосуддя в Україні. А формування ефективної судової системи триватиме п'ять-сім років.



Таку думку висловив 6 травня під час інтерв'ю-прес-конференції на тему: «Дисциплінарна відповідальність та її наслідки для суддів-порушників у Львівській області», яка відбулася у Львівському прес-клубі, член Вищої ради юстиції, доктор юридичних наук, професор А. Бойко.

«Відчувається активний опір самих суддів щодо реформування. Це, на превеликий жаль, є реальністю», – констатує А. Бойко.

А ось суддя Львівського окружного адміністративного суду, президент Асоціації розвитку суддівського самоврядування України, доктор юридичних наук, професор В. Кравчук вважає, що чим більше говорять про судову реформу, тим менше шансів, що вона відбудеться так, як було задумано.

«Оцінюючи перспективи судової реформи, я розумію, що перспектива істотного зрушення в якості та ефективності судової системи дуже мізерна. Тому що конституційні зміни загальмувалися. Перспективи їхнього прийняття в частині зміни до розділу правосуддя дуже примарна. Зараз паралельно розглядається інший законопроект, № 4180, який передбачає принципово інші положення. Я думаю, що це не остання ініціатива», – каже В. Кравчук.

Президент Асоціації розвитку суддівського самоврядування України зауважив, що у нас немає єдиної судової стратегії, яку би в рівній мірі підтримували Президент, Прем'єр-міністр, Верховна Рада і яка би не викликала обурення суддівського корпусу.

«У нас дуже мало політиків, які розуміють, що таке незалежний суд і для чого йому потрібна ця незалежність. Не розуміють, що це – наріжний камінь, без якого судова система працювати не може», – каже В. Кравчук.

Тому він прогнозує, що ця судова реформа – не остання.

«Ми її навіть не почали. У нас з реальних судових проявів лише те, що в Вищу раду юстиції перенабрали нових людей. Це призвело до відновлення довіри», – вважає В. Кравчук.

Однак, зазначає він, громадські активісти все одно не задоволені. І вважають, що саме вони мають право на останню істину. «На

жаль, політичні гасла часом перемагають усі доктрини», – резюмує доктор юридичних наук.

На думку В. Кравчука, така поведінка політиків і громадських діячів зведе нанівець усі реформи. «Ми зараз перебуваємо в стані величезної небезпеки, коли оцими новаціями буде зруйноване те, що є, а нове – збудоване не буде. І тоді ми просто втратимо судову гілку влади, перетворимо її в якусь маніпулятивну систему, яка невідомо кому буде служити і невідомо кого захищати», – констатує суддя Львівського окружного адміністративного суду В. Кравчук (*Щоденний Львів* (<http://dailylviv.com/news/kryminal/sudova-reforma-obmezhylyasya-pereobrannyam-vryu-kravchuk-31397>). – 2016. – 6.05).

**«Батьківщина» буде голосувати за зміни до Конституції щодо закріплення прав кримських татар на самовизначення.** Про це в ефірі «5 каналу» в програмі «Підсумки дня» заявив народний депутат від «Батьківщини» І. Крулько.

«Я скажу від “Батьківщини”, що ми за таке рішення будемо голосувати. Чи наближає таке рішення деокупацію Криму? Ні, не наближає», – зазначив він.

Нардеп додав: «Це рішення є запізним у своєму прийнятті. Чому я так вважаю? Кримські татари, які отримали можливість повернутися на свою землю тільки після проголошення відновлення незалежності України і кримські татари є основою для того, щоб Крим став українським. Вони є основою української державності. Тому безперечно це рішення треба було приймати в 90-і роки – тоді, коли формувалася Конституція України».

Зі слів І. Крулька, Україна мусить мати стратегію повернення Кримського півострову, якої наразі немає.

«На моє переконання, рішення щодо деокупації Криму мусить бути викладено в конкретній стратегії, яка має бути розроблена державою. На жаль, такої стратегії немає», – сказав представник «Батьківщини» (*5 канал* (<http://www.5.ua/polityka/batktivshchynaholosuvatyme-za-zminy-do-konstytutsii-shchodonavtonomii-krymskykh-tatar-prote-tse-ne-nablyzyt-deokupatsiü-krymu-114483.html>). – 2016. – 18.05).

**Законопроект о судеустройстве и статусе судей, над которым активно работает рабочая группа по вопросам правосудия Конституционной Комиссии, позволит запустить качественную судебную реформу в Украине.** Об этом заявил народный депутат фракции «Народный фронт», первый заместитель председателя Комитета по вопросам правовой политики и правосудия Л. Емец в комментарии журналистам.

Он отметил, что законопроектом предусмотрены основные новеллы: трехзвенную судебную систему, судьи будут проходить серьезную переаттестацию, а Верховный Суд станет конечной инстанцией для принятия окончательных решений.

«Это означает, что Верховный Суд будет толковать судебную практику таким образом, что она будет обязательной для нижестоящих судов. Исчезнет практика, когда можно иметь два противоположных решения и довести его до Верховного Суда, где в одной палате можно было получить два противоположных решения. Теперь решение, которое примет Верховный Суд, будет обязательным и окончательным», – заявил народный депутат.

«Второе, то что касается реформы судов вообще. Будут отменены высшие специализированные суды, административные суды. Останутся общий, апелляционный и Верховный Суды», – подчеркнул Л. Емец.

Третьей особенностью судебной реформы должна стать 100 % переаттестация судей, которая предполагает новое качество судов.

«Для того, чтобы мы получили справедливого судью, нам нужно проверить его профессиональные знания, проверить его на отсутствие коррупционных деяний. Это означает проверку всего жизненного цикла: где он получил зарплату, за какие средства он купил машину, насколько все это совпадает с его доходами и достоин ли этот человек быть судьей», – сказал парламентарий.

Л. Емец подчеркнул, что процедуры переаттестации должны быть открытыми и прозрачными. «Каждый онлайн или в интернете должен видеть собеседование с судьей, услышать ответы на вопросы. Это

добавит доверия к суду как к таковому, что соответствует требованиям общества, и мы, наконец, увидим честный и справедливый суд», – сказал народный депутат.

Представитель «Народного фронта» также сообщил, что рабочей группой серьезно отрабатывается вопрос суда присяжных.

«Мы однозначно стоим на том, что суд присяжных должен быть. Мы анализируем, можем ли мы внедрить его прямо сейчас», – сообщил Л. Емец (*Lb.Ua* ([http://lb.ua/news/2016/05/20/335642\\_sudebnaya\\_reforma\\_dolzha\\_otmenit.html](http://lb.ua/news/2016/05/20/335642_sudebnaya_reforma_dolzha_otmenit.html))). – 2016. – 20.05).

**Новий Кабмін сприятиме подоланню корупції в судовій гілці влади, зокрема, оприлюднюючи випадки прийняття судьями неправомірних рішень.**

Прем'єр-міністр В. Гройсман особисто дав доручення Міністерству юстиції проаналізувати кожен такий випадок і діяльність судді, який виносить відповідні рішення. Ю. Спектор у своїй статті для «Ракурсу» пояснює, що означає ця неконституційна ініціатива.

«Загалом оригінальна ідея пана Гройсмана має усі шанси бути належно оціненою в аспекті ч. 3 ст. 109 КК України – захоплення державної влади особою, яка є представником влади... По суті, пан Гройсман закликав повернутися не просто до загального нагляду, а до системи радянського нагляду за судами», – пише автор.

Та повноцінний радянський нагляд є неможливим в умовах визнання розподілу гілок влади на законодавчу, виконавчу і судову (ст. 6 Конституції України). У радянські часи діяла інша (негласна) правова доктрина, відповідно до якої мав місце інший поділ: на партійні та радянські органи влади.

Тоді прокурору надавалося право не лише брати участь в розгляді будь-якої цивільної або кримінальної справи, вносити протести на незаконні та необґрунтовані постанови, рішення, ухвали, вироки суду, але також право витребувати будь-яку судову справу з суду для перевірки і навіть зупиняти виконання (!) будь-якого рішення або вироку суду до вирішення справи в порядку нагляду.

Ідея прокурорського нагляду за судами була викладена у постанові Центрального виконавчого комітету і Ради народних комісарів СРСР від 17 грудня 1933 р. «Про затвердження Положення про Прокуратуру Союзу РСР», коли прокуратура отримала незалежність від Верховного суду СРСР. Тобто пропозиція прем'єра зводиться до того, щоби зробити міністра юстиції Петренка наркомом юстиції УРСР з обсягом повноважень відповідно до постанови ЦВК і РНК СРСР від 17 грудня 1933 р.

«Голова уряду натякає на те, що міністр юстиції буде оголошувати прізвиська небажаних суддів, називати їх ворогами народу, таврувати ганьбою, вішати ярлики, а потім революційні хунвейбіни з числа підконтрольних “активістів” будуть влаштовувати публічну кампанію цькування та залякування конкретного судді з метою досягнення двох цілей: провчити цього суддю, примусити переглянути своє рішення чи ухвалити певне рішення, та одночасно залякати решту – мовляв, усі бачать, чим це погрожує, якщо хтось не з нами... Такі методи інакше як терористичними важко назвати. Є великі сумніви, що в такий спосіб можна виправити недоліки судової гілки влади чи подолати корупцію, хіба що перенести касу в інше місце», – пише експерт (*Ракурс* (<http://ua.racurs.ua/news/70558-iniciatyva-groymana-schodonaglyadu-za-sudamy-superechyt-konstytuciyi>). – 2016. – 5.05).

**Европейские союзники пытаются быстро решить проблему конфликта на Донбассе за счет Украины и настаивают на неприемлемых политических решениях.** Об этом в комментарии *Gazeta.ua* рассказал военный эксперт И. Романенко.

По его мнению, европейские представители, оказывая давление на Украину касательно конституционной реформы и выборов на оккупированном Донбассе, заставляют Киев идти по неприемлемому для нашей страны пути.

Замораживание конфликта на Донбассе на условиях, созвучных позиции России, в кратковременной перспективе избавит европейцев от головной боли, однако для

нашей страны этим путем проблему не решить. Легитимизация боевиков на востоке и создание де-факто независимого пророссийского анклава на Донбассе станет началом обратного отсчета до нового взрыва в регионе.

И раз политического способа остановить войну нет, Украине необходимо провести референдум о предлагаемой европейцами конституционной реформе и готовиться к решительным действиям на Донбассе. Таковы правила демократического мира: меньшинство не должно навязывать свою волю большинству (*Gazeta.ua* ([http://gazeta.ua/ru/articles/politics/\\_sudbu-konstitucii-dolzheny-reshat-ne-evropejcy-a-ukraincy-na-referendume-voennyj-ekspert/697564](http://gazeta.ua/ru/articles/politics/_sudbu-konstitucii-dolzheny-reshat-ne-evropejcy-a-ukraincy-na-referendume-voennyj-ekspert/697564)). – 2016. – 12.05).

**Чтобы вывести мирный процесс на Донбассе из тупика, украинскому парламенту нужно принять необходимые законы и новую Конституцию, которая обеспечит глубокую децентрализацию власти и экономическую самостоятельность регионов.** Такое мнение высказал народный депутат от Оппозиционного блока С. Левочкин, сообщает пресс-служба партии.

Он уверен, что если за 2–3 месяца не будет достигнут прогресс в выполнении Минских соглашений, то «страна снова окажется на грани катастрофы».

«Мирный процесс в Украине должен стать началом нового широкого формата сотрудничества в Европе. Это позволит Украине создать широкую коалицию партнеров и доноров для восстановления Донбасса. Для этого нужна добрая воля всех сторон – Украины, России, Евросоюза и США. О мире говорят все. Но проблема сегодня в том, какой путь, и какая формула обеспечат настоящее мирное развитие на европейском континенте. Убежден, что первый шаг должна сделать украинская власть, проведя необходимое законодательство и новый конституционный процесс», – отметил С. Левочкин.

По его мнению, Украине нужна новая Конституция, которая должна обеспечить глубокую децентрализацию власти и экономическую самостоятельность регионов (*Siteua* (<http://news.siteua.org>). – 2016. – 28.04).

## ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР

С. Конончук, Ю.Тищенко – експерти Українського незалежного центру політичних досліджень

### Чи стануть референдуми в Україні на правовий фундамент?

Запитання, винесене в заголовок, на жаль, не випадкове, бо такого фундаменту бракує і для всіх інших інструментів демократії в нашій країні.

Але коли, наприклад, щодо виборів є розуміння їхньої ролі та вимог до них, то у питанні референдумів іще мусимо дійти консенсусу принаймні у фундаментальних принципах зв'язку референдумів і представницької влади.

Як можемо бачити з хвили референдумів останнього часу в багатьох країнах Європи, такий зв'язок існує. Наприклад, референдум 2015 р. у Греції, який визначав можливість підтримки країни з боку ЄС, мав схвалити або ні рішення влади країни щодо її фінансової політики. Результати нещодавнього квітневого референдуму в Нідерландах, який викликав палкі дискусії в Україні, були лише етапом ухвалення рішення. Хоча статус цього референдуму консультативний (тобто він не був обов'язковим), за предметом він – законодавчий. На голосування було винесено питання про підтримку конкретного документа, що був ухвалений парламентом, – акта про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною і ЄС. Далі – знову відповідний крок органів влади. З огляду на факт референдуму та його результат, уряд подає до парламенту власну ухвалу, змістом якої може бути або денонсація акта про ратифікацію, або ж продовження попередньої урядової лінії. Тобто в обох випадках референдум як акт прямого народовладдя є одним з етапів формування державної політики з якогось питання.

Ці моменти важливо взяти до уваги, коли йдеться про завдання для України поставити сам інститут референдуму на надійну основу правового регулювання. Хоча, як показують події 2014 р. у Криму, Донецьку й Луганську, жоден закон не рятує від спекуляцій «волею

народу», якщо дії ґрунтуються на силі. Але це не виключає необхідності зважено підійти до формування правової основи для референдумів в Україні. Тим паче що з березня цього року в Конституційному суді України розглядається питання щодо чинного Закону «Про всеукраїнський референдум». Депутати-ініціатори подання просять визначити, чи мало місце порушення процедури під час ухвалення цього закону і чи є конституційними його положення про інший, ніж встановлений Конституцією, порядок ухвалення Конституції.

Хай яким буде рішення щодо кожного з аспектів, воно однаково стимулюватиме продовження дискусії як про роль референдуму в демократіях, так і про зміст власне обговорюваного закону. А започаткувала цю дискусію ще 2013 р., в умовах цілковитої мовчанки тодішніх законодавців, Коаліція громадських організацій «За чесний референдум» за підтримки IFES, NED, Міжнародного фонду «Відродження», NDI, Програми MATRA.

Загально в публічній площині варто обговорити принаймні кілька основних питань: чим є консультативний референдум? Якщо обов'язкові призначають президент (для затвердження закону про внесення змін до певних розділів Конституції) і парламент (акт про зміну території України), то консультативний, який проголошує президент, може бути тільки за народною ініціативою. Хто з ким у такому разі консультується? Яким має бути запитання? Як відповідь на запитання стає частиною політики? Як можна реалізувати законодавчий референдум за народною ініціативою?

До закону є й безліч запитань процесуального характеру. У 2012 р. команда юристів В. Януковича (дехто з них і нині представляє українську державу в міжнародних правових



інститутах або трудиться на парламентській ниві) озброїла тодішнього президента безвідмовним інструментом впливу. Глава держави міг протягнути будь-яке рішення, апелюючи при цьому до «волі народу». Він має можливість зробити це й зараз, бо Закон «Про всеукраїнський референдум» залишається чинним, а його правила виписано так, щоб кожен етап референдуму був під контролем президента.

### Процедурні пастки

У законі настільки переплелися недосконалі процедури регулювання з політичним маніпулюванням, що простого поліпшення окремих положень недостатньо для того, аби референдуми всіх видів стали надійною опорою для демократії.

Так, можна створити умови для ініціювання та проведення референдумів за народною ініціативою. Можна збільшити термін збирання підписів для створення ініціативної групи до, припустимо, 90 днів, бо зібрати три мільйони підписів у двох третинах областей за 40 днів, як вимагається нині, нереально.

Можна дати більше часу ЦВК для перевірки цих підписів, бо чесно перевірити три мільйони за сім днів навіть вибірково нереально: оскільки така вибірка буде довільною, то ЦВК або перевірятиме, або «перевірятиме».

Можна переглянути необхідність присутності представника ЦВК на зборах громадян для посвідчення факту їх проведення, і на порядок зменшити кількість учасників таких зборів (нині, щоб лише утворити ініціативну групу, яка займатиметься підготовкою до ініціювання референдуму, повинні десь зібратися не менше ніж дві тисячі осіб).

Можна прописати вимогу, щоб предмет референдуму був один, а запитань не було, приміром, 35.

Можна привести у відповідність до здорового глузду і рекомендованих правил роботу комісій, оскільки нинішнє положення закону, що визнає повноваження комісії у день голосування та підрахунку голосів незалежно від кількості присутніх членів комісії, дозволяє ухвалювати рішення більшістю від присутніх (байдуже,

скільки їх є), а будь-якого члена комісії керівник місцевої державної адміністрації може замінити в будь-який момент у день голосування.

Можна виключити ситуацію, коли рішення на референдумі ухвалюється більшістю від тих, хто взяв у ньому участь, встановивши кваліфікаційні вимоги або до того, щоб референдум був визнаний таким, що відбувся, або до кількості голосів для ухвалення рішень.

Можна, зрештою, передбачити бодай щонайменші можливості для представлення альтернативних точок зору, для висвітлення їх у ЗМІ, для судового оскарження; порозумітися щодо того, чи може знову виносити на референдум те саме питання і якщо так, то коли. Однак без відповіді поки що залишаються речі доктринального характеру.

### Каміні спотикання

Перший — чи може у процесі референдуму створюватися й ухвалюватися якийсь закон поза парламентом? Нинішній закон дозволяє це робити і навіть заохочує.

Позиція КСУ у справі про ухвалення Конституції та законів України на референдумі 16 квітня 2008 р. полягає в тому, що народ може ухвалювати закони України або вносити до них зміни (крім законів, ухвалення яких на референдумі не допускається згідно з Конституцією України), але «в порядку, який має бути визначений Конституцією і законами України». Наразі неясно, де саме створюється такий проект, хто його автори, як у ньому враховуються будь-які пропозиції, коли, як і кому «народ» передає свій закон, але при цьому такий продукт стає законом. Попри те, що картині процесу більше підходить назва «Народ пише лист турецькому султану», а не «Народ ухвалює закон». Гарантувати такий референдум за чинним законом може тільки глава держави. І все це зовсім не означає, що ідея законодавчого референдуму враховує найкращі практики референдумів, рекомендовані Венеційською комісією.

Навіть у практиці Швейцарії, яка є ледь не каноном для моделей прямої демократії, де народ може ініціювати перегляд законів, частковий або повний перегляд Конституції

країни, ці дії відбуваються за дотримання правил, встановлених на рівні Конституції. Головне в них – парламент на всіх етапах включений у ці процеси. Він може висловити свою думку і дати рекомендацію щодо прийняття ініціативи або її відхилення. Якщо федеральний парламент рекомендує відхилити ініціативу, то голосується питання саме про ініціативу – давати їй дальший хід чи, можливо, внести альтернативний проект? Тоді голосування має відбуватися з обох – і з внесеної ініціативи, і з парламентської. Загалом процедури законодавчої ініціативи і законотворення у Швейцарії можна охарактеризувати як інклюзивні, але законотворення народом поза представницькими органами влади – союзним або кантональними парламентами – виключається.

Спроби змоделювати законодавчий референдум за чинним законом приводять до висновку: поки що маємо забагато відкритих питань, щоб уже зараз працювати з таким механізмом.

Другий камінь спотикання – дозволений законом референдум щодо «нової Конституції». Ну немає в чинній Конституції «нової» Конституції. До того ж, знову-таки неясно, на чьому коліні писатиметься така «нова Конституція» і якою буде її легітимність. Чинна Конституція дає широкі можливості вносити до неї зміни. Її можна коректувати у встановленому порядку, затверджувати на референдумі (але з нормальними процедурами) ті три частини, для яких це передбачено. І якщо постаратися і забезпечити конституційний характер внесення змін, аргументацію і публічність цього процесу, то можна отримати системно оновлені легітимні положення, які у свою чергу гарантуватимуть легітимність Конституції.

Третій – закладене в чинному законі розуміння референдуму як «вищої форми демократії». Дуже нагадує матрешку системи підпорядкування органів представницької влади в радянський період, але не відповідає принципу єдності форм демократії, про яку наголошується в Резолюції РЄ «Про інструменти

участі громадян у представницькій демократії» № 1121, 1997 р. Знову ж таки, у вже цитованому рішенні КСУ цілком слушно зауважено, що «референдум, як і інші форми безпосередньої демократії, не повинен застосовуватися сам по собі або тільки у зв'язку з конституційною фіксацією принципу народного суверенітету. Безпосередня демократія і представницька демократія є важливими об'єктами конституційного регулювання і мають бути легальними способами та засобами реалізації влади... Правове регулювання порядку здійснення безпосередньої демократії, зокрема референдуму, спрямоване на те, щоб поєднати ці форми із способами та засобами, які характеризують представницьку демократію, взаємодоповнити їх, але не зробити конфліктними з можливою підміною парламенту референдумом (чи навпаки)». По суті, рішення, що ухвалюється на референдумі, і рішення, що ухвалюється обраними представниками, яким народ делегує відповідні повноваження, – це етапи ухвалення рішення з одного й того самого питання.

Як видно, розвивати референдумне право відповідно до Кодексу належної практики щодо референдумів (2007 р.) і Керівних принципів для конституційних референдумів на національному рівні (2001 р.) дуже складно, поки в системі законодавства є чинним закон, до змісту й процедури ухвалення якого залишаються серйозні запитання. Навряд чи здатен викликати довіру закон, не розглянутий профільним комітетом і ухвалений за п'ять хвилин у редакції першого читання, хоча до цього він уже пройшов друге читання. Закон, застосування якого може підірвати правовий базис державності і затягнути своєрідний гордіїв вузол непередбачуваних політичних наслідків.

Задати правові рамки для референдуму можна лише за умови системного розвитку положень Конституції, законодавства, демократичної практики у політиці та їх взаємної узгодженості (*Дзеркало тижня* (<http://gazeta.dt.ua/internal/chi-stanut-referendumi-v-ukrayini-na-pravoviy-fundament-.html>). – 2016. – 22.04).

Г. Сасс, ассоциированный эксперт Carnegie Europe

## Конституционный процесс в Украине: изменяя фокус дебатов Выполнение Минских соглашений и конституционная реформа должны быть разделены

Среди основных причин и требований антиправительственных протестов в рамках украинского Евромайдана 2013–2014 гг. были фундаментальные проблемы, которые достигали сердца конституционной архитектуры страны. По состоянию на сегодняшний день две основные задачи конституционной реформы, работа над которыми продолжается с 2014 г. (судебная реформа и децентрализация), остаются невыполненными. Еще большая проблема – разделения властей – также не исчезла с политической повестки дня. Эти вопросы являются стержнем демократической консолидации Украины, траектории экономической реформы и долгосрочной политической стабильности. Поскольку украинский парламент вряд ли достигнет единства по этим вопросам в ближайшее время, Европейскому Союзу (ЕС) следует переориентировать вопрос разделения властей в направлении отделения Минского процесса, направленного на восстановление мира в разрушенной войной восточной Украине, от конституционной реформы.

### Что поставлено на карту?

Фактически, вопрос конституционного процесса стал повторяющейся чертой постсоветского переходного периода страны, периодически возникая в разгар политического кризиса или по прихоти президента Украины. Конституция 1996 г. и последующие изменения в нее были неоднозначны в вопросах разделения власти. Эти неоднозначности подкрепили борьбу за власть между президентами и премьер-министрами, оставили лазейки для президентских попыток расширения своих полномочий, ввели неформальную власть олигархов. Таким образом, вопрос Конституции Украины стал препятствием на пути политических и экономических реформ, способствуя нестабильности и провоцируя циклы досрочных выборов и массовых акций протеста.

Во время демонстраций Евромайдана необходимость далеко идущих конституционных реформ была признана как Украиной, так и международным сообществом. С того времени призыв к всеобъемлющей конституционной реформе быстро сузился до двух вопросов: децентрализации и судебной реформы. Обе сферы имеют важное значение, и по ним определенный прогресс был достигнут. Однако более важная – проблема разделения власти между исполнительной (и в рамках исполнительной ветви), законодательной и судебной ветвями – осталась в стороне.

По состоянию на начало 2016 г. Украина должна одновременно решать проблемы: войны, решения конфликта на международном уровне, конституционной реформы, а также более широкого процесса политических и экономических реформ. Эта одновременность требует масштабного мышления политиков в Украине и за ее пределами.

ЕС должен играть более активную роль в дебатах относительно конституционной реформы не путем навязывания Украине определенной модели, а путем содействия более широкой общественной дискуссии. Ставки – выше, чем думают многие политики в Брюсселе. Без четкого разделения власти все политические и экономические реформы в Украине будут иметь неустойчивый характер. Уверенная позиция ЕС по продвижению демократии в Украине и вопросам европейской безопасности в более общем плане должна связать принятие законодательных реформ и наращивание потенциала на местном уровне для этих более широких вопросов.

### Конституционный процесс до сегодняшнего дня

Украинская Конституция 1996 г. с изменениями 2004 и 2010 г. поместила политическую систему Украины в гибридное

пространство между президентским и парламентским строем. Власти колебались в том или ином направлении. Однако пример стран-членов ЕС свидетельствует о существовании целого ряда вариантов, включая полупрезидентские и полупарламентские системы. Сравнительный опыт показывает, что смешанные системы как таковые являются не менее демократическими или склонными к нестабильности, при условии, что полномочия четко разграничены и их придерживаются. В Украине Конституция 1996 г. и изменения 2004 и 2010 г. не смогли достичь этой ясности и четкости.

На фоне неясной Конституции бывший украинский президент Л. Кучма смог расширить свои полномочия. Его авторитарное стремление было в конце концов остановлено Оранжевой революцией в 2004 г.

Конституционные изменения, принятые в разгар революции в рамках политического компромисса, были направлены на ограничение полномочий президента. Согласно Конституции 2004 г., президент не имел права назначать премьер-министра (это задание было возложено на парламент), а лишь вносить представление о назначении министра обороны Украины, министра иностранных дел Украины. Также он не мог освободить от должности отдельных членов Кабинета Министров. Однако у президента осталось право инициировать процедуру выражения недоверия Кабинету Министров и право законодательной инициативы. Обстоятельства, при которых была принята Конституция, вряд ли были идеальными, и последующие противоречивые решения Конституционного Суда Украины относительно конституционности изменений 2004 г. не проясняли ситуацию, а еще больше ее запутывали.

Размытые конституционные полномочия президента и Кабинета Министров привели к разрушению отношений между экс-президентом В. Ющенко и премьер-министром Ю. Тимошенко после оранжевой революции. После избрания на пост президента Виктора Януковича в 2010 г. последний взялся за проведение дальнейших реформ,

успешно восстановив действие Конституции 1996 г., которая определила полупрезидентскую систему с формальными и неформальными лазейками для президентского влияния. В декабре 2010 г. Конституционный Суд объявил неконституционными изменения 2004 г., утверждая, что закон был принят без обязательного предварительного заключения суда. Этот вывод в первую очередь имел целью проверку на предмет нарушений конституционных принципов относительно прав человека и территориальной целостности. Положения относительно предварительного заключения существуют до сих пор, несмотря на сомнительную практику Конституционного Суда рассматривать уже принятые парламентом изменения.

До 2013 г. баланс снова был смещен в сторону могучего и неподотчетна президентства. Отказ Януковича в ноябре подписать Соглашение об ассоциации с ЕС, устанавливавшего рамки политического и экономического сотрудничества, вызвал протесты Евромайдана. В феврале 2014 г. после демонстраций Евромайдана и свержения режима Януковича украинский парламент возобновил действие Конституции 2004 г. – в очередной раз в условиях напряженного политического контекста.

### **Текущее состояние дел**

Сегодня процесс конституционной реформы в Украине имеет три основных направления: судебная реформа, децентрализация и разделение власти. Первые два из них находятся на повестке дня украинских политиков и внешних игроков, продолжая получать стимулы, финансовую поддержку, а также юридические консультации для поддержания темпа разработки и принятия соответствующих законов, конституционных изменений и подготовки к их реализации. Например, ЕС предложил либерализацию визового режима для украинцев и запустил новую программу, направленную на укрепление потенциала на местном уровне, а Совет Европы предоставил юридические консультации.

Украина достигла определенного прогресса в судебной реформе, в том числе, о назначении



судей и надзора над ними. ЕС может установить цели для принятия законов в сфере судебных реформ и сравнивать оценки Венецианской комиссии Совета Европы относительно конкретных аспектов этих законов, но в конечном счете ЕС не контролирует все мелкие условия. Детальные мнения Венецианской комиссии относительно конкретных предложений конституционной реформы могут упростить создание новых редакций конституционных изменений, но отечественные политики могут легко представить положительную оценку конкретных положений Венецианской комиссии как внешнюю легитимацию более широкого пакета реформ или изменить проверенные проекты перед окончательным голосованием парламента.

Что касается децентрализации, уже создана правовая база в отношении местных налогов и бюджетных полномочий, а также относительно добровольного объединения единиц местного самоуправления. Наращивание потенциала на уровне местного самоуправления, как это предусмотрено новой программой ЕС в данной области, является типом технической помощи ЕС. Здесь проблема заключается в следующем: ЕС, скорее всего, способствует растущему разрыву между выполнением законов о местном самоуправлении и продолжающейся конституционной реформой по децентрализации.

Что касается третьего вопроса конституционной реформы (разделения властей) – картина является более негативной. Для удовлетворения потребности в далеко идущих реформах, которые берут свое начало с демонстраций Евромайдана, была создана Конституционная Комиссия, состоящая из экспертов конституционного права, членов парламента и активистов гражданского общества, но комиссия не получила возможность обсуждать, генерировать или оценивать более широкие идеи конституционной реформы.

Даже Конституционный Суд, учреждение с изменчивой историей, играет лишь формальную роль в процессе конституционных реформ во главе с Администрацией Президента. Сомнительная деятельность суда проявилась

совсем недавно, в январе 2016 г., когда он одобрил ряд изменений к реформе судебной системы без дальнейших комментариев, кроме публичной критики одобренных положений несколькими судьями.

Роль парламента в процессе конституционной реформы также ограничена. Партийные структуры остаются слабыми и возглавляются отдельными лицами и олигархическими интересами.

Фактические полномочия П. Порошенко сегодня – подобны полномочиям В. Януковича, частично – из-за непопулярности А. Яценюка, который стал премьер-министром в 2014 г., частично – из-за отсутствия организованной оппозиции. После заявления об отставке А. Яценюка 10 апреля и выявления оффшорного холдинга П. Порошенко оппозиция президенту может стать более очевидной, но вполне вероятно, что она будет формироваться специально для данной ситуации.

ЕС следует четко отметить, что повестка дня украинской конституционной реформы должна выйти за пределы текущих предложений по децентрализации и судебной реформе. Вместо того, чтобы сохранять в приоритете стабильность в виде поддержки нынешних чиновников, внешние игроки, такие как ЕС, должны ввести разделение власти в дебаты по поводу конституционной реформы. Из опыта борьбы с коррупцией и судебной реформы видно, что ЕС может сыграть полезную роль во внесении определенных вопросов в политические дебаты. Каждое упоминание ЕС в отношении вопроса конституционных реформ должно теперь сопровождаться ссылкой на нерешенную проблему баланса сил в центре политической системы Украины.

Принятие конституционных реформ в Украине требует двух третей голосов в парламенте. Существующая политическая ситуация делает этот порог практически недостижимым. После голосования о недоверии А. Яценюку 16 февраля, которое разрешилось в пользу премьер-министра, над Украиной нависли нестабильность правительства и перспектива досрочных выборов. Порошенко уже дважды откладывал

решающее повторное голосование по пакету децентрализации к востановлению доверия. Теперь существует реальная опасность того, что конституционные реформы останутся на втором плане усиленной борьбы элит за политическое выживание. В сложившейся ситуации ЕС имеет возможность убедиться, что этого не произойдет и переориентировать дискуссию на более широкие и основополагающие вопросы.

Ключом к этому процессу является содействие общественным дебатам по вопросу конституционных реформ. ЕС должен помочь создать импульс для более широкого публичного обсуждения этих реформ, с участием членов парламента, представителей гражданского общества, а также отечественных и международных экспертов по правовым вопросам.

В середине декабря 2015 г. глава делегации Европейского Союза в Украине Ян Томбинский публично заявил, что Украина, возможно, нуждается в новой конституции, а не в конституционных изменениях, и что парламентская республика может быть лучшим вариантом для страны. В то время как он тщательно формулировал свою точку зрения, они отмечали необычно открытое вмешательство в дискуссию относительно конституционной реформы. Они открыли пространство для более критического обсуждения процесса реформ сегодня. Другие участники из ЕС, Совета Европы и Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) должны следовать этому открытию.

Подобным образом субъекты гражданского общества неоднократно призывали к учредительному собранию и прозрачному процессу конституционной реформы. Институциональные центры для координации взаимодействия ЕС с Украиной – такие как Группа поддержки Украины Европейской комиссии, должны иметь полномочия и возможности, чтобы стимулировать этот процесс.

ЕС должен объединить представителей гражданского общества в части конституционных вопросов, парламентариев и экспертов в области конституционного

права, чтобы создать публичную дискуссию, которую исполнительная власть не сможет игнорировать. В этом процессе для ЕС также было бы полезным расширить круг своих украинских собеседников в сфере реформ.

### **Отделение Минского процесса от конституционной реформы**

Усилия по конституционной реформе в Украине осложнены связью с Минским мирным процессом. Вторые Минские соглашения поставили недостаточно определенную широкую конституционную реформу в жесткие временные рамки, что оказалось нереалистичным. Мирные процессы перемещают цели, и то, что может быть необходимым для сохранения согласия конфликтующих сторон и прекращения огня на одном этапе, нуждается в корректировке по мере развития конфликта. Первоначальный срок для завершения конституционной реформы в Украине – декабрь 2015 – следует рассматривать в этом контексте. Этот срок установил конкретную точку отсчета и подкрепил определенный импульс как для мирного процесса, так и для реформ. Однако теперь настало время, чтобы отделить Минский процесс от широких конституционных реформ.

Стороны конфликта и внешние субъекты, участвующие в разрешении конфликта, продолжают обращаться к Минским соглашениям II; выполнение условий соглашений переросло в соблюдение духа соглашения, а не первоначальных временных рамок и последовательности. Нынешний фокус раздвоен: ОБСЕ пытается повысить прозрачность процесса путем укрепления технического потенциала для мониторинга нарушений режима прекращения огня. В то же время Трехсторонняя контактная группа, которая объединяет Украину, Россию и ОБСЕ, и рабочую группу по политическим вопросам, в которой представлены сепаратисты, сосредоточена на создании условий для проведения местных выборов на оккупированных территориях. На данный момент нет никакого соглашения относительно основных принципов таких выборов.

Если Минский процесс будет освобожден от связи с более широким процессом конституционной реформы в Украине, ЕС также сможет предложить России конкретную перспективу установления определенных условий, при которых Союз отменит определенную часть режима санкций, введенных после аннексии Крыма Россией в 2014 г.

### Выводы

Местным политическим элитам всегда трудно рассматривать структурные изменения, которые могут ограничить их собственные полномочия на национальном или региональном уровне. Но существующая политическая ситуация в Украине дает ЕС возможность формировать важные политические дебаты, привязанные к конституционной реформе. Без конституционных реформ, более глубоких, чем те, что сейчас на повестке дня в Украине в настоящее время, более широкий процесс реформ будет оставаться частичным и склонным к политическому манипулированию, узурпации власти и нестабильности. В конечном счете, демократическая консолидация и потенциал государства зависят от четкого распределения полномочий между исполнительной, законодательной и судебной властью (в том числе, четкое разделение обязанностей между президентом и правительством) и структурами подотчетного местного и регионального управления.

Используя свое политическое влияние и механизмы финансовой поддержки, чтобы закрепить вопрос разделения власти в политической повестке дня и способствуя более широкой общественной дискуссии относительно конституционной реформы, ЕС мог бы добавить содержания всеобъемлющему процессу реформирования в Украине. Более заметный акцент ЕС относительно конституционных реформ в Украине должен быть согласован со сторонами и арбитрами Минского мирного процесса для осуществления конституционных реформ и решения конфликта без подчинения одного вопроса другому.

Децентрализация и конституционные реформы – больше, чем средства решения конфликта. Привлечения внешних посредников в украинское становление мира и попытки реформ не должны сводить конституционные реформы к подходу «быстрого исправления ситуации» или «латания дыр», который может посеять семена будущей политической нестабильности. Как только окно экстренной политики закроется в Украине, возможность конституционных реформ снова станет более отдаленной. Украина должна приступить к решению этих вопросов сейчас, а не позже (*Аностроф (<http://apostrophe.com.ua/article/politics/2016-05-16/konstitutsionnyiy-protsess-v-ukraine-izmenyaya-fokus-debatov/4972>). – 2016. – 16.05*).

## Аналітична записка ЦППР та РПР щодо проведення конституційної реформи (16–30 квітня 2016 р.)

**В** Україні проводиться конституційна реформа, яка передбачає конституційні зміни в 3-х напрямках: права людини; децентралізація; реформа правосуддя.

### 1. Права людини

Зараз продовжуються громадські обговорення щодо підготовки конституційних змін. Конституційні зміни щодо прав, свобод та обов'язків людини та громадянина йдуть відкрито, з належним залученням громадян до конституційного процесу.

### 2. Децентралізація

Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) дотепер очікує розгляду Парламентом. Нагадаємо, що цей Законопроект було внесено до Парламенту Президентом та попередньо схвалено Парламентом VIII скликання 31 серпня 2015 р. на другій сесії, а Постановою Верховної Ради «Про порядок денний четвертої сесії Верховної Ради України восьмого скликання» № 974-VIII було включено до порядку денного Парламенту. 18 березня Конституційний Суд України

офіційно оприлюднив Висновок, в якому зазначив про відповідність запропонованих конституційних змін статтям 157, 158 Конституції.

Експерти ЦППР і групи «конституційна реформа» РПР застерігають від порушення конституційної процедури при внесенні змін до Конституції щодо децентралізації. Незважаючи на Рішення Конституційного Суду 15 березня 2016 р. № 1-рп/2016, яке дозволяє Парламенту самостійно вирішувати, на якій сесії має бути остаточно ухвалений закон про внесення змін до Конституції, експерти дотримуються позиції, що відповідно до ст. 155 Конституції для внесення змін до Конституції потрібні дві послідовні чергові сесії Парламенту. Положення Конституції є однозначними – стаття 155 Конституції України чітко встановлює часовий проміжок зміни Конституції – це мають бути дві послідовні сесії Парламенту. Експерти наполягають на попередній практиці внесення змін до Конституції та правовій позиції Конституційного Суду. У Рішенні від 17 жовтня 2002 р. (справа № 1-6/2002) Конституційний Суд звертав увагу, що «з сесійним характером роботи Верховної Ради України Конституція України пов'язує й певні особливості здійснення її повноважень ... Питання про внесення змін до Конституції України має бути розглянуте і вирішене на двох чергових сесіях Верховної Ради України послідовно (стаття 155 Конституції України)» (п. 3 мотивувальної частини Рішення).

### 3. Судова реформа

Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) наразі опрацьовується в профільному комітеті. Нагадаємо, що 2 лютого 2016 р. Парламент його попередньо схвалив та включив до порядку денного четвертої сесії Парламенту.

Проведення конституційної реформи в частині правосуддя є необхідним для виконання рекомендацій органів Ради Європи в судовій системі. Без цих змін неможливо, зокрема, забезпечити функціонування незалежного від виконавчої та законодавчої влади органу, який би відповідав за призначення та кар'єру

суддів і виконати багато інших рекомендацій. При цьому експерти ЦППР та РПР наполягають, що прийняття конституційних змін щодо правосуддя повинно обов'язково супроводжуватися пакетом імплементаційних законопроектів, які визначають, зокрема, порядок і строки створення нових судів, добору суддів у них, урегулюють питання адвокатури, доступу до правничої професії, конкурсного добору Генерального прокурора і суддів Конституційного Суду.

Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України та суддів) № 1776 очікує розгляду Парламентом. Цей законопроект стосується депутатського та суддівського імунітету.

Питання суддівського імунітету врегульовано у комплексному законопроекті щодо правосуддя.

ЦППР і група «конституційна реформа» РПР вважають, що депутатський імунітет треба звужити, проте не можна ліквідувати інститут депутатського імунітету, як це передбачено у Законопроекті № 1776. Депутатський імунітет є невід'ємною ознакою парламентаризму.

### 4. Процедура зміни Конституції

Проект Закону про процедуру підготовки проекту нової Конституції України № 3781 опрацьовується в Комітеті з питань правової політики та правосуддя.

Конституція України, як більшість європейських конституцій, виходячи з принципу стабільності конституцій, не містить чітких положень щодо процедури прийняття нового Основного Закону. Проте конституційно закріплені принципи верховенства права, народного суверенітету дають право Українському народу визначати конституційний лад.

На сьогодні діє Закон України «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 р., який було ухвалено з порушенням конституційної процедури та містить неконституційний порядок зміни Конституції України, а також встановлює маніпулятивну процедуру проведення національного



референдуму. У Конституційному Суді продовжується розгляд справи щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про всеукраїнський референдум» повністю.

У профільному комітеті ВРУ також опрацьовується нова редакція Закону України «Про всеукраїнський референдум» № 2145а, підготовлена провідними незалежними експертами в сфері виборчого права, яку було включено до порядку денного Парламенту Постановою «Про порядок денний четвертої сесії Верховної Ради України восьмого скликання» № 974-VIII.

ЦППР і група «конституційна реформа» РПР закликають Парламент невідкладно забезпечити

демократичне правове регулювання інституту референдуму та скасувати неконституційний порядок зміни Конституції.

5. Залучення громадськості до конституційної реформи

Спостерігається посилення зацікавленості громадянського суспільства питаннями конституційного процесу. Поряд з паузою влади у сфері конституційної реформи, у квітні відбувалися заходи, ініційовані представниками громадянського суспільства (*ЦППР (http://pravo.org.ua/ua/news/20871503-analitichna-zapiska-tsppr-ta-rpr-schodo-provedennya-konstitutsiynoyi-reformi-16-30-kvitnya-2016-r.) – 2016. – 30.04).*

**И. Левченко, член Экспертного совета Центра исследований армии, конверсии и разоружения**

## **Децентрализация по-украински. Путь в Европу или «гибридное» оружие Москвы?**

**М**естные царьки пытаются спекулировать на вопросе децентрализации, стараясь заменить ее на «регионализацию».

После падения режима Януковича одним из основных вызовов, которые встали перед украинским обществом и государством, стало проведение широкого спектра реформ. Они должны были не только стать ответом на гибридную агрессию Российской Федерации, но и качественно преобразовать украинское государство и общество, чтобы соответствовать выбранному европейскому пути развития. Одной из таких реформ, которая носит ярко выраженный проевропейский характер, должна стать децентрализация.

При этом надо понимать, что децентрализация – это не просто реформа отдельного сектора, а изменение целого ряда элементов государственного организма, направленное на усиление эффективности местного самоуправления и создание полноценного гражданского общества. По сути, это передача большей части

полномочий в социально-экономической сфере от центра в регионы с соответствующим перераспределением финансовых ресурсов. В Европейской хартии местного самоуправления даже есть соответствующий термин – принцип субсидарности. Он предусматривает, что все функции социально-экономического обеспечения должны быть максимально приближены к их конечному получателю – гражданину или громаде. Главное мерило при этом – эффективность, если районный уровень может обеспечить функции, которые сейчас возложены на область или профильное министерство, то он должен быть наделен соответствующими полномочиями. Функции центра в такой ситуации сводятся к контролю и координации: чтобы не было злоупотреблений, коррупции, нарушения Конституции и законов Украины.

Надо сказать, что реформирование существующей территориально-административной системы Украины, которая фактически является советским наследием и не соответствует современным

требованиям, назревало уже давно. Еще при Кучме были попытки перераспределения бюджетных поступлений в интересах местного самоуправления, но, правда, они были безуспешными. Активно взялись за децентрализацию после 2004 г., но тогда до фактической реализации не дошло – все увязли в изматывающей политической борьбе. Хотя сделанные тогда наработки и легли в основу нынешних реформ.

Что же предполагает реализуемая ныне децентрализация? Во-первых, планируется определить территориальную основу органов местного самоуправления и исполнительной власти, а для этого – создать трехуровневую систему административно-территориального устройства в Украине. Планируется, что это будут 27 регионов, 120–150 районов и 1500–1800 общин. То есть, произойдет административная реформа.

Во-вторых, планируется разграничить полномочия между органами местного самоуправления разных уровней. Наиболее важные для людей полномочия передать на ближайший к людям уровень власти. Так же должны быть разделены полномочия между самоуправлением и исполнительной властью, причем последней останется только право контроля. Например, представитель центральной власти, который получит название «префект», будет иметь полномочия останавливать незаконные действия, он будет координировать работу правоохранительных органов и осуществлять государственные и национальные программы.

В то же время исполнение местных и региональных программ будет полностью зависеть от местных властей. Предполагается расширение не только их полномочий, но и ответственности. Для этого реформа предусматривает обновление бюджетной системы. Иными словами – местные органы самоуправления теперь сами будут формировать свой бюджет, смогут объединять усилия и финансы. Таким образом, у них появятся ресурсы для решения неотложных вопросов и развития. Так, для финансирования местной программы не надо будет просить денег из

Киева или области, и гадать потом «дадут – не дадут», а можно заложить их в бюджет и использовать по назначению.

Как же движется в Украине этот процесс? Как и все другие реформы – медленно, с трудом преодолевая сопротивление бюрократической машины и нежелание власти имущих. Во многом – благодаря усилиям общества, активистов и небольшого числа реформаторов, которых Система пытается выдавить из своего загнивающего тела.

Почему так происходит? С одной стороны, центральная власть заинтересована в сохранении контроля над местными властями через существующие финансовые механизмы. На сегодня местные бюджеты получают до 70 % средств из центра, что активно используется для политической коррупции. Например, можно купить лояльность нардепов-мажоритарщиков за выдачу преференций на округ. На уровне исполнительной власти в регионах это дает финансовый рычаг наказания местных советов, например, через задержку перечисления финансирования или перечисления не в полном объеме. Из последних конфликтов подобного рода, можно выделить конфликт Яценюка и Саакашвили при желании последнего финансировать ремонт дороги Одесса – Рени. А из малоизвестного – давление на мэра Львова Садового, с задержкой финансирования города в декабре 2015 г. – чтобы заставить «Самопомощь» «правильно» голосовать в парламенте.

С другой стороны, зависимость местных чиновников от центрального бюджета совершенно демотивирует их искать пути увеличения местных доходов за счёт внутренних ресурсов. Например, у большинства местных бюджетов установлены просто смешные ставки налогов на землю в размере 0,1 %. А возможность «порешать» с центральной властью выглядит намного проще, чем необходимость поиска инвестиций, создания рабочих мест, прозрачного выделения площадок под строительство и т. п.

Но особую угрозу процессу децентрализации несут местные «царьки», которые за 20 лет понастроили себе полунфеодальные

вотчины и которые костями лягут за их сохранение. Именно они пугают местное население невообразимыми бедствиями и лишениями, которые настигнут их в результате изменения административно-территориальных границ, перераспределения финансов и полномочий. Именно они пытаются спекулировать на вопросе децентрализации, стараясь заменить ее на «регионализацию» и закрепить таким образом свою власть и «полуфеодальный» статус подвластных им регионов.

Они также забывают, что рядом с нами находится агрессор – путинская Россия, которая этого только и ждет. Она с радостью поможет им своей «5-й колонной»: сначала по-дружески будет поддакивать, потом поможет «белгородскими титушками», а потом, когда ситуация выйдет из-под контроля местных бонз, направит орду полупьяных, но вооруженных до зубов «гиви-моторол». Вот и готова очередная «ДНР» – ведь на Донбассе сценарий был именно такой.

И Россия не ждет, она работает над таким сценарием уже сегодня. Мы видим, как по стране мечутся организованные группы недобитых регионалов и коммунистов, «медведчуковцев» и других кремлевских прихвостней, которые старательно ищут болевые точки украинского общества. А их, нужно признать, в условиях войны и существенного экономического спада, на сегодня не мало. И найдя такие точки, они начинают на них искусно спекулировать, прикрываясь депутатством и истошно вопя, что только «статус особого региона», «порто-франко» или какая-нибудь «специальная экономическая зона» решит проблему местного населения.

Но украинский народ уже научен горьким опытом – два года войны с коварным соседом нас многому научили. По данным Института Горшенина идея децентрализации как управленческой реформы находит поддержку в обществе. Это видно по результатам социологических опросов. Более 62% украинцев готовы к децентрализации и воспринимают ее как позитив. Но критическая часть общества не готова предоставлять какие-то особые

статусы регионам, будь-то оккупированный или другой регион. Не говоря уже о федерализации – она украинским обществом в большинстве своем неприемлема. И это четко продемонстрировала ситуация с изменениями в Конституцию, которые привязывали к процессу децентрализации введение таких желанных для Кремля «особых статусов» оккупированных территорий украинского Донбасса. Именно под давлением украинского общества власть пошла на попятную и «заморозила» эту позорную «капитуляцию» перед бесноватым Кремлем и перепуганной Европой.

Но не остановит ли такая «заморозка» процесс децентрализации, о чем иногда любят поговорить некоторые политики? Экспертное сообщество дает в ответ четкое «Нет». Оказывается, что 99 % изменений в рамках децентрализации не требует конституционных изменений – достаточно внести изменения в существующие или принять новые законы и подзаконные акты. А это под силу нынешнему парламенту, в котором, несмотря на все пертурбации, есть голоса за децентрализацию. Ведь если разобраться, то становится ясно, что в основу всего процесса децентрализации заложено создание устойчивого и самостоятельного образования низового уровня – громады, которая и возьмет на себя большую часть ответственности. На этом уровне реформа уже началась и идет согласно принятому Закону об объединении громад. Уже объединились более 8 % громад, эта цифра приближается к отметке в 10 %. Новая волна объединений пойдет с июля, когда люди реально увидят результаты бюджетной децентрализации.

По оценкам экспертов можно обойтись без конституционных изменений и в реформировании следующего уровня – районов. Изначально политики побоялись нанести «психологические травмы» местным элитам, отложив процесс их укрупнения. Но теперь стало ясно, что в процессе создания громад некоторые районы вообще потеряют смысл своего существования.

На сегодня в Министерстве региональной политики рассматривается законопроект об

административно-территориальном устройстве Украины, который может быть принят без внесения изменений в Конституцию. Он создает нормативную базу для пересмотра границ районов. И этого не надо бояться – ведь почти все административные вопросы будут решаться на уровне громады. Понятно, что на сегодня существует масса нестыковок и проблем, но со временем все сформируется и встанет на свои рельсы.

Тем не менее, Украина достаточно большое государство – по прогнозам в результате реформы будет создано 1000–1200 объединенных громад. Поэтому без районного уровня, где за государственными органами останется узкий круг компетенций надзорного характера, нам не обойтись.

Похожий механизм реализуем и на уровне области – и администрации и советы передадут большинство полномочий громаде. Уже сегодня без изменений Конституции областные администрации могут осуществлять надзор за деятельностью советов районного

уровня, а за областными советами присмотрят профильные министерства. Более того, в результате реформы на областном уровне уйдет и политический момент. Ведь на сегодня главы администраций – не государственные чиновники. Они продукт договоренности Киева с региональными элитами. Именно через глав администраций до сих пор реализовывались полномочия в сфере бюджета, управления земельными ресурсами и т. д. Когда большая часть бюджета и земельных ресурсов перейдет к громадам, то этот руководитель станет простым государственным служащим.

И все это можно реализовать без «насилования» многострадального Основного закона, изменения которого в условиях военного времени (а у нас по факту война с Россией, кто бы что ни говорил, – спорить можно только о формах и «гибридностях») им самим и запрещены. Как говорится – было бы желание... *(Главком (<http://glavcom.ua/publications/347146-detsentralizatsija-po-ukrainski-put-v-evropu-ili-%C2%ABgibridnoe%C2%BB-oruzhie-moskvy.html>). – 2016. – 26.04).*



# КОНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

## Румунія

На рассмотрение в Сенат Румынии внесена поправка к Конституции, запрещающая однополые браки. Об этом сообщило reporter.com.ua.

«Предлагаем считать браком “свободный союз между мужчиной и женщиной”, но не “свободный союз между супругами”».

Авторы инициативы привезли на грузовике 3 млн собранных по всей стране подписей жителей, которые поддерживают поправки. «Таким образом, мы уточняем определение брака, а Румыния вписывается в европейскую

тенденцию», – объявил председатель инициативного комитета Коалиции М. Георгиу. «Таким образом, мы уточняем определение брака, а Румыния вписывается в европейскую тенденцию», – добавил он. Согласно процедуре, Конституционный суд страны должен проверить, соответствует ли это предложение ее основному закону. Это произошло после того, как Совет Европы пригрозил Румынии санкциями за неуважение прав человека (*Penopner* (<http://www.reporter.com.ua/uanews/26dd-2405/>). – 2016. – 24.05).

## Таджикистан

Большинство жителей Таджикистана в ходе прошедшего 22 мая референдума поддержало внесение изменений в Конституцию страны, сообщил Центризбирком республики.

Поправки в Основной закон разрешают действующему президенту страны Э. Рахмону переизбираться на новый срок без ограничений, а также снижают с 35 до 30 лет возрастной ценз для кандидатов в президенты, что даст возможность старшему сыну Рахмона – Рустаму Эмомали – в 2020 г. выдвинуть свою кандидатуру на пост президента, если его отец решит отойти от дел.

В ходе всеобщего голосования таджикским гражданам предстояло дать один ответ – «да» или «нет» – на вопрос о принятии 40 поправок, предложенных таджикскими властями, из

которых только две являются ключевыми, а остальные носят технический характер.

При этом в ходе агитационной кампании власти и государственные СМИ в основном концентрировались на необходимости принять участие в голосовании, а не разъяснении сути поправок.

Конституция Таджикистана менялась не раз. Несколько лет назад в результате референдума в основной закон были внесены изменения, которые увеличили президентский срок с четырех до семи лет.

Оппоненты властей считают, что очередная серия конституционных поправок лишь продолжает давно идущие процессы, которые только укрепят культ личности Э. Рахмона (*Korespondent* (<http://korrespondent.net/world/3686125-zhytely-tadzhykystana-razreshyly-prezidentu-perezbyratsia-bezohranychenyi>). – 2016. – 23.05).

## Російська Федерація

М. Ходорковский пишет новую Конституцию России. Над этим проектом уже работают эксперты-конституционалисты, часть из которых преподает в Высшей школе экономики. Цель – сделать из президентской Конституции, как сейчас, парламентскую или смешанную президентско-парламентскую, как, например,

в Бразилии. Эксперты считают это хорошим политическим ходом, но замечают, что надо не менять Конституцию, а требовать исполнения существующей.

Руководителями проекта реформы Конституции выступают Е. Лукьянова и И. Шаблинский из ВШЭ и В. Пастухов из

Колледжа святого Антонія Оксфордського університета, розказала К. Писпанен, прес-секретарь Ходорковського.

Перша частина конституційної реформи була представлена в березні в клубі «Открытая Россия» в Лондоні. Тоді Е. Лукьянова і В. Пастухов розсуджали про конституційний кризис в Росії. К. Писпанен говорить, що другу частину презентують восени.

«Ми дійсно пропонуємо прийняти нову Конституцію, в основі якої буде парламентська республіка. Восени буде представлена частина проекту, присвячена судовій реформі. Скільки спеціалістів і які саме працюють над реформою, к сожалению, поки не можу озвучити. Самі розумієте, ми вже переживали «дело экспертов» (мова йде про розслідування справи в стосунку спеціалістів, які видали експертне висновок по «делу ЮКОСа»; у них проводились обыски, частина вчених була допитувана. – «Газета.Ru»). Остаточний варіант ми презентуємо на ресурсах «Открытой России»», – відзначає К. Писпанен.

Реформатори можуть спиратися на вже існуючі проекти поправок до Конституції, яку в російській опозиції критикують за перекош повноважень в бік президента.

В якості прикладу Е. Лукьянова привела проект нової Конституції Росії в фонді «Либеральная миссия» за авторством Краснова. А також монографію Краснова і Шаблінського «Российская система власти: треугольник с одним углом».

Про роботу Ходорковського над проектом нової Конституції стало відомо в грудні 2015 р., коли він опублікував статтю «О конституційному перевороті».

В матеріалі він заявив, що сьогодні Конституція є лише «бумажкою – мнимим символом федеративності, свободи і демократії» і влада давно її ігнорує.

Опозиціонер анонсував розробку нової Конституції, найважливіші пункти якої – це перехід до парламентської демократії (обраний парламент призначає уряд) і позбавлення президента функцій

виконавчої влади, у лідера країни залишається лише роль арбітра між різними гілками влади і гарант прав громадян. Також Ходорковський пропонує провести децентралізацію країни і забезпечити бюджетну незалежність муніципалітетів на рівні Конституції.

Для підготовки цього проекту повинно бути створено конституційне зібрання, яке і затвердить текст нового головного документа країни. Експертам Ходорковський запропонував висунути два напрями: підготувати неотложні поправки до діючого закону і написати перспективний проект майбутньої Конституції. Остаточний же проект Конституції може бути довготривалим, розрахованим на роки роботи.

Джерела «Газеты.Ru» говорять, що під проект виділено фінансування, а «Открытая Россия» намагається привабити до проекту як можна більше компетентних експертів.

Для роз'яснення основних проблем в нинішній Конституції експерти Вищої школи економіки провели «круглий стіл» в Госдумі. На ньому член Ради при президенті РФ по розвитку громадянського суспільства Ілля Шаблінський нагадав, що проект діючої Конституції Росії з 1993 р. «народився в умовах конфлікту двох великих політичних груп». З-за боротьби команди президента Б. Єльцина з Верховним Радою в документі виявився перекош в бік послаблення парламенту і збільшення повноважень глави держави. Е. Лукьянова на круглому столі заявила про зниження якості думських законів, а опозиційний депутат Д. Гудков – про девальвацію статусу парламентаріїв. Д. Гудков сказав «Газете.Ru», що підтримує проект реформи Конституції.

За словами Е. Лукьянової, в нинішньому Основному законі країни баланс гілок влади порушений.

«Фактично залишилася одна гілка влади – президентська. І в такому стані ні політична система, ні держава розвиватися не можуть, доводиться приймати рішення в ручному режимі, що неможливо в умовах великої країни», – пояснює

Е. Лукьянова «Газете.Ру». Она склоняется к смешанной президентско-парламентской Конституции, которая действует, например, в Бразилии. – Но не думаю, что здесь годится какой-то конкретный пример, нет одинаковых стран. Главное, надо выровнять баланс ветвей власти, чтобы каждый занимался своим делом и ни одна из ветвей не брала на себя полномочия других».

И. Шаблинский подтвердил, что участвовал в докладе о конституционном кризисе, хотя, по его словам, задачи подготовить новый проект перед ним не ставили.

Идея реформировать Конституцию всегда была популярна в рядах оппозиции. В 2013 г. с этим предложением выступил член Координационного совета политолог А. Пионтковский. Идея была той же, что и у Ходорковского, – переход от «суперпрезидентской» к парламентской республике и реальное разделение всех трех ветвей власти.

Впрочем, не все специалисты по конституционному праву считают, что России нужна новая Конституция.

«Я считаю, что Конституция у нас вполне себе нормальная и переделывать ее не надо, – говорит профессор, преподаватель конституционного права известного юридического вуза, попросившая не указывать свою фамилию. – Потому что все, что в последнее время у нас переделывается, в итоге становится только хуже.

При условии адекватности власти и с нынешней Конституцией вполне можно жить, если следовать духу и букве закона».

Т. Морщакова, судья Конституционного суда в отставке, член Совета по правам человека при президенте РФ, считает, что это не «Конституция у нас плохая, а плохо то, что не работают механизмы ее реализации, и дело тут не в тексте закона, а в нашей жизни».

«Конституция не должна оставаться просто лозунгом, декларацией – она должна иметь в жизни какое-то воплощение, – объясняет Т. Морщакова. – Отдельные нормы, которые менялись в Конституции, продиктованы были определенными политическими ситуациями и могут приводить к негативным последствиям.

Например, если избирательная система не позволяет организовать сменяемость власти, значит, просто не действуют нормы избирательного права».

Другой информированный специалист по конституционному праву говорит, что «Конституция Ходорковского», которая, по его словам, является для него хорошим политическим ходом, как один из способов донести свою программу, в итоге в данной ситуации может быть стране только во вред. «Вот когда люди Ходорковского придут к власти, если придут, конечно, тогда и пусть пишут Конституцию. Сейчас же ее проектом могут воспользоваться совсем другие люди, размахивая ею и пугая людей, – вон, смотрите, что тут они напридумывали, – поясняет собеседник. – Нашим людям уже столько раз говорили, что Конституцию надо менять, что их этим можно только напугать. А потом убедить, что подправить ее и правда надо, прописав, к примеру, первым пунктом, что важнее всего интересы государства».

Принятая в 1993 г. Конституция была, по выражению многих экспертов, «суперпрезидентской». Один из авторов раннего проекта О. Румянцев вспоминал, что в Конституции 1993 г. был заложен принцип «авторитарной власти». А до этого президенту России Б. Ельцину пришлось пойти на силовой роспуск парламента, поскольку в Верховном совете большинство было у его противников, которые, по его мнению, мешали проведению реформ.

Во время правления президента Д. Медведева в Конституцию были внесены поправки об увеличении президентского срока с четырех до шести лет, а также увеличении срока полномочий Госдумы с четырех до пяти лет.

Многие эксперты считают, что существующей Конституции мешает слово «не подряд», касающееся президентских полномочий. Оно позволяет лицу, уже отработавшему два президентских срока, избраться еще раз, пропустив один или два срока другого президента. Сам Путин ранее говорил, что изменение формулировки статьи «разумно», однако заявил, что даже в этих условиях у него будет право избираться (*Газета.ru* ([http://www.gazeta.ru/politics/2016/04/27\\_a\\_8200625.shtml](http://www.gazeta.ru/politics/2016/04/27_a_8200625.shtml)). – 2016. – 28.04).

## Туреччина

Прем'єр-міністр Туреччини А. Давутоглу заявив, що нова Конституція країни, яку готує правляча партія, матиме виключно світський характер, передає УНН із посиланням на BBC.

«Секуляризм буде присутній в новій Конституції як принцип, що гарантує право громадянина на вибір віросповідання і гарантує рівну відстороненість держави від всіх релігійних груп», – сказав А. Давутоглу.

Напередодні спікер турецького парламенту і член правлячої Партії справедливості і розвитку І. Кахрамана закликав замінити діючу в країні світську Конституцію на релігійну. «У нас мусульманська країна. Відповідно, ми повинні мати релігійну Конституцію», – заявив він.

Висловлювання політика викликали шквал критики з боку опозиціонерів і правозахисників, в Анкарі та Стамбулі пройшли акції протесту.

Однак пізніше спікер зазначив, що висловлював свою особисту точку зору і що новий Основний закон повинен гарантувати релігійні свободи.

Діюча Конституція Туреччини була прийнята в листопаді 1982 р., і в ній відсутні релігійні положення. Правляча партія веде роботу над текстом нового Основного закону і до літа збирається передати його в парламент на обговорення (*УНН (<http://www.unn.com.ua/uk/news/1567096-premyer-turechchini-nova-konstitutsiya-bude-svitskoyu>). – 2016. – 27.04*).

## Таїланд

В Таїланді почалась кампанія по продвиженню проекту нової конституції. Все провинції Таїланда отримують перші екземпляри проекту нової конституції, вивезеної на загальнодержавний референдум. Для ознайомлення населення з документом опечатано близько 1 млн копій законопроекта, повідомляє Избирательная комиссия королевства.

Референдум по проекту конституції назначено на 7 серпня. «За два тижні до голосування ми також почнемо розповсюджувати 17 млн копій спеціальної брошури, де в деталях будуть роз'яснені всі етапи і ключові моменти референдуму», – сказав журналістам заступник голови виборчого Тханисри Срипратхет. По його словам, на підготовку до референдуму влада вже витратила 58 млн батів (1,66 млн дол.). Загальні ж витрати оцінюються на рівні 2,9 млрд батів (82,9 млн дол.).

Прем'єр со сторони

Проект нового Основного закону королевства складається з 16 глав і 279 статей. Він розроблявся як спосіб розв'язання багаторічного політичного конфлікту, що існує в тайському суспільстві. Однак викликав солідарну критику со

сторони навіть непримиримих політичних опонентів.

Серед нововведень, які несе в собі цей документ, можливість вибору прем'єр-міністра не серед депутатів парламенту, як це було раніше, а серед членів парламенту «со сторони». Подібне рішення, за словами авторів, може бути корисним в разі виникнення в країні нового політичного кризи. Крім того, проект конституції передбачає пожиттєвий заборот на зайняття політичної діяльністю для політиків, які будуть увійшли в передвиборні махінації.

Назначаемый сенат

По пропозиції правлячого військового ради в проект конституції внесено положення про сенат, який в період перехідного періоду, до якого відносяться перші п'ять років після вибору нового уряду, буде складатися тільки з призначуваних політиків. Згідно проекту, 194 сенаторів будуть призначені за пропозицією правлячого військового ради, ще 50 осіб будуть обрані з представників 20 професійних об'єднань. Решта шість місць займуть представники командування озброєних сил, а також голова національної поліції.



Ранее сенат в Таиланде лишь наполовину назначался, а наполовину – избирался напрямую населением. Большинство критиков данного положения склоняются к тому, что механизм назначения сенаторов призван сохранить у власти военных уже после того, как будет избрано демократическое правительство. Члены военного правительства, включая премьер-министра Праюта Чан-Оча, неоднократно данное предложение опровергали.

Дополнительный вопрос

По предложению правящего военного совета, на референдум также вынесен дополнительный вопрос. Жителям Таиланда предлагается ответить, поддерживают ли они предложение о том, чтобы в течение пятилетнего переходного периода премьер-министр страны избирался совместно депутатами парламента и сената. Если предложение будет поддержано, соответствующие поправки внесут в Конституцию уже после референдума.

Включение сената, состоящего из контролируемых назначенцев, в процесс избрания премьера фактически означает, что

нового главу правительства в Таиланде не смогут избрать без участия военных.

Попытка номер 20

Новая конституция может стать для Таиланда 20-й по счету. С 1932 г. в королевстве были приняты и низложены уже 19 основных законов. Последняя конституция отменена в мае 2014 г. после очередного военного переворота, ставшего ответом армии на затянувшийся в стране политический кризис. Сейчас в Таиланде действует временная конституция, фактически наделяющая правящий военный совет неограниченными полномочиями.

Новый проект конституции – это уже вторая попытка военных властей Таиланда разработать основополагающий для страны документ. Предыдущая версия была отвергнута членами Национального совета по реформам в сентябре 2015 г. и отправлена на доработку.

Если конституция будет принята, власти Таиланда обещают провести всеобщие парламентские выборы во второй половине 2017 г. (*TACC (<http://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/3311223>). – 2016. – 25.05*).

## Непал

В Непале активисты требуют изменений в новую Конституцию страны. В связи с чем второй день подряд продолжаются столкновения демонстрантов групп этнических меньшинств с полицией, сообщает Associated Press.

Представители меньшинства Мадхеси, возглавляющие протесты, требуют для себя провинцию территориально большую, чем та, которая была предназначена им в новой Конституции, принятой в 2015 г. (*Кореспондент (<http://korrespondent.net/world/3683420-v-nepale-demonstranty-vtoroi-den-derutsia-s-polytsyei>). – 2016. – 16.05*).

# **КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ:**

**ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ**

**№ 5 ТРАВЕНЬ 2016**

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

Редактори:

Т. Дубас, О. Федоренко, Ю. Шлапак

Комп'ютерна верстка:

А. Бергелська

Підп. до друку 30.05.2016.

Формат 60x90/8. Обл.-вид. арк. 4,11.

Наклад 6 пр.

Свідоцтво про державну реєстрацію

КВ № 5358 від 03.08.2001 р.

Видавець і виготовлювач

Національна бібліотека України

імені В. І. Вернадського

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

siaz2014@ukr.net

Свідоцтво про внесення суб'єкта

видавничої справи до Державного реєстру

видавців, виготівників і розповсюджувачів

видавничої продукції ДК № 1390 від 11.06.2003 р.