

**КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС В
УКРАЇНІ:
політико-правові аспекти**

Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів

№ 12 (68) 2019

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

Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів

Додаток до журналу «Україна: події, факти, коментарі»

№ 12 (68) 2019

(25 листопада – 25 грудня)

Редакційна колегія:

Л. Дубровіна, член-кореспондент НАН України, в.о. генерального директора НБУВ
(*головний редактор*);

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

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

Ю. Половинчак, керівник НЮБ;

В. Бондаренко, ст. наук. співроб. НЮБ

Адреса редакції:

НБУВ, Голосіївський просп., 3, Київ, 03039, Україна

Передрук – тільки з дозволу редакції

Шановні друзі!
Від щирого серця вітаємо з Новим роком
та Різдвом!

*Нехай новий рік буде продуктивним,
успішним і перспективним.*

*Бажаємо щастя, здоров'я, успіхів
та впевненості в нашій спільній справі!*



ЗМІСТ

АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

Мищак І.

Право законодавчої ініціативи народу у контексті реалізації конституційних гарантій
безпосередньої демократії в Україні..... 6

НОВИНИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ

Спільна заява міських, селищних, сільських голів, голів об'єднаних територіальних громад та
експертів з питань децентралізації влади і місцевого самоврядування..... 13

КОНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ УКРАЇНИ

Проблеми прийнятності конституційної скарги: досвід трьох років запровадження..... 22

СУСПІЛЬНА ДУМКА

Н. Лебідь, 112.ua: Децентралізація Зеленського: Без ОРДЛО, але з новими смотрящими..... 24

П. Вуєць, Главком: Децентралізація чи диктатура? Яку Україну бачить президент Зеленський..... 27

С. Лукашова, К. Рещук, Українська правда: Округи та префекти. Як в Україні можуть з'явитися
«смотрящіє» від Зеленського..... 30

Є. Солонина, Радіо Свобода: Конституція Зеленського: як президент України пропонує переписати
Основний закон?..... 35

Л. Ржеутська, Deutsche Welle: Децентралізація від Зеленського: який статус насправді отримає Донбас..... 40

А. Пешкова, NEWSONE.UA: Децентралізація наоборот. Как «сторожевые псы» Зеленского будут
контролировать регионы..... 42

Л. Заглада, Ракурс: Кінець децентралізації: президент узурпує владу на місяцях?..... 47

І. Ведернікова, Дзеркало тижня: ЗЕконституція: що «зашито» в децентралізацію?..... 50

Слово і Діло: Зеленський виключає запропоновану Путіним федералізацію України: чи можливий
компроміс..... 55

П. Вуєць, Главком: Кадровий тупик президента. Конституційний суд дав по руках Зеленському..... 57

В. Власенко, DW.COM: Венеціанка: Судова реформа Зеленського ставить під загрозу незалежність
судоустрою..... 59

В. Краснопоров, Слово і Діло: Референдум в Україні: коли можливий та до чого призведе..... 61

В. Рябошапка, Сегодня: Референдум в Україні: чим небезпечний і навіщо взагалі потрібен..... 62

**ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ, ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ,
ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ..... 65**

ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР

Коліушко І.

«Україні треба не програти у протистоянні з Москвою. І завершити інституційні реформи. Без
них неможливі інші зміни»..... 78

Алексєєв С.

КСУ роз'яснить засади самоврядування в Києві..... 83

Марковський В.

Державна мова. Про юридичні позиції органів конституційної юрисдикції України та Європи щодо застосування державної мови у публічній сфері суспільних відносин..... 86

Куйбіда Р., Смалюк Р.
Звідки взявся і куди зник IP-суд? 91

Затверджена ВРП процедура конкурсного відбору членів ВККС нівелює участь міжнародних експертів та створює зовнішні можливості для маніпуляції результатами конкурсу 96

Паніотто В.
Обережно, референдум! Коли важливо, хто і як формулює запитання 99

КОНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Велика Британія..... 102
Греція..... 103
Італія..... 104
Куба 104
Індія 104

АНАЛІТИЧНИЙ РАКУРС

Мищак І., доктор історичних наук, професор

Право законодавчої ініціативи народу у контексті реалізації конституційних гарантій безпосередньої демократії в Україні

Теорія конституціоналізму традиційно визначає народ головним джерелом влади. Відповідні положення отримали втілення в міжнародних нормативних актах та основних законах демократичних держав і нині не ставляться під сумнів.

Україна, як демократична та правова держава, у ст. 5 Конституції також визнає народ носієм суверенітету і єдиним джерелом влади, гарантуючи йому право здійснювати владу як безпосередньо, так і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Опосередковане уточнення процедури й порядку здійснення владних повноважень наведено в ст. 69 Основного Закону України, згідно з якою народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії (виділено нами – І.М.). Щодо рішень, ухвалених на референдумі, маємо тлумачення Конституційного Суду України у справі № 1-2/2008 від 16 квітня 2008 року № 6-рп/2008, відповідно до якого положення статті 69 Конституції України слід розуміти так, що рішення всеукраїнського референдуму щодо прийняття законів є остаточним і не потребує будь-якого затвердження, у тому числі Верховною Радою України. Тобто, це рішення додатково доводить пріоритет владного волевиявлення народу над органами державної влади.

Разом із тим конституційна норма про «інші форми безпосередньої демократії» на сьогодні дискутується як політиками, так і експертами, які наводять різні аргументи на підтвердження власних міркувань. Більшість із них схиляється до думки, що дієвим інструментом здійснення безпосередньої демократії народом може стати надання йому права законодавчої ініціативи. Прикметно, що в Україні кількість суб'єктів права законодавчої ініціативи визначається ст. 93 Конституції, за якою це право у Верховній Раді України належить Президентові України, народним депутатам України та Кабінету Міністрів України. Оскільки і Президент, і народні депутати України обираються всенародним голосуванням, то опосередковано вони і здійснюють владу від імені та за дорученням народу (представницька демократія). Однак лунають голоси про те, що ці владні інститути зловживають народною довірою та нерідко діють всупереч її волі. Таким чином обґрунтовується теза про необхідність повернення народу повноважень здійснювати свою волю безпосередньо, зокрема через право законодавчої ініціативи.

Подібні ініціативи, як правило, активно обговорюються під час виборчих кампаній, що свідчить про бажання тих чи інших кандидатів залучитися додатковою підтримкою виборців. Цьогорічні вибори глави держави та до

Верховної Ради України так само були позначені відповідною риторикою. Тож традиційно постає питання: наскільки кандидати готові слідувати своїм передвиборчим обіцянкам і втілювати їх на практиці шляхом імплементації у національне законодавство?

Як відомо, однією із передвиборчих обіцянок кандидата в Президенти України В. Зеленського було запровадження широкого народовладдя, за якого народ України зможе не лише ставити завдання вищим посадовим особам держави, а й братиме участь в управлінні та прийнятті базових рішень, у тому числі через здійснення волевиявлення шляхом референдумів та безпосередньої законодавчої ініціативи. Ставши Главою держави, В. Зеленський продемонстрував готовність практично одразу реалізувати свої обіцянки. Зокрема, він ініціював ряд законопроектів щодо внесення змін до Конституції України, у тому числі щодо запровадження законодавчої ініціативи народу.

Законопроект № 1015 про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу) був запропонований Президентом України і зареєстрований ним у Верховній Раді вже в перший день роботи парламенту ІХ скликання – 29 серпня 2019 року. Певною мірою це свідчить про ту вагомую роль, яка відводиться Главою держави відповідній ініціативі. Як відзначено у пояснювальній записці до законопроекту, його прийняття і затвердження в поданій редакції забезпечать системність, повноту, чіткість і несуперечливість конституційного регулювання суспільних відносин.

Загалом президентська редакція змін до Конституції є досить лаконічною – нею пропонується доповнити текст статті 93, надавши право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України, окрім Президента України, Кабінету Міністрів України та народних депутатів України, ще четвертому суб'єкту – народу, а також доповнити зазначену статтю Конституції частиною третьою: «Закон приймається відповідно до вимог законодавчої процедури, визначеної Конституцією України та законами України». Ця частина видається необхідною з огляду на те, що в текст Конституції не пропонується внести жодних положень щодо того, яким чином та за якою процедурою буде здійснюватися право законодавчої ініціативи народу.

Уже 3 вересня законопроект № 1015 було включено до Порядку денного роботи Верховної Ради України, розглянуто на пленарному засіданні й направлено згідно з процедурою внесення змін до Основного Закону держави на висновок Конституційного Суду. Водночас, як засвідчив розгляд, запропонований проект викликав низку питань та заперечень з боку народних депутатів, передусім щодо положень майбутнього закону про законодавчу ініціативу народу та процедуру реалізації цієї ініціативи. Зокрема, представник фракції «Батьківщина» А. Шкрум запропонувала провести щодо положень майбутнього закону громадське обговорення. Народний депутат фракції політичної партії «Європейська Солідарність» Р. Князевич під час обговорення позитивно оцінив наміри на законодавчому рівні запровадити право законодавчої ініціативи, однак наголосив на істотному недоліку законопроекту – відсутності у його тексті процедури такого внесення

законопроектів громадянами . Своєю чергою, фракція «Голос» на своїй сторінці у мережі «Фейсбук» ще до голосування законопроекту в парламенті закликала «не підтримувати законопроект про внесення змін до статті 93 Конституції України щодо законодавчої ініціативи народу як спрямований на обмеження права законодавчої ініціативи народних депутатів і вкрай популістичний» .

Деякі процедурні питання пояснив під час доповіді законопроекту представник Президента України у Конституційному Суді України Ф. Веніславський. За його словами, реалізувати право народу на внесення законопроекту можна буде через програму «Держава в смартфоні», яку анонсував Президент В. Зеленський. Так, приміром, громадяни України, пройшовши цифрову ідентифікацію, зареєструвавшись і підтвердивши свою особистість через електронний гаджет, зможуть поставити підпис «за» ініціювання того, чи іншого питання. Своєю чергою, співдоповідач законопроекту заступнику голови Комітету з питань правової політики О. Совгира зауважила, що у світовій практиці відомі дві форми збору підписів ініціювання громадянами питання щодо народної законодавчої ініціативи: це фіксована кількість громадян або певний відсоток від кількості виборців, які відповідно реалізують цю ініціативу. У зв'язку із цим у відповідному законопроекті, який буде внесений на розвиток положень Закону про внесення змін до Конституції України, буде визначена одна із цих форм.

У цьому контексті варто звернутися до зарубіжного досвіду безпосередньої демократії. Відповідна практика має на сьогодні понад 300-річну історію. Як зазначив дослідник питання Д. Шаров, її появу пов'язують із прийняттям у 1715 році в штаті Масачусетс закону, згідно з яким право народної правотворчої ініціативи закріплюється на місцевому рівні, а в 1898 році подібна за змістом поправка була внесена до Конституції штату Південна Дакота . На європейському континенті така ініціатива вперше була запроваджена у Швейцарії, а згодом поширилася в інших державах. Нині право законодавчої ініціативи народу закріплене в законодавстві Австрії, Білорусі, Бразилії, Грузії, Іспанії, Італії, Киргизстану, Куби, Латвії, Литви, Македонії, Польщі, Португалії, Румунії, Словенії, Угорщини, Швейцарії та інших держав. Схожі тенденції набувають і міждержавного характеру. Так, під час виступу в парламенті народний депутат України від фракції політичної партії «Слуга народу» О. Мережко зазначив, що однією з основних тенденцій розвитку права Європейського Союзу є розширення безпосередньої демократії, і свідченням цього є так звана Європейська громадянська ініціатива, яка була прийнята і реалізована як новела завдяки Лісабонському договору.

Окрім загальних положень щодо права народу на законодавчу ініціативу, основні закони зарубіжних держав, як правило, більш чітко прописують окремі процедурні питання. Так, А. Помазанов, експерт з реформування правоохоронних органів, органів юстиції та судової гілки влади UIF справедливо зазначає, що конституції іноземних держав передбачають такі варіанти нижньої межі кількості ініціаторів: 1/10 частина виборців – у Латвії,

100 тис. – у Польщі, 50 тис. – у Білорусі, Італії, Литві, Румунії; 5 тис. – у Словенії. Він звернув увагу й на такий важливий аспект, як визначення в конституціях окремих держав тих питань, щодо яких народ не може ініціювати законопроекти – державного бюджету (Іспанія, Польща, Румунія), питань міжнародного співробітництва, а також амністії та помилування (Румунія) тощо .

Сучасні тенденції розвитку європейського конституціоналізму свідчать про відхід від практики законодавчої ініціативи народу. Показовим у цьому є досвід Швейцарії, яка має давні традиції законодавчої ініціативи народу. Нині згідно зі ст. 160 чинної Конституції Швейцарської конфедерації представляти свої законодавчі ініціативи у Федеральні збори можуть члени Федеральних зборів, парламентські фракції, парламентські комісії та кантони. При цьому відповідно до статей 193 і 194 Конституції за народною ініціативою може бути проведений лише повний або частковий перегляд Основного Закону держави . Таким чином, Швейцарія відмовилася від практики ініціювання законів народом, хоча запровадила її першою в Європі. Крім того, досвід інших країн, зокрема Іспанії, вказує на те, що законодавчі ініціативи, запропоновані народом, як правило, так і не стають законами.

Конституційні норми щодо законодавчої ініціативи народу не є чимось новим і для української конституційної практики. Спробу їх запровадити було зроблено ще в період Української революції 1917–1921 років. Окремі положення про запровадження законодавчої ініціативи народу розроблялися Українською Центральною Радою у 1917 році та, зрештою, були втілені в проекті Конституції Української Народної Республіки (Статуту про державний устрій, права і вільності УНР), затвердженому 29 квітня 1918 р. Так, згідно зі ст. 39 Конституції УНР право законодавчої ініціативи, серед інших суб'єктів, надавалося громадянам-виборцям. Відповідно до передбаченої процедури для реалізації такої ініціативи були необхідні підписи 100 тис. громадян, які підтверджувалися через органи громади та передавалися до суду для їх додаткової перевірки. Лише після підтвердження їх правильності судом останній передавав законодавчу пропозицію Голові Всенародніх Зборів. При цьому такий законопроект мав бути переданий президією парламенту до комісії і міг бути остаточно ухвалений Всенародніми Зборами після її доповіді, тобто надання позитивного висновку . Схожі ініціативи пропонувалися і в інших проектах Конституції УНР уже за правління Директорії, однак через втрату Україною державності так і не були реалізовані.

Після здобуття Україною незалежності питання надання права законодавчої ініціативи народу неодноразово підіймалося в процесі розробки Конституції України, однак так і не увійшло до її остаточної редакції, схваленої 28 червня 1996 року. Надалі такі ідеї висловлювалися окремими політиками та народними депутатами і, навіть, пропонувалися в окремих проектах внесення змін до Конституції України. Окремі з них містили і докладні норми щодо кількості голосів, необхідних для їх реалізації тощо. Так, проект Закону про внесення змін до Конституції України № 4290 від

31.03.2009 р., внесений Президентом України В. А. Ющенком, містив розділ 3 «Народне волевиявлення». Таке волевиявлення згідно зі ст. 74 проекту передбачалося здійснювати через вибори, референдум, народну та місцеву ініціативи та інші форми безпосередньої демократії. При цьому відповідно до ст. 75 право народної ініціативи належало громадянами України, які мають право голосу. Внесення законопроектів за народною ініціативою згідно зі ст. 81 проекту стосувалося як змін до Конституції, так і ухвалення інших законопроектів. Зокрема, за народною ініціативою на вимогу не менш як півтора мільйона громадян України, які мають право голосу, до Національних Зборів України (парламенту – І.М.) пропонувалося вносити законопроект про внесення змін до Конституції України або про нову редакцію Конституції України. Своєю чергою, за народною ініціативою на вимогу не менш як ста тисяч громадян України, які мають право голосу, до Національних Зборів України передбачалося вносити законопроект з питань, віднесених до сфери регулювання законом. Безпосередньо процедура та інші правові аспекти підготовки та внесення законопроектів за народною ініціативою мали бути урегульовані спеціальним законом. Однак цей та інші проекти так і не були реалізовані.

Наведений зарубіжний досвід та українська нормотворча практика можуть бути корисними в контексті практичної реалізації ініціативи Президента України В. Зеленського щодо законодавчої ініціативи народу. При цьому під час розробки відповідного законопроекту варто взяти до уваги пропозиції експертів. Так, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України А. Іванова пропонує «приділити особливу увагу механізмам захисту та гарантіям реалізації інституту народної законодавчої ініціативи. Ними може стати внесення законодавчих пропозицій (а не готових законопроектів); попередній розгляд таких проектів із можливістю усунення юридичних недоліків; обов'язковість розгляду проектів (пропозицій) парламентом; певний строк для розгляду таких проектів парламентом, а також можливість подолання парламентського відхилення через винесення законопроекту на народний референдум».

Отже, ідея Президента України щодо запровадження широкого народовладдя та залучення громадян до розроблення й ухвалення ключових рішень відповідає суспільним очікуванням і схвально сприймається не лише широким загалом, а й політиками та експертами. Про це свідчать заяви навіть представників тих політичних сил у парламенті, які не голосували за президентський законопроект («Європейська Солідарність», «Голос» та ін.), а свою відмову його підтримати пояснили відсутністю у проекті механізму реалізації такого права та належної процедури. Водночас застереження викликає і зарубіжний досвід реалізації законодавчої ініціативи народу на практиці. Зокрема, упродовж останніх десятиріч більшість народних ініціатив громадян європейських країн так і не були оформлені у вигляді законів як через їх популістський характер, так і невідповідність вимогам нормопроектувальної та законодавчої техніки. Тож розробникам

законопроекту про законодавчу ініціативу народу в Україні варто врахувати ці тенденції, а головне – запропонувати такий механізм народної підтримки законопроекту та процедуру його удосконалення в процесі розгляду й прийняття, які нададуть громадянам можливість реальної участі в ухваленні рішень і сприятимуть розбудові народовладдя в нашій державі.

НОВИНИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ

Президент В. Зеленський вніс до Верховної Ради проект закону про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади.

Згідно з сайтом Ради, проект закону №2598 зареєстрований 13 грудня (*Українська правда* (<https://www.pravda.com.ua/news/2019/12/13/7234819/>)). – 2019. – 13.12).

На сайті Верховної Ради опубліковано текст президентського законопроекту №2598 про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади). Про це йдеться на сайті парламенту.

Відтак законопроектом пропонується змінити територіальний устрій України. За новою Конституцією, до складу держави входитимуть громади, округи, області та Автономна Республіка Крим.

Законопроектом закріплюється нове регулювання питань адміністративно-територіального устрою України, зокрема порядку утворення, ліквідації, встановлення та зміни меж, найменування і перейменування громад, округів, областей, а також порядку утворення, найменування і перейменування та віднесення поселень (сіл, селищ, міст) до відповідної категорії. А зміна меж, найменування і перейменування громад та поселень здійснюється з урахуванням думки їх мешканців у порядку, визначеному законом.

На конституційному рівні закріплюється право громади на безпосереднє здійснення місцевого самоврядування шляхом виборів, місцевих референдумів, місцевих ініціатив та в інших формах, визначених законом.

Передбачається утворення представницьких і виконавчих органів місцевого самоврядування. Окружна, обласна ради, їх виконавчі комітети є органами місцевого самоврядування, що представляють і реалізують спільні інтереси громад округу, області. Окружна рада, обласна рада призначає і звільняє голову виконавчого комітету ради і за його поданням формує склад цього органу.

Пропонується на конституційному рівні визначити, що право голосу на виборах голови громади, депутатів ради громади мають мешканці відповідної громади, які постійно проживають на території громади, досягли на день проведення виборів вісімнадцяти років і не визнані судом недієздатними. Передбачено скорочення строку повноважень голови громади, депутатів ради громади, окружної і обласної рад, обраних на чергових виборах, який становитиме чотири роки.

Закріплюється, що обрання голови окружної і обласної ради відбувається на основі ротації. При цьому строк повноважень голови окружної і обласної ради становить один рік.

Закріплюється матеріальна і фінансова основа місцевого самоврядування. Зокрема визначається, що такою основою є земля, рухоме і нерухоме майно, природні ресурси, інші об'єкти, що є у комунальній власності громади; об'єкти спільної власності громад, що перебувають в управлінні окружних, обласних рад; місцеві податки і збори та інші доходи місцевих бюджетів.

Водночас пропонується визначити, що держава забезпечує співмірність фінансових ресурсів та обсягу повноважень органів місцевого самоврядування, визначених Конституцією та законами України, а зміна компетенції органу місцевого самоврядування здійснюється з одночасними відповідними змінами у розподілі фінансових ресурсів.

Розділ XI Конституції України також доповнюється положенням, відповідно до якого розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування громад, округів, областей визначається законом на основі принципу субсидіарності.

Разом з тим децентралізація не означає послаблення центральної влади в таких питаннях, як оборона, зовнішня політика, національна безпека, верховенство права, дотримання прав і свобод людини.

Саме тому для адміністративного нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування, координації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади та здійснення нагляду за додержанням ними Конституції і законів України пропонується запровадити інститут префектів. Проектом передбачається, що префекта призначає на посаду та звільняє з посади за поданням Кабінету Міністрів України Президент України.

Префект зупиняє дію актів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України з одночасним зверненням до суду.

Крім того, законопроектом передбачено, що у разі ухвалення головою громади, радою громади, окружною, обласною радою акта, що не відповідає Конституції України та створює загрозу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрозу національній безпеці, Президент України за поданням префекта зупиняє дію відповідного акта з одночасним зверненням до Конституційного Суду України, тимчасово зупиняє повноваження голови громади, складу ради громади, окружної, обласної ради та призначає тимчасового державного уповноваженого.

У разі визнання Конституційним Судом України акта голови громади, ради громади, окружної, обласної ради таким, що не відповідає Конституції України, Верховна Рада України за поданням Президента України достроково припиняє повноваження голови громади, ради громади, окружної, обласної ради та призначає позачергові вибори у визначеному законом порядку.

Таким чином, пропоновані законопроектом зміни відповідають європейським та міжнародним стандартам, враховують висновки і зауваження

Венеціанської Комісії та дадуть змогу забезпечити спроможність місцевого самоврядування і побудувати ефективну систему територіальної організації влади в Україні.

У новому законопроекті відсутня згадка про особливий статус Донбасу, проте є норма, яка дозволить Верховній Раді більшістю визначати статус окремих адміністративно-територіальних одиниць. Відтак нардепи зможуть без внесення змін до Конституції України визначити особливий правовий статус як Донецької та Луганської області, так й інших (*ZIK* (https://zik.ua/news/2019/12/16/u_prezydentskomu_zakonoproiekti_pro_detsentralizatsiiu_vlady_nemaie_zhadok_pro_osoblyvyi_status_ordlo_950237). – 2019. – 16.12).

Комітет Верховної Ради з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування на засіданні 18 грудня рекомендував передати до Конституційного Суду законопроект №2598 про децентралізацію, який вніс до парламенту президент України В. Зеленський.

Комітет рекомендував передати законопроект президента до Конституційного Суду для одержання висновку про відповідність документа вимогам ст. 157, 158 Конституції України.

За це рішення проголосувало 11 членів комітету, проти висловилося двоє, шестеро утрималися (*Гордон* (<https://gordonua.com/ukr/news/politics/-komitet-radi-ne-pidtrimav-zakonoproekt-zelenskogo-pro-detsentralizatsiju-1479815.html>). – 2019. – 19.12).

Спільна заява міських, селищних, сільських голів, голів об'єднаних територіальних громад та експертів з питань децентралізації влади і місцевого самоврядування

Ми, підписанти цієї заяви, представляючи органи місцевого самоврядування та організації, що працюють у сфері децентралізації та місцевого розвитку, а також незалежні експерти, маючи на меті привернути увагу Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, послів країн великої сімки в Україні, представників ЄС в Україні та інших міжнародних інституцій, а також широкої громадськості до загроз для місцевого самоврядування і демократії в цілому, які містяться в проекті Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» №2598, внесеному 13 грудня 2019 року Президентом України як першочерговий, висловлюємо стурбованість з приводу закритості процесу підготовки цього законопроекту (без участі представників органів місцевого самоврядування, їх асоціацій, організацій громадянського суспільства та широкого кола експертів) та закликаємо:

– не допустити поспішного голосування за законопроект №2598;

– провести широкі дискусії та професійні консультації для напрацювання спільних пропозицій до проекту конституційних змін щодо децентралізації з урахуванням думки лідерів місцевого самоврядування та експертів.

Для повноцінного завершення реформи з децентралізації влади та формування повсюдного спроможного місцевого самоврядування в Україні давно назріла потреба у конституційних змінах. Велика кількість положень Європейської хартії місцевого самоврядування також багато років очікують на належну імплементацію в законодавство України.

Але запропоновані законопроектом №2598 зміни, порівняно з чинною Конституцією України, містять ознаки централізації влади, звужують статус органів місцевого самоврядування та надмірно розширюють контрольні повноваження держави в особі префектів та Президента. Стислий аналіз загроз для місцевої демократії додається до цього звернення.

Звертаємося до Президента України В. Зеленського з проханням ініціювати створення відкритого майданчика, де всі зацікавлені сторони зможуть висловити аргументовані позиції з метою спільного доопрацювання проекту змін до Конституції щодо децентралізації та приведення його у відповідність до демократичних цінностей, які ми усі поділяємо.

- З повагою та сподіванням на взаєморозуміння,
Анатолій Бондаренко, Черкаський міський голова;
2. Анатолій Кушнір, голова Маківської сільської об'єднаної територіальної громади, Хмельницька область, Голова Палати селищних та сільських громад та їх об'єднань Асоціації міст України;
 3. Анатолій Федорук, голова Бучанської міської об'єднаної територіальної громади, Київська область;
 4. Анатолій Федорчук, Бориспільський міський голова, Київська область;
 5. Андрій Садовий, Львівський міський голова;
 6. Андрій Странніков, директор Інституту Політичної Освіти;
 7. Андрій Шекета, Інститут Центральноєвропейської стратегії;
 8. Богдан Андрійів, Ужгородський міський голова;
 9. Борис Філатов, Дніпровський міський голова;
 10. Вадим Бойченко, Маріупольський міський голова;
 11. Вадим Гаєв, голова Новопокровської селищної об'єднаної територіальної громади, Луганська область;
 12. Василь Муравель, Новояворівський міський голова, Львівська область;
 13. Василь Равлик, голова Сокирянської об'єднаної міської територіальної громади, Чернівецька область;
 14. Василь Сидор, голова Славутської міської об'єднаної територіальної громади, Хмельницька область;
 15. Віталій Кличко, Голова Асоціації міст України, Київський міський голова;
 16. Володимир Буряк, Запорізький міський голова;

17. Володимир Коваленко, голова Новокаховської міської об'єднаної територіальної громади, Херсонська область;
18. Володимир Миколаєнко, Херсонський міський голова;
19. Володимир Прокопів, секретар Київської міської ради, Голова делегації України в Конгресі місцевих та регіональних влад Ради Європи;
20. Володимир Плетюк, голова Шумської об'єднаної міської територіальної громади, Тернопільська область;
21. Володимир Феськов, експерт Інституту Політичної Освіти;
22. Галина Мінаєва, Чугуєвський міський голова, Харківська область;
23. Григорій Пустовіт, виконуючий обов'язки Луцького міського голови – Секретар міської ради;
24. Іван Лопушинський, професор, почесний громадянин міста Херсон;
25. Любомир Грицак, керівник програми “Місьцеве самоврядування. Крок до ефективності?”;
26. Людмила Дромашко, Первомайський міський голова, Миколаївська область;
27. Микола Силенко, експерт з питань децентралізації, кандидат економічних наук;
28. Михайло Бухтіяров, голова Біляївської міської об'єднаної територіальної громади, Одеська область;
29. Михайло Сіماشкевич, Кам'янець-Подільський міський голова, Хмельницька область;
30. Михайло Шелеп, консультант з питань децентралізації та локальної демократії;
31. Наталія Даньковська, експертка з питань місцевого самоврядування та реформи адміністративно- територіального устрою;
32. Олександр Корінний, Голова правління Всеукраїнської Асоціації Об'єднаних Територіальних Громад, Новоукраїнський міський голова;
33. Олександр Симчишин, Хмельницький міський голова;
34. Олександр Слобожан, Виконавчий директор Асоціації міст України, кандидат наук з державного управління;
35. Олександр Солонтай, експерт з політики;
36. Олександр Шамота, виконуючий обов'язки Полтавського міського голови – Секретар міської ради;
37. Олена Сас, експертка з питань комунікації реформи місцевого самоврядування та адміністративно-територіальної організації влади;
38. Ольга Омельчук, експерт з питань місцевого розвитку;
39. Руслан Рохов, експерт з питань децентралізації, місцевого розвитку та самоврядування, засновник та керівник Школи Мерів;
40. Сергій Лобойко, Голова Центру розвитку інновацій, головний експерт групи “Е-демократія” Коаліції РПР;
41. Сергій Моргунов, Вінницький міський голова (об'єднана територіальна громада);
42. Сергій Надал, Тернопільський міський голова (об'єднана територіальна громада);

43. Сергій Романович, експерт з питань децентралізації та місцевого самоврядування;

44. Сергій Сухомлін, Житомирський міський голова (об'єднана територіальна громада);

45. Степан Цапюк, Олександрійський міський голова, Кіровоградська область;

46. Тарас Случик, експерт Інституту Політичної Освіти;

47. Володимир Шматько, міський голова Чортків;

48. Русан Марцінків, міський голова Івано-Франківськ;

49. Юрій Бова, міський голова Тростянець;

50. Юлія Шмигальова, виконавчий директор ГО «Український кризовий медіа-центр».

19 грудня 2019 року

Додаток до публічної заяви міських голів та експертів з питань децентралізації влади та місцевого самоврядування.

Стислий аналіз загроз

13 грудня 2019 року в Президент України вніс як першочерговий проект Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» №2598.

Усі підписанти публічного звернення стурбовані закритістю процесу підготовки законопроекту (без участі представників органів місцевого самоврядування, їх асоціацій, профільних експертів та громадянського суспільства) та його невідповідністю Європейській хартії місцевого самоврядування.

Підписанти заяви наголошують на критичних для місцевого самоврядування і суспільства положеннях проекту:

Префекти: старий зміст та більше втручання

Префекти – це спадкоємці місцевих держадміністрацій (формування, підпорядкування, окремі функції) та прокуратури, яка до реформування здійснювала загальний нагляд за ОМС і мала право зупиняти їх акти щодо як власних, так і делегованих повноважень.

Увага!

Передбачається суттєве нарощування інструментів державного втручання в усіх галузях муніципального життя.

Порушення положень Хартії, яка вимагає визначення чітких випадків державного нагляду та адекватності заходів адміністративного впливу.

Результат

Загроза для місцевої демократії: префект втручається у власні справи місцевого самоврядування; Президент отримує право зупиняти повноваження місцевих рад та голів громад.

Скорочення терміну повноважень місцевих обранців – порушення рівності форм народовладдя

Необґрунтоване зменшення до 4 років (зараз 5) терміну повноважень місцевих рад та голів громад, хоча повноваження Президента та Парламенту залишаються на 5 років.

Результат

На національному рівні виборні особи отримують більше часу для реалізації своїх завдань та програм, ніж голови громад та місцеві депутати.

Київ та Севастополь втрачають спеціальний статус

Міста державного значення стають звичайними громадами, що входять до складу відповідного округу та області або, відповідно, АР Крим. Лише для міста Києва передбачено окремі столичні функції.

Результат

Не зрозуміло, куди ці міста відносяться територіально (не визначено у перехідних положеннях). Необґрунтоване пониження статусу цих міст.

Включення великих громад (міст обласного значення) до складу округів

Усі міста входять до складу громад, громади – до округів, округи – до областей. Необґрунтоване пониження статусу міст обласного значення.

Результат

Диспропорції та суперечності при формуванні рад округів через значні відмінності у чисельності населення громад, що увійдуть до їх складу.

Плутанина з терміном «громада».

Громада одночасно – це і жителі однієї місцевої спільноти, і адміністративна територія.

Громади визнаються юридичними особами, що суперечить засадам цивільного права.

Відповідно до ч. 1 ст. 5, ст. 69 Конституції України: громади діють як складові народу України через вибори, референдуми, інші форми прямої демократії. З переважної більшості питань громади реалізують свої інтереси через відповідні органи місцевого самоврядування, які і є юридичними особами у звичайному розумінні.

Результат

Значне ускладнення юридичних аспектів діяльності органів місцевого самоврядування.

Загроза необґрунтованого перегляду складу громад, округів, областей та їх статусу

Держава залишає за собою можливість у будь-який час переглянути склад громади, округу, області.

Результат

Створюється можливість «перезапустити» будь-яку раду («обнулити» обраних її голову, депутатів). Очевидно, що декларативна норма про необхідність врахування думки відповідних громад цьому не завадить.

Нові голови громад залишилися без визначених повноважень

Взагалі не вказані повноваження голів нових громад.

Результат

Законом можна значно «послабити» голів, позбавивши їх права головування на засіданнях місцевих рад та керівництва виконавчим органом ради.

Не передбачено децентралізацію повноважень та ресурсів

Перелік повноважень місцевого самоврядування, гарантії його фінансової та майнової автономії визначено, як у чинній Конституції, а округів і областей – не визначено взагалі. Тобто, ні про яку децентралізацію влади не йдеться.

Результат

Законами повноваження та ресурси місцевого самоврядування можна легко централізувати і знівелювати усі досягнення децентралізаційної реформи.

Підписанти публічної заяви виступають за доопрацювання проекту змін до Конституції щодо децентралізації влади з широким залученням органів місцевого самоврядування, їх асоціацій, профільних експертів та представників громадянського суспільства.

Ми, зі свого боку, висловлюємо готовність долучитися до цієї роботи і зробити все від нас залежне, аби гармонізувати проект змін та привести його в відповідність з положеннями Європейської хартії місцевого самоврядування.

В іншому випадку, під егідою децентралізації Україна ризикує отримати посилену владну вертикаль старого зразка замість європейських інституцій місцевої демократії (*Український кризовий медіа-центр* (<https://uacrisis.org/ua/74427-decentralization-common-statement>)). – 2019. – 19.12).

Судді Конституційного суду відмовилися поновити на посаді судді С. Шевчука. Відповідне рішення було ухвалене під час голосування у середу, 18 грудня.

За словами джерела, більшість суддів висловилися проти поновлення колишнього голови суду С. Шевчука на посаді судді.

«Щойно відбулося спецзасідання, на якому розглядали питання поновлення Шевчука. Йому було відмовлено в поновленні», – інформує «Укрінформ» з посиланням на поінформованого співрозмовника (*Українська правда* (<https://www.pravda.com.ua/news/2019/12/18/7235268/>). – 2019. – 18.12).

Які зміни до Конституції пропонує Президент України, наскільки вони потрібні і до чого призведуть у разі ухвалення – обговорювали 26 листопада в Житомирі під час прес-конференції «Конституційний процес в Україні: відкритий діалог з громадянами».

У перший день роботи Парламенту нового скликання Президент України подав сім законопроектів про зміни до Конституції України. Народні депутати підтримали їх та направили до Конституційного Суду України, щоб той надав висновок про їх відповідність чи невідповідність Конституції України.

Керівниця проектів з питань конституційного права Центру політико-правових реформ, співголова Ради Реанімаційного пакету реформ **Юлія Кириченко** зазначила, що обрана Президентом України технологія внесення змін до Конституції України (одночасне подання семи законопроектів з різних питань) є недоцільною з погляду конституційного права. Окрім того, вона звернула увагу, що нові конституційні ініціативи Президента не обговорювалися в експертному середовищі і взагалі стали сюрпризом для багатьох фахівців. За її словами, процес внесення змін до Конституції в Україні, на жаль, усе ще закритий і часто відбувається без будь-якого діалогу із громадянським суспільством.

Саме на започаткування відкритого діалогу з громадянами та підвищення обізнаності громадян з конституційним процесом в Україні спрямовані публічні форуми «Конституційний процес в Україні: відкритий діалог з громадянами», які в листопаді-лютому відбудуться в різних містах України, у тому числі і в Житомирі – 26 листопада.

Олександра Скиба, виконавча директорка ВГО «Інститут «Республіка», підтримала попередню спікерку, наголосивши, що будь-які конституційні зміни повинні обов'язково обговорюватися із суспільством, тим паче, що команда Зеленського вже неодноразово підкреслювала важливість народовладдя і залучення громадян до участі в ухваленні рішень. На її думку, якщо Президент та Парламент не комунікуватимуть важливі законодавчі зміни з громадянами, вони ризикують втратити високий рівень довіри українців, який ще влітку становив понад 67%.

Олександр Марусяк, експерт з конституційного права Центру політико-правових реформ, описуючи загрози незалежності Парламенту, закладені в поданих Президентом законопроектах, детальніше зупинився на одному з них, що пропонує зменшення кількості парламентарів з 450 до 300 осіб. На думку експерта, таке зменшення кількості народних депутатів є необґрунтованим. Окрім того, ухвалення цього законопроекту призведе до того, що Верховна Рада України поточного скликання буде здійснювати свої повноваження лише до наступних виборів народних депутатів України, а не до дня першого засідання новообраного Парламенту. У результаті виникне більш ніж

двомісячна перерва в діяльності єдиного законодавчого органу, а це неприпустимо, оскільки неможливо передбачити наслідки того, що держава фактично існуватиме певний час без Парламенту (*ЦППР (https://www.pravo.org.ua/ua/news/20874041-zmini-do-konstitutsiyi-potrebuyut-shirokogo-gromadskogo-obgovorenniya--eksperti). – 2019. – 26.11).*

КОНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ УКРАЇНИ

Конституційний Суд визнав законопроект президента В. Зеленського, яким він хотів наділити себе повноваженнями призначати на посади глав Національного антикорупційного бюро і Державного бюро розслідувань, неконституційним. Про це повідомляє прес-служба КСУ.

Законопроект №1014 дає президенту повноваження призначати і звільняти глав НАБУ і ДБР, а також створювати регуляторні органи, які здійснюють регулювання, моніторинг і контроль за діяльністю суб'єктів господарювання в окремих сферах.

У Конституційному суді зазначають, що в разі прийняття законопроекту його положення можуть порушити баланс конституційних повноважень між президентом і Кабміном, фактично створивши паралельну виконавчу владу, підпорядковану президенту. Це, в свою чергу, порушить гарантії прав і свобод людини і громадянина.

Крім того, опосередковане підпорядкування НАБУ і ДБР президенту створить загрозу незалежності цих органів, призведе до концентрації влади у президента і його конкуренції з органами виконавчої влади.

Повноваження створювати регуляторні органи, яким хотів наділити себе Зеленський, позначиться на ефективній діяльності підприємців, вважають в КСУ.

Законопроект визнаний невідповідним вимогам частини першої статті 157 Конституції.

У висновках також наголошується, що законопроект відповідає вимогам ч. 2 ст. 157, ст. 158 Конституції.

Висновок Конституційного Суду України є обов'язковим, остаточним і не може бути оскарженим (*Главком (https://glavcom.ua/news/konstituciyniy-sud-ne-dozvoliv-zelenskomu-priznachati-glav-nabu-i-dbr-647453.html). – 2019. – 17.12).*

Конституційний Суд України визнав конституційним законопроект про зменшення конституційного складу Верховної Ради України і закріплення пропорційної виборчої системи. Про це йдеться на сайті КСУ.

Відповідно, голосування за кандидатів у народні депутати зможуть проводити за партійними списками, а їх кількість у парламенті зможуть зменшити із 450 до 300.

Також Суд визнав конституційним вилучення із тексту статті 76 положення про обрання народних депутатів «на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування» та встановлення для кандидатів у нардепи вимог щодо постійного проживання в Україні за останні п'ять років і володіння державною мовою.

Проте Конституційний Суд України зробив низку застережень, які Верховній Раді треба врахувати при подальшій роботі. За інформацією «Української правди», відповідно до норм законопроекту, зміни необхідно внести також до низки інших статей, де йдеться про чисельність депутатів (**5 канал** (<https://www.5.ua/polityka/konstytutsiinyi-sud-dozvoliv-radi-skorotyty-kilkist-deputativ-204883.html>). – 2019. – 17.12).

Конституційний суд повернув працівникам прокуратури право на перерахунок пенсій.

Відповідне рішення ухвалив Другий сенат суду у справі за конституційними скаргами Данилюка Степана Івановича та Литвиненка Олексія Івановича щодо конституційності положення частини двадцятої статті 86 закону «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р., яким передбачено, що «умови та порядок перерахунку призначених пенсій працівникам прокуратури визначаються Кабінетом Міністрів України», інформує пресслужба КС.

У рішенні суду зазначається, що пенсійне забезпечення працівників прокуратури здійснюється відповідно до статті 86 закону, яка в первинній редакції передбачала низку підстав для перерахунку призначених пенсій. Проте згідно з чинною редакцією оспорюваного положення закону умови та порядок перерахунку призначених пенсій працівникам прокуратури вже не врегульовуються законом, а повноваження щодо їх визначення делеговано Кабміну.

Конституційний суд дійшов висновку, що оспорюване положення закону порушує конституційні засади поділу державної влади в Україні на законодавчу, виконавчу і судову, призводить до порушення регулювання основ соціального захисту прокурорів, оскільки за його змістом регулювання порядку перерахунку призначеної пенсії працівникам прокуратури має здійснюватися актом КМУ, а не законом. Тому КС вирішив, що положення частини двадцятої статті 86 закону «Про прокуратуру» суперечить статті 6, пункту 14 частини першої статті 92 Конституції.

У своєму рішенні КС постановив, що до врегулювання парламентом вказаного питання на законодавчому рівні частина двадцята статті 86 закону «Про прокуратуру» не підлягає застосуванню (**Укрінформ** (<https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2837841-konstitucijnij-sud-povernuv-pracivnikam-prokuraturi-pravo-na-pererahunok-pensij.html>). – 2019. – 13.12).

Проблеми прийнятності конституційної скарги: досвід трьох років запровадження

У Конституційному Суді України відбулося експертне обговорення на тему «Проблеми прийнятності конституційної скарги: досвід трьох років запровадження». Предметом обговорення стало широке коло питань, зокрема, щодо моделі конституційної скарги, окремих положень Закону України «Про Конституційний Суд України», мотивованості судових рішень за результатами розгляду конституційних скарг, основних методів юридичної аргументації.

Участь в експертному обговоренні взяли судді Конституційного Суду України Віктор Городовенко, Віктор Колісник, Василь Лемак, Олег Первомайський, Галина Юровська, керівник Секретаріату Суду Ярослав Василькевич, заступник керівника Секретаріату – керівник Правового департаменту Секретаріату Суду Євген Бурлай, працівники Секретаріату Суду, провідні науковці та експерти.

Відкриваючи захід, суддя Конституційного Суду України Віктор Колісник висловив подяку Координатору проектів ОБСЄ в Україні, за підтримки якого відбувся захід. Він зазначив, що винесена на обговорення тематика є безумовно актуальною для органу конституційної юстиції України та спрямована не лише на те, щоб обговорити досвід трьох років запровадження інституту конституційної скарги в Україні, а й напрацювати методологічні рекомендації щодо вдосконалення процедур розгляду Судом конституційних скарг.

За словами Віктора Колісника, на даний момент значна частина конституційних скарг повертається суб'єктам права на конституційну скаргу (з відповідними роз'ясненнями та зазначенням про можливість повторного звернення з дотриманням вимог Закону) як такі, що за формою не відповідають вимогам Закону. На переконання судді Конституційного Суду України, конституційна скарга є живим правовим інститутом, який буде удосконалюватися та розвиватися з часом.

Національний радник з юридичних питань, керівник відділу верховенства права Координатора проектів ОБСЄ в Україні Олександр Водянніков відзначив багаторічну конструктивну співпрацю між Конституційним Судом України й Офісом Координатора проектів ОБСЄ в Україні. На його переконання, подібні зустрічі сприяють налагодженню діалогу між Конституційним Судом України та експертним середовищем.

Крім того, Олександр Водянніков окреслив актуальні питання, які потребують фахового обговорення та пошуку шляхів їх вирішення.

Професор кафедри теорії держави і права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, доктор юридичних наук Станіслав Погребняк зосередив свій виступ на питаннях мотивованості судових рішень за результатами розгляду конституційних скарг.

Промовець розповів про основні вимоги до мотивації судових рішень, окреслив проблеми, межі, компоненти і критерії мотивованості рішень з урахуванням наукових доктрин, національного законодавства, а також

акцентував увагу на позиціях національних судових установ та європейських інституцій щодо якості судових рішень.

Окремо науковець торкнувся питання юридичної аргументації, зупинившись на її основних методах. У своїй промові він також зосередив увагу на теоріях юридичної аргументації, що сформульовані, зокрема, бельгійським вченим, професором Хаїмом Перельманом (праця «Нова риторика. Трактат про аргументацію») та німецьким правознавцем, професором Робертом Алексі.

Під час експертного обговорення було презентовано монографію професора кафедри теорії та філософії права Юридичного факультету Львівського національного університету імені Івана Франка, доктора юридичних наук, професора Оксани Гришук «Філософія конституційних цінностей».

Автор зазначила, що у праці розглядаються гносеологія конституційних цінностей, правові цінності як основа формування правових ідеологій в основних типах праворозуміння, конституційні цінності, що впливають з людської гідності. Саме людська гідність розглядається як найвища конституційна цінність, оскільки відображає особливе значення і роль людини у поєднанні з суспільством. Такі конституційні цінності як свобода, справедливість, рівність та демократія впливають з людської гідності, – зазначила промовець.

Вона також акцентувала увагу, зокрема на рішенні Конституційного Суду України № 5-р/2018, в якому наголошено, що «людську гідність необхідно трактувати як право, і як конституційну цінність, яка наповнює сенсом людське буття, є фундаментом для усіх інших конституційних прав...». Це рішення є зразком правової думки, а людська гідність – ядром системи конституційних цінностей, – підкреслила науковець.

Під час експертного обговорення відбулися дискусії щодо окремих положень Закону України «Про Конституційний Суду України», зокрема, в частині прийнятності конституційної скарги та обґрунтованості актів Суду. Також було обговорено й інші питання, які мають важливе значення для становлення інституту конституційної скарги (***Офіційний веб-сайт Конституційного суду України (<http://www.ccu.gov.ua/novyna/problemy-pryynyatnosti-konstytuciynoyi-skargy-dosvid-troh-rokiv-zaprovadzhennya>)***). – 2019. – 16.12).

СУСПІЛЬНА ДУМКА

Н. Лебідь, 112.ua: Децентралізація Зеленського: Без ОРДЛО, але з новими смотрящими

«Якщо це децентралізація, то я тоді китайський льотчик», – гучно обурюється в мережі градоначальник Дніпра Борис Філатов. «Щоб було зрозуміло, після таких змін до Конституції можна простою парламентською більшістю приєднати до Дніпра, наприклад, селище Горького з однієї вулиці та оголосити нові вибори в «новій територіальній громаді». Або приєднати до Запоріжжя Місяць. Просто тому, що хочеться», – пише він.

Насправді ж ніхто не збирається приєднувати до Запоріжжя Місяць (поки що!), а сталося таке. До Верховної Ради внесено законопроект № 2598, його ініціатором є президент Володимир Зеленський, який позначив законопроект як невідкладний. У глави держави планують провести адміністративну реформу: перекроїти наявну мапу України та запровадити інститут префектів. Навіщо? Формально для того, аби підштовхнути децентралізацію. Утім, якщо читати між рядків, то можна побачити ще одне ймовірне застосування законопроекту. За його допомогою цілком реально перевести окупований схід України в новий формат – навіть без закону про особливий статус ОРДЛО.

До речі: цю абревіатуру в коротенькому (на 6,5 сторінок) законопроекті не згадують взагалі. Але декларується можливість встановити нові межі областей простим голосуванням у парламенті. Тобто, якщо напружити фантазію, можна уявити, приміром, як Донецька область приєднується до Запорізької, а Луганська – до Харківської. Разом із непідконтрольними частинами, певна річ. А потім новоутворені адміністративні суб'єкти проводять вибори, внаслідок чого чи то «ЛДНР» приєднується до України, чи то Україна – до «ЛДНР». А після виборів, які легітимізують наявний порядок речей, конфлікт на сході України автоматично переходить у розряд суто внутрішніх негараздів і стає тією самою «громадянською війною», про яку говорять російські пропагандисти.

Але не будемо розганяти «зраду». Законопроект іще не розглянуто парламентом, тим паче не проголосовано. Ба більше: завтра або до кінця поточного пленарного тижня депутати спробують проголосувати за скерування президентського законопроекту на конституційний аналіз до КСУ. І тільки якщо Конституційний суд дасть добро, документ повернеться до сесійної зали, говорить заступник голови фракції «Слуга народу» Олександр Корнієнко.

Децентралізація: було і стало

Сам Корнієнко президентське дітище активно нахвалює: «Дуже збалансований законопроект, який стосується завершення реформи децентралізації – однієї з найважливіших реформ, яку п'ять років тому було

розпочато. І нам треба зробити так, щоб усю Україну було покрито громадами (це так званий принцип повсюдності), а також там є інші принципи, взяті не з повітря (це європейська хартія місцевого самоврядування, яку Україна ратифікувала)», – говорить нардеп.

До речі, влітку цього року Корнієнко давав інтерв'ю виданню «Лівий берег», де виклав своє бачення адміністративно-територіальної реформи. Слід зауважити, що в президентській політсилі за цей напрям відповідає якраз Корнієнко. З його інтерв'ю випливало, що він прихильник «укрупнення» всього, що тільки можна укрупнити. Так, зокрема, за його словами, об'єднані територіальні громади мають стати більшими, по 30-40 тис. осіб у кожній.

А надбудовою над громадою стане округ. Нині ще нема жодних округів, але є райони, яких близько 500. Їхню кількість скоротять і зіллють у 100 округів. У кожному окрузі буде від 10 до 15 громад. Але округи будуть лише формальним об'єднанням – на цьому рівні владних інституцій, які обиратимуть громадяни, не буде.

Наступний рівень – область. Області залишаються, як і АР Крим. (Хоча в проекті попередників, тобто за часів прем'єрства Гройсмана, областей не мало бути, натомість пропонували триаду «громада – округ – регіон».) Усе це є і в проекті, який вніс Зеленський. Єдина відмінність – у документі не названо жодних цифр, тобто не деталізовано кількість округів і не уточнено кількість мешканців в ОТГ.

Чому? Тому що, як уже сказано, остаточне рішення щодо територіальної структури лишається за парламентом. «Утворення і ліквідація громад, округів, областей, встановлення і зміна їхніх меж, зарахування поселень до категорії сіл, селищ, міст, найменування і перейменування поселень, громад, округів, областей відбуваються за поданням Кабінету Міністрів України», – йдеться в законопроекті. Тобто уряд пропонує зміни, а Рада голосує за них.

А хто буде проявляти ініціативу та звертатися з відповідними пропозиціями до Кабміну? Теоретично громади, які є альфою та омегою децентралізації. Самою ж громадою управлятиме голова ОТГ спільно з радою ОТГ, а також обраними на виборах старостами сіл, що входять до ОТГ. У громади обіцяють «спустити» більше повноважень щодо бюджету і надати більшу самостійність у визначенні стратегії свого майбутнього.

Але, щоб ця самостійність не була надто самостійною, наглядати за ОТГ, радами і старостами будуть префекти. Це нова посада, яку пропонують запровадити в Зеленського. Замисел є таким, що в кожному новоствореному окрузі буде свій префект. А над окружними префектами стоятимуть обласні префекти.

Крутіші за губернаторів

Інституту префектів у законопроекті Зеленського приділено особливу увагу. Дослівно про нього говориться так:

«Виконавчу владу в областях та округах здійснюють територіальні органи центральних органів виконавчої влади.

Представниками держави в округах та областях, у місті Києві є префекти.

Склад офісу префекта формує префект.

Префект призначається на посаду та звільняється з посади президентом України за поданням Кабінету міністрів України.

Строк перебування префекта на посаді в одному окрузі, області, місті Києві не може перевищувати трьох років.

Префект є державним службовцем.

Префект під час здійснення своїх повноважень є підзвітним та підконтрольним президентові України та Кабінетові міністрів України».

Одним словом, на рівні округу префект буде фактично єдиним владним суб'єктом. Це нагадує ту вертикаль, яку вибудовує в Києві новий закон про столицю: є обраний містянами мер, є відновлені районні ради, але останнє слово при ухваленні рішень залишається за КМДА та її головою. Вони теж наглядають за законністю, контролюють усе, що відбувається на низовому рівні, і за бажання можуть накласти табу на будь-яку ухвалу чи постанову, ініційовану знизу.

Але повернемося до префектів. Усю вертикаль окружних та обласних префектів формуватиме президент України разом з урядом. Функціонально та організаційно вони підпорядковуватимуться Кабміну так, як сьогодні це роблять нинішні голови обласних та районних держадміністрацій.

Тобто ОДА вже не буде. Але на рівні областей залишаться виборні органи – обласні ради. Щоправда, їх, ймовірно, чекає певне скорочення і реформатування. Замість облдержадміністрацій виконавчу частину обласної ради репрезентуватимуть виконавчі комітети облрад. Обласна рада призначатиме голову виконавчого комітету, а він на конкурсній основі добиратиме кадри в комітет. Останні не мають бути чинними депутатами.

Отже, маємо: громади та ради ОТГ; округи без виборних органів влади, але з окружними префектами; області з облрадами та виконавчими комітетами, а також обласні префекти, котрих призначатиме президент на пару з Кабміном. Конструкція є дещо складною, але це не головна її вада.

Річ у тім, що про всі ці новації не йдеться в Конституції України. Там, до речі, не згадано й ОТГ як об'єкти місцевого самоврядування. Тобто об'єднані територіальні громади – це річ неконституційна. Але, зрештою, переписати Конституцію – штука нехитра (принаймні доти, доки «Слуга народу» ще може скооперуватися з іншими фракціями в ситуативну конституційну більшість). От тільки закономірне запитання – а навіщо?

Диявол у деталях

Вочевидь, не в останню чергу через префектів. Президенту та його команді потрібно «озеленити» Україну до місцевих виборів. Наприкінці листопада рейтинг Зеленського, згідно з даними КМІСу, впав до 52%, а до виборів (коли б вони не відбулися) майже прогнозовано впаде іще. Тому інститут смотрящих треба оновити та мобілізувати. Чому на цю роль не підходили губернатори, тобто голови ОДА, яких також призначав президент?

Незрозуміло. Але очевидно одне: префектів буде більше, ніж губернаторів. Бо, якщо останніх було стільки ж, скільки областей, то

префектів стане на добру сотню більше, адже тут додасться ще й окружний рівень. Всі вони так само захочуть їсти й пити, тобто мати непогану зарплату, але справа навіть не в бюджеті. Ймовірно, ми отримуємо доволі специфічний варіант децентралізації, якщо законопроект № 2598 буде ухвалено в його сьогоднішньому вигляді.

Тим часом крім префектів є ще одна варта уваги новела. А саме те, як визначають дату проведення місцевих виборів. У перехідних положеннях законопроекту сказано: «перші місцеві вибори голів громад, рад громад, окружних, обласних рад проводять протягом 90 днів після набрання чинності законом, яким встановлюється адміністративно-територіальний устрій».

У Зе-команді дуже сильно поспішають, і це очевидно. Менш очевидним є те, з чим пов'язаний такий поспіх – чи то з рейтингом президента, що падає, чи зі статусом ОРДЛО? «Той факт, що законопроект було внесено через кілька днів після зустрічі «нормандської четвірки» в Парижі, дає нам зрозуміти: там можуть бути аспекти, пов'язані з Донбасом та особливостями місцевого самоврядування в самопроголошених республіках. У першу чергу з боку Зеленського, очевидно, є бажання продемонструвати перед наступною зустріччю в «нормандському форматі» готовність Києва виконувати мінські угоди», – говорить політолог Олексій Якубін.

Українське експертне середовище поки що мляво реагує на представлений документ. А от у Кремлі законопроект від Зеленського вже прочитали. І тепер «дуже уважно вивчатимуть» «на предмет відповідності мінським домовленостям і «формулі Штайнмаєра», – заявляє речник Путіна Дмитро Пєсков (*112. ua (<https://ua.112.ua/statji/detsentralizatsiia-zelenskoho-bez-ordlo-ale-z-novymy-smotriashchymy-518829.html>). – 2019. – 17.12*).

П. Вуєць, Главком: Децентралізація чи диктатура? Яку Україну бачить президент Зеленський

Президент оприлюднив свій проєкт змін до Конституції

Минулої п'ятниці стало відомо, що президент Володимир Зеленський подав до Верховної Ради законопроект про внесення змін до Конституції щодо децентралізації. Але сам його текст з'явився лише на початку цього тижня. Враховуючи, що відбулося це після недавньої зустрічі «нормандської четвірки», головна інтрига полягала в тому, чи буде міститись в проєкті згадка про особливий статус нині окупованих територій. Її там нема, проте є інші резонансні норми, проти яких вже виступила опозиція.

Історія з децентралізацією вариться давно. Відповідний законопроект вже вносився в парламент за минулого президента Петра Порошенка в 2015 році – він якраз і містив суперечливу норму щодо внесення до Конституції положення про окремий закон, який би регулював особливості здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей. Власне, через цю норму далі, ніж спрямування законопроекту до Конституційного суду, справа не дійшла. Триста голосів в такому варіанті

проект Порошенка просто б не набрав. Але у Зеленського вірять, що він буде більш успішним в цьому напрямку.

Що пропонується

Тож як виглядає Зе-децентралізація? В її рамках остаточно ліквідовуються райони, які були присутні в проекті Порошенка – нижньою ланкою стануть об'єднані громади, які будуть об'єднані в округи. З округів в свою чергу буде складатись область. Обласні ради залишатимуться, замість райрад будуть створюватись окружні. Голови рад будуть підлягати регулярній ротатії не менше, ніж раз на рік.

Найбільші претензії викликає запровадження інституту префектів, які замінять нинішніх голів обладміністрацій та будуть призначатись президентом за поданням уряду. Насправді процедура призначення префектів замість губернаторів, які мали стати «государевим оком» на місцях, передбачалась і попереднім законопроектом про децентралізацію. Проте Зеленський пропонує наділити префектів (а відповідно і президента) царськими повноваженнями, аби вони змогли зупиняти дію актів місцевого самоврядування через їхню можливу невідповідність Конституції та законам. Якщо місцева рада ухвалить акт, який, на думку президента, створює загрозу цілісності України, він за поданням префекта не тільки зможе зупинити його дію, а й відсторонити голову ради та весь її склад, паралельно звернувшись до Конституційного суду. Противники цієї норми вважають, що такі широкі повноваження центру лише загальмують подальшу децентралізацію. При цьому в законопроекті передбачено, що правовий статус Києва та Севастополя визначається окремим законом, але відсутня згадка про те, що ці міста матимуть нинішній спеціальний статус.

Окрім «зради» з драконівськими повноваженнями префектів, в законопроекті є один мутний пункт, який дозволить Верховній Раді визначати окремими законами «адміністративно-територіальний устрій, правовий статус адміністративно-територіальних одиниць». Цю норму можна трактувати як надання Верховній Раді можливості простою більшістю наділяти території статусами автономії (той самий «особливий статус ОРДЛО», якого нібито в законі нема). Також президентським законопроектом планується прибрати з Конституції кількість і назви областей. Завершиться реформа децентралізації має до 1 березня 2021 року.

«Схоже на Путіна»

Цікаво, що ще до оприлюднення тексту законопроекту російські ЗМІ з посиланням на джерела на Банковій повідомили, що він не надає «ДНР» та «ЛНР» особливих привілеїв та фактично прирівнює ці території до інших українських регіонів. Проте поки що якихось алармістських реакцій з Кремля не пролунало. Тільки пресекретар Володимира Путіна Дмитро Песков абстрактно висловився в ключі, що цей документ треба уважно проаналізувати з точки зору відповідності Мінським домовленостям та «формулі Штайнмаєра». Проте швидко проаналізували проект в «ДНР»: тамошнє

«МЗС» заявило, що законопроект суперечить «Мінську» та залишає Києву можливість позбавляти регіони особливого статусу в будь-який момент. Більш того, законопроект Зеленського назвали навіть більш жорстким, ніж його попередника.

Російські журналісти припускають, що запропоновані зміни може підтримати партія Петра Порошенка, бо нібито продовжується почата ним справа. Але якраз депутати «Європейської солідарності» – серед найактивніших критиків президентського законопроекту.

«Президент у законі про адмінтерустрій забирає собі функції прокуратури через префектів, скасовує децентралізацію і дозволяє одноосібно по суті федералізувати країну, – заявив Микола Княжицький. – Схоже на дії Путіна після обрання, але цинічніше і жорсткіше». Також депутат звертає увагу на формулювання, згідно з яким префекти будуть здійснювати адміністративний нагляд за додержанням Конституції і законів. Він зазначає, що «адміністративний нагляд» зараз здійснюється лише за колишніми засудженими, і робить висновок про плани перетворення країни в поліцейську державу.

Його колега по фракції «Європейської солідарності» Вікторія Сюмар вважає, що після впровадження «наглядача президента» з такими повноваженнями громади можна закривати: «Це остаточно повертає Україну в президентську модель правління. Ще й доволі. І це точно не місцеве самоврядування, і не Європа».

У фракції «Голос» також вистачає зауважень до законопроекту. Їх перераховує «Главкому» перший заступник голови комітету з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування Роман Лозинський. Він зазначає, що вилучення з Конституції переліку областей «слуги» пояснюють тим, що такий перелік є тільки в федеративних країнах. Але визнаючи недовіру до децентралізації на місцях, депутат застерігає від породження нових міфів – зокрема, потенційної можливості ліквідувати або об'єднувати області, яка витікає з законопроекту. «Незрозуміло також, які будуть повноваження у окружних рад, які фактично замінять районні, – каже Лозинський. – Особливо слід проаналізувати статтю, якою президенту дають можливість тимчасово припинити повноваження голів громад. І це лише частина питань, які виникають».

Колега Лозинського по комітету Альона Шкрум з «Батьківщини» особливо зауважує на інституті префектів, який був і в «децентралізації за версією Порошенка»: «Є велика суперечка, чи префекти будуть лише наглядачами, чи вони зможуть впливати на рішення місцевого самоврядування і зловживати своїми повноваженнями. В запропонованому варіанті префект спрямовує президенту подання не тільки на скасування рішень ради, а і її розпуск. Але тоді треба чітко прописувати в Конституції, в яких саме випадках це може бути, що таке призупинення акту, скільки днів воно може тривати... При Порошенку ми намагалися знайти компромісну форму – що префект призупиняє рішення місцевої ради, одночасно подаючи до суду, і той протягом п'яти днів вирішує, чи воно відповідає закону. А тут такого нема».

У «Слузі народу», само собою, вважають президентський проєкт «дуже збалансованим». Голова партії Олександр Корнієнко розраховує цього пленарного тижня проголосувати за його направлення до Конституційного суду – орієнтовно це планується зробити в п'ятницю. «Слуги» розраховують, що суд надасть свій висновок ще протягом поточної сесії, яка завершується в кінці січня. Це дасть можливість проголосувати його в першому читанні ще в січні простою більшістю, а на наступній сесії – трьомастами голосами в цілому. Монобільшості для зміни Конституції не вистачить, тож президентській команді доведеться іти на компроміси (*Главком* (<https://glavcom.ua/country/politics/decentralizaciya-chi-diktatura-yaku-ukrajinu-bachit-prezident-zelenskiy-647192.html>). – 2019. – 17.12).

С. Лукашова, К. Рещук, Українська правда: Округи та префекти. Як в Україні можуть з'явитися «смотрящіє» від Зеленського

Володимир Зеленський запропонував Верховній Раді внести зміни до Конституції, які мають стосуватись децентралізації.

Децентралізація – не вигадка нової влади. Петро Порошенко теж пропонував ухвалити законопроект, текст якого, здебільшого, співпадає з пропозиціями Зеленського.

У 2015 році Рада проголосувала за реформу експрезидента в першому читанні. Того дня через скандальні правки про особливий статус Донбасу під парламентом спалахнули протести, які переросли у сутички мітингувальників із силовиками і спроби штурму Ради. У правоохоронців кинули гранату, близько сотні людей отримали поранення, 4 нацгвардійця померли.

Зрештою, законопроект так і залишався «попередньо схваленим» протягом 4 років. Нині документ значиться відкликаним, а нова влада внесла свій.

Наразі навіть у «Слузі народу» визнають, що їхній законопроект схожий на той сумнозвісний. На питання, чому не взяли проєкт Порошенко за основу, лідер партії Олександр Корнієнко пояснює, що до нього вже не можна вносити правки та й сам проєкт не перереєстрували для нового скликання.

«Українська правда» розбиралася, як новий територіально-адміністративний устрій змінює Україну, які несе загрози та чим новації Зеленського відрізняються від новацій попередників.

Про громади, особливий статус Донбасу і Севастополь без статусу

Одна з основних і найбільш відомих рис української децентралізації – утворення громад замість міст, селищ і сел. Однак змінитися мають й інші звичні назви.

Нині адміністративно-територіальний устрій України складається з областей, районів, міст, районів у містах, селищ і сіл. Окремо стоїть Автономна Республіка Крим.

Команда Зеленського хоче змінити цю систему таким чином: найнижчий рівень – громади, вони складаються в округи. стання ланка – області. АР Крим також має залишитись окремою одиницею.

На відміну від тих громад, які утворюють зараз, громади після реформи Зеленського будуть реєструватись юридичними особами. Цей процес, які і інші деталі, ще будуть уточнювати додатковими законами, пояснює Корнієнко:

«На виконання цих змін в Конституцію треба розробити пакет децентралізаційних законів, він уже фактично розроблений, його треба обговорити із суспільством».

Із Конституції планують прибрати спеціальний статус Києва і Севастополя. Київ все ж буде відрізнитись від інших міст, але як столиця.

Корнієнко, який представляв президентський законопроект, пояснює, що сенсу у «спеціальності» немає:

«Немає сенсу надавати окремий статус ні містам, ні областям. Є правовий статус як столиці Києва – тому що це столиця. І то це пов'язано з виконанням столичних функцій. А решта міст – навіщо окремий статус?»

Пропозиція попередників дещо відрізнялась. Громади мали би становити райони, а області і Крим були б регіонами. Севастополь теж хотіли залишити «особливим».

Одне з найбільш спірних питань до децентралізації Порошенка – це особливий статус Донбасу. У головному законі мало з'явиться одне речення, яке передбачало, що особливості самоврядування в ОРДЛО регулюватиме окремий закон.

У проекті Зеленського такого пункту немає. І у розмові з УП Корнієнко це підкреслив. Однак прописано, що статус громад, округів чи областей регулюватимуть закони. На це звертають увагу критики нової децентралізації, і про це піде мова нижче.

Водночас, із Конституції пропонують викреслити абзац із переліком областей. У «Слузі народу» це пояснюють «світовою практикою».

«Назви регіонів є тільки в Конституціях тих країн, які є федеративні. Просто Конституція приводиться до європейського стилю в плані місцевого самоврядування, – каже Корнієнко, запевняючи, що про плани змінювати назви чи межі області не йдеться. – Назви змінювати навпаки буде простіше, якщо у нас буде така ситуація, як з декомунізацією – не треба голосувати на одній сесії, 300 голосами».

Префекти

Зовсім нове для української політики латинське слово «префект». Це нова посада – той, хто її обійматиме, має бути «представником держави в округах і областях». У нинішній ієрархії найближчий аналог – голова місцевої державної адміністрації, якого у народі зазвичай називають «губернатором».

Хоча Корнієнко називає цей зв'язок лише віддаленим:

«Голова ОДА представляє і реалізує виконавчу владу в області, а префект представляє державу. І таким чином він тільки координує центральні органи

виконавчої влади, а основна його функція – слідкувати за законністю рішень органів місцевого самоврядування».

Префекти формуватимуть свої офіси (фактично – замість адміністрацій). Призначати префекта буде президент за погодженням з урядом. Обіймати посаду префект може лише 3 роки і не більше одного терміну, весь цей час він підконтрольний і підзвітний главі держави і Кабміну.

Основні повноваження префекта пропишуть одразу ж у Конституції: адміннагляд за місцевою владою, щоб та дотримувалась законів, координація роботи влади, забезпечення взаємодії різних органів в умовах воєнного або надзвичайного стану.

Префект зможе внести президенту подання про зупинення документа місцевої влади, який суперечить Конституції та загрожує державному суверенітету, територіальній цілісності та нацбезпеці.

Схожі пропозиції, майже слово в слово, подавав і Петро Порошенко. Хіба що з трошки іншим формулюванням про контроль над префектом: він мав бути «відповідальний перед президентом», а підзвітний та підконтрольний – Кабміну.

Зміни до порядку управління

Децентралізація торкнеться не лише назв територіальних одиниць і посад. Зміняться і деякі правила, за якими існують органи місцевої влади.

Як і зараз, громадяни обиратимуть парламенти на всіх рівнях: ради громад, окружні та обласні ради. Щоправда нині місцеві депутати отримують мандат на 5 років, а після децентралізації Зеленського – зможуть на 4 роки. Такий термін пропонував і Порошенко.

Такий же термін працюватиме голова громади. А от повноваження голів окружної та обласної ради становитимуть лише один рік.

Президент має право зупинити повноваження голови громади, місцевих, окружних чи обласних депутатів – якщо місцеві чиновники ухваллять рішення, яке, на думку префекта, порушуватиме Конституцію і загрожуватиме Україні.

Для цього главі держави потрібне буде лише подання префекта. У такому випадку президент також звернеться до Конституційного суду та призначить тимчасового державного уповноваженого. Останній візьме на себе організацію роботи чиновників на місцях, де виникли проблеми.

Ще один пункт, який змінить проект Зеленського, стосується виборів. Нині у Конституції написано, що як чергові, так і позачергові місцеві вибори призначає Верховна Рада. Влада планує залишити у цьому пункті лише позачергові.

Цю норму Олександр Корнієнко пояснює так:

«А їх (вибори – УП) і зараз Верховна Рада не призначає. Чергові вибори відбуваються автоматично, відповідно до Конституції, і це норма прямої дії. Центральна виборча комісія, виконуючи Конституцію, просто розпочинає виборчий процес, відповідно до закону».

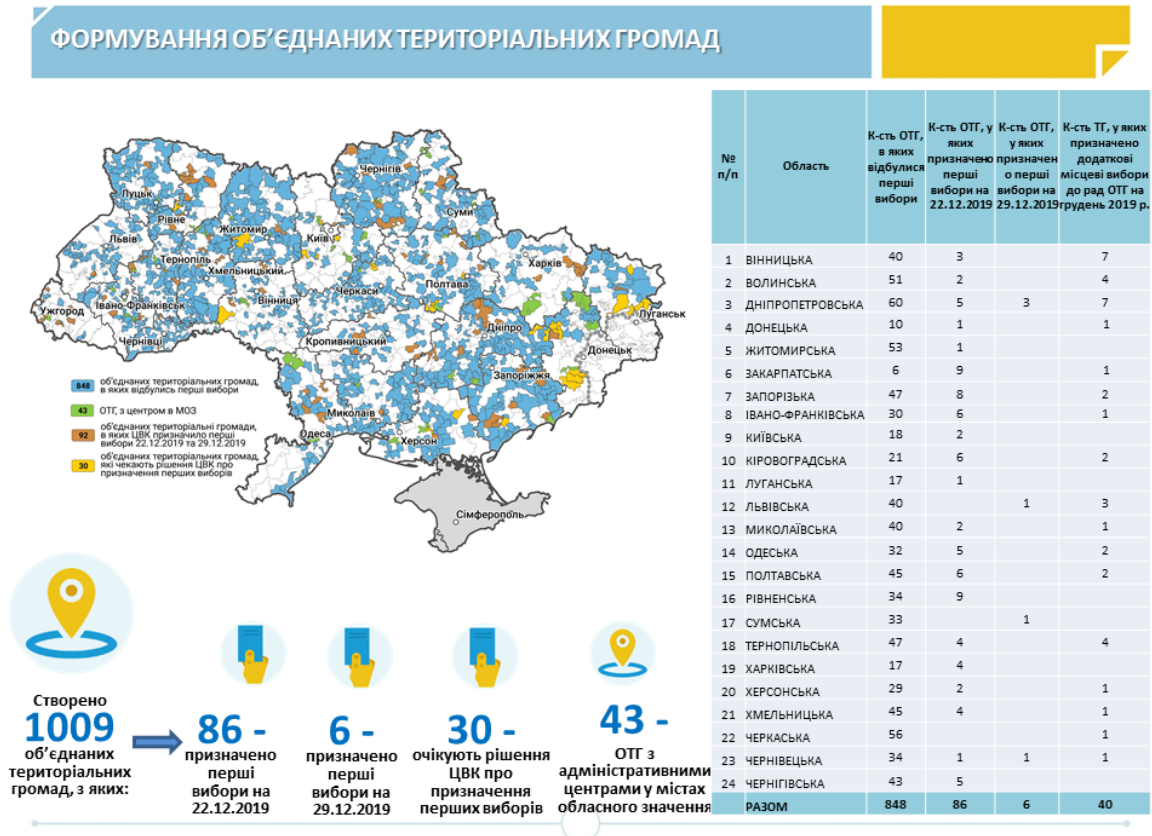
Дедлайни

Основним дедлайном для проведення всіх змін у адміністративно-територіальному устрої буде 1 березня 2021 року.

До цього часу президент за поданням Кабміну має призначити префектів, а держадміністрації мають остаточно передати свої повноваження.

Впродовж 90 днів після вступу в дію змін до Конституції мають відбутися перші місцеві вибори.

За даними урядового сайту децентралізації в Україні вже створено 1009 ОТГ з запланованих 1359. Залишається відкритим питання, що робити з населеними пунктами, які не об'єдналися в жодну територіальну громаду.



«Уряд через систему поки що старої виконавчої влади буде проводити консультації на містах з тими, хто не об'єднався, щоб вони все-таки об'єдналися. На місцеві вибори восени ми маємо вийти складом, наближеним до того, який буде багато років в Україні» – пояснює Олександр Корнієнко.

Що не так зі змінами до Конституції

Чому правки до Конституції, які змінюють адміністративно-територіальний устрій України, викликають не тільки багато запитань, а й відвертий подив у експертного середовища, «Українській правді» пояснив Назар Заболотний, аналітик ГО «Центр UA»:

Особливий статус Донбасу, про який кажуть, що нібито його у документі нема, закладається в нормі, яка дозволяє закону визначати адміністративно-правовий статус окремих територіальних одиниць. Як наслідок може бути не тільки окремий статус Донбасу, а й будь-якої іншої області.

Це запускає погану ланцюгову реакцію. Не сильно проукраїнські мери міст вже зацікавилися такою опцією.

Зміни не стосуються децентралізації. Нею тут навіть і не пахне. Зараз районна обласна рада, як і органи місцевого самоврядування можуть висловити недовіру голові відповідної районної чи обласної адміністрації, після цього голову мають знімати. Після змін все відбуватиметься навпаки. Той, хто був головою адміністрації і буде префектом, отримує можливість за рішенням президента усувати від повноважень голову громади чи раду.

Президент фактично призначає свого «смотрящего» за містом, за районом, за областю.

Перфект – це не представник держави, це представник однієї конкретної людини, президента.

Уряд має формально ініціювати його призначення. Далі сам уряд вже не може змінити префекта, він має вносити подання президенту. Президент хоче розглядає, хоче ні. Якщо це його людина, він може і не розглядати.

Щоб залишитись на посаді, префекту потрібно бути у хороших відносинах з президентом, на політику уряду він може просто не зважати.

Для українців буде незрозуміло, а чого всі мери і всі громади стараються бути такими лояльними до президента? А в них просто не буде іншого виходу.

Декомунізація. Видається, що частину тексту писав той, хто її не любить. Вказано, що назву населеного пункту можна змінювати тільки з урахуванням думки місцевого населення. Таким чином Комсомольськ ніколи б не став Горішніми Плавнями. Незрозуміло, наскільки виправдано вносити це в Конституцію.

Щодо компенсації державою збитків місцевого бюджету. Йдеться про рішення, яким зобов'язують державу, у випадку, якщо вона завдала збиток місцевим бюджетам, компенсувати витрати. Світ дуже плинний. Одного дня нам треба буде, наприклад, зменшити відсоток податку з землі, який йде в місцевий бюджет, а ми це зробити не зможемо, бо це рішення держави завдаватиме шкоду органам місцевого самоврядування. Тобто ніяких глобальних змін не можна буде робити.

Вбивство публічної служби як явища. У документі є декілька норм. Перша норма, що голова облради і ради округу змінюється щороку. Навіщо це робити, пояснити здоровим глуздом неможливо.

Якщо у Дніпрі, наприклад, 90% набирає «Слуга народу», логічно, що головою ради стає лідер місцевого осередку партії. Наступні 3 роки з 4-ьох, доки працюватиме облрада, йому потрібно буде когось призначати замість себе, а самому рулити. Ми у Конституції даємо можливість щороку виганяти людей і набирати нових.

Щодо префектів. Офіс префекта формує сам префект. Вони змінюються раз на три роки, держслужбовців відповідно можна буде виганяти раз на три роки. Хто захоче йти на таку державну службу? В жодній країні світу такого немає.

Зеленський не Габсбург. Він не може дарувати нам Конституцію. Конституція – це суспільний договір між нами з вами. А не між ним і нами, чи

ним і Верховною Радою. Так як вони хочуть: сьогодні внести, а протягом пленарного тижня відправити у Конституційний суд – це не робота.

Найбанальніше, але головне запитання: що вони хотіли зробити. Вносяться зміни до Конституції, які зачіпають кожного, а ми не знаємо, яку Україну після цих змін хоче побачити президент і влада (*Українська правда* (<https://www.pravda.com.ua/articles/2019/12/17/7235047/>). – 2019. – 17.12).

Є. Солонина, Радіо Свобода: Конституція Зеленського: як президент України пропонує переписати Основний закон?

Законопроект про зміни до Конституції, який вносить до парламенту президент Володимир Зеленський, ліквідує райони та прибере з Основного закону назви областей та місто Севастополь. Натомість з'являться нові посади та нові адміністративні одиниці та інший порядок їхньої зміни. Ці новації на Банковій пояснюють децентралізацією. Натомість опоненти Зеленського вже назвали ці зміни «централізацією». А президента з новими повноваженнями – порівнюють із царем. Що саме Зеленський хоче змінити в Конституції?

Проект змін до Конституції України від президента Володимира Зеленського, датований 13 грудням 2019 року, має позначку «щодо децентралізації». Він пропонує радикально змінити структуру місцевої влади в Україні, зменшити термін її повноважень та, великою мірою, посилити вплив на неї президента й уряду.

Чому цей проект змін виник саме зараз, у «міжвиборчий» період?

Конституцію змінюють в рамках «мінських угод» – МЗС

Про зміни до Конституції, та про їхній зв'язок із «мінським процесом» в Офісі президента говорили ще напередодні «нормандської зустрічі». 5 грудня помічник президента України Андрій Єрмак заявив про готовність України в разі успішних переговорів у «нормандському форматі» змінити Конституцію в напрямку децентралізації і продовжити дію закону про особливості місцевого самоврядування для окупованих нині районів Донбасу.

За словами міністра закордонних справ України Вадима Пристайка, Київ виконує Мінські угоди, вносячи до Конституції зміни, які передбачають децентралізацію в усій Україні.

«В Мінських угодах сказано, що Україна погоджується на конституційну реформу, в основі якої лежить децентралізація. Українська сторона зараз віддана домовленостям, які були. І це те, про що сказав Зеленський, що ми все одно йдемо на зміни до Конституції, які передбачають децентралізацію по всій Україні», – заявив очільник дипломатичного відомства в ефірі телеканалу «Інтер».

Український міністр згадав і про позицію Росії щодо таких змін. За його словами, «російська сторона пропонує спрощений варіант, так як вони собі бачать ідеальний варіант для них – зміни до Конституції».

На момент заяви Пристайка, 13 грудня, текст президентських змін до Конституції на сайті Верховної Ради був відсутній. Через це, а також через резонансні затримання і суди у справі вбивства Павла Шеремета, громадянське суспільство аж до понеділка не приділяло значної уваги «Конституції Зеленського».

Тим часом у Мінських угодах ідеться про те, що у змінах до Конституції мають закріпити особливий статус «окремих районів Донецької та Луганської області»(ОРДЛО), погодивши такі зміни з «представниками» цих районів. Ані міністр закордонних справ, ані Офіс президента України наразі не уточнюють, чи відбувається погодження конституційних змін з представниками російських гібридних сил, які контролюють окуповані райони Донбасу, а якщо відбувається – то в якій формі.

Проте саме цей пункт «Мінська» викликав під стінами Верховної Ради заворушення 31 серпня 2015 року, коли загинули чотири бійці Нацгвардії, та ще декілька бійців та учасників протесту були поранені. В тих змінах до Конституції, пропонованих президентом України Петром Порошенком, містилася норма: «особливості здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей визначаються окремим законом», яка й викликала обурення частини опозиційних партій та громадянського суспільства.

Після подій 31 серпня та після розгляду цих конституційних змін в першому читанні, до цього вже не поверталися.

Але що натомість пропонує у своїй версії Конституції президент Володимир Зеленський? Радіо Свобода наводить найбільш значущі зміни.

Що буде з Донбасом?

У президентських змінах до Конституції Донбас не згадується взагалі. Водночас є чинний закон про особливий порядок самоврядування в ОРДЛО, термін дії якого спливає цього року. Раніше президент України Володимир Зеленський заявляв, що буде написано новий закон, спільно з експертами і громадянським суспільством. Однак 10 грудня президент зауважив, що Україна поки що просто продовжить на рік дію старого закону про Донбас.

У проєкті змін до Конституції не згадуються ані Донецька, ні Луганська області. Там взагалі відсутні назви областей, які перераховані в чинній Конституції. При цьому змінювати межі та назви територіальних одиниць, ліквідувати їх чи утворювати нові може «Верховна Рада за поданням Кабміну». Про конституційну більшість голосів чи зміни до Конституції для таких рішень у президентській версії основного закону не йдеться.

Ці та інші моменти дають підстави стверджувати, що «Зеленський знайшов спосіб тихенько задовольнити Путіна», так витлумачив норми «Конституції Зеленського» депутат від «Європейської солідарності» Олексій Гончаренко.

Класична історія від Зеленського «про децентралізацію» (насправді про централізацію) та про те, яким чином тихенько задовольнити Путіна без 300 голосів Ради. З новими змінами до Конституції Верховній Раді достатньо мати

226 голоси, аби змінити правовий статус будь-якої громади, міста та області. Нас всіх тримають за дурнів, а також знищують місцеве самоуправління», – констатує Гончаренко.

Адміністративний устрій: Крим «залишається», Севастополь «зникає»

Основні зміни до Конституції, запропоновані Володимиром Зеленським, стосуються саме територіального устрою України та децентралізації.

В Україні залишаються об'єднані територіальні громади і області, але не залишиться жодного району. Замість них створять нові одиниці – округи. Також серед адміністративно територіальних одиниць згадується місто Київ та Автономна республіка Крим.

Змінити пропонують і 133-ю статтю чинної Конституції: про те, що статус міст Києва та Севастополя визначається окремими законами. Її пропонують переписати так: «Правовий статус міста Києва як столиці України визначається окремим законом». Чи означає це, що анексоване Кремлем місто Севастополь позбавили особливого статусу, чи правка має якийсь інший сенс – до кінця не зрозуміло.

Національно-культурна автономія кримських татар, яка активно обговорювалася владою та суспільством упродовж останніх шести років, у «Конституції Зеленського» ніяк не відображена.

На чолі округів, областей та міста Києва стоятимуть префекти – посадовці, які великою мірою візьмуть на себе функції голів державних адміністрацій, та яких призначатиме президент за поданням Кабміну.

Виконавчу владу в областях і округах здійснюватимуть територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади, а не місцеві державні адміністрації, як це було раніше.

Втім, місцеве самоврядування залишається: державні адміністрації продовжують здійснювати свої повноваження на місцях до створення окружними та обласними радами своїх виконавчих комітетів. Їх мають створити на підставі майбутнього закону про місцеве самоврядування – але не пізніше, ніж до 1 березня 2021 року.

Утворення і ліквідація громад, округів, областей, встановлення і зміна їхніх меж, віднесення поселень до категорії сіл, селищ, міст, найменування і перейменування поселень, громад, округів, областей відноситься до повноважень Верховної Ради за поданням Кабінету міністрів.

Зміна меж громад, областей і населених пунктів чи їхнє перейменування відбуватимуться відповідно до спеціального закону, але – з урахуванням думки місцевих мешканців.

Адміністративно-територіальний устрій України, статус адміністративно-територіальних одиниць; правовий статус міста Києва як столиці України визначається виключно законами України.

Що цікаво: нині голови міст чи територіальних громад і місцеві депутати працюють по п'ять років. Але у змінах до Конституції пропонують стиснути цей термін до чотирьох. Причому чергові місцеві вибори в усій Україні мають

відбутися через 90 днів після набуття чинності закону про місцеве самоврядування.

Про позачергові вибори: Верховна Рада отримує право призначати їх не пізніше ніж через 180 днів із дня дострокового припинення повноважень голови громади або чинного складу ради громади, окружної чи обласної ради. Якщо ж хтось із місцевої влади ухвалить будь-який акт, який суперечить Конституції та загрожує державному суверенітету – дострокові вибори мають відбутися упродовж 120 днів.

Президент отримує додаткові повноваження, а його призначенці на місцях «можуть все»

Префект, тобто голова округу чи області, призначається не більше ніж на три роки. У змінах до Конституції йдеться, що він «підконтрольний президентові та уряду».

Але президент України, відповідно до «Конституції Зеленського», зможе не лише призначати префектів (голів районів). Ще він отримує повноваження скасовувати деякі з їхніх рішень. А коли префект побачить в якомусь рішенні місцевої влади, наприклад, загрозу суверенітету, президент призупиняє роботу голови або всього складу місцевої ради. Тим часом він звертається до Конституційного суду і призначає на час розгляду справи так званого уповноваженого, який тимчасово очолює виконавчі органи місцевих рад. В уповноваженого будуть й інші можливості – їх має визначити окремий закон.

А тим часом Конституційний суд має на розгляд таких справ сім днів. Далі – два варіанти: або КСУ визнає правоту місцевої влади і скасовує рішення президента. Або – припиняє повноваження місцевої ради та призначає її перевибори.

Повертаючись до посади префекта. Виходячи зі змін до Конституції, він матиме право:

Наглядати за місцевою владою: чи виконує вона Конституцію та закони. Раніше таку функцію мала прокуратура.

Стежити, чи виконує місцева влада акти президента і уряду, координує місцеві представництва центральних органів влади.

«Префект спрямовує і координує діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади, забезпечує їхню взаємодію з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану»

Робити подання президентові про скасування місцевих рішень, які, на думку префекта, не відповідають Конституції України або загрожують суверенітету чи національній безпеці.

Видавати акти, які є обов'язковими на території, на якій працює префект. Їх можуть скасувати президент або уряд.

Префект може мати й інші функції, якщо вони передбачені законом.

Повноваження, які президент Володимир Зеленський пропонує надати собі та своїм призначенцям, роблять його подібним до царя або президента Росії, порівнює колишній народний депутат Борислав Береза.

«Наприклад там є пункт, який дозволяє людям президента (префектам) знімати з посади будь-якого обраного мера або голову громади. Правда, нібито тимчасово. Але ми ж пам'ятаємо, що в Україні немає нічого більш постійного, ніж тимчасове. А ще в цих поправках є можливість скасовувати рішення місцевих рад. Загалом, про своє право обирати і делегувати повноваження своїм обранцям можете забути. Президенту, мабуть, краще знати, що вам треба! І тепер дерибан землі та бюджетів піде під контролем ОП. А протидія ДБР, СБУ і ГПУ? Так їхнє керівництво фактично призначає президент. А значить це будуть «бджоли проти меду». Чистісінька спроба узурпації від Зеленського, Богдана і Єрмака. І привіт із «Ерефії». Президент, який може призначати майже всіх, навіть главу ДБР, стає фактично царем» – обурюється Береза.

Зі свого боку, автори законопроекту пояснюють такі зміни децентралізацією і приведенням законодавства у відповідність до Європейської хартії місцевого самоврядування.

Але співголова фракції «Європейська солідарність» Ірина Геращенко побачила у цьому документі цілком протилежне: 16 грудня на погоджувальній раді вона заявила, що «Конституція Зеленського» – це скасування європейських підходів та припинення децентралізації як такої.

«Правляча партія прийшла до влади під гаслами народовладдя. Внесені президентом зміни до Конституції насправді свідчать про те, що скасовується європейська модель децентралізації. Вводиться система, коли президент вводить «смотрящих», яких називає модних словом «префект». Президент зможе зупиняти повноваження мерів та міських рад, а також за поданням префекта призначати «державних уповноважених». Це ніяке не народовладдя. Очевидно, що пострадянські люди намагаються повернутись в New USSR», – так оцінює проєкт змін до Конституції співголова фракції «ЄС» Ірина Геращенко.

Коли можуть змінити Конституцію?

Перший заступник голови фракції «Слуга народу» Олександр Корнієнко сподівається, що Верховна Рада передасть законопроєкт «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» у Конституційний Суд в п'ятницю, 20 грудня. Цей крок є необхідним для всіх можливих змін до Конституції.

«Починається все із спрямування законопроекту щодо змін до Конституції до Конституційного суду. Це так зване «нульове» голосування. Я думаю, що в четвер ми навряд чи зможемо відправити, тому що текст з'явився тільки сьогодні. Текст є невідкладним. Він виноситься в порядок сесії, і завтра, я думаю, проголосуємо за скорочення термінів підготовки до «нульового читання», щоб у п'ятницю спробувати спрямувати його до Конституційного суду», – прогнозує Корнієнко.

Він сподівається, що до кінця поточної сесії парламенту, тобто у січні, парламент матиме висновок про відповідність цього законопроекту

Конституції. Але він не виключив, що ухвалення змін до Основного закону може пересунути на осінь, якщо КСУ не поспішатиме.

Деякі з нових посад та їхніх повноважень, зокрема префекти та їхні контролюючі функції, до законопроекту Зеленського згадувалися в серпні 2015 року, в проєкті змін до Конституції від тодішнього президента Петра Порошенка (*Radio Свобода* (<https://www.radiosvoboda.org/a/30328716.html>). – 2019. – 16.12).

Л. Ржеутська, Deutsche Welle: Децентралізація від Зеленського: який статус насправді отримає Донбас

У проєкті конституційних змін щодо децентралізації влади президента Володимира Зеленського немає згадки про особливий статус Донбасу. Натомість з'являться префекти та округи. Докладніше – у матеріалі DW.

Особливий статус Донбасу, прописаний у прикінцевих положеннях законопроекту про децентралізацію, ще у 2015 році зупинив продовження такої очікуваної реформи, як передача більшої влади на місця. Під час розгляду у першому читанні зміни до Конституції щодо децентралізації від тодішнього президента Петра Порошенка під Верховною Радою сталися сутички, загинуло четверо нацгвардійців, а політики відмовилися від спроб повторного розгляду документа.

Чинний український президент Володимир Зеленський повторив спробу свого попередника, втім вже без згадки про особливий порядок самоврядування окремих районів Донбасу. Хоча напередодні подання законопроекту в Раду у п'ятницю, 13 грудня, заявляв в ефірі телеканалу 1+1, що зміни до Конституції у зв'язку з мінськими угодами стосуватимуться децентралізації на всій території України.

Запропонований Зеленським документ фактично продовжує розпочате раніше об'єднання сіл, селищ та міст у спроможні громади з паралельною передачею їм фінансових ресурсів та додаткових адміністративних повноважень. Це об'єднання громад має завершитись до середини наступного року. Після цього мають відбутися місцеві вибори. «Цей закон дуже потрібен. Бо завершити реформу децентралізації не можливо без розділення державної виконавчої влади від самоврядування», – зазначає експерт Швейцарсько-українського проєкту «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO Юрій Ганущак.

Округи замість районів

Конституційні зміни в частині децентралізації Зеленського дуже схожі на ті, які у 2015 році подавав до парламенту П. Порошенко за винятком деяких відмінностей. Отже, система територіально-адміністративного поділу країни зміниться. Найнижчою ланкою стане об'єднана громада. На відміну від тих громад, які утворюють зараз, громади після реформи Зеленського будуть реєструватись юридичними особами.

У подальшому – кілька громад утворюють округ на кшталт сучасних районів. Раніше райони пропонували перейменувати у повіти (така назва має історичне підґрунтя), однак Володимир Зеленський запропонував називати райони саме округами. Округи об'єднуються в області. АР Крим також має залишитись окремою одиницею.

Однак тут експерти вже помітили невідповідність. «У законопроекті написано, що округ формують суміжні громади. Суміжні – це ті, що мають спільну межу. Тобто в округ можуть увійти лише 3-4 громади, які межують. А інші куди? Планується ж округів не більше 124. Це нісенітниця», – дивується голова правління кївського Центру політико-правових реформ Ігор Коліушко.

Без особливих статусів

З Конституції президент Зеленський пропонує прибрати назви областей та їхню кількість, залишаючи формулювання «області та Автономна республіка Крим», аби для перейменування не потрібно було змінювати Конституцію. Всі питання перейменувань і зміни меж областей, громад та округів визначатимуться законом. Із Конституції планують прибрати спеціальний статус Києва і Севастополя. У партії Слуга народу пояснюють, що у особливому статусі для Севастополя немає потреби. А Київ його матиме як столиця.

Жодних інших статусів у законопроекті не передбачено. Однак там також написано, що статус громад, округів чи областей регулюватимуть закони. Саме це може стати пасткою, вважають критики ініціатив президента. «Це означає, що завтра без жодних вже 300 голосів можна буде тихесенько на 226 голосів внести закон України, наприклад, про спеціальний правовий статус Донецької області, Луганської області. А завтра Путін буде вимагати Харківську, Одеську – будь ласка», – обурюється депутат з фракції «Європейська солідарність» О. Гончаренко.

І. Коліушко, який брав участь у розробці багатьох проєктів конституційних змін, спростовує це. За його словами, Конституція України і зараз дає змогу законом визначати певний статус окремих територій, як це і зробили законом в 2014 році. «Існуюча сьогодні Конституція дозволяє вносити будь-які особливості в правовий статус різних адміністративно – територіальних одиниць. Введені ж у нас військово-цивільні адміністрації і ніхто ж не стверджує, що це суперечить Конституції», – каже Коліушко.

Префект, як помічник?

Зовсім нове для України поняття «префект» запропонував Володимир Зеленський ввести задля того, аби центральна влада мала свого представника в округах та областях, адже обласні державні адміністрації будуть ліквідовані. Призначати префекта буде президент за погодженням з урядом. Обіймати посаду він може лише 3 роки і не більше одного терміну, весь цей час він підконтрольний і підзвітний главі держави і урядові. «Це хороша норма. Вона має забезпечити інститут префекта від корупції. Зараз голова ОДА залежний

від президента, і це дуже погано, а буде підпорядкований урядові, що логічно» – каже Ю. Ганущак.

За задумом ініціатора законопроекту, префекти здійснюватимуть адміннагляд за місцевою владою, аби та дотримувалась законів, координуватиме роботу, забезпечуватиме взаємодію різних органів в умовах воєнного або надзвичайного стану. «Префект з юридичною освітою буде поставлений в область, аби допомагати місцевому самоврядуванню, а не керувати ним як зараз», – пояснює Ганущак.

При цьому префект зможе внести президенту подання про зупинення документа місцевої влади, який суперечить Конституції та загрожує державному суверенітету, територіальній цілісності та нацбезпеці. «Громади можуть будуть значно більш залежними від президентської вертикалі. Це остаточно повертає Україну в президентську модель правління. Ще й доволі авторитарну. І це точно не місцеве самоврядування, і не Європа», – критикує законопроект Володимира Зеленського депутатка фракції «Європейська солідарність» В. Сюмар.

Примітно, однак, що майже слово в слово, норму про префектів і контроль за ними подавав свого часу і Петро Порошенко. У його версії перфект був більш залежним від президента, а саме: «префект відповідальний перед президентом, а підзвітний та підконтрольний – перед кабміном».

Зміни від Зеленського має ще розглянути Конституційний суд, а відтак їх має на двох сесіях проголосувати Верховна Рада. Для остаточного голосування у другому читанні президенту знадобиться 300 голосів на підтримку його ініціатив (*Deutsche Welle* (<https://p.dw.com/p/3V0V1>). – 2019. – 18.12).

А. Пешкова, NEWSONE.UA: Децентралізація наоборот. Как «сторожевые псы» Зеленского будут контолировать регионы

Еще в октябре партия «Слуга народа» заявила о планах довести до конца процесс децентрализации в стране, чтобы местные общины могли сами принимать решение, направлять ли деньги на строительство школ или дорог, и кому устанавливать памятники.

Глава государства наконец «под елочку» подал на рассмотрение парламента законопроект №2598, который требует внесения изменений в Конституцию. Название документа появилось еще 13 декабря, но самого текста на сайте долгое время не было. Когда же он был опубликован, экспертное сообщество поглотили жаркие дискуссии. Некоторые из них убеждены, что речь идет не о децентрализации, а совсем наоборот, – о централизации.

Что же на самом деле зашито в президентский законопроект, и как может измениться жизнь украинцев в случае его принятия?

Исполкомы и новые полномочия

Экс-премьер Гройсман раньше уже отчитывался о том, что реформа децентрализации дала 100% результат. Действительно, некоторые бюджеты стали получать больше денег. Но эксперты были убеждены, что прогресс оказался мизерным в масштабах страны, учитывая то, что можно было сделать. Децентрализацию называли «недореформой», ведь всего в Украине было создано всего около тысячи территориальных общин, на которых проживает менее трети населения страны. Украинцы зачастую вообще не знают о существовании реформы, которая должна была бы изменить их жизни в лучшую сторону.

Согласно законопроекту, районы ликвидируют, их полномочия в основном передадут общинам. Общины, которые граничат друг с другом, образуют округа. Если же, к примеру, есть четыре общины, из которых две крайние не граничат друг с другом, то они не могут быть в одном округе. Одна община не может быть разделена между округами. Всего появится около 120 округов, в которых будут размещены органы исполнительной власти.

Местные администрации ликвидируют. Это не стало сюрпризом, ведь роспуск анонсировался и ранее – в команде Зе запланировали увольнение 20 тысяч чиновников. В каждой общине будет функционировать совет с председателем во главе, которого выберут на 4 года. Председатель формирует исполнительный комитет, который реализует местную политику. Таким образом, руководить областью будет не назначенный из Киева «губернатор», а исполкомы, избранные местными жителями.

Нардеп «Оппозиционной платформы – За жизнь» Александр Качный объясняет, что самоуправление на местах очень важно.

«У нас на сегодня нет исполкомов, а исполнительную ветвь власти назначает администрация президента. Это противоречит здравому смыслу. Назначают людей с Банковой: глав налоговых администраций, людей от которых зависит правопорядок на местах, наполнение бюджетов. А депутаты должны как-то распределять эти бюджеты», – говорит Качный NEWSONE.

У общин наконец появится больше полномочий на местах. Теперь же им делегируют дополнительные полномочия и вернут ресурсы, если решением властей они окажутся финансово ущемлены. Правда, неизвестно, откуда брать деньги, если власти решат, к примеру, снизить налог на землю, которым обычно пополняются местные бюджеты.

Советы округов и областей будут отличаться от советов общин. Советы общин будут делегировать своих представителей на окружной и областной уровень. С одной стороны, это вполне соответствует децентрализации. Но будут ли делегаты достаточно квалифицированы, чтобы заниматься привлечением инвестиций в регион, а не просто выделять деньги на дороги и школы, непонятно. Есть мнение, что такой отбор – это даже хорошо, ведь сокращаются риски сепаратизма. Но ведь тогда не будет и развития. Кроме того, предохранителей от сепаратизма уже и так предусмотрели достаточно.

«Сторожевые псы» от Зеленского

Но не все так гладко, как кажется на первый взгляд. Одновременно назначаются «смотрящие» от президента.

Назначать представителей центральной власти в округах будет президент по представлению Кабмина на 3 года. Таким образом, Зеленский готовится спустить на места своих «сторожевых псов». В команде Зе успокаивают, что еще будет принят отдельный закон с процедурой их назначения. И хотя у президента говорят, что между представителями будет ротация, префект сможет спокойно работать по истечению этих трех лет на любой другой территории.

Интересно, что при этом префектов не относят к исполнительной власти, точно так же, как и главы местных госадминистраций были выведены из госслужбы при Порошенко. Что открывает риски влияния на местные власти и избирателей.

«Назначаются «решалы-коррупционеры от Зеленского, что довольно странно выглядит в парламентско-президентской форме правления», – говорит политический эксперт Александр Савченко.

Префекты будут координировать выполнение госпрограмм, «надзирать за соблюдением Конституции». Сказать, что их обделили властью, нельзя. Префект может ветоировать те акты, которые касаются территориальной целостности или национальной безопасности, то есть, по сути, должен стать неким «стоп-краном» для сепаратизма.

Префекты смогут приостанавливать акты местных органов власти с одновременным обращением в суд. И даже если суд решит, что правда на стороне местных властей, закон тем временем действовать не будет. Президент при этом сможет даже заблокировать полномочия главы местного совета, место которого займет некий «временный государственный уполномоченный». Если Конституционный суд решит, что акт не соответствует Основному закону, местный совет распускается и идет на перевыборы.

Сложно найти политического эксперта, который бы позитивно оценивал такие планы.

«Изменения в административно-территориальном устройстве приготовили «под елочку», чтобы под видом децентрализации можно было еще больше подчинить местные органы власти. В законопроекте подаются совершенно абсурдные вещи: президент с подачи префекта может сначала вообще прекратить деятельность органа местного самоуправления. А если будет решение Конституционного суда по поводу его действий, он может его распустить. Даже сейчас такого нет», – говорит NEWSONE политолог К. Молчанов.

Интересно, что в «ЕС» тоже остались крайне недовольны такими нормами, хотя все они были прописаны в законе авторства Порошенко 2015 года. У Зе же оправдываются, что институт префекта есть во всей Европе, и была использована еще достаточно мягкая форма, «более гуманная».

Особый статус Донбасса и смена границ

Соглашение с МВФ и пункт 11 Минских договоренностей предполагают децентрализацию. Так что любые сдвиги в этой сфере позитивны. Но в законопроекте нет нормы об особом статусе для Донбасса. То есть он не будет зафиксирован в Конституции, что в РФ уже назвали попыткой «избежать конституционных обязательств».

Пока особая работа префектов в Луганской и Донецкой областях не предусматривается. Но, по сути, специальный правовой статус можно будет все равно осуществить. Согласно законопроекту, его будет определять закон Украины. То есть достаточно будет только 226 голосов депутатов, а не 300, что в условиях пропрезидентской монокоалиции не составит труда.

«Границы округов и их полномочия будут зафиксированы отдельным законом. Я думаю, здесь и может зацепиться закон об особенностях самоуправления отдельных районов Донецкой и Луганской области. Никаких прямых упоминаний особого статуса нет, но он может быть принят отдельно, ведь он не противоречит изменениям в Конституцию», – говорит Молчанов.

С другой стороны, эта возможность у нардепов и так была. Особый статус для Донбасса уже продлен.

Возвращаясь к правовому статусу «по акционной цене в 226 голосов», нардепы собираются сейчас убрать норму с конкретным перечнем областей из Основного закона, а потом планируют принять отдельный, определяющий порядок создания, изменения границ и переименования областей, округов и общин. То есть, имея всего 226 голосов можно будет менять границы. У Зе объясняют это тем, что ни в одной Конституции унитарной страны Европы нет перечня регионов, областей.

В состав общины смогут войти населенные пункты из разных областей. Одно село можно будет присоединить к другому. «Политических планов перекраивать карту Украины» нет, говорят в Зе-команде. И все же это мощный ресурс в руках Зе.

Из-за недофинансированности некоторых регионов децентрализация создала модель «попрошайничества» местных властей. Создавались политические кланы, с которыми было удобно договариваться во время кампаний, ведь они могли влиять работу с электоратом. Зачастую – как раз методом шантажа данной финансовой помощью. Перестановки на местах будут означать «перетасовку» этих местных элит, говорит политолог Владимир Фесенко. Но сыграет это «в плюс», или практика повторится – пока сказать сложно.

Также можно ждать рывок декоммунизации. Можно будет намного быстрее уладить такие нюансы, как переименование областей.

Что дает Зеленскому этот закон

Документ авторства Петра Порошенко о децентрализации до второго чтения не дошел. Из-за нормы о создании отдельного законопроекта об особом статусе Донбасса на Грушевского произошли серьезные столкновения. Пострадал 141 человек, погибли 4 нацгвардейца.

Теперь же Зе подал в Раду документ, который на 90% дублирует инициативу его предшественника. По сути, можно было бы ограничиться рассмотрением прошлого закона во втором чтении, но это вряд ли принесло бы Зе дополнительные очки, а только усилило бы его противника. В Зе-команде скрывать истоки их инициативы не стали. Там объяснились, что закон надо было поменять в результате консультаций у себя в команде и в рамках Комиссии по вопросам правовой реформы.

Кроме того, после протестов из-за особого статуса команда Зе грамотно исключила этот вопрос из документа, успокаивая этим радикальную общественность, но не поставив на этом самом статусе крест. Так что с точки зрения пиара для Зе это плюс. А вот для мира в стране – едва ли.

Эксперты считают, что законопроект лишь отвлекает внимание от других важных вопросов.

«То, что законопроект всплыл под Новый год – мишура и прикрытие для серьезных вещей, таких как земля», – считает Владимир Мулик, политический эксперт, конфликтолог.

Сама инициатива не имеет ничего общего с децентрализацией. Сопредседатель политсилы «Оппозиционная платформа – За жизнь» Виктор Медведчук заявил, что законопроект Зеленского не имеет ничего общего с реальной децентрализацией, а лишь укрепляет и развивает вертикаль президентской власти. Он считает, что эти процессы на самом деле являются централизацией.

Экономический эксперт Олег Пендзин говорит, что движение власти к централизации было ожидаемо.

«Президенты и партии при власти всегда приходят к концентрации ресурсов в своих руках, что мы уже наблюдали у Зе, и к централизму. Как в Великобритании лейбористы, пришедшие ко власти, постепенно становились консерваторами, так и Зеленский пойдет по пути Порошенко. Он понимает, что на нем ответственность перед людьми, а не губернаторам и лидерам в районах, а плевать люди будут на Зеленского», – говорит он NEWSONE.ua.

Интересно, что централизация происходит на фоне того, что буквально месяц назад нардепы проголосовали за поправку в госбюджет, согласно которой деньги от акциза на бензин оставались в местных бюджетах. Премьер-министру пришлось собирать нардепов в экстренном порядке и объяснять им, почему так делать было нельзя.

Он подчеркнул: хочет, чтобы деньги в следующем году контролировались центром, потому что в центре «лучше знают», а на местах «будет беспорядок». То есть регионы пытались вновь поставить в более зависимое положение, чтобы они просили финансы у центра в ручном режиме.

Также вызывает сомнение то, что новый законопроект подают под соусом «полного равенства» территорий Украины, но при этом в первом чтении принят законопроект «О столице», в котором указаны свои исключительные правила для Киева. Его даже называли «закладыванием законодательной бомбы под местное самоуправление».

Найдутся ли голоса, и когда можно ждать изменений

У «Слуг народа» достаточно амбициозные планы: принять законопроекты о рынке земли и о децентрализации до конца года. Но эксперты не верят, что «турборежим» на сей раз пройдет.

«Программа-максимум – проголосовать в первом чтении инициативу по децентрализации. А земля – это невозможно, там более 4000 правок. Сроки, которые требовал президент не будут проголосованы, это будет отсрочиваться. Хочется, чтобы наши парламентарии не принимали сырые законопроекты, чтобы они отвечали нашим интересам», – говорит Молчанов.

Если нардепы успеют до конца года отправить президентский законопроект на экспертизу в Конституционный суд, то можно предположить, что на финальное голосование документ вынесут уже в феврале.

Выборы глав общин, окружных и областных советов, согласно инициативе, должны пройти в течение 90 дней после вступления в силу закона. То есть уже как минимум в мае могут состояться досрочные местные выборы. Местная власть будет работать 4 года, главы советов – год. У президента же будет год, чтобы выбрать префектов.

Но не факт, что в Раде найдется 300 голосов на этот законопроект. «Ес» и «Оппозиционная платформа – За жизнь» уже выразили замечания к законопроекту, так что вряд ли они будут за него голосовать. Пока не понятна позиция «Голоса» и «Батьківщини»: все будет зависеть от договоренностей. Монобольшинство уже начало разваливаться, так что будет ли 250 зеленых кнопок от президентской партии – спорный вопрос.

Вероятно, изменения не получится проголосовать до местных выборов, то есть до следующей осени. И тогда децентрализацию вновь отложат в долгий ящик. Зато за это время Зе найдет кандидатов на местные выборы и закроет все ячейки. Так что президентской партии сейчас главное протащить эту инициативу.

По всей видимости, неподконтрольность местных властей невыгодна правительству, и Зе пытается сделать все, чтобы децентрализация произошла только на бумаге. Впрочем, это идеально вписывается в его глобальную концепцию концентрации власти (*NEWSONE.UA* (<https://newsone.ua/articles/politics/detsentralizatsija-naoborot-kak-storozhevyepsy-zelenskoho-budut-kontolirovat-rehiony.html>). – 2019. – 17.12).

Л. Заглада, Ракурс: Кінець децентралізації: президент узурпує владу на місяцях?

Ось нарешті і з'явився на сайті Верховної Ради довгоочікуваний текст законопроекту № 2598 «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)». Нагадаємо, що реформа децентралізації до цього часу визнавалася експертами, у тому числі, й міжнародними, як одна з найбільш успішних в країні. Закінчується формування об'єднаних територіальних громад, які вже отримали широку фінансову незалежність, вільно

розпоряджаючись неабиякою частиною місцевих податків, що нині не відтікають у центр, а залишаються на місцях.

Здавалося б, до успішного фіналу реформи залишився один крок – місцеві вибори, що були заплановані на жовтень наступного року. Але представники нинішньої влади час від часу виступають з заявами про те, що вибори відбудуться достроково. (Щоравда, дата цих дострокових виборів відсувається далі й далі, що об'єктивно непогано). Ми вже писали про ризики, що криються в адміністративно-територіальних нововведеннях, які пропонує команда Зеленського. І зокрема про створення «округів» і про загадкові повноваження префектів, у віданні яких, за словами голови партії «Слуга народа» Олександра Корнієнка, будуть знаходитися 10-15 громад округу.

І ось нарешті можемо чітко зрозуміти, що ховалося за загадковим нечітким формулюванням «у віданні префекта». Нічого хорошого.

Децентралізація: як було погано

Відкриємо спочатку пояснювальну записку за підписом керівника Офісу президента України. Тобто Андрія Богдана.

«Чинна модель організації влади на місцях, закріплена у Конституції України, зберігає рівень надмірної централізації влади, ознаки одержавлення місцевого самоврядування», – вважає він. І додає: «Внаслідок цього місцеве самоврядування фактично підміняється централізованим механізмом державного управління через місцеві державні адміністрації».

Але ж реформа і передбачає ліквідацію держадміністрацій, принаймні районних, чи не так?

Добре, подивімося, що пропонує нам законопроект. Як ми вже писали, справді змінюється адміністративно-територіальний поділ України. Автори законопроекту пропонують наступне: первинна одиниця – громада, декілька громад об'єднуються в округ, округи існують у рамках областей і окремо виділена Автономна республіка Крим.

Поки що все, здається, непогано, сотня округів замість майже п'яти сотень районів і справді виглядає більш логічно.

А далі починаються дива.

Децентралізація: «співмірність фінансових ресурсів»

Пам'ятаєте свіжий скандал у парламенті, який стався під час прийняття бюджету-2020, коли йшлося про те, чи повинен відсоток акцизногобору за паливо залишатися у місцевому бюджеті?

Тоді прем'єр Гончарук зупинив засідання парламенту і вивів депутатів від «Слуги народу» за куліси, аби донести до них політику партії. Виступ прем'єра записали на диктофоті злили у ЗМІ. Ще раз процитуємо дослівно його слова: «У вас є дві частини – національна частина і місцева частина. Я хочу, щоб нею керували ви, а не місцеві ради. Тому що місцеві ради їх потратять на що попало... У вас у кожного на округах є добрі ради, є погані... Ми хочемо, щоб ці гроші наступного року контролювалися вами».

Що ж, тепер це не просто розмови. У законопроекті, здається, сказано про те, що у Конституції закріплюється матеріальна та фінансова основа місцевого самоврядування: земля, рухоме і нерухоме майно, природні ресурси. І – місцеві податки та збори та інші доходи місцевих бюджетів.

А тепер увага. У статті 142 Конституції замість фрази «Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування» пропонується внести таке формулювання: «Держава забезпечує співмірність фінансових ресурсів та обсягу повноважень органів місцевого самоврядування, визначених Конституцією та законами України».

Тобто фактично міняємо шило на швайку. А ще цей «обсяг повноважень» дуже непокоїть. Під це розмите формулювання можна підвести будь-що.

Децентралізація: префект – рука хазяїна

До речі про повноваження і про префектів. Згідно з новою редакцією статті 144 Конституції, що пропонується у законопроекті, їх призначає на посаду президент за поданням Кабміну. Префект повинен зупиняти дію актів місцевого самоврядування, якщо вони не відповідають Конституції або законам України з одночасним зверненням до суду.

Поки що все здається добре. Справді, функція «державного наглядача» – не допустити феодальної роздробленості на місцях, зберегти цілісність держави.

А ось далі йде цікаве формулювання: «У разі ухвалення радою, головою громади, окружною, обласною радою акта, що не відповідає Конституції України та (увага! – Ред.) створює загрозу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрозу національній безпеці, Президент України за поданням префекта зупиняє указом дію відповідного акта з одночасним зверненням до Конституційного суду України, (знову увага! – Ред.) тимчасово зупиняє повноваження голови громади, складу ради громади, окружної, обласної ради та призначає тимчасового державного уповноваженого. Тимчасовий державний уповноважений спрямовує та організовує діяльність відповідних виконавчих органів ради громади, виконавчого комітету окружної, обласної ради».

Спробуємо перекласти з законотворчої мови на людську. Отже, уявіть, що треба прибрати «незручний» вибраний орган місцевого самоврядування. Але він нормально працює, Конституцію не порушує. Тоді на світ божий витягають... будь-які дії місцевої влади, які можна видати за «загрозу національній безпеці», наприклад. Скажімо, зайшов іноземний інвестор, вклав гроші у виробництво алюмінієвих чайників. Стратегічно важливий метал, загроза національній безпеці!

Подивіться на те, як хвацько перші особи держави віщають на всю країну про «дестабілізацію» та інші антидержавні дії, призначаючи винних за них без суда і слідства! Легко припуститися, що нині звинуватити будь-якого неугодного голову місцевої ради у тому, що він створює небезпеку для держави – раз плюнути.

Ну а поки «тимчасовий державний уповноважений» керує, призначаються позачергові вибори, які мають відбутися не пізніше 120 днів від дати припинення повноважень старої ради. Це 4 місяці, за цей термін можна багато чого наворотити.

Усі ці цікаві зміни, на думку авторів законопроекту, мають розпочатися з березня наступного року. На мій погляд, це означатиме кінець реформи децентралізації і узурпацію влади на місцях.

У законопроекті ще багато слизьких місць, наприклад, передбачуване право парламенту визначати правовий статус адміністративно-територіальних одиниць, від якого тхне перспективами «особливого статусу» для окремих територій. До цього ми ще повернемося (*Пакупс (<https://racurs.ua/ua/2508-kinec-decentralizaciyi-prezydent-uzurpuie-vladu-na-misyacyah.html>). – 2019. – 16.12*).

I. Ведернікова, Дзеркало тижня: ЗЕконституція: що «зашило» в децентралізацію?

Президент України В. Зеленський подав до парламенту проєкт закону №2598 «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації)».

Стрімкий крок очільника держави відразу після «Норманді» налякав багатьох можливою наявністю в документі «спеціального статусу» для окупованих територій. Однак жодного слова про спеціальний статус у тексті законопроекту немає. Як немає й жодних, принаймні очевидних, загроз для національної безпеки та суверенітету.

Однак думки політиків та експертів, близьких до реформи, з якими ми встигли поговорити конфіденційно, а також ряду фахівців конституційного права, котрі брали участь у робочій групі, що готувала проєкт, — істотно розділилися.

З одного боку, є переконання, що документ закріплює намір президента знайти баланс між децентралізацією (реформа в самому розпалі, і її потрібно завершувати), і тотальним впливом регіональних еліт, які підім'яли під себе всі місцеві процеси.

З іншого, дехто вважає, що такий масштабний наступ на місцеві еліти спричинить їхній потужний опір і може збільшити ризики сепаратизму. Тим паче, зважаючи на низку новел, нібито зашитих у тіло законопроекту, можливий не тільки особливий статус для окупованих територій, а й поворот усієї України у бік федералізації.

Безумовно, ще має відбутися обговорення законопроекту як у суспільстві, так і в парламенті. А головне — Зеленський має знайти під нього 300 голосів. Однак уже нині можна позначити як деякі базові точки законопроекту, так і зони можливих ризиків, які й стануть приводом до майбутньої дискусії та торгів.

Новела 1-ша: новий територіальний устрій: громада—округ—область (ст. 133, 140, 143)

По-перше, законопроект закріплює базовий рівень місцевого самоврядування, це — ГРОМАДА. Добровільний процес об'єднання громад стартував в Україні 2015 року, з моменту набрання чинності однойменним законом. Законопроект ставить крапку на добровільному процесі об'єднання (на даний момент на території України діє 1002 ОТГ із населенням понад 11 мільйонів людей), віддаючи подальший хід історії об'єднання в руки законодавцеві.

По-друге, ліквідуються райони і запроваджується поняття ОКРУГ, створення й кількість яких буде прописано окремим законом. За нашою інформацією, на території України планується створити 96 округів. Замість 490 існуючих районів. Має відбутися істотне укрупнення адміністративно-територіальних одиниць місцевого самоврядування другого рівня за рахунок злиття колишніх районів.

Неочевидним моментом запропонованих змін до Конституції є територіальна диспропорція, якої не уникнути при формуванні округів. Фахівці, які працювали в конституційній групі, відверто кажуть, що, оскільки громади, які входять до округу, мають територіально межувати між собою, деякі округи, куди ввійдуть більш розвинені громади (наприклад великі індустріальні міста), апріорі будуть більш впливовими.

По-третє, ОБЛАСТЬ — третій рівень місцевого самоврядування. Тут — точка ризику, про яку говорять опоненти законопроекту. Чинна Конституція чітко називає кількість областей та їх найменування, президентський законопроект — не визначає ні кількості, ні назв областей. Повноваження розбиратися із цими питаннями отримує Верховна Рада. Тобто гіпотетично в руках монобільшості опиняється ніж, яким «слуги народу» на свій розсуд можуть нарізати області, округи й регіони України. Не збираючи при цьому 300 конституційних голосів.

Туди ж, на рівень парламенту, законопроект пропонує опустити й визначення повноважень обласних і окружних рад (ст. 143). Слідом за чим, не маючи спільних підходів до законів, на думку опонентів Зеленського, 226-ма голосами «слуги» можуть роздавати будь-які «спеціальні статуси» будь-яким власноруч нарізаним областям. Тобто, ухвалюючи такі зміни до Конституції і не знаючи, що насправді хоче зробити з країною Зеленський і які закони за цим будуть ухвалені, ми погоджуємося на «кота в мішку». Однак автори законопроекту, апелюючи до ст. 140, де ради округів і областей визначаються як органи місцевого самоврядування, які «представляють і реалізують спільні, визначені законом, інтереси громад», заявляють про надуманість такого твердження. За їхніми словами, повноваження обласних і окружних рад визначатимуть єдиним для всіх законом. Крім цього, існування переліку регіонів — ознака суб'єктності цих адміністративних одиниць, тобто федеративного устрою. Поживемо — побачимо.

Новела 2-га: префект — як добре «око государеве» чи як новий прокуратор? (ст. 116, 119)

Поняття місцевої державної адміністрації більше не існує в природі. Округи та області отримують давно очікуваний сюрприз у вигляді ПРЕФЕКТА. Тепер здійснювати державну виконавчу владу і представляти державу в округах, областях і Києві будуть префекти. Префект — держслужбовець із 3-річним строком перебування на посаді в одному окрузі, області або місті Києві. Префекта призначає і звільняє президент за поданням Кабміну. Підконтрольний і підзвітний він теж одразу двом інститутам державної влади. Що закріплює властивий Україні ДУАЛІЗМ ВЛАДИ і що, звісно ж, не дуже добре.

Префект, згідно з поданим до ВР законопроектом, виконує виключно наглядові (зупиняє акти рад громад, округів і областей у разі їх невідповідності закону) й координуючі функції на рівні областей і округів. Префект не втручається у виконавчу діяльність територіальних органів державної влади, як це відбувається, приміром, у Франції. Ідеологи законопроекту говорять про вимушений крок у зв'язку з великими корупційними ризиками, а також ризиками накладення повноважень і додаткових внутрішніх конфліктів.

Префект, який представляє інтереси держави на рівні області, є одночасно префектом у центральному окрузі ввіреної йому області. І тут ще один спірний нюанс. Прибічники законопроекту говорять про глибоке проникнення центру на рівень округів і громад, що дозволить Києву «государевим оком» контролювати ситуацію в округах і громадах без посередників обласного рівня. І це перший удар по місцевих елітах. Опоненти ж — недвозначно натякають на створення ще однієї прокуратури на місцях та повернення до часів КДБ і КПРС. Апелюючи ще і до ст. 144, в якій мовиться, що префект зупиняє акти органів місцевого самоврядування, паралельно звертаючись до суду, а не суд за поданням префекта виносить рішення про неправомірність акту.

Новела 3-тя: міста ставлять під контроль (ст. 144, 119)

Децентралізація не означає безконтрольність. На даний момент держава заходить на території міст тільки своїми територіальними органами — поліцією, прокуратурою та ін. Очільники адміністрацій не мають права втручатися в місцеве самоврядування, зупиняти акти міських рад тощо. У разі ж ухвалення змін до Конституції всі міста як окремі громади увійдуть до складу округів, отже — на них поширюватиметься юрисдикція окружного префекта. На загальних, так би мовити, підставах. Що не може не тішити центральну владу й не засмучувати мерів.

Однак якщо вдасться вибудувати адекватний і незалежний інститут префектів, цей крок Зеленського можна вважати ще одним тактичним ударом по тих місцевих елітах, які за десятиліття безконтрольності зрослися в кримінального спрута із місцевою поліцією, прокуратурою, судом і СБУ.

Щоправда, ключове — якщо. Тому вже на цьому рівні можна очікувати несприйняття законопроекту місцевими елітами.

Як реверанс Хартії місцевого самоврядування громади можуть отримати право на свою думку при зміні меж, найменувань і перейменувань громади, що буде прописано окремим законом.

Новела 4-та: мер Києва і префект — це різні люди (ст. 92, 118, 120, 133, 140, 141)

Законопроект, схоже, хоче розрубати й гордіїв вузол, який давно й щільно затягнувся на шії столиці. З одного боку, Київ втрачає претензію на спеціальний статус, який передбачається в чинній Конституції, і стає в ряд з усіма містами (громадами). З іншого — його правовий статус, згідно із законопроектом, має бути визначений окремим законом.

Тепер — головне. Оскільки Київ несе в собі ознаки не тільки громади (де сидить мер), а також округу та області в силу здійснення столичних функцій, у ньому має бути префект. І тут починають працювати ст. 120 і ст. 141, де чорним по білому написано, що ні префект, ні голова громади — не мають права на інший мандат. Тим самим повноваження державної влади й місцевого самоврядування в Києві, об які вже друге десятиліття б'ються борці за столицю, автоматично буде розведено.

Водночас виконавчий орган у столиці, як і в будь-якій іншій громаді, плавно й красиво йде під місцеву раду, отже — і під мера (ст. 140). Тут — крапка.

Новела 5-та: президент, який не наростив м'язів (ст. 116, 119)

Президент із ліквідацією опції голів місцевих державних адміністрацій, яких він призначав і знімав одноособово, не отримав рівноцінного права стосовно префектів. Як ми вже зазначили вище, префекта президент паритетно ділить із прем'єром. І тут уже ніяк не звинуватиш Зеленського у спробі узурпувати владу.

Однак у президента з'явилася опція у разі ухвалення радою громади, округу або області акта, що загрожує територіальній цілісності або національній безпеці, звертатися до Конституційного суду і за потреби припиняти повноваження голови ради й самих рад. З подачі префекта, звісно. А також, хоча й на обмежений строк, президент може призначати тимчасового державного уповноваженого на території, що залишилася без управління

У п. 5 ст. 119 гіпотетично можна запідозрити президента в бажанні підтягти ковдру на себе, бо під визначення «здійснює інші повноваження, визначені законами», можна підтягти все що завгодно. І тут, щоб прем'єр не виявився в накладі, доведеться в кожному ухваленому законі уточнювати ім'я кінцевого бенефіціара. Інакше, автоматом, — це президент.

Новела 6-та: халіф на годину, голова обласної ради — на рік (ст. 141)

А в цьому місці законопроект завдає ключового удару по системі неофеодалізму в регіонах. Який, слід визнати, може збурити обласні еліти, що

зрослися в спрута із правоохоронною системою точно так само, як у містах. Бо, з одного боку, обласні ради, позбувшись голів обласних державних адміністрацій, отримують довгоочікувану можливість самостійно формувати виконавчий комітет.

Водночас строк повноважень голів окружної та обласної рад становить — увага! — один рік. І передбачає ротацию. Таким чином значно послаблюються позиції хазяїв області, яким щороку доведеться наново домовлятися з новим головою облради. І на зміну феодальним відносинам, за задумом авторів внесення змін до Конституції, очевидно, має прийти компроміс між різними верствами суспільства в регіонах.

Новела 7-ма: ценз осілості чи страх влади? (ст. 141)

За нашою інформацією, правки до статті щодо права голосу на виборах голови громади, а також депутатів ради громади, окружної та обласної рад вносилися в останній момент. У підсумку президент іде на відключення опції для переселенців і пропонує зафіксувати в Конституції право голосу на виборах для тих, хто постійно проживає на території громади. Критерії цієї умови (скільки років треба проживати, щоб отримати законне право голосувати) будуть виписані окремим законом. Єдиним плюсом цієї новели можна вважати те, що більше не зможе стати депутатом громади громадянин, який проживає від неї за сотні кілометрів.

Новела 8-ма: земля, гроші й повноваження — громадам! (ст. 142, 143)

Попри те що за нині чинною Конституцією земля належить місцевому самоврядуванню, величезна кількість прилеглих до громад земель не передані в комунальну власність і залишаються на балансі держави. Проект змін до ст.142 Конституції робить невелике уточнення, яке докорінно змінює ситуацію і по суті віддає землі громадам. Оскільки, згідно із цією статтею, земля є однією з основ місцевого самоврядування, а територіальний устрій України ґрунтується на принципах субсидіарності та всюдисущості місцевого самоврядування. Отакі справи.

Водночас проект закріплює фінансову децентралізацію, уточнюючи, що зміни повноважень органу місцевого самоврядування здійснюються з одночасними відповідними змінами в розподілі фінансових ресурсів.

Новела 9-та: ВР призначає дострокові вибори — реверанс парламенту від президента

Отже, очевидно, що описаним вище законопроектом парламент призначається головним у реалізації реформи децентралізації системи управління в країні.

Він повинен буде взяти на себе відповідальність за побудову остаточної системи адміністративно-територіального устрою України, знайшовши баланс між необхідністю завершити децентралізацію і встановити припустимий у її рамках протекціонізм центру на місцях. Точно й жорстко вдаривши по системі неофеодалізму, що там склалася. А також ухваливши цілу низку законів, які

закріпили б за громадами, округами та областями відповідні повноваження й фінанси.

Слід урахувати всі ризики, на які вказують автори децентралізації, зокрема Анатолій Ткачук, який побоюється відцентрових процесів та нестабільного суспільного контексту воюючої країни і який на сьогодні відмежувався від процесу підготовки цих змін і закріпився на позиції продовження децентралізації без внесення змін до Конституції, щоб «остаточно не розвалити інституції взаємодії між рівнями місцевого самоврядування та державної влади».

Ще одним моментом, який у цій ситуації навряд чи можна охарактеризувати як логічний, є те, що президент залишає за парламентом право призначати позачергові вибори в органі місцевого самоврядування. По суті, перетворюючи цей адміністративний механізм на політичний інструмент. Навіщо? Запитання залишається відкритим (*Дзеркало тижня* (https://dt.ua/internal/zekonstituciya-scho-zashito-v-decentralizaciyu-333078_.html). – 2019. – 16.12).

Слово і Діло: Зеленський виключає запропоновану Путіним федералізацію України: чи можливий компроміс

Президент України В. Зеленський після зустрічі з президентом Російської Федерації Володимиром Путіним у рамках Нормандського формату заявив, що ніколи не погодиться на федералізацію країни і підкреслив, що принцип унітарності держави «є незмінною статтею Конституції України». Водночас російський лідер якраз наполягає саме на федералізації України і здається, що ситуація патова. Чи можливо досягти якогось компромісу в цьому питанні, «Слово і Діло» спитало експерта з конституційного права Б. Бондаренка.

За його словами, юридична можливість досягти компромісу існує, але її дуже важко буде реалізувати з політичної точки зору.

«У нас на сьогоднішнів Конституції передбачений особливий порядок здійснення самоврядування для двох адміністративних одиниць – міста Києва і міста Севастополь», – сказав Бондаренко, додавши, що за таким принципом можна було б надати особливий порядок самоврядування й для окупованої частини Донецької та Луганської областей.

На його думку, проблема полягає в тому, що навіть якщо президент подасть такий законопроект до Верховної ради, парламентарі повинні проголосувати за звернення до Конституційного суду України, який, своєю чергою, має встановити, що такий проєкт закону не містить акцентів на підрич незалежності України, а вже після цього законопроект повинен набрати 300 голосів нардепів.

«Тому це непросто. До того ж, подібні зміни до Конституції можуть вноситися виключно на рівні закону і за підтримки українського народу», – підкреслив юрист.

Друга проблема полягає в тому, що здійснення особливого порядку місцевого самоврядування для Києва і Севастополя є звуженим. «В цих містах існують місцеві державні адміністрації, як фактор більшого контролю з боку центрального органу влади, наприклад ми це бачимо за ситуацією з Кличком, який є водночас мером та головою КМДА», – сказав Богдан Бондаренко.

Зрештою особливості самоврядування повинні визначатися на рівні закону, де їх можна як розширити, так і звужити. За словами юриста, багато чого залежатиме від реальної ситуації. З політичного боку звужувати особливості самоврядування можна буде лише за умов, що на момент ухвалення цього закону Україна здійснюватиме силовий контроль над цими територіями та належно утримуватиме їх.

При цьому юрист-конституціоналіст зауважив, що закон про особливості здійснення місцевого самоврядування в окупованих районах, як і зміни до Конституції, не може бути предметом переговорів.

«Конституція є внутрішньою справою українців і не може бути вирішена на переговорах між президентами. Вони можуть про щось домовитись, і президент має право подати законопроект, але чи його підтримають, чи ні – це вже питання», – пояснив Бондаренко.

Юрист нагадав, що президент протягом декількох місяців говорив, що питання внесення змін до Конституції не є предметом для переговорів. Декілька днів тому помічник президента Андрій Єрмак у Лондоні заявив, що після зустрічі в Нормандському форматі може бути проведення Конституційної реформи, яка вкладатиметься в загальну реформу децентралізації.

«Робоча група в межах комісії з питань правової реформи при президентові України вже напрацювала проєкт змін до Конституції в частині децентралізації. Але там немає політичної складової щодо Донецьку і Луганську. Щоправда, цей документ ще буде доопрацьовуватись», – сказав він, додавши, що коли Порошенко в 2015 році спробував зробити щось подібне, то це закінчилося погано.

До того ж, для правової реформи, розвитку і організації діяльності громад таке поєднання буде шкідливим, тому краще, щоб це були різні закони – окремо по децентралізації та щодо особливостей місцевого самоврядування.

На думку юриста, хоча дійсно такий варіант, як компроміс має право на життя, але зараз рано про це говорити, зважаючи на політичну ситуацію.

«Питання меж між автономією та федералізацією – це лише гра поняттями. Все залежить від реальних повноважень регіонів і від того, наскільки ці повноваження для регіонів будуть підкріплюватися бюджетною політикою та те, які податки будуть залишатися у них на місцях. Тобто наскільки вони реально зможуть забезпечувати здійснення своїх повноважень», – підкреслив Б. Бондаренко.

Крім того, є ризик, що автономію захочуть отримати й інші регіони (*Слово і Діло* (<https://www.slovoidilo.ua/2019/12/10/novyna/polityka/zelenskyj-vyklyuchaye-zaproponovanu-putinym-federalizacziyu-ukrayiny-chy-mozhlyvyj-kompromis>). – 2019. – 10.12).

П. Вуєць, Главком: Кадровий тупик президента. Конституційний суд дав по руках Зеленському

Конституційний суд розглянув законопроект про розширення повноважень президента України щодо призначення та звільнення керівників Національного антикорупційного бюро і Державного бюро розслідувань та визнав його частково неконституційним.

Суд встановив, що законопроект не відповідає частині першій частині ст. 157 Конституції. Вона передбачає, що Основний закон не може бути змінений, якщо ці правки передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини. На думку суддів, законопроект порушує баланс повноважень президента і Кабміну і сам принцип розподілу влади. Судді в своєму рішенні стверджують, що опосередковане підпорядкування НАБУ та ДБР президенту «створить загрозу незалежності цих органів, призведе до концентрації виконавчої влади у президента, його конкуренції з органами виконавчої влади, а отже, до нівелювання гарантій прав і свобод людини і громадянина».

При цьому повноваження глави держави призначати керівників цих органів передбачені в законах про ДБР та НАБУ, які тепер, вочевидь, визнані такими, що суперечать Конституції.

Таке рішення Конституційного суду може суттєво охолодити запал Зеленського, який збирався кардинально перезавантажити неефективні антикорупційні органи. Якщо, звісно, він ще в нього залишився. Але з цим рішенням Конституційного суду виникає і інше питання – фактично і ДБР, і НАБУ, керівників яких свого часу призначав саме президент, всі ці роки існували в напівлегальному стані. Як тепер бути зі справами, що вони вели, та рішеннями, які приймали? Чи є розуміння в команді Зеленського, що з цими органами робити далі?

Спадок Порошенка

Верховна Рада нового скликання на початку своєї роботи у вересні надіслала на розгляд до Конституційного суду цілу купу проєктів – окрім зазначеного, йшлося про ініціативи зменшення кількості депутатів, запровадження нових уповноважених Верховної Ради, народовладдя, позбавлення депутатів мандатів за прогули і кнопкодавство, скасування адвокатської монополії тощо. При цьому однією з перших змін до Конституції в новому парламенті стало скасування депутатської недоторканості, але тут депутати скористались вже існуючим позитивним висновком Конституційного суду.

Ідею внести до Конституції право президента призначати голів НАБУ та ДБР можна пояснити просто – це уніфікація з діючим законодавством та існуючим станом речей. Попередник Володимира Зеленського Петро Порошенко призначав і Артема Ситника (директор НАБУ), і Романа Трубу (директор ДБР) на підставі законів, хоча за Конституцією таких повноважень не мав. Зрозуміло, коли писався наш Основний закон, а точніше вичерпний перелік посад, на які призначає голова держави, ніякими НАБУ та ДБР в

Україні ще не пахло. Тим більше, що Ситник з Трубою насправді виграли конкурси, і укази президента, які фіналізували результат кадрового відбору, можна назвати суто церемоніальними.

Але Конституційний суд таку логіку не сприйняв, що було добре видно на прикладі рішення щодо іншого новоствореного органу. Ще в червні 2019 року, одразу по завершенню президентської каденції Порошенка, він визнав неконституційними окремі положення закону «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» (НКРЕКП).

Факт в тому, що Конституційний суд в своєму рішенні чітко вказав, що президент та Верховна Рада мають діяти в межах конституційних повноважень, зокрема, щодо участі у формуванні лише тих органів, які передбачені Конституцією. І ці повноваження не можуть бути розширені законом або іншим нормативно-правовим актом.

«КСУ дійшов висновку про те, що повноваження глави держави та єдиного органу законодавчої влади в Україні щодо формування конкурсної комісії, як і право президента України призначати членів Комісії та достроково припиняти їхні повноваження, Конституцією України не передбачені. Вказані повноваження, закріплені Законом, виходять за межі конституційної компетенції парламенту і глави держави», – йдеться в рішенні. Тобто вже тоді судді продемонстрували, що є прихильниками досить вузьких рамок для президента.

Два «зашквари»

Цікаво, що саме зараз у керівників НАБУ та ДБР почалися неабиякі проблеми. Ситник програв апеляцію на вирок суду, який визнав його винним у корупційному правопорушенні, оскільки вартість його відпочинку у мисливському господарстві «Полісся – Сарни» перевищує встановлені законом обмеження щодо отримання подарунків. Згідно з рішенням, Ситник за це адміністративне порушення голова НАБУ має сплатити нестерпні 3400 гривень штрафу, але головне – директора Антикорупційного бюро тепер самого визнано корупціонером. У законі про НАБУ вказано, що в бюро не може бути призначена особа, на яку протягом останнього року накладалося адміністративне стягнення за вчинення корупційного правопорушення. Ситник під таке визначення тепер потрапляє, але в законі є шпаринка для нього – там йдеться лише про момент призначення.

Як би там не було, Ситник явно не продемонстрував очікуваної ефективності, загруз у скандалах, і Зеленський був би не проти його поміняти. Але рішення КС поки стає йому на заваді.

З Трубою – дещо інша ситуація. Він «попалився» на записах з власного кабінету, де отримував вказівки від голови Офісу президента Андрія Богдана про просування тих чи інших справ. Зі свого боку генпрокурор Руслан Рябошапка прагнув би замінити голову ДБР на людину, ближчу до себе. Народні депутати внесли правку в прийняті 3 грудня зміни до законопроекту про ДБР – згідно з нею після набрання законом чинності директора ДБР та

його заступників буде автоматично звільнено, а президент протягом п'яти днів має призначити виконуючого обов'язки директора Бюро. Після цього відбудеться новий конкурс на посаду (конкретні терміни не визначено). Президент поки закон не підписав, тож Труба продовжує лишатись керівником. Якщо ж Зеленський закон підпише, то потрапить у вищеприписану пастку – закон зобов'язує його призначити нового керівника ДБР, а Конституція забороняє. Найочевидніший шлях вирішення ситуації – зміни до профільних законів, в яких буде уточнено, що голів НАБУ та ДБР призначає не президент, а, скажімо, Кабінет міністрів.

У «Службі народу» припускають, що рішення КС змусшує їх саме до такого варіанту. Нардеп Олександр Качура в розмові з «Главкомом» розповів, що закони, які регулюють роботу цих органів, мають бути приведені у відповідність до Конституції. «Але це більше технічний момент – все одно основну роль грає конкурсна комісія, а хто підпише її результати, не має значення», – зазначає депутат. Проте, враховуючи пристрасті, які киплять в Верховній Раді в останній пленарний тиждень, незрозуміло, коли у депутатів дійдуть руки до зміни ще й цих законів.

Варто зауважити, що це зараз, коли президент і уряд представляють одну команду, нема великого значення, хто буде підмахувати кадрові призначення. Якщо ж монобільшості не існуватиме, то рішення КС матиме не такі вже формальні наслідки.

За інформацією «Главкома», наступний невтішний для конституційних ініціатив президента висновок Конституційний суд може дати щодо законопроекту про позбавлення мандату депутата за прогули та кнопкодавство. Принаймні Венеціанська комісія направила дуже негативні сигнали щодо таких «репресій» проти депутатів – зокрема, на думку комісії, прив'язка депутата тільки до сесійних засідань обмежує його в здійсненні інших функцій з представництва інтерсів його виборців (*Главком* (<https://glavcom.ua/country/politics/kadroviy-tupik-prezidenta-konstituciyniy-sud-dav-po-rukah-zelenskomu-647510.html>). – 2019. – 18.12).

В. Власенко, DW.COM: Венеціанка: Судова реформа Зеленського ставить під загрозу незалежність судоустрою

Венеціанська комісія жорстко розкритикувала судову реформу президента Володимира Зеленського. У такому вигляді реформа становить загрозу для незалежності всього судоустрою України, заявляють експерти Ради Європи.

Зміни до законодавства України, які впливають на роботу Верховного Суду та органів судового управління, ухвалені Верховною Радою 16 жовтня у «турборежимі», становлять загрозу для стабільності й незалежності всієї судової системи держави. Такого висновку дійшла Венеціанська комісія після експертної оцінки цих змін. Відповідне рішення прийняли в п'ятницю, 6 грудня, під час сесійного засідання комісії у Венеції. Експерти Ради Європи

звертають увагу на те, що монобільшість в Україні ухвалила зміни без врахування думок всіх зацікавлених сторін.

Помилкові меседжі

Конкретно йдеться про закон України номер 193 «Про внесення змін до Закону «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування». Ухвалені зміни передбачають нові правила щодо структури та ролі Вищої ради суддів (ВРЮ) та складу та статусу Вищої кваліфікаційної комісії суддів (ВККС), вдвічі зменшує кількість суддів Верховного Суду та вводить суворі дисциплінарні заходи щодо суддів та членів ВРЮ та ВККС. Цей закон набув чинності 7 листопада. В його основу було покладено законопроект, поданий до Верховної Ради президентом Володимиром Зеленським.

Експерти РС нагадують, що реформа процесу відбору суддів та призначення нового складу Верховного Суду України, який розпочав свою роботу в січні 2018 року, були «помітним вдосконаленням системи, яка існувала раніше». Ініціюючи чергову реформу після президентських та парламентських виборів, яка призводить до серйозних змін у складі Верховного Суду, влада «надсилає меседж як суддям, так і широкій громадськості, що те, чи залишаться на своїх посадах судді Верховного суду чи ні, залежить від волі більшості в парламенті». «Це становить очевидну загрозу їх незалежності», – наголошує Венеціанська комісія.

Суди першої та другої інстанцій – пріоритет

Щодо реформи Верховного Суду, то її можна було б здійснити після того, як він буде розвантажений від величезної кількості справ, які перебувають на його розгляді, зокрема, шляхом реформування судів першої та другої інстанцій, вважають експерти.

«Після розпуску ВККС, що відбулося 7 листопада 2019 року, процедура призначення судових інстанцій першої та другої інстанцій повністю зупинилася, що викликає жаль», – йдеться у висновку. Експерти зауважують, що у цих судах необхідно терміново заповнити понад дві тисячі вакансій, бо деякі з них повністю припинили свою роботу через відсутність суддів.

Робота Верховного Суду під загрозою

Експерти Венеціанки радять українській владі скасувати положення про скорочення кількості суддів Верховного Суду з 200 до 100, оскільки цьому положенню «не було надано належного обґрунтування». Скорочення кількості суддів поставить під загрозу функціонування Верховного Суду, вважають вони. Щодо дисциплінарної процедури, то вона повинна бути спрощена: оскарження дисциплінарних рішень Вищої ради суддів має бути покладено безпосередньо на Верховний суд, а не на нереформований Київський міський адміністративний суд та Апеляційний адміністративний суд, говорить у висновку.

Окремо експерти РЄ відзначають готовність «урядової більшості усунути недоліки нового закону, який був ухвалений за пришвидшеною процедурою, без належного врахування думок усіх зацікавлених сторін» (*DW.COM* (<https://p.dw.com/p/3UL9n>). – 2019. – 6.12).

В. Краснопьяров, Слово і Діло: Референдум в Україні: коли можливий та до чого призведе

Спікер Верховної ради Д. Разумков висловив надію, що парламент до кінця року ухвалить пакет законів про народовладдя, який включає закон про всеукраїнський референдум. У коментарі «Слово і Діло» політичний аналітик Валентин Краснопьяров висловив побоювання з приводу того, як пропишуть закон, які питання дозволять виносити на референдум, а які ні.

На його думку, ідея проведення референдумів непогана і сам по собі закон не є загрозою, небезпека в тому, які умови будуть створені та чи готове суспільство.

«Наприклад, в місцевих референдумах немає нічого поганого. Референдуми на національному рівні вже серйозніше. Це остання стадія трансформації суспільства. Зараз у частини суспільства залишилися пострадянські, іноді азійські цінності. Можуть ухвалити такі рішення, які потім не виправиш», – зауважив Краснопьяров.

Аналітик акцентував, що Україна вже рухається вбік демократичного розвитку, головне – не повернути до тоталітаризму. Однак сьогодні ще потрібно багато чого змінити, поки суспільство не готове до національного референдуму, уточнив експерт.

«У ситуації з ринком землі вже почалося обурення. Але ж це норма, яка діє у всьому світі. Це природні речі, які повинні відбутися, але тим не менше, частина українців проти. Що буде, якщо порушити питання про накопичувальні пенсії або монетизацію проїзду? Нічого хорошого поки що це не принесе», – прокоментував Краснопьяров.

На його думку, можна розглянути варіант, якщо національний референдум носитиме консультативну форму.

Політолог А. Горбенко нагадав ситуацію з Брексітом у Британії. В результаті парламент разом з урядом шукають шляхи до впровадження цього божевілля, акцентував експерт.

На його думку, референдум може бути дуже популістським інструментом, який, на жаль, працює, що показав приклад Брексита і Трампа, який пропонував стіну.

Політолог звернув увагу, що в Україні також були референдуми, під час яких народ чітко озвучив свої бажання. Наприклад, свого часу виступили за двопалатний парламент, однак донині немає змін.

«Тому не факт, що після референдуму будуть ухвалювати проголосоване більшістю рішення. Що потім? Додаткові конфлікти?» – підкреслив експерт.

Крім того, уточнив він, Україні також слід врахувати домінування РФ в інформаційному просторі, що вплине на результати референдумів. Цілком ймовірно, що результати частих референдумів будуть суперечливими, а законодавчій владі якось потрібно буде реагувати, впроваджувати в тому числі.

Політолог висловив побоювання, що все закінчиться соціальним напруженням і конфліктом. За його словами, як мінімум не варто поспішати, повинен бути імперативний підхід, а як максимум – краще все залишити як є. Тим більше референдуми не заборонені, вони проводилися і не впроваджувалися *(Слово і Діло (https://www.slovoidilo.ua/2019/12/10/pogljad/polityka/referendum-ukrayini-koly-mozhlyvyj-ta-choho-pryzvede). – 2019. 10.12).*

В. Рябошапка, Сьогодні: Референдум в Україні: чим небезпечний і навіщо взагалі потрібен

В історії незалежної України було два референдуми. Рішення одного втілилися в життя, другого так і залишилися лише на папері.

Двадцять вісім років тому в Україні відбувся референдум, який підтвердив прагнення українського народу мати власну незалежну державу. Маючи на думці сьогодні хтось провести такий референдум, у нього нічого б не вийшло: закону, що регламентує проведення референдумів, наразі в країні просто немає. Хоча необхідність в ньому назріла.

Ідея провести 1 грудня 1991 року Всеукраїнський референдум виникла 24 серпня – в день проголошення незалежності України. Сьогодні більшість говорить, що референдум був потрібен для того, щоб підкріпити політичне рішення Верховної Ради, яка ухвалила Акт незалежності. Однак насправді тоді, у серпневі дні 91-го, навряд чи хтось з упевненістю міг сказати, підтримає народ незалежність чи ні. Тим паче ніхто не міг припускати, що підтримка буде такою переважною, як виявилось в результаті.

Оскільки у березні того ж 91-го в СРСР відбувся другий референдум під час якого народу пропонували визначитися, чи потрібно зберігати Радянський Союз. Загалом у бюлетені фігурувало питання: «Чи вважаєте ви необхідним збереження Союзу Радянських Соціалістичних Республік як оновленої федерації рівноправних суверенних республік, в якій повною мірою гарантуватимуться права і свободи людини будь-якої національності?». За рішенням тодішнього керівництва України, для громадян, які проживають на території республіки, було включене друге питання: «Чи згодні ви з тим, що Україна має бути у складі Союзу радянських суверенних держав на засадах Декларації про державний суверенітет України?». За результатами березневого референдуму на перше запитання позитивно відповіли 70,2% тих громадян, хто проголосував в Україні, на другий – 80,2%.

Безумовно, за минулі з моменту весняного референдуму місяці відбулося багато подій, що вплинули на думку жителів України. Але говорити, що

результати грудневого плебісциту були передбачені спочатку, як мінімум, неправильно. Ідея парламенту додатково легітимізувати Акт про незалежність було рішенням компромісним і певною мірою ризикованим.

Тим не менше 1 грудня український народ на єдине питання референдуму «Чи підтверджуєте ви Акт проголошення незалежності України?» відповів позитивно. 90,32% громадян поставили в бюлетені позначку навпроти слова «так». З огляду на те, що в референдумі взяли участь понад 84% громадян, легітимність народного волевиявлення не викликала сумнівів.

«Референдум 1 грудня 1991 року – це, по суті, класика проведення референдумів, Він був проведений за класичними канонами – як треба діяти, – зазначив у коментарі сайту «Сьогодні» політолог, професор Києво-Могилянської Академії Олексій Гарань. – Спершу було рішення законодавчого органу – Акт проголошення незалежності. Потім, щоб надати йому більшої легітимності, це ж питання виноситься на референдум. Референдумом підтримується рішення парламенту, в результаті Акт проголошення незалежності був високолегітимним актом».

Референдум, фактично поклав початок розвалу СРСР, відбувався згідно із законом, ухваленим в тому ж 1991 році. До цього в найбільш радянській державі світу комуністична влада радитися з народом категорично не хотіла: референдумів в СРСР не було як явища. Але після проведення у березні Всесоюзного референдуму (був проведений за законом СРСР) республіки перейнялися твердженням власного законодавства в даній сфері: загальносоюзний закон складно було назвати демократичним.

Закон Української РСР «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» набув чинності незадовго до проголошення Акту незалежності і в грудні дуже став у нагоді.

Як для документа, ухваленого ще в радянських реаліях, закон виявився несподівано хороший і, можна сказати, випередив свій час. Випередив настільки, що ним користувалися ще цілих двадцять років – аж до листопада 2012 року.

Втім, «користувалися» – це сильно сказано. На загальнодержавному рівні закон використовували лише раз – 2000 року. Тоді президент Леонід Кучма, чие десятирічне правління було затьмарене практично постійною боротьбою з опозиційним парламентом, затіяв референдум, щоб свою владу зміцнити, а владу Верховної Ради, відповідно, послабити. Народу запропонували висловити свою думку з шести нагальних питань. В процесі два з них «відсіяв» Конституційний суд. Але на чотири народ відповів. Зокрема, підтримавши обмеження депутатської недоторканності (90,2% «за»), скорочення парламенту до 300 депутатів (91,1% «за»), формування двопалатного парламенту (82,9% підтримали) і розширення переліку підстав для розпуску ВР («за» – 85,9%). Рішення народу так ніколи й не були втілені в життя – за винятком норми про розпуск парламенту в разі несформування більшості.

Щодо місцевого рівня, то за тим законом 1 грудня 91-го було проведено місцевий референдум в Закарпатті. Тоді жителі області проголосували (78%

«за») щодо самоврядності області. Місцеві плебісцити, що називалися, втім, опитуваннями, відбувалися також у Криму 1992 року, Донецькій і Луганській областях 1994-го. Результати всіх їх імплементовані були.

2012 року на постарілий, але все ще бойовий закон про референдум поклав око режим Януковича. Пропрезидентська більшість затвердила новий закон про референдуми, відправивши документ 1991 року «на пенсію». Говорити багато про новий закон не варто хоча б тому, що вік його виявився значно коротший, ніж у попередника. Документ був визнаний вкрай сумнівним за багатьма позиціями спершу Венеціанською комісією, а потім і Конституційним судом. У підсумку в квітні 2018 року Конституційний суд закон про референдум Януковича визнав антиконституційним і відправив до архіву. Але, оскільки закон 1991 року втратив чинність, на сьогодні законодавства, що регламентує проведення загальноукраїнських та місцевих плебісцитів, в Україні немає.

Народовладдя прекрасно. Але й небезпечно також. А воно необхідне. Як діючій владі (хоча б для того, щоб виконати свою обіцянку винести на референдум питання про продаж землі іноземцям), так і народу (особливо на місцевому рівні).

«У людей є масовий запит на участь в ухваленні рішень на місцевому рівні. Якщо ви подивитеся, в містах, де ввели громадські бюджети, підтримка цього нововведення величезна. Плюс там є маса активістів, які займаються тиском на місцеву владу. Це і є прояв такого запиту. Відповідно, цей запит потрібно якось задовольнити, формалізувати. Насамперед, йдеться про те, куди витратити гроші: на будівництво дороги, на ремонт школи чи дитсадка і таке інше. Тобто більший запит не на глобальні рішення – «йдемо в НАТО чи не йдемо», а саме на такі дрібні, але дуже важливі для людей», – розповів у коментарі сайту «Сьогодні» політолог, засновник дослідницької компанії ACTIVE GROUP А. Єременко.

На його думку, зараз влада відповідає на запит через громадські бюджети, петиції, громадські обговорення.

«Але це завжди «творчість» місцевої влади, яка не систематизована й іноді виглядає дивно. Референдуми можуть вирішити проблему. Хоча, в принципі, можна розв'язати цю проблему й іншим способом. Наприклад, розширення громадського бюджету до 40-50% зовсім-зовсім відповість на цей запит», – говорить експерт.

Сьогодні нові закони про загальноукраїнський та місцевий референдуми, об'єднані в пакет законів «Про народовладдя», все ще допрацьовуються. Яким буде цей пакет, ще невідомо. Водночас у суспільстві раз у раз лунають питання: чи потрібно ухвалювати закон про референдум зараз, коли Росія повною мірою продемонструвала, що цей інструмент може бути звернений проти України? Експерти сайту «Сьогодні» стверджують, що варто. Але тільки передбачивши в ньому відповідні запобіжники.

«Зрозуміло, в законі мають бути певні запобіжники, щоб не було історії з «гібридними» референдумами, коли відбувається агресивне захоплення. З іншого боку, коли відбувається захоплення – референдумів якраз і немає. Те,

що було в Криму, в ОРДЛО, назвати референдумами жодним чином не можна. Окупація та анексія не залежать від того, є референдум чи його немає, є закон про референдум чи ні. Зауважте, Росія отримала військовий контроль над Кримом, а потім провела псевдореферендум. Тому був би закон про референдум в Україні, не було б – байдуже», - говорить Андрій Єременко.

Олексій Гарань, водночас, говорить про іншу небезпеку, яку можуть нести в собі референдуми.

«Закон має бути, – каже Олексій Гарань. – Інше питання, як чітко він буде виписаний. На місцеві референдуми потрібно дозволити вирішувати місцеві питання. Наприклад, будуємо ми тут електростанцію чи не будуємо, закриваємо екологічно шкідливі підприємства чи ні. Закон про всеукраїнський референдум мусить мати серйозні запобіжники. Наприклад, в чому найбільша небезпека? У тому, що можуть бути спроби ухвалювати закони в обхід парламенту – на референдумі. Це те, що хотів свого часу зробити Янукович. І це прямий шлях до диктатури. Недарма референдумами часто користуються диктатори», – наголошує політолог.

До того ж, з його слів, влада не має зловживати референдумами. І тим паче виносити на них питання, які розколюють суспільство.

«Я вважаю, що є речі, які правляча більшість має вирішувати самостійно, а не проводити через референдум. Потрібно брати на себе відповідальність. Це загалом потрібні, але непопулярні рішення. Є класичні приклади – наприклад, рішення Маргарет Тетчер», – зазначає політолог.

Дійсно, як не прикро це усвідомлювати, народ далеко не завжди може ухвалити зважене і вірне рішення. Прикладів тому безліч. Як в історії України (березневий референдум 1991 року), так і в світовій (той самий Брекзит, про який багато британців вже шкодують). Тому, хоч референдум і справді потрібний інструмент, поводитися з ним необхідно вкрай акуратно (*Сьогодні* (<https://www.segodnya.ua/ua/politics/referendum-chem-opasen-i-zachem-nuzhen-1367230.html>)). – 2019. – 1.12).

ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ, ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ, ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Голова Верховної Ради Д. Разумков доручив Комітету з питань правової політики розглянути висновки Конституційного Суду щодо законопроектів про закріплення повноваження президента утворювати незалежні регуляторні органи (№ 1014) та стосовно зменшення конституційного складу ВР і закріплення пропорційної виборчої системи (№ 1017).

Про це спікер заявив під час засідання парламенту в середу, повідомляє кореспондент Укрінформу.

«До Верховної Ради надійшли висновки Конституційного Суду України щодо відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України законопроекту № 1014 «Про внесення змін до статті 106 Конституції України

щодо закріплення повноважень Президента України утворювати незалежні регуляторні органи, Національне антикорупційне бюро України, призначати на посаду і звільняти з посади директора НАБУ та директора Державного бюро розслідувань» та законопроекту № 1017 «Про внесення змін до статей 76 і 77 Конституції України щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради України та закріплення пропорційної виборчої системи». Прошу Комітет з питань правової політики розглянути висновки Конституційного Суду на своєму засіданні», – зазначив Разумков (*Укрінформ* (<https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/2840701-komitet-radi-pereviriv-visnovki-ksu-sodo-300-deputativ.html>)). – 2019. – 18.12).

Президент В. Зеленський ініціював внесення змін до Конституції, так як має намір виконувати Мінські домовленості, заявив міністр закордонних справ України В. Пристайко.

«У Мінських домовленості сказано, що Україна погоджується на конституційну реформу, в основі якої лежить децентралізація. Українська сторона зараз вірна домовленостям, які були», – розповів голова МЗС в ефірі телеканалу «Інтер» увечері в п'ятницю, 13 грудня.

В. Пристайко уточнив, що ініційовані В. Зеленським поправки передбачають «децентралізацію по всій Україні».

Говорячи про вимоги Кремля, які знову були озвучені президентом Росії В. Путіним на нормандському саміті, Пристайко нагадав, що РФ наполягає на закріпленні в Конституції «особливого статусу» псевдореспублік окупованого Донбасу.

«Російська сторона пропонує спрощений варіант. Так вони бачать собі ідеальний варіант для них змін до Конституції», – зазначив міністр (*Дзеркало тижня* (https://dt.ua/POLITICS/pristayko-poyasniv-zminu-konstituciyi-bazhannyam-zelenskogo-vikonuvati-minsk-332903_.html)). – 2019. – 13.12).

Верховна Рада планує протягом 17-20 грудня направити до Конституційного Суду ініційований Президентом законопроект щодо внесення змін до Конституції України в частині децентралізації.

Про це поінформував перший заступник голови фракції «Слуга народу» Олександр Корнієнко під час засідання погоджувальної ради 16 грудня.

«Дійсно ми хочемо долучитися до пропозиції спробувати цього тижня спрямувати до Конституційного Суду проект змін до Конституції № 2598 — це щодо реформи децентралізації», — зазначив Корнієнко.

Водночас політик звернув увагу на те, що невиправданою є «спроба нагнати у соцмережах чергову зраду, що нібито в законопроекті є особливий статус, який там прямо в кожній статті».

«Зараз текст є і, як бачимо, жодних згадок про особливий статус не те що Донбасу, а навіть Києва вже нема», — підкреслив він.

При цьому депутат зауважив, що законопроект є збалансованим і стосується завершення реформи децентралізації, яка, за його словами, є однією з найважливіших.

«Нам треба зробити так, щоб у нас уся Україна була покрита громадами, — це так званий принцип повсюдності. Цей принцип, а також інші, взятий не з повітря, а відповідають Європейській хартії місцевого самоврядування, яку Україна ратифікувала... Так само ми вводимо цим законопроектом інститут префекта і префектури — органів, які слідкуватимуть за дотриманням законності і процедур виконавчих органів і місцевої влади та, відповідно, замінять собою застарілі конструкції, якими є місцеві державні адміністрації», — пояснив Корнієнко.

Нагадаємо, проект змін до Конституції у частині децентралізації включає чотири напрямки: затвердження нового адміністративно-територіального устрою, закріплення ефективної системи місцевого самоврядування, запровадження інституту префектів та гарантування матеріальної й фінансової основи на місцях (*Високий Замок (<https://wz.lviv.ua/news/402745-zakonoproiekt-zelenskoho-pro-detsentralizatsiiu-planuiut-tsoho-tyzhnia-napravyty-do-konstytutsiinoho-sudu>). – 2019. – 16.12*).

Депутати Європейського парламенту висловлюють думку, що введення інституту префектів, як це передбачено законопроектом президента України В. Зеленського про внесення змін до Конституції в частині самоврядування, може загрожувати самій децентралізації. Як повідомляє «Європейська правда» така думка пролунала в Страсбурзі в рамках засідання парламентського Комітету асоціації Україна-ЄС.

Зокрема, доповідач по Україні, німецький депутат від групи європейських народників М. Галер вважає, що система префектів «не повинна протистояти децентралізації і не повинна бути спрямована на створення вертикалі влади, про яку нам відомо з інших місць».

«Я сподіваюся, що я помиляюся в цьому стосунку, але я наполегливо рекомендую колегам (депутатам Верховної Ради України) перед тим, як швидко прийняти конституційні поправки, провести глибоке обговорення. Конституція – це не те, що змінюється за дуже короткий проміжок часу. Це моя порада і звернення – глибоко розглядати будь-які зміни до Конституції», – закликав він присутніх з України парламентарів.

«Я сподіваюся, що заснування інституту префектів не суперечить чи не зробить децентралізацію такою, що, свого роду, вийшла з ужитку. Так не повинно бути. Децентралізація та самоврядування на місцевому рівні важливі для того, щоб люди отримали результати реформи», – додав Галер.

Віцепрезидент делегації ЄП до комітету асоціації, депутат від групи «зелених» Віола фон Крамон своєю чергою назвала пропозицію ввести інститут префектів «дуже небезпечним розвитком».

«Я категорично проти цього, тому що я бачу, що успіх децентралізації може бути в небезпеці. Я проти цієї виконавчої влади на рівні області», – заявила вона.

Фон Крамон також підкреслила, що «не бачить необхідності поспішати з цими конституційними змінами».

«Я б хотіла бачити відповідну процедуру, але (не хотіла б бачити) ніякої виконавчої влади з офісу президента в регіони. Тому що це демобілізує, децентралізує самоврядування», – впевнена політик (*Європейська правда* (<https://www.eurointegration.com.ua/news/2019/12/18/7104399/>). – 2019. – 18.12).

Мер Києва В. Кличко заявив, що законопроект про внесення змін до Конституції щодо децентралізації влади потрібно спочатку винести на обговорення. Про це повідомляє пресслужба мера.

«Упевнений: в такому вигляді цей законопроект не можна вносити на розгляд парламенту! Треба обговорити його з експертами, представниками місцевого самоврядування і громадськістю. А також – отримати висновки Венеціанської комісії, наших європейських партнерів щодо відповідності законопроекту принципам європейської Хартії місцевого самоврядування, принципам демократії. І тільки після цього вносити документ на розгляд парламенту» – сказав Кличко.

За його словами, децентралізація – це не посилення адміністративного нагляду, тому говорити про префектів, які виконують функції прокуратури із загальним надглядом, і одночасно про розширення прав регіонів – неможливо.

«Система префектур із функціями скасовувати та зупиняти рішення органів місцевого самоврядування – це безумовне посилення вертикалі виконавчої влади на місцях і прямий наступ на місцеве самоврядування», – заявив Кличко.

Кличко додав, що ініціатива прибрати з Конституції перелік регіонів і міст республіканського значення – це відмова від конституційно закріпленого територіального поділу України (*Нове время* (<https://nv.ua/ukr/ukraine/politics/decentralizaciya-v-ukrajini-klichko-pro-zakonoproekt-novini-ukrajini-50060019.html>). – 2019. – 18.12).

На думку голови Верховної Ради Д. Разумкова, депутатська недоторканність «перестала існувати як явище» після внесення відповідних змін до Конституції.

«Конституція вже змінена у цьому плані і депутатська недоторканність перестала існувати як явище. Однак треба привести у відповідність інші закони, для того, щоб більш ефективно це працювало. Виходячи з цього, у першому читанні прийнятий цей законопроект. Я думаю, що найближчим часом ми зможемо прийняти його в цілому, для того, щоб не затягувати це питання», – наголосив голова ВР.

Комітет з питань правоохоронної діяльності не підтримав ні один із двох запропонованих законопроектів, якими вносилися зміни в КПК, щоб уможливити реальне зняття недоторканності з народних депутатів.

Як повідомляє Центр протидії корупції, якщо зміни до КПК не будуть прийняті, то навіть після вступу в дію змін до Конституції, «розслідувати депутатів буде неможливо» (*Українська правда* (<https://www.pravda.com.ua/news/2019/12/9/7234231/>). – 2019. – 9.12).

За «децентралізованою» Конституцією призначений Президентом В. Зеленським префект буде здійснювати «адміністративний нагляд за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування», відповідно будується саме поліцейська держава.

Про це на своїй сторінці у Facebook написав народний депутат з фракції «Європейська Солідарність» М. Княжицький.

«За «децентралізованою» Конституцією призначений Президентом префект буде здійснювати «адміністративний нагляд за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування». Цікаво, що термін «адміністративний нагляд» тлумачиться лише в законі «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі». І там сказано, що «адміністративний нагляд – це система профілактичних і примусових заходів для контролю поліцією за особами, звільненими з місць позбавлення волі». Тобто суто поліцейська функція», – написав Княжицький.

Отже, як зауважив нардеп, зміни до Конституції офіційно підтвердили, що будується саме поліцейська держава.

«Зміни до Конституції фактично вперше офіційно підтвердили, що ми будемо саме поліцейську державу. Державу, у якій «адміністративний нагляд» здійснюється не лише за колишніми засудженими, але й за органами місцевого самоврядування. Віктор Федорович, маючи відповідний досвід на таке не наважувався», – додав Княжицький **(Прямий (<https://prm.ua/detsentralizatsiya-zelenskogo-peredbachaye-stvorennya-politseyskoyi-derzhavi-knyazhitskiy/>). – 2019. – 16.12).**

Народний депутат України В. Сюмар на своїй сторінці у мережі Facebook опублікувала повідомлення, в якому зазначила, що внесений президентом Зеленським до Верховної Ради законопроект стосовно змін до Конституції в частині децентралізації влади повертає Україну до авторитарної президентської моделі правління.

«З'явився текст змін до Конституції в частині децентралізації. Федералізації нема. Зате є повернення в СРСР – «мережа смотраціх» від президента на всіх рівнях регіонів – префектів, які можуть зупинити дію будь-якого акта місцевого самоврядування. А президент може скасувати як акт, так і зупинити повноваження обраного голови громади, складу ради громади, ради і т.д. За їхньою скаргою», – написала Вікторія Сюмар.

Вона зазначила, що право парламенту визначати статус та устрій окремих регіонів несе значну загрозу унітарності України.

«І хоч федералізації немає, то є ось це: право Верховної Ради визначати устрій і правовий статус окремих адміністративно-територіальних одиниць, – а це можливість наділяти їх ознаками автономій», – наголосила парламентар.

За її словами, після впровадження наглядача президента з такими повноваженнями, громади, фактично, можна ліквідувати.

«Вони будуть повністю залежними від президентської вертикалі. Це остаточно повертає Україну в президентську модель правління. Ще й доволі

авторитарну», – наголосила депутат (5 канал (<https://www.5.ua/polityka/detsentralizatsiia-zelenskoho-povertaie-ukrainu-do-avtorytaryzmu-siumar-204782.html>). – 2019. – 16.12).

Зміни у Конституцію України щодо децентралізації дадуть змогу владі ввести спеціальний статус самоврядування в ОРДЛО і в подальшому федералізувати країну. Таку думку висловив народний депутат від «Європейської Солідарності» Ар'єв на своїй сторінці у Facebook.

«Є один реальний очевидний СИГНАЛ ТРИВОГИ.

На прямолінійну зміну статусу ОРДЛО у Зеленського не наважились. Вирішили заховати. Отже, Конституція України:

Стаття 92. Виключно законами України визначаються:

ЧИННА РЕДАКЦІЯ:

16) статус столиці України; спеціальний статус інших міст;

ПРОПОНУЄТЬСЯ:

16) адміністративно-територіальний устрій!!, правовий статус адміністративно-територіальних одиниць!!; правовий статус міста Києва як столиці України;

Привіт узаконене ОРДЛО простою більшістю ВР (226 голосів замість 300) у статусі, який визначають потім. А далі можна і фактичну федералізацію під таке формулювання, якщо домовляться. Кількаходовочка», – зазначив депутат.

Він нагадав свою думку, що всі основні дії зі злиття України під вимоги Путіна будуть не в на саміті Нормандської четвірки Парижі.

«Треба стежити за руками потім. Ось, будь ласка, фокус номер раз. Владі треба показати, що Конституція – не може стати розмінною монетою в небезпечних іграх з Кремлем. Бо на кону не самопіар Зеленського, а безпека України», – додав Ар'єв (*Прямий* (<https://prm.ua/detsentralizatsiya-vid-zelenskogo-zagrohuye-federalizatsiyeyu-ukrayini-ar-yev/>). – 2019. – 16.12).

У новому законопроекті щодо децентралізації, що готує «Слуга народу», є низка принципових негативних моментів. Про це інтерв'ю журналу «Країна» говорить експерт з конституційного та адміністративного права І. Коліушко.

«Там йдеться, що лише суміжні громади утворюють округ. Мовляв, якщо є чотири громади, з яких дві крайні не межують одна з одною, то вони не можуть бути в одному окрузі.

Ще одна проблема – префектів не відносять до виконавчої влади. Повторюється те, що робив Порошенко. Він вивів голів місцевих держадміністрацій із держслужби. Ті існували майже як патронатна служба президента на місцях. Підпорядковувались тільки йому. Зокрема, агітували на виборах, очолювали виборчі штаби. Цю норму зараз хочуть закріпити в Конституції. Так вибудовується неправова президентська вертикаль», – пояснює експерт.

Також за цим законопроектом обласні та окружні ради формуватимуться непрямим способом, каже І. Коліушко.

«Тобто їх не обиратимуть люди, як ради громад. А останні делегуватимуть своїх представників на окружний і обласний рівень. Такий підхід має позитиви й негативи.

Рада, створена за квотним принципом, об'єднуватиме представників громад. Може бути майданчиком, де вирішуватимуть спільні проблеми. Для окружного рівня це припустимо. На обласному рівні – складніше. Місцеве самоврядування забезпечує турботу про простір проживання громадянина. Регіональне – турбується про соціально-економічний розвиток регіону, залучення інвестицій. Слабка, неконсолідована рада не зможе виконувати ці функції. Це не працюватиме.

Але політики вважають, що у слабкості обласних рад є й позитив. Зменшуються ризики сепаратизму та інших негативних тенденцій. Слабка обласна рада гальмуватиме і конструктивний, і деструктивний розвиток. Постає питання: що важливіше для нас на сучасному етапі – соціально-економічне зростання чи захист від сепаратистських тенденцій», – додає експерт (*Gazeta.ua* (https://gazeta.ua/articles/life/_stvoryuye-rizik-nadmirnoyi-vladi-prezidenta-ekspert-pro-zakonoproekt-schodo-decentralizaciyi/942704)). – 2019. – 15.12).

Іноземні партнери України запропонували кандидатів до складу Комісії з питань доброчесності та етики при Вищій раді правосуддя і повідомили про це Офіс Президента України. Про це повідомляє пресслужба глави держави.

«27 листопада Агентство США з міжнародного розвитку та Посольство Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії в Україні надіслали на адресу Вищої ради правосуддя пропозиції щодо міжнародних експертів до складу Комісії з питань доброчесності та етики. Про номінування експертів вони повідомили також Офіс Президента, який ініціював реформування судової системи», – йдеться у повідомленні.

Зокрема, до складу Комісії з питань доброчесності та етики було запропоновано:

- Карлоса Кастресану – ексголови Міжнародної комісії проти безкарності у Гватемалі, створеної Організацією Об'єднаних Націй, члена Міжнародної антикорупційної консультативної ради (МАКР) в Україні;

- Джованні Кесслера – колишнього генерального директора Європейського бюро з боротьби з шахрайством, члена Міжнародної антикорупційної консультативної ради в Україні;

- Роберта Корді – члена Державної комісії з питань етики, колишнього начальника федерального Управління боротьби з корупцією в державній сфері (США).

Крім того, до переліку експертів було включено Клаудію Ескобар – екссуддю апеляційного суду Гватемали, яка отримала нагороду за розвиток демократії Demogasy Award від Національного фонду підтримки демократії (NED) за відданість справі боротьби з корупцією та підтримки прав людини на випадок, якщо хтось із трьох запропонованих експертів з певних причин не зможе виконувати функції члена Комісії.

Усі четверо експертів були раніше запропоновані до складу Громадської ради міжнародних експертів, створеної відповідно до Закону України «Про Вищий антикорупційний суд».

«Таким чином, Агентство США з міжнародного розвитку та Посольство Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії в Україні виконали норму ст. 28-1 Закону України «Про Вищу раду правосуддя», за якою міжнародні та іноземні організації подають пропозиції щодо міжнародних експертів протягом двадцяти днів з моменту набрання чинності законом», – акцентували у пресслужбі.

Іще трьох членів до складу Комісії з питань доброчесності має делегувати Вища рада правосуддя.

«Очікуємо, що процес формування Комісії з питань доброчесності та етики відбудеться без будь-яких зволікань та затягувань», – зазначили в Офісі Президента (*Укрінформ* (<https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/2827272-sudova-reforma-inozemni-partneri-zaproponovali-kandidativ-do-etichnoi-komisii-pri-vrp.html>)). – 2019. – 28.11).

75% українців не довіряють судам. Такі результати дослідження, яке цьогоріч провів Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва. Більшість опитаних вважають, що судова реформа здійснюється в інтересах політиків та олігархів. Залежність феміди від них, а також корупцію, замовні судові рішення і низьку моральність суддів українці вважають проблемою реформи. Водночас люди вважають, якщо притягнути до відповідальності недоброчесних суддів, це збільшить рівень довіри до судів.

Ірина Бекешкіна, директорка фонду «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва, зазначає, що реформою номер один є антикорупційна реформа. А її успіх великою мірою залежить від змін у судовій системі. Адже суди є останньою ланкою в реалізації антикорупційних заходів (*Твоє місто* (http://tvoemisto.tv/news/chomu_rozvytok_ukrainy_zalezhyt_vid_sudovoi_reformy_105152.html)). – 2019. – 13.12).

У Вищій раді правосуддя заявили, що генеральний прокурор Руслан Рябошапка поширює інформацію з метою дискредитації судової влади або впливу на ВРП.

«Вища рада правосуддя вважає неприпустимими політичні коментарі Генерального прокурора щодо темпів впровадження судової реформи, які прозвучали в інтерв'ю «Радіо Свобода» від 15 листопада 2019 року.

Коли подібні заяви лунають в контексті впровадження змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів», то вони нівелюють цілі судової реформи і нової реформи прокуратури, а не сприяють їх реалізації.

Жодна судова реформа не повинна перетворюватися на політичну кампанію з дискредитації судової системи або інструмент її інституційного руйнування».

У ВРП додали, що висловлювання генпрокурора стосовно діяльності суддів, у тому числі вищих інстанцій, і членів Вищої ради правосуддя

суперечать принципу поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову, який гарантує кожній гілці влади незалежність (*Українська правда* (<https://www.pravda.com.ua/news/2019/11/25/7232975/>). – 2019. – 25.11).

За результатами опитування Київського міжнародного інституту соціології (КМІС), проведеного з 22 до 25 листопада, більшість українців не підтримують ідею відкриття ринку сільськогосподарської землі і висловилися б проти на референдумі з цього питання в разі його проведення.

Ухвалення Верховною Радою закону про ринок землі в першому читанні підтримали 29% опитаних, не підтримали вдвічі більше респондентів – 64%.

Якби всеукраїнський референдум про продаж землі сільськогосподарського призначення проходив найближчої неділі, 22% українців проголосували б на референдумі «за» ринок землі, 59% – «проти», ще 14% не брали б участі в голосуванні.

Якщо іноземці зможуть купувати землю в Україні до проведення референдуму, про який говорив Володимир Зеленський, то 43% покладали б відповідальність за це на Верховну Раду; 17% – на Кабінет міністрів; 51% – на президента; 10% – на Конституційний суд; 14% – на партію «Слуга народу»; 14% – на правоохоронні органи (ГПУ, МВС); 10% – на Верховний суд.

КМІС проводив опитування методом САТІ (телефонні інтерв'ю з використанням комп'ютера, computer-assisted telephone interviews) на основі випадкової вибірки мобільних телефонних номерів.

З 22 по 25 листопада соціологи провели 1500 інтерв'ю. Вибірка репрезентативна для дорослого населення (віком 18 років і старше) України, але до неї не включали окуповані території. Похибка вибірки з імовірністю 0,95 не перевищує 3% (*Українська правда* (<https://www.pravda.com.ua/news/2019/11/28/7233266/>). – 2019. – 28.11).

Меджліс і Курултай планують вписати в Конституцію. Крім цього, найближчим часом можуть бути прийняті законопроекти про кримськотатарський народ та кримську автономію, повідомила заступник постійного представника президента в Автономній республіці Крим Т. Ташева.

За її словами, рамковий закон про корінні народи ухвалюють швидко.

«Ми очікуємо, що рамковий закон про корінні народи, швидше за все, буде прийнятий швидко, другим буде законопроект про кримськотатарський народ і вже потім – про кримську автономію. Але ухвалювати ці закони без підготовки та комунікації із суспільством буде неправильно», – зазначила Т. Ташева.

Законопроект про кримську автономію передбачає, що Меджліс і Курултай визнаються офіційними органами, також передбачено квотне представництво кримських татар в усіх органах місцевої влади та місцевих радах півострова. «Такі квоти є в багатьох країнах світах, і розробники цю практику вивчали», – підкреслила чиновниця.

Наголошується, що на території Криму немає жодних успіхів у створенні опозиції Меджлісу.

«До цих пір це маргінальні організації, вони абсолютно не сприймаються кримськими татарами. Ці люди є ізгоями в кримськотатарському середовищі. А тих кримських татар, які свого часу пішли працювати до органів окупаційної влади, звідти вже вигнали, тому що зрадників ніде не люблять», – впевнена Т. Ташева (*Дзеркало тижня* (https://dt.ua/UKRAINE/medzhlis-i-kurultay-vpishut-do-konstituciyi-330918_.html). – 2019. – 26.11).

26 листопада в Житомирі відбувся публічний форум «Конституційний процес в Україні: відкритий діалог з громадянами», під час якого політики, державні діячі, громадські активісти, науковці та конституціоналісти обмінялися думками та обговорили останні пропонувані зміни до Конституції України.

Нагадаємо, 29 серпня 2019 року Президент України подав до Верховної Ради України сім законопроектів про внесення змін до Конституції України.

«На жаль, нові конституційні ініціативи Президента не обговорювалися в експертному середовищі і взагалі стали сюрпризом для багатьох фахівців, що свідчить про закритість процесу і відсутність діалогу влади та громадян», – зауважила експертка Центру політико-правових реформ Юлія Кириченко під час прес-конференції, яка передувала форуму.

Публічні форуми з обговорення конституційних змін ініційовані самою громадськістю, заплановано, що вони охоплять щонайменше десять міст України. Перший захід відбувся у Львові 18 листопада, Житомир став другим містом, де публічно дискутували з приводу президентських законопроектів.

На початку заходу Олена Боцко з Національного Демократичного Інституту представила дослідження довіри до інститутів влади, політичних партій та викликів для українців. Так, результати показали, що війну на Сході України українці називають найбільшою проблемою, довіра до Президента становить понад 76%, йому ж наші співвітчизники найбільше довіряють у впровадженні змін, а 34% громадян готові підтримати політичну партію, яка представляє людей, «таких, як я».

У дискусії взяли участь народні депутати України Вікторія Подгорна та Вікторія Сюмар, представники різних політичних партій Микола Янович, Олег Ніколайчук, Сергій Крамаренко, експерти Центру політико-правових реформ Юлія Кириченко та Олександр Марусяк, аналітик Центру UA Назар Заболотний.

Після дискусії учасники об'єдналися в групи та аналізували законопроекти про внесення змін до Конституції, подані Президентом, та обмінялися думками з їхнього приводу – які положенням варто доопрацювати, що може становити небезпеку, а від чого взагалі краще відмовитися.

Для того, щоб змінювати Конституцію, потрібне комплексне бачення конституційної реформи, а не лише точкові зміни, а також широкі громадські й експертні обговорення – такого висновку дійшли учасники форуму після роботи в групах.

Нагадаємо, публічні форуми «Конституційний процес в Україні: відкритий діалог з громадянами» відбудуться в десяти містах України протягом листопада 2019 – лютого 2020 року. За задумом організаторів, такі форуми сприятимуть відкритому інклюзивному діалогу з громадянами про конституційний процес в Україні, підвищенню обізнаності громадян з конституційною реформою та побудові діалогу між громадянами, політичними партіями, обраними особами та експертним середовищем (ЦППР (<https://www.pravo.org.ua/ua/news/20874045-dialog-vladi-ta-gromadyan-z-mini-do-konstitutsiyi-obgovorili-v-geitomiri>). – 2019. – 28.11).

2 грудня політики, українські та міжнародні експерти та науковці обговорили сучасний конституційний процес в Україні під час форуму «Стан та перспективи конституціоналізму в Україні».

Приводом до розмови став запуск чергової конституційної реформи у серпні цього року, коли Президент України подав до Верховної Ради України сім законопроектів про внесення змін до Конституції України.

На жаль, нові конституційні ініціативи Президента попередньо не обговорювалися в експертному та громадському середовищі, та й досі влада мало говорить про них. А тим часом уже в лютому Україна може отримати нову Конституцію та навіть нову форму правління. Цей форум по суті став першою спробою широкого діалогу влади і громадськості про останні конституційні зміни, де кожна сторона отримала можливість висловити свою позицію та «почути» одне одного.

Свої позиції щодо конституційного процесу загалом, а також законодавчих ініціатив Президента України про внесення змін до Конституції України висловили Ольга Совгіря, Олексій Жмеренецький, народні депутати від фракції «Слуги народу», та Іван Крулько, представник фракції ВО «Батьківщина».

Основні виклики конституціоналізму в Україні з наукового погляду окреслили доктор юридичних наук, член-кореспондент Національної академії правових наук України Дмитро Лук'янов, доценти Львівського національного університету імені Івана Франка Олена Бориславська та Сергій Різник, суддя Верховного Суду Мирослава Білак, член Комісії з питань правової реформи Всеволод Речицький.

Звичайно, не обійшлося і без дискусії з приводу питань, які потребують урегулювання через внесення змін до Конституції або ж, навпаки, повинні отримати законодавче забезпечення відповідно до Конституції. Зокрема, голова правління Центру політико-правових реформ Ігор Коліушко порушив проблему місця і ролі Кабінету Міністрів України у владному трикутнику, необхідності урегулювання окремих питань, пов'язаних з державною службою, центральними органами виконавчої влади, децентралізаційними процесами тощо. А експертка ЦППР Юлія Кириченко вкотре нагадала, що сьогодні передбачене Конституцією право громадян на референдум не має законодавчого забезпечення – досі не ухвалено відповідного закону. Ігор Когут, директор Програми USAID РАДА поділився своїми міркуваннями з

приводу того, що сьогодні Конституція залишається для політиків інструментом, який вони використовують у власних цілях. Суддя Верховного Суду Альберт Єзеров нагадав про інструмент конституційної скарги, який з'явився в Україні всього кілька років тому. Сьогодні в нас тільки формується практика його застосування.

Окрім того, спікери торкнулися й міжнародного досвіду. Георгій Папуашвілі, член Європейської комісії за демократію через право, проаналізував процес внесення змін до Конституції України в різний час кризь призму рекомендацій Венеційської комісії. Томас Седеліус, експерт Міжнародного інституту демократії та сприяння виборам (IDEA), який досліджує моделі організації влади в країнах Східної Європи, поділився висновками своїх багаторічних спостережень: країни з парламентом, сильнішим за президента, мають більше здобутків демократії. Геннадій Друзенко, представник Центр конституційної демократії Університету штату Індіана, говорив про пряму демократію та один з її інструментів – референдум та як він працює на прикладі США.

Захід організовано спільно Центром політико-правових реформ, Офісом Ради Європи в Україні, Міжнародним інститутом демократії та сприяння виборам (IDEA International), Фондом Східна Європа, Програмою USAID «РАДА: підзвітність, відповідальність, демократичне парламентське представництво», Національним демократичним інститутом з міжнародних відносин (НДІ) за фінансової підтримки, наданої через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID), Центром конституційної демократії Університету штату Індіана (CCD), спілкою «Реанімаційний Пакет Реформ» (ЦППР (<https://www.pravo.org.ua/ua/news/20874053-konstitutsiynyi-protses-v-ukrayini-dumka-politikiv,-zapit-gromadskosti,-migenarodniy-dosvid>)). – 2019. – 4.12).

Президент України В. Зеленський після зустрічі з президентом Російської Федерації В. Путіним у рамках Нормандського формату заявив, що ніколи не погодиться на федералізацію країни і підкреслив, що принцип унітарності держави «є незмінною статтею Конституції України». Водночас російський лідер якраз наполягає саме на федералізації України і здається, що ситуація патова. Чи можливо досягти якогось компромісу в цьому питанні, «Слово і Діло» спитало експерта з конституційного права Б. Бондаренка.

За його словами, юридична можливість досягти компромісу існує, але її дуже важко буде реалізувати з політичної точки зору.

«У нас на сьогодні Конституції передбачений особливий порядок здійснення самоврядування для двох адміністративних одиниць – міста Києва і міста Севастополь», – сказав Б. Бондаренко, додавши, що за таким принципом можна було б надати особливий порядок самоврядування й для окупованої частини Донецької та Луганської областей.

На його думку, проблема полягає в тому, що навіть якщо президент подасть такий законопроект до Верховної ради, парламентарі повинні проголосувати за звернення до Конституційного суду України, який, своєю

чергою, має встановити, що такий проєкт закону не містить акцентів на підриєв незалежності України, а вже після цього законопроект повинен набрати 300 голосів нардепів.

«Тому це непросто. До того ж, подібні зміни до Конституції можуть вноситися виключно на рівні закону і за підтримки українського народу», – підкреслив юрист.

Друга проблема полягає в тому, що здійснення особливого порядку місцевого самоврядування для Києва і Севастополя є звуженим. «В цих містах існують місцеві державні адміністрації, як фактор більшого контролю з боку центрального органу влади, наприклад ми це бачимо за ситуацією з Кличком, який є водночас мером та головою КМДА», – сказав Б. Бондаренко.

Зрештою особливості самоврядування повинні визначатися на рівні закону, де їх можна як розширити, так і звужити. За словами юриста, багато чого залежатиме від реальної ситуації. З політичного боку звужувати особливості самоврядування можна буде лише за умов, що на момент ухвалення цього закону Україна здійснюватиме силовий контроль над цими територіями та належно утримуватиме їх.

При цьому юрист-конституціоналіст зауважив, що закон про особливості здійснення місцевого самоврядування в окупованих районах, як і зміни до Конституції, не може бути предметом переговорів.

«Конституція є внутрішньою справою українців і не може бути вирішена на переговорах між президентами. Вони можуть про щось домовитись, і президент має право подати законопроект, але чи його підтримають, чи ні – це вже питання», – пояснив Б. Бондаренко.

Юрист нагадав, що президент протягом декількох місяців говорив, що питання внесення змін до Конституції не є предметом для переговорів. Декілька днів тому помічник президента Андрій Єрмак у Лондоні заявив, що після зустрічі в Нормандському форматі може бути проведення Конституційної реформи, яка вкладатиметься в загальну реформу децентралізації.

«Робоча група в межах комісії з питань правової реформи при президентові України вже напрацювала проєкт змін до Конституції в частині децентралізації. Але там немає політичної складової щодо Донецьку і Луганську. Щоправда, цей документ ще буде доопрацьовуватись», – сказав він, додавши, що коли Порошенко в 2015 році спробував зробити щось подібне, то це закінчилося погано.

До того ж, для правової реформи, розвитку і організації діяльності громад таке поєднання буде шкідливим, тому краще, щоб це були різні закони – окремо по децентралізації та щодо особливостей місцевого самоврядування.

На думку юриста, хоча дійсно такий варіант, як компроміс має право на життя, але зараз рано про це говорити, зважаючи на політичну ситуацію.

«Питання меж між автономією та федералізацією – це лише гра поняттями. Все залежить від реальних повноважень регіонів і від того, наскільки ці повноваження для регіонів будуть підкріплюватися бюджетною політикою та те, які податки будуть залишатися у них на місцях. Тобто

наскільки вони реально зможуть забезпечувати здійснення своїх повноважень», – підкреслив Б. Бондаренко.

Крім того, є ризик, що автономію захочуть отримати й інші регіони (*Слово і Діло* (<https://www.slovoidilo.ua/2019/12/10/novyna/polityka/zelenskyj-vyklyuchaye-zaproponovanu-putinym-federalizacziyu-ukrayiny-chy-mozhlyvyj-kompromis>). – 2019. – 10.12).

ЕКСПЕРТНИЙ КОМЕНТАР

Коліушко І., експерт із конституційного та адміністративного права, голова правління Центру політико-правових реформ

«Україні треба не програти у протистоянні з Москвою. І завершити інституційні реформи. Без них неможливі інші зміни»

Децентралізація наближає центри ухвалення рішень до людей. Громади стають самостійні. Коли всі чекають команди згори, суспільство не розвивається, – каже засновник Центру політико-правових реформ Ігор Коліушко.

- Децентралізацію називали однією з най-вдалиших реформ. Державна підтримка регіонів зростає із півмільярда гривень 2014-го до 19,4 мільярда торік. Що вдалося зробити, а що – ні?

– Запустили реформу на основі правильної концепції. Її розробляли експерти, на відміну від багатьох інших. Реально втілювали, а не вдавали.

Маємо близько тисячі об'єднаних територіальних громад. Знайшли дієвий механізм і змогли переконати громадян, що це – потрібно. Суспільство повірило в реформу. Але з'явилися і зловживання. Люди зрозуміли, що ОТГ отримує більше грошей. Тому дехто об'єднувався абияк. Громада могла включати два малі села, щоб отримувати більше до свого бюджету. Спочатку на це закривали очі. Тепер питання постало гостро. До чверті ОТГ матимуть проблеми з виконанням своїх функцій.

За реформою, більшість повноважень районів віддають громадам. Необхідно затверджувати оновлені перспективні плани об'єднання громад і доносити їх до людей. Щоб вони продовжували роботу, допоки громади не відповідатимуть критеріям: кількість населення – не менше п'яти тисяч, дошкільнят – не менше сотні, школярів – 250. Потрібен індекс податкоспроможності. Під ці параметри маємо підганяти всі громади. Тоді реформа буде успішною.

- Які бачите недоліки децентралізації?

– Деякі проблеми пов'язані не з нормами, а зі станом суспільства. У багатьох областях є великий бізнес, який тисне на владу. Перетворює регіон на свою «вотчину». Іноді в таких ситуаціях місцева влада відстоює інтереси

«феодала», а не громади. Це не вирішується законом. Потрібен комплекс дій. Укрупнення громад – один зі шляхів. Більшу громаду важче контролювати одній людині чи кільком.

Не вдалося забезпечити логічного приєднання ближніх сіл до міст. А це важливо. У міста має бути простір для розвитку. Затиснуте, воно втрачає потенціал. До нього не йтимуть інвестиції, звідти виїжджатимуть жителі.

У нас же почали об'єднувати дрібні села. Це мала бути остання ланка: села, які не входять у сферу притягання міста, об'єднують між собою. Сільські голови не хотіли приєднуватися до міста. Бо так втрачали владу. 2015-го на це теж закрили очі, щоб у реформі не розчарувувалися місцеві еліти.

- *На 165 мільярдів гривень збільшилися доходи місцевих бюджетів, порівняно з 2014 роком. На що витрачають ці гроші?*

– Змінилося податкове законодавство для ОТГ. Громада отримує не 10 відсотків з податків на доходи фізичних осіб, а 60, заробляє на акцизах. Останнє – перехідна ситуація. Наприклад, акцизи на продаж палива недоцільно закріплювати за сільськими бюджетами. Це підштовхує їх будувати заправку в кожному селі, а їх не потрібно стільки.

Органи місцевого самоврядування мають навчитися ефективно освоювати гроші. Із 2015-го маємо дві паралельні тенденції. Перша – швидко витрачали кошти на щось, що можна показати людям і поставити собі в заслугу. Наприклад, асфальтування тротуарів у селах, парки, сквери, вікна у школах. Благоустрій – важливий. Але це тільки споживання.

Друга тенденція: сільські голови боялись витратити гроші. Клали їх масово на депозити у банк. Безперечно краще, ніж красти. Але це тупцювання на місці.

Треба частину вкладати в те, що даватиме прибуток: бізнесові ініціативи, залучення інвестицій. А частину таки витратити на благоустрій. Люди бачитимуть позитив, але буде й розвиток, а не тільки проїдання.

- *Як суспільство сприйняло реформу?*

– Соціологія показує високу підтримку. Громадяни повірили в реформу, відчували її переваги.

Проте не всі об'єдналися у територіальні громади. Хто не зробив цього досі, навряд наважиться. Найчастіше це впирається у суб'єктивні фактори. З 2017-го місцевий бізнес, великі орендарі землі почали втручатися у реформу. Нав'язували, хто з ким має об'єднуватися. Не хотіли розпорошувати свої землі по кількох громадах. Виник конфлікт – люди звикли мати справи з одним селом, а бізнесмен наполягає, щоб об'єднувалися з іншим.

- *Ви казали, що децентралізація, яку пропонує команда Зеленського, – концепція 2014 року. Нова влада готова продовжувати реформу?*

– Команда Зеленського задекларувала, що підтримує її. Далі треба ухвалити закон про засади адміністративно-територіального устрою, внести зміни в Конституцію. Затвердити громади й нові одиниці субрегіо-нального рівня.

Експерти виступали за термін «повіти» для субрегіональних адміністративно-територіальних одиниць. Це відповідає нашій історичній

традиції. Але «Слуги народу» хочуть «округи». Ідея невдала. «Округ» – багатозначний термін. Є військові, виборчі, прокурорські, госпітальні, освітні округи. Буде плутанина.

- *Пропонують ліквідувати райони, місцеві адміністрації замінити на префектури. Чим на практиці це відрізнятиметься від того, що є зараз?*

– Райони ліквідують, їхні повноваження в основному передадуть громадам. Замість районів, яких в Україні 490, має бути 120–130 повітів чи округів. Вони будуть значно більші за райони, але й функції принципово зміняться. Насамперед вони необхідні для розміщення органів виконавчої влади.

Префектура не буде виконавчим органом місцевого самоврядування. Обласні й повітові ради матимуть свої виконкоми. Префект реалізуватиме три функції: нагляд за законністю дій органів місцевого самоврядування, координація роботи територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади та координація всіх органів публічної адміністрації в умовах надзвичайного стану. Префект представлятиме уряд на цій території, матиме прямі зв'язки з Кабміном і президентом.

- *10 липня 2019 року уряд Володимира Гройсмана затвердив субвенції місцевим бюджетам на 2,5 мільярда гривень. 3 вересня надійшло 814 мільйонів – понад 32 відсотки виділеного. А вже 10 вересня територіальні органи Держказначейства, посилаючись на доручення Мінфіну, заблокували кошти. Звернулися до місцевих органів влади, щоб добровільно їх повернули. Чому влада відкликає ці гроші?*

– Пояснили тим, що кошти були розподілені нераціонально. Поділяю багато претензій, тому що на розподіл коштів впливали вибори та їх результати. Тож політичне рішення, можливо, було й правильне.

- *Глибока децентралізація – запорука виживання України, за вашими словами. Чому це так важливо?*

– Починаючи з 1950-х, економічна і суспільна думка у світі дійшла висновку, що децентралізовані держави швидше розвиваються, мають більший потенціал. Європейські централізовані країни почали формувати регіони. Це диктує сучасний стан суспільства, держави і технологій.

Децентралізація наближає до громадян центри ухвалення рішень, які прямо впливають на їхнє життя. Більшість людей не мають впливу на уряд чи президента. Але можуть питати з мера чи голови села. Це посилює імовірність, що люди на посадах служитимуть громадським інтересам.

Децентралізація створює різні варіанти для розвитку. Усі отримують право вирішувати самостійно. Бо, коли чекають команди згори, суспільство не розвивається.

Ми вивчали практику децентралізації багатьох країн. Зокрема Італії. Маємо багато спільного на ментальному рівні – наприклад, ставлення до законів, сплати податків. Але неможливо скопіювати чийсь досвід. Маємо адаптувати до наших умов, географії, законів, людей.

- *Від чого залежить успішність територіальних громад?*

– Є дві групи чинників. Об'єктивні – сукупність географічних особливостей, розміри території, чисельність населення, історія, економічний розвиток. Усі громади не можуть бути в рівних умовах. Проте вирішальним все-таки є суб'єктивний фактор. Коли у громади є компетентний лідер, який хоче зробити її успішною, з'являється шанс реалізувати це. Хороший керівник – половина успіху.

- *Перехід на прямі міжбюджетні відносини – важливий елемент повноцінного господарювання громад, каже перший заступник міністра регіонального розвитку В'ячеслав Негода. Що зміниться?*

– Громади стають самостійні. Оперують більшими грошима. Немає посередника. Села раніше залежали від районного бюджету, а він – від обласного. Зараз громади одразу можуть затверджувати свої бюджети. Бо ОТГ за статусом прирівняли до міст обласного значення. Фінансова самостійність має зростати. Адміністративно-територіальний устрій зі змінами, які мають внести до Конституції, буде трирівневий: громада, повіт чи округ і регіон.

- *Які зміни треба внести до Конституції?*

– Концепція передбачала зміни в Конституції одночасно із запуском добровільного об'єднання громад. 2015-го була хороша редакція законопроекту, що її підготувала робоча група конституційної комісії. Президент же вніс його зі змінами. Найгірші – пов'язані з обіцянками у рамках «мінського процесу». Порошенко об'єднав дві непов'язані проблеми – реформу місцевого самоврядування і виконання мінських домовленостей. Рада не ухвалила цього документа через пункт про особливий статус Донбасу.

Зараз обговорюють новий законопроект. У ньому треба модернізувати адміністративно-територіальний устрій, визначити його одиниці. Ліквідувати районні й обласні держадміністрації. Запровадити префектури. Вдосконалити організацію органів місцевого самоврядування.

Та проект готується кулуарно, і це викликає тривогу. Мають бути точність і вивіреність. А трапляються фрази на зразок «державна складається з громад» або «суміжні громади утворюють округ». Територія України – невід'ємний атрибут суверенітету. Це закріплено міжнародними договорами. Не можна казати, що вона з чогось складається, бо це заперечує суверенітет. Якщо якась громада посилатиметься на цей пункт і проголосує за вихід з України, що тоді?

- *Що вас іще насторожує?*

– У законопроекті йдеться, що лише суміжні громади утворюють округ. Мовляв, якщо є чотири громади, з яких дві крайні не межують одна з одною, то вони не можуть бути в одному окрузі.

Ще одна проблема – префектів не відносять до виконавчої влади. Повторюється те, що робив Порошенко. Він вивів голів місцевих держадміністрацій із держслужби. Ті існували майже як патронатна служба президента на місцях. Підпорядковувались тільки йому. Зокрема, агітували на виборах, очолювали виборчі штаби. Цю норму зараз хочуть закріпити в Конституції. Так вибудовується неправова президентська вертикаль.

За цим законопроектом, обласні й окружні ради формуватимуться непрямим способом. Тобто їх не обиратимуть люди як ради громад. А останні делегуватимуть своїх представників на окружний і обласний рівень. Такий підхід має позитиви й негативи.

Рада, створена за квотним принципом, об'єднуватиме представників громад. Може бути майданчиком, де вирішуватимуть спільні проблеми. Для окружного чи повітового рівня це припустимо. На обласному рівні – складніше. Місцеве самоврядування забезпечує турботу про простір проживання громадянина. Регіональне – турбується про соціально-економічний розвиток регіону, залучення інвестицій. Слабка, неконсолідована рада не зможе виконувати ці функції. Це не працюватиме.

Але політики вважають, що у слабкості обласних рад є й позитив. Зменшуються ризики сепаратизму та інших негативних тенденцій. Слабка обласна рада гальмуватиме і конструктивний, і деструктивний розвиток. Постає питання: що важливіше для нас на сучасному етапі – соціально-економічне зростання чи захист від сепаратистських тенденцій?

- *Що, крім децентралізації, ви назвали би пріоритетними реформами?*

– Уряд не продовжує реформи Кабінету міністрів і державної служби. Досягнуте скасовується. Реорганізація міністерств зупинена.

Судова реформа – друга за значущістю. Щось змінюють, але ефект, імовірно, буде той самий, що й за попередньої влади. Хоч би хто очолював країну, він не дозволить судам стати незалежними. Нова реформа знову спрямована на перетрушування суддів. Замість 200 у Верховному суді залишать 100. Вони будуть перевантажені роботою. Потім ухвалять рішення про збільшення кількості, але вже заводитимуть своїх людей, як показує досвід формування виконавчої влади.

Важливі галузеві реформи: освіта, охорона здоров'я, транспорт, економіка. Однак вони не матимуть успіху без завершення інституційних реформ та судової.

- *Як оцінюєте півроку діяльності президента Володимира Зеленського?*

– Відчуття тривожні. Президент відповідає за зовнішню політику й оборону. Тут поки що нічого не досягнули. Поведінка глави держави непокоїть. Враження, що він, може, й несвідомо, діє на користь Путіна. З тією ж «формулою Штайнмаєра».

Президент – політичний лідер усієї влади. «Слуга народу» має більшість у Верховній Раді й може швидко ухвалювати ефективні рішення. Але що далі, то більше грузне. На старті ухвалили закони, частково підготовлені попередніми нардепами. Запасу вистачило на два місяці. У роботі над новими законопроектами не видно системи. Немає належної комунікації з науковцями та експертами громадського сектору. Є лише лозунги й обіцянки. Без пояснень – за рахунок чого.

Уряд позвільняв держслужбовців, почав реорганізацію структур. Невідомо, чи вистачить потенціалу збудувати щось натомість. Виникає думка, чи не є все це планом довести, що Україна таки failed state (держава, що не вдалася. – Країна), а Зеленський – маріонеткою.

Непокоїть популізм, постійне зважання на громадську думку. Сім схвалених 29 серпня законів про внесення змін до Конституції спрямовані на послаблення парламенту й посилення президента. Зеленський залякує депутатів розгоном. Це виглядає як підготовка до авторитаризму. Навряд його рейтинг протримається настільки, щоб устигнути сконцентрувати всю владу. Але наміри такі в його команди є.

- *Як можете оцінити роботу уряду?*

– Він не був сформований як дієвий і запрограмований на злагоджену роботу. Мала бути команда одностайних, яка про все домовилася до того, як прийшла до влади. Закріпити ці домовленості в програмі діяльності Кабміну. А тоді йти в парламент на затвердження.

А нинішній уряд створювався в Офісі президента. Їм сказали ледь не в останній момент, хто яким міністром буде. Прем'єру на формування Кабінету, як правило, даються два тижні. У нас усе відбулося за 4 години.

Програма діяльності уряду вийшла «оригінальна». Зробили акцент на конкретних цілях. Але їх мало. Важливі сфери залишилися поза увагою. І коли запитуєш міністра, чому не робиться те чи інше, відповідь: нема в програмі. Тупиковий шлях. Структурні підрозділи в міністерствах викидають або скорочують. Стикнемося з прогалинами на багатьох напрямках.

- *Що буде визначальним для держави наступного року?*

– Не програти у протистоянні з Москвою, не пустити в Україну «троянського коня». Домогтися зростання економіки. Інакше будуть великі проблеми. Без судової реформи в Україну не придуть інвестори (*ЦППР (https://www.pravo.org.ua/ua/news/20874061-ukrayini-treba-ne-prograti-u-protistoyanni-z-moskvoyu.-i-zavershiti-institutsiyi-reformi.-bez-nih-nemogelivi-inshi-zmini). – 2019. – 11.12).*

Алексєєв С., юрист, народний депутат України, Голова підкомітету з питань діяльності органів правопорядку

КСУ роз'яснить засади самоврядування в Києві

Напередодні Велика палата КСУ розпочала розгляд справи щодо офіційного тлумачення окремих положень Конституції України про здійснення місцевого самоврядування в Києві. Відбулась відкрита частина засідання, на якій мали змогу висловитись представники суб'єктів конституційного подання, експерти та Віталій Кличко, якого безпосередньо стосуються питання, з якими ми звернулись до КСУ. На жаль, представники Президента та Верховної Ради були відсутні на засіданні і їхню позицію ми не почули. Тепер суд працюватиме у закритому режимі.

І хоч на перший погляд здається, що ця справа стосується виключно Києва, насправді вона має надзвичайно важливе значення як для громади столиці, так і місцевих громад по всій Україні. Захист місцевого самоврядування гарантований Конституцією і є одним з пріоритетних

напрямів державної політики в Україні, бо визначає її демократичність та європейський вектор розвитку. В той же час, місцеве самоврядування та виконавча влада в Києві мають ряд особливостей, порівняно з іншими регіонами України, що і зумовило необхідність цього конституційного подання.

Щоб зрозуміти суть питання, варто детально проаналізувати чинне законодавство та врахувати попередні рішення КСУ з цього приводу.

Почнемо з основного – ч. 2 ст. 141 Конституції чітко визначає, що територіальні громади обирають шляхом таємного голосування міського голову, який очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях. ч. 2 ст. 118 Конституції встановлює, що голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом за поданням КМУ.

Конституція визначає КМДА як орган, що здійснює виконавчу владу в Києві. Проте її конституційно-правова природа відрізняється від обласних і райдержадміністрацій, які здійснюють не тільки повноваження органів виконавчої влади, а й самоврядні повноваження, за відсутності у обласних та райрадах власних виконавчих органів. В той же час КМДА також визначена і як виконавчий орган Київради згідно ч. 1 ст. 10-1 Закону «Про столицю України – місто-герой Київ», що є особливістю здійснення виконавчої влади в Києві.

Особливістю є й те, що Київрада не має повноважень висловлювати недовіру голові КМДА. Не передбачає такої можливості і ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні».

Також особливістю є поєднання не тільки повноважень Київського міського голови та голови міської ради, як це передбачено у ст. 42 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», а й повноважень голови КМДА. Згідно з Рішенням КСУ від 06 липня 1999 року № 7-рп/99, така посадова особа як голова КМДА відсутня у системі місцевого самоврядування у Києві, а обіймання Київським міським головою посади голови КМДА не є суміщенням посад (пункти 4 та 5 мотивувальної частини).

КСУ у Рішенні від 25 грудня 2003 року № 21-рп/2003 дав офіційне тлумачення:

- частин 1-4 ст. 118, ч. 3 ст. 133, частин 1-3 ст. 140, ч. 2 ст.141 Конституції,

- ст. 23, п. 3 ч. 1 ст. 30 ЗУ «Про державну службу»,

- ст. 12, 79 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні»,

- ст. 10, 13, 16, п. 2 розділу VII «Прикінцеві положення» ЗУ «Про столицю України – місто-герой Київ»,

- ст. 8, 10 ЗУ «Про місцеві державні адміністрації»,

та ст. 18 ЗУ «Про службу в органах місцевого самоврядування» в їх взаємозв'язку, яким визначив, що КМДА має очолювати лише особа, обрана Київським міським головою і яку на посаду Голови КМДА призначає Президент.

Таку правову позицію КСУ підтверджує і припис ст. 16 закону «Про столицю», відповідно до якого перший заступник та заступники Голови КМДА, повноваження яких стосуються сфери виконавчої влади, призначаються на посади та звільняються з посад Київським міським головою за погодженням відповідно з Президентом та КМУ. Призначення та звільнення з посад заступників голови КМДА з питань здійснення самоврядних повноважень Київський міський голова погоджує з Київською міською радою.

Відповідно до ст. 10 ЗУ «Про столицю» Київрада має власний виконавчий орган, який утворюються Київрадою, підзвітний та підконтрольний їй.

Крім того, КСУ в Рішенні від 13 жовтня 2005 року № 9-рп/2005, надаючи офіційне тлумачення положень:

- п. 10 ч. 1 ст. 106, частин 1, 2, 4 ст. 118, ч. 3 ст. 133, ч. 2 ст. 140 Конституції,

- ч. 4 ст. 1, ч. 2 ст. 8, ч. 4 ст. 9 ЗУ «Про місцеві державні адміністрації»,

- п. 2 розділу VII «Прикінцеві положення» ЗУ «Про столицю» підтвердив вказану правову позицію та розвинув її, зазначивши, що на загальноміському рівні у місті Києві чинне законодавство передбачає єдиний організаційний порядок формування держадміністрації, яка є одночасно місцевим органом виконавчої влади і виконавчим органом Київради (абзаци 1 та 2 п. 6 мотивувальної частини).

З часу ухвалення зазначених Рішень КСУ внесено зміни до законів «Про столицю» та «Про місцеві державні адміністрації». Відповідно до ч. 2 ст. 10-1 ЗУ «Про столицю України – місто-герой Київ», яку було внесено 7 вересня 2010 року, голова КМДА призначається Президентом в порядку, передбаченому Конституцією та законами України.

Відповідно до ч. 2 ст. 8 ЗУ «Про місцеві державні адміністрації» голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду Президентом за поданням КМУ на строк повноважень Президента.

Згідно ст. 118 Конституції виконавчу владу у м. Києві здійснює міська держадміністрація. Голова міської держадміністрації призначається на посаду та звільняється з посади Президентом за поданням КМУ.

Такий порядок призначення і звільнення голови КМДА відтворено і в п.2 розділу VII «Прикінцеві положення» ЗУ «Про столицю України – місто-герой Київ», чинному на час ухвалення КСУ Рішення № 21-рп/2003.

Норми ч. 2 ст. 10-1 ЗУ «Про столицю України – місто-герой Київ» фактично не містять жодної правової новизни порівняно із існуючим законами на час ухвалення КСУ Рішення №21-рп/2003.

На сьогодні в місті Києві існує повноцінний виконавчий орган місцевого самоврядування та єдина головна посадова особа органу місцевого самоврядування – Київський міський голова, який за своїм статусом очолює виконавчий орган Київської міської ради – Київську міську державну адміністрацію.

Таким чином, на даний час потребує офіційного тлумачення Конституційного Суду України декілька питань:

- чи може бути звільнена Президентом України з посади голови КМДА особа, обрана Київським міським головою за умови, якщо повноваження особи, обраної Київським міським головою, не припинені в установленому законодавством порядку;

- чи може бути призначена Президентом України на посаду голови КМДА особа, не обрана Київським міським головою за умови, якщо повноваження особи, обраної Київським міським головою, не припинені в установленому законодавством порядку;

- чи може Київська міська рада утворювати відділи, управління та інші виконавчі органи не в структурі КМДА.

Тепер Конституційний Суд має дати відповідь на питання щодо можливого існування двовладдя у Києві і чи можливе обмеження самоврядування, гарантованого Конституцією, задля виконання функцій столиці.

Рішення буде опубліковане на офіційному сайті КСУ. Сподіваюсь, що це відбудеться у максимально стислі строки (*Lb.ua* (https://lb.ua/blog/sergiy_alekseev/444773_ksu_roziasnit_zasadi.html). – 2019. – 13.12).

Марковський В., доцент кафедри теорії та історії держави і права, конституційного та міжнародного права Львівського державного університету внутрішніх справ

Державна мова. Про юридичні позиції органів конституційної юрисдикції України та Європи щодо застосування державної мови у публічній сфері суспільних відносин

Останнім часом в Україні все наполегливішими стають спроби проросійських політичних сил визнати неконституційними ті закони, які забезпечують застосування української мови як державної. Зокрема, 21 червня 2019 року до Конституційного суду України (далі – КСУ) надійшло конституційне подання 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» від 25 квітня 2019 (далі – конституційне подання від 21.06.2019) [1].

Суб'єкт права на конституційне подання – 51 народний депутат України, намагається довести, що вказаний Закон про державну мову нібито порушує права національних меншин на використання рідної мови, чим дискримінує російськомовних громадян України, а тому, вимагає від КСУ визнати цей Закон неконституційним.

Відтак вважаємо за необхідне звернути увагу українських громадян та наукової спільноти на кілька рішень органів конституційної юрисдикції України [2], Латвії [3] та Франції [4], які, містять протилежні юридичні позиції – необхідність посилення значення саме державної мови у сфері публічних відносин, які обумовлені легітимною метою – консолідації політичної нації.

Після початку нової російсько-української війни у 2014 році український парламент VIII скликання ухвалив низку законодавчих актів, що мали б зменшити сферу застосування російської мови (яка в Україні, відповідно до її Конституції, є однією з мов національних меншин) в інформаційному просторі, а також збільшити обсяг застосування української мови як державної на радіо і телебаченні.

Такими законодавчими актами стали:

Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року.

Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо мови аудіовізуальних (електронних) засобів масової інформації» від 23 травня 2017 року, що встановив обов'язковий (мінімальний) обсяг мовлення державною мовою для телерадіоорганізацій різних категорій мовлення.

Закон про державну службу запроваджує обов'язкове застосування української мови службовими особами органів влади у своїй практичній діяльності.

Хоч це й була запізнена реакція держави на військову та інформаційну агресію Росії, однак усвідомлення необхідності зміни у мовній політиці мало наслідком запровадження законів, які зменшили б можливість інформаційного впливу будь-якої пропаганди, що загрожує державному суверенітетові України в період російсько-української війни.

Наступним кроком стало ухвалення парламентом Закону України «Про освіту» від 5 травня 2017 року (далі – Закон про освіту), в якому міститься стаття 7 «Мова освіти» [5], що викликав значний суспільний резонанс і необґрунтовану критику з боку Угорщини та Росії. 6 жовтня 2017 року в Конституційному суді України було зареєстровано конституційне подання 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про освіту».

У вступній частині конституційного подання суб'єкт права на конституційне подання зазначив, що Закон про освіту загалом не відповідає Конституції України і є дискримінаційним. Однак у 4 із 5 пунктів суб'єкт права на конституційне подання доводив неконституційність саме ст. 7 «Мова освіти» Закону про освіту, яка містить основні приписи, що визначають мову освіти [6].

Тобто, намагання української держави забезпечити статус української мови як державної, зокрема у сфері освіти, викликало негативну реакцію частини українського політичного істеблішменту і заяви про дискримінацію національних меншин України у сфері освіти. Справа за цим конституційним провадженням тривала з 2018 до 2019 року.

16 липня 2019 року КСУ оголосив своє рішення, згідно з яким Закон про освіту був визнаний таким, що відповідає Конституції України, повністю відкинувши аргументи скажників про «дискримінаційні положення» статті 7 Закону про освіту 2017 року [2]. Вказане рішення має важливе значення з огляду на юридичні позиції КСУ, який дуже змістовно обґрунтував значення української мови для консолідації української політичної нації. Доповідачем у справі був суддя КСУ Сліденко І.Д.

Латвія

У той самий час (2018–2019 року) відбувалося слухання аналогічної справи в Конституційному суді Латвії. Тут суб'єкт права на конституційне подання (12 депутатів Сейму) вимагав від Конституційного суду визнати неконституційними зміни до Закону Латвії про освіту від 22 березня 2018 року, якими збільшувався обсяг застосування державної мови в освіті національних меншин, вважаючи такі положення дискримінацією російськомовних [3].

Звертаємо увагу на те, що аргументи на які посилалися скаржники в Конституційному суді Латвії дуже схожі з тими, якими послуговувався суб'єкт права на конституційне подання у справі щодо конституційності українського Закону про освіту. Наприклад, 12 членів сейму Латвії (далі – скаржник) посилаючись на висновок Венеційської комісії щодо українського Закону про освіту, намагалися переконати Конституційний суд Латвії, що ці висновки стосуються також і мовної ситуації в Латвії [3, с.5]. На думку скаржників, у вказаному висновку містилися аргументи щодо неприйнятності звуження права російської нацменшин на освіту рідною мовою.

Очевидно, що аргументація скаржників до Конституційного суду Латвії є вельми схожою з аргументами, що їх на скору руку і з помилками підготували колишні регіонали в конституційному поданні щодо Закону про освіту.

Водночас органи конституційної юрисдикції Латвії і України також послуговувалися схожими аргументами, формуючи власні юридичні позиції щодо конституційності законодавчих змін з метою забезпечення державної мови як одного з елементів конституційного ладу. Конституційний суд Латвії у мотивувальній частині свого рішення чітко пояснює законність мети збільшення обсягу навчального процесу державною мовою в освіті національних менш.

По перше – це подолання наслідків радянської окупації, яка призвела до неприродної міграції росіян на окуповану територію, і які не переймалися вивченням латвійської мови

По-друге – русифікація, що її проводила радянська влада щодо місцевого населення і яка здійснювалася через створення привілеїв саме для російської мови.

Відтак існує законна мета – подолання вказаних наслідків: відновлення мовної ідентичності латвійської нації та інтеграції частини російськомовного населення, що недостатньо знає державну мову, в латвійське суспільство [3].

Вказані аргументи органу конституційної юрисдикції Латвії мали б доповнити арсенал аргументів учасників конституційного провадження щодо конституційності Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної», яке невдовзі розпочнеться.

Кадр із документального фільму-дослідження про українську мову «Соловей співає. Доки голос має». Синьо-жовтими кольорами позначено нинішні кордони України на Діалектичній мапі української мови станом на 1871 рік

Кадр із документального фільму-дослідження про українську мову «Соловей співає. Доки голос має». Синьо-жовтими кольорами позначено нинішні кордони України на Діалектичній мапі української мови станом на 1871 рік

Відтак важливим завданням є – показати безпідставність аргументації «поборників» прав меншин з колишньої Партії регіонів.

Так, одним із аргументів, що міститься в аналізованому конституційному поданні від 21.06.2019 і спрямованому на збереженні статус-кво російської мови в Україні, є апелювання до Європейської хартії міноритарних мов або мов меншин (далі – Хартія), ратифікованої українським парламентом у 2003 році.

На думку суб'єкта права на конституційне подання, Хартія містить положення, що гарантують, так би мовити, захист мов меншин, зокрема, російської мови. Очевидна безпідставність таких тверджень випливає з преамбули вказаної Хартії, яка спрямована на захист і підтримку тих мов, що опинилися під загрозою зникнення. Російська, вочевидь, до таких не належить.

Водночас слід нагадати, що ціла низка держав-членів ЄС і НАТО відмовилися ратифікувати вказану Хартію, це зокрема, Бельгія, Франція, Литва, Латвія та Естонія. Ці держави вчинили саме так з огляду на суперечливість її положень та загрозу, яку та становить для консолідації політичних націй (див. книгу Іво Больман: «Мовні війни в Європі»).

Під час акції біля парламенту України на підтримку закону «Про забезпечення функціонування української мови як державної», який депутати ухвалили цього ж дня. Київ, 25 квітня 2019 року

Під час акції біля парламенту України на підтримку закону «Про забезпечення функціонування української мови як державної», який депутати ухвалили цього ж дня. Київ, 25 квітня 2019 року

Франція

Однак, варто звернути увагу саме на рішення Конституційної ради Франції щодо Хартії. Надзвичайно важливим тут видається аргумент, сформульований Конституційною радою Франції у справі про відповідність Конституції Франції вказаної Хартії.

Орган конституційної юрисдикції Франції вирішив, що цей акт європейського права – Хартія, обмежує конституційний принцип неподільності Республіки, рівності перед законом і єдності французького народу [4].

Після початку російської агресії в Україні та заяв Росії про намір захищати російськомовне населення по всій Європі, застереження Конституційної Ради Франції про загрозу принципу цілісності республіки через розширення застосування мов меншин у публічній сферах вже нікому не здаються безпідставними.

Під час пікету Конституційного суду України, який тоді розглядав справу щодо конституційності «мовного закону Ківалова-Колесніченка». Київ, 26

січня 2017 року. (В кінцевому результаті КСУ в лютому 2018 року скасував «закон Ківалова-Колесніченка»)

Під час пікету Конституційного суду України, який тоді розглядав справу щодо конституційності «мовного закону Ківалова-Колесніченка». Київ, 26 січня 2017 року. (В кінцевому результаті КСУ в лютому 2018 року скасував «закон Ківалова-Колесніченка»)

Сподіваємось, що ці факти спонукатимуть зацікавлені сторони та суддів КСУ зважити на вказані обставини при розгляді справи щодо конституційності Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» від 25 квітня 2019 року.

Вельми цікавим є і той факт, що суддею-доповідачем у КСУ в цій справі є Сергій Головатий. Цей визначний український юрист у своїх багатьох публікаціях дуже чітко сформулював власну громадянську позицію щодо мовної агресії Кремля [7, с. 41] та необхідності захисту української мови як надважливого інституту української державності (*condition sine qua non*) [7, с. 12].

Усе це активізує науковий інтерес до конституційного провадження щодо конституційності Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної», за чим будемо уважно слідкувати та інформувати українських громадян.

Джерела:

1. Конституційне подання 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» від 05.09.2017 № 2145-VIII. Офіційний сайт КСУ: http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/kp_51.pdf (дата звернення 14.11.2019).

2. Рішення Конституційного суду України у справі за конституційним поданням 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про освіту» від 16 липня 2019 №10-р/2019, Справа № 1-75/2018(4072/17). Офіційний сайт ВРУ: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-19> (дата звернення 14.11.2019).

3. Latvijas Republikas Satversmes. Spriedums Latvijas Republikas vārdā Rīgā 2019. gada 23. Aprīlī lietā Nr. 2018-12-01. Latvijas Republikas Satversmes, URL: <https://likumi.lv/ta/id/306393-par-2018-gada-22-marta-likuma-grozijumi-izglitibas-likuma-1-panta-pirmas-dalas-otras-dalas-vardu-pirmsskolas-izglitibas>, (дата звернення 11.11.2019).

4. The constitutional council (France): Decision no. 99-412 DC of 15 June 1999 European Charter for regional or minority languages, para. 10. URL: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/en/decision/1999/99412DC.htm>, (дата звернення 11.11.2019).

5. Про освіту: Закон України від 5 вересня 2017 № 2145-VIII. «zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19», (дата звернення 11.11.2019).

6. Щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про освіту» від 05.09.2017 № 2145-VIII : Конституційне подання 48

народних депутатів України від 06.10.2017 № 1710061, URL: ssu.gov.ua/sites/default/files/3_4072.pdf, (дата звернення 11.11.2019).

7. Головатий С. Українська мова – інститут державності. Право України. 2016. № 3. С. 11–62. (*Radio Свобода* (<https://www.radiosvoboda.org/a/30325870.html>). – 2019. – 15.12).

Куйбіда Р., Смалюк Р. – експерти Центру політико-правових реформ

Звідки взявся і куди зник ІР-суд?

У 2016 році ініційовані тодішнім Президентом П. Порошенком зміни до Конституції і новий закон про судоустрій змінили архітектуру судової системи. Одним із нововведень стало створення Верховного Суду і двох вищих судів – Вищого антикорупційного суду і Вищого суду з питань інтелектуальної власності (ВСПІВ). Останній мав розглядати спори, пов'язані із захистом прав інтелектуальної власності. У ЗМІ його охрестили ІР-судом (скорочення від англ. intellectual property – інтелектуальна власність).

Якщо Верховний і Вищий антикорупційний суди вже працюють, то ВСПІВ і надалі існує лише на папері. Спробуймо з'ясувати, для чого потрібен цей суд і чому він досі не став реальністю.

Звідки взявся ВСПІВ?

У пояснювальній записці до відповідного законопроекту створення ВСПІВ та Вищого антикорупційного суду обґрунтовувалося тим, що це: «відповідає позитивному досвіду європейських країн і дасть змогу швидко та оперативно розглядати справи, віднесені до їх юрисдикції, висококваліфікованими суддями відповідної спеціалізації».

Проте якщо рішення про запровадження антикорупційного суду пройшло багато дискусій, то, на думку експертів німецької Democracy Reporting International, «(п)олітичний вибір на користь утворення ВСПІВ не був підкріплений жодним переконливим аргументом», «такому кроку навіть не передували широкі дискусії».

Хоча вперше на офіційному рівні питання про створення «спеціалізованого патентного суду» постало в Указі Президента «Про заходи щодо охорони інтелектуальної власності в Україні» від 27 квітня 2001 року, який доручив Кабміну вивчити це питання. Цьому указу передувало визнання України торговим представником США як «Priority Foreign Country», що означало найгіршу оцінку нашої держави з погляду дотримання прав інтелектуальної власності, і застосування до України економічних санкцій. Приводом для цього стало продукування та експорт найбільшої кількості піратських дисків, від чого лише американська індустрія втрачала 200 млн дол. США щорічно.

За останні двадцять років Україна – єдина країна, яка мала такий статус і утримувала його шість років (2001–2006, 2013). Раніше такої «честі» удостоїлися лише Таїланд (1991–1993), Тайвань (1992), Парагвай (1998), Індія (1991–1993), Китай (1991, 1994, 1996) та Бразилія (1993). У 2014 році, після розслідування, США виключили Україну з цієї категорії і перемістили до менш ганебного, але все ж дуже проблемного списку «Priority Watch List». Тоді це було зроблено радше «зважаючи на політичну ситуацію в Україні», ніж на прогрес у вирішенні проблем у сфері інтелектуальної власності.

На жаль, Україна досі залишається в «Priority Watch List», незважаючи на деякі зрушення. Загалом це не добрий сигнал інвесторам не лише зі США, а й усього світу. Створення ВСПВ український Уряд подав як один з доказів прогресу в цій сфері, запевняючи, що вже у 2019 році суд буде сформований. Однак Торговий представник США не змінив позицію України в списку, зокрема, пославшись на повільний прогрес України в цьому питанні.

Що ж сьогодні відбувається із формуванням цього суду та чому про нього немає новин?

Створення та перший добір суддів ВСПВ

Наприкінці вересня 2017 року Президент своїм указом утворив ВСПВ, а вже наступного дня Вища кваліфікаційна комісія суддів (ВККС) оголосила конкурс на 21 вакантну посаду у суді. У конкурсі могли взяти участь судді з 3-річним стажем роботи суддею, патентні повірені з 5-річним досвідом, адвокати з досвідом здійснення представництва в судових справах про захист прав інтелектуальної власності щонайменше 5 років або ж особи, які мають вказаний сукупний стаж щонайменше 5 років.

Потенційні учасники конкурсу мали подати документи для участі в конкурсі протягом грудня 2017 року. Як і в конкурсах до Верховного та Вищого антикорупційного судів, у найбільш складних умовах на етапі подання документів опинилися кандидати не з числа суддів, а в цьому випадку адвокати та патентні повірені. На відміну від суддів, яким для підтвердження професійного досвіду достатньо надати копію трудової книжки, для адвокатів та патентних повірених треба було довести кожен рік професійної діяльності шляхом надання копій відповідних договорів, документів, які підтверджують ужиття заходів на виконання цих договорів (наприклад, судові рішення, процесуальні документи – для адвокатів, заявки на реєстрацію об'єктів права інтелектуальної власності – для патентних повірених), а також документи про доходи, отримані внаслідок здійснення адвокатської діяльності / діяльності патентного повіреного.

Усього участь у конкурсі вирішили взяти 234 особи, з яких комісія допустила 219 кандидатів, серед яких 206 суддів, 6 патентних повірених, 5 адвокатів та 2 особи із сукупним стажем. Цілком імовірно, що підвищений інтерес суддів до цього суду був зумовлений не так мотивацією працювати в ньому, як бажанням швидше пройти кваліфікаційне оцінювання, яке повинні пройти всі судді в межах очищення суддівського корпусу. Але воно дуже розтягнулося в часі. Очікувалося, що в межах конкурсу пройти це оцінювання

буде швидше, і судді зможуть отримати бонус у вигляді вищої зарплати, навіть якщо не стануть переможцями.

Комісія розтягнула розгляд питання про допуск з грудня 2017 року аж до початку липня 2018 року, тобто на понад півроку. Наприклад, при формуванні Вищого антикорупційного суду ВККС вирішила всі питання про допуск кандидатів трохи більш як за місяць.

Після цього учасники конкурсу проходили спеціальну перевірку, яка полягала в отриманні від уповноважених органів інформації про них (наприклад, про освіту, професійний досвід, майно, відсутність судимості). З липня по вересень 2018 року комісія розглядала результати спецперевірки та вирішувала питання про допуск учасників до кваліфікаційного оцінювання в межах конкурсу. Із 219 кандидатів залишилося 210.

Конкурс до ВСПВ відбувався за звичайною процедурою формування нових судів, яка використовувалася при другому відборі суддів Верховного Суду та доборі суддів Вищого антикорупційного суду (за винятком залучення міжнародних експертів). Зокрема, у межах конкурсу учасники мали пройти тестування на знання законодавства, виконати практичне завдання (написати судові рішення за матеріалами модельної справи, етап «Іспит»), пройти тестування з психологом та співбесіду з членами ВККС.

Комісія вирішила провести і тестування, і виконання практичного завдання в один день – 3 жовтня 2018 року. Для того, щоб успішно пройти тестування, учаснику треба було набрати принаймні 54 бали (60% від максимального бала, який становить 90) та увійти до списку 84 кандидатів, які набрали найбільшу кількість балів (по чотири особи на кожну вакансію).

Тестування пройшли лише 148 кандидатів з 210, які були допущені до кваліфікаційного оцінювання. До виконання практичного завдання допустили 86 кандидатів замість 84, оскільки кандидати, які посіли в рейтингу 82–86 позиції набрали однакову кількість балів.

Далі учасники виконували практичне завдання, яким завершився етап «Іспит». За результатами іспиту учасник може продовжити участь у конкурсі, якщо сумарно набрав 126 балів та увійшов до списку 63 кандидатів, які набрали найбільшу кількість балів за цей етап (по три на кожну вакансію). Після виконання практичного завдання участь у конкурсі продовжили 63 кандидати.

Протягом грудня 2018 року учасники, які впоралися з етапом «Іспит», проходили психологічне тестування, яке полягало у виконанні відповідних тестів та співбесіди з психологом. У межах тестування визначався рівень логічного, вербального, абстрактного мислення кандидатів, стійкість їхньої робочої мотивації, емоційна стабільність, стресостійкість та інше.

Протягом липня-вересня 2019 року члени ВККС проводили співбесіди з учасниками відбору. Співбесіда полягала в обговоренні з кандидатом попередньої професійної діяльності, майнових питань, обставин, які можуть свідчити про його недоброчесність, висновку / інформації Громадської ради доброчесності (ГРД), результатів психологічного оцінювання. Саме за результатами співбесіди визначають переможців конкурсу, оскільки з 1000

балів, які учасник може отримати під час конкурсу, на співбесіді його можуть оцінити максимально на 790 балів (210 балів – максимальна оцінка під час етапу «Іспит»).

За даними ВККС, ГРД надала висновки про невідповідність критеріям доброчесності та професійної етики 21 кандидата, з них 2 висновки ГРД згодом скасувала на підставі пояснень кандидатів.

За наявною інформацією, щодо 5 кандидатів з висновками співбесіди не проводилися, участь одного кандидата в конкурсі припинена, а щодо 13 кандидатів оголошена перерва для ухвалення рішення за результатами проведення кваліфікаційного оцінювання на посаду судді ВСПІВ.

Закон передбачає, що якщо ГРД затвердила висновок щодо кандидата, продовжити участь у конкурсі він може, лише якщо за це проголосувало 11 членів ВККС на пленарному засіданні. Проте поки жодних пленарних засідань щодо кандидатів з висновками Комісія не проводила.

На основі інформаційних повідомлень на сайті Комісії результати співбесід такі:

- щодо 47 кандидатів – оголошена перерва для ухвалення рішення за результатами проведення кваліфікаційного оцінювання на посаду судді ВСПІВ;

- щодо 13 кандидатів співбесіди не завершені / не проводилися;

- 2 кандидати припинили участь у конкурсі;

- щодо 1 кандидата кваліфікаційне оцінювання зупинене.

Тобто ВККС так і не завершила добір суддів до першої інстанції ВСПІВ.

Добір до апеляційної палати ВСПІВ

Нова редакція Господарського процесуального кодексу України визначила, що в складі ВСПІВ функціонує Апеляційна палата для перегляду рішень цього суду, ухвалених у першій інстанції. ВККС оголосила конкурс на 9 вакантних посад суддів апеляційної палати в жовтні 2018 року.

Протягом жовтня-листопада 2018 року потенційні учасники мали подати необхідні для участі в конкурсі документи. За даними ВККС, зголосилося 97 кандидатів, з яких допустили лише 57.

Добір суддів до Апеляційної палати відбувається за аналогічною процедурою до відбору суддів до першої інстанції ВСПІВ. Наприкінці квітня 2019 року допущені до участі в конкурсі учасники пройшли тестування на знання законодавства (яке складало всього 50 осіб), а ті з них, які успішно пройшли тест (38), – наступного дня виконували практичне завдання.

Результати виконання практичного завдання Комісія досі не встановила та не оголосила.

Незавершені процедури і туманні перспективи

Аналіз стану проведення конкурсів до ВСПІВ показує, що наразі незавершеними залишаються такі процедури:

Добір до першої інстанції ВСПІВ

Добір до Апеляційної палати ВСПІВ

проведення колегіями ВККС співбесід з 13 кандидатами; проведення пленарних засідань комісії щонайменше щодо 13 кандидатів з висновками ГРД;	перевірка практичного завдання; визначення результатів етапу “Іспит” та переліку кандидатів, які продовжать участь у конкурсі; проведення психологічного тестування кандидатів; проведення співбесід за результатами дослідження досьє; проведення пленарних засідань щодо кандидатів з висновками ГРД
--	--

- визначення переможців конкурсу та внесення відповідних рекомендацій до Вищої ради правосуддя (ВРП);
- розгляд ВРП рекомендацій ВККС та внесення подання Президентіві України про призначення на посади суддів;
- видання Президентом України указу про призначення на посади суддів та приведення призначених осіб до присяги.

У листопаді 2019 року законом, ініційованим Президентом Володимиром Зеленським, повноваження всіх членів ВККС були припинені та започатковано нову процедуру формування ВККС за участю міжнародних експертів. Незважаючи на те, що жодних згадок про ВСПІВ закон не містить, це на тривалий час відстрочить запуск роботи цієї судової інстанції. Розпуск ВККС має декілька наслідків:

проведення конкурсу буде цілком зупинене до формування нового складу ВККС (закон відводить на це 90 днів, але цей строк може затягнутися на довше);

оскільки ВККС не завершила співбесіди з багатьма конкурсантами та не визначила переможців конкурсу до першої інстанції ВСПІВ, з великою вірогідністю новий склад Комісії буде повторно проводити співбесіди зі всіма конкурсантами, оскільки нові члени комісії просто не зможуть виставити бали за оцінювання особам, з якими вони не проводили співбесіди;

оскільки ВККС не затвердила результати виконаного практичного завдання та не визначила кандидатів, які успішно подолали етап «Іспит» в межах конкурсу до Апеляційної палати ВСПІВ, новий склад Комісії щонайменше буде заново перевіряти практичні роботи учасників.

Варто також зазначити, що новий закон визначив, що акти ВККС тепер мають затверджуватися ВРП (за винятком регламенту). Тобто новий склад Комісії має розробити, а ВРП затвердити нові порядки проведення іспиту, оцінювання, конкурсу. Фактично нові ВККС та ВРП можуть істотно змінити умови проведення конкурсу або його окремих етапів, що потенційно може зумовити необхідність проведення конкурсу майже заново.

Погана новина в тому, що ВСПІВ у 2019 – першій половині 2020 року не розпочне роботу за жодних умов, а майбутнє цього суду не визначене. Проте є

й добра новина: тепер принаймні маємо час, щоб ширше обговорити потребу в існуванні цього суду та його модель (ЦППР (<https://www.pravo.org.ua/ua/news/20874049-zvidki-vzyavsya-i-kudi-znik-ip-sud>)). – 2019. – 3.12).

Затверджена ВРП процедура конкурсного відбору членів ВККС нівелює участь міжнародних експертів та створює зовнішні можливості для маніпуляції результатами конкурсу

ВИСНОВОК

Центру політико-правових реформ на Положення про проведення конкурсу на зайняття вакантної посади члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

10 грудня 2019 року Вища рада правосуддя (ВРП) затвердила Положення про проведення конкурсу на зайняття посади члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (Положення). Аналіз Положення показує, що воно істотно суперечить Закону України «Про судоустрій і статус суддів», а деякі з його норм спрямовані на нівелювання ролі міжнародних експертів у складі конкурсної комісії.

1. ВРП незаконно визначила, що в майбутньому складі ВККС має бути більшість суддів та встановила дискримінаційні умови для учасників – не суддів.

Положення визначає, що метою конкурсу є, зокрема, формування Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (ВККС) в якій більшість становитимуть судді. Проте, закон такої вимоги не містить. Хоча попередня редакція закону про судоустрій забезпечувала квоту суддів у складі комісії, проте в новій редакції законодавець свідомо відійшов від цієї концепції зазначивши, що склад ВККС формується за результатами конкурсу з числа осіб, які відповідають вимогам до члена комісії.

Тобто, своїм внутрішнім актом ВРП встановила принцип формування ВККС, який не передбачений спеціальним законом. Більше того, питання суддівського представництва у складі ВККС є виключно предметом законодавчого регулювання.

Очевидно з метою реалізації цього принципу, до Положення були включені пункти (п. 5.3, 5.9), які надають невинуваті преференції конкурсантам-суддям/суддям у відставці. Закон таких дискримінаційних умов також не передбачає.

Рекомендація: виключити положення щодо більшості суддів у складі ВККС та дискримінаційні переваги учасників-суддів/суддів у відставці у конкурсі як такі, що суперечать положенням Закону України «Про судоустрій і статус суддів».

2. ВРП встановила вимоги до членів конкурсної комісії, не передбачені законом.

У п. 3.5 Положення визначено вимоги до членів комісії з числа Ради суддів України, зокрема, щонайменше 5 років стажу на посаді судді та відсутність непогашеного дисциплінарного стягнення. Проте закон такі обмеження не передбачає.

Крім того, в п. 3.8 Положення передбачено, що кандидат до складу конкурсної комісії має подати копію диплому про вищу юридичну освіту, хоча Закон України «Про Вищий антикорупційний суд», який встановлює вимоги до міжнародних експертів, наявність юридичної освіти в міжнародних експертів не вимагає.

Тобто своїм внутрішнім актом ВРП розширила перелік вимог до міжнародних експертів.

Рекомендація: виключити положення щодо вимог до кандидатів у конкурсну комісію, які не передбачені профільним законодавством.

3. Зміст Положення побудований на хибному розумінні правового статусу конкурсної комісії.

Положення визначає конкурсну комісію як «допоміжний орган» ВРП. Натомість закон не передбачає ні статус комісії як «органу», ні тим більше «допоміжний» характер її роботи.

Аналіз положень ст. 95-1 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» дає підстави стверджувати, що конкурсна комісія є незалежним суб'єктом, що визначає перелік кандидатів, яких ВРП має призначити на посади членів ВККС, а не всього-на-всього допомагає їй у такому призначенні. Тобто, саме конкурсна комісія відіграє ключову роль у визначенні майбутніх членів ВККС.

Жодних повноважень щодо втручання в роботу конкурсної комісії закон ВРП не надає, що вкотре засвідчує незалежний, а не допоміжний характер комісії.

Через хибне розуміння правового статусу та значення конкурсної комісії в Положенні невірно закріплено і результати її діяльності. Зокрема, намагаючись підкреслити «допоміжний» характер конкурсної комісії, в Положенні визначено, що вона лише формує рейтинг конкурсантів. Проте п. 4 ч. 7 ст. 95-1 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» визначає, що конкурсна комісія відбирає з числа учасників конкурсу на кожну вакантну посаду члена ВККС одного кандидата. Тобто результатом діяльності конкурсної комісії є не список осіб з отриманими ними балами, а рекомендації, кількість яких відповідає кількості вакантних посад. Ці два результати мають різні юридичні наслідки, оскільки якщо в першому випадку ВРП може призначити членом ВККС будь-яку особу з запропонованого списку (використовуючи певні маніпуляції), то в другому – вийти за межі рекомендації конкурсної комісії вона не може (хоча в Положенні робиться спроба це зробити). В той же час, закон не передбачає право ВРП призначити на посаду члена ВККС особи без рекомендації конкурсної комісії.

Рекомендація: привести у відповідність Положення до статусу конкурсної комісії як незалежного суб'єкта у конкурсній процедурі добору членів ВККС.

4. ВРП наділяє себе повноваженнями, не передбаченими законом.

Відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України органи державної влади зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. У своїх внутрішніх актах такі органи не можуть наділяти себе додатковими повноваженнями, які не передбачені законом.

Натомість ВРП закріпила за собою низку повноважень, які не лише не передбачені законом, але й істотно спотворюють його зміст, зокрема:

повноваження погоджувати регламент конкурсної комісії (п. 3.10 Положення);

повноваження затверджувати рішення конкурсної комісії про допуск кандидатів до участі в конкурсі (пп. 5 п. 1.6, 5.2 Положення);

право відмовити у призначенні кандидата, рекомендованого конкурсною комісією (п. 5.10 Положення). При цьому, підстави такої відмови в Положенні не визначені, що на практиці може призвести до зловживання ВРП цим повноваженням;

право повторно визначити переможця конкурсу та призначити його на посаду члена ВККС, у випадку якщо попередній переможець відмовився або не пройшов спецперевірку (п. 5.11 Положення).

Рекомендація: виключити з Положення пункти, які наділяють ВРП повноваженнями, не передбаченими законом.

5. Затверджена ВРП процедура конкурсного відбору членів ВККС нівелює участь міжнародних експертів та створює зовнішні можливості для маніпуляції результатами конкурсу.

Положення передбачило, що змістовна частина конкурсу проводиться у два етапи:

1) оцінка професійного досвіду (10 балів), знань та навичок (шляхом тестування, 50 балів), моральних та ділових якостей (20 балів). Незрозуміло яким чином члени конкурсної комісії, без проведення співбесіди з кандидатом та отримання від нього необхідних пояснень, виключно на підставі письмових матеріалів, зможуть оцінити його доброчесність та професійний досвід.

Крім того, затверджений стандарт доказування «поза розумним сумнівом» (пп. 3 п. 5.3 Положення) для оцінки доброчесності кандидата недопустимий при конкурсному відборі, оскільки не члени конкурсної комісії мають довести, що учасник не заслуговує перемоги, а навпаки такий учасник має спростувати всі обґрунтовані сумніви, що виникли щодо нього;

2) співбесіда (10 балів), якщо за перший етап учасник набрав мінімум 60 балів.

За такої процедури конкурсного відбору роль міжнародних експертів у складі конкурсної комісії мінімізована, оскільки понад 50% максимального балу конкурсант може отримати за результатами тестування (з яким можливі

маніпуляції та «витік» бази тестових запитань), а щодо розподілу решти балів, то найімовірніше за кожним з критеріїв буде виводитися середній бал, виходячи з виставлених членами комісії балів. Завдяки такому порядку, навіть якщо міжнародні експерти надзвичайно низько оцінять професійність чи добросовісність кандидата, він матиме змогу отримати порівняно високий бал, якщо отримає високі бали від представників Ради суддів України.

Також така процедура перетворює важливий законодавчий запобіжник у вигляді права вето міжнародних експертів щодо недобросовісних кандидатів на фікцію, оскільки голосування членів комісії відбувається при формуванні фінального рейтингу, коли всі бали конкурсантам виставлені. Тобто міжнародні експерти у складі конкурсної комісії не зможуть обґрунтовано припинити участь у конкурсі кандидата, який набрав достатню кількість балів для внесення рекомендації ВРП. Навіть якщо таке рішення буде прийняте, то є високою вірогідність скасування його в судовому порядку.

Рекомендація: порядок конкурсного відбору потребує підготовки спочатку. Передусім слід змінити процедуру з метою забезпечення реальної участі міжнародних експертів у доборі членів ВККС (*ЦППР* (<https://www.pravo.org.ua/ua/news/20874063-zatverdzeena-vrp-protsedura-konkursnogo-vidboru-chleniv-vkks-nivelyue-uchast-migenarodnih-ekspertiv-ta-stvoryue-zovnishni-mogelivosti-dlya-manipulyatsiyi-rezultatami-konkursu>)). – 2019. – 11.12).

Паніотто В., соціолог, доктор філософських наук, гендиректор Київського міжнародного інституту соціології, професор кафедри соціології Університету «Києво-Могилянська Академія»

Обережно, референдум! Коли важливо, хто і як формулює запитання

Як соціологу мені подобається ідея враховувати громадську думку при прийнятті рішень, в тому числі і проводячи референдуми. Але при цьому є дві обставини, які необхідно взяти до уваги:

У жодному законі України про референдуми, які досі приймалися парламентом, не було ні слова про те, хто і як формулює запитання для референдуму. Без включення цього пункту до закону проводити референдум немає сенсу.

Той, хто формулює запитання, завжди може його сформулювати так, щоб отримати будь-який бажаний результат. Це буде не з'ясування думки народу, а легітимізація заздалегідь прийнятого рішення.

Не всі питання має сенс виносити на референдум. Наприклад, у багатьох країнах Європи більшість за смертну кару, але на референдум це не виноситься. Не було сенсу також радитися з народом про двопалатний парламент (це було питання «кучмівського» референдуму), якщо навіть експерти не могли сказати, що краще для України – однопалатний або двопалатний парламент.

Далі я збираюся навести аргументи, що підтверджують першу тезу (спочатку хотів писати і про другу, але потім вирішив не відволікати увагу: одна теза має більше шансів дійти до вух законодавців, ніж дві).

Якщо читач і так згоден з першою тезою, то може заощадити багато часу і не читати подальший текст.

Отже, закон про референдум.

Я вже кілька разів писав про це, але ситуація не змінюється, тому доводиться повторюватися.

Останній закон про референдум, прийнятий у 2012 році, докладно роз'яснює, хто має право ініціювати референдум, як сформувати виборчі комісії, як підраховувати результати і так само, як і попередній закон 1991 року, не містить ні слова про те, хто формулює запитання, які виносяться на референдум, і якою є процедура затвердження цих запитань (Конституційний суд України скасував закон 2012 року, і зараз готується новий закон).

Тим часом, формулювання запитання може вплинути на результати опитування.

Наприклад, у жовтні 2019 року у відповідь на запитання «Якби всеукраїнський референдум про продаж землі сільськогосподарського призначення проходив у найближчу неділю, як би Ви проголосували?»

55% українців відповіли, що проголосували би проти продажу землі,

21% – за продаж,

12% не брали би участь у такому референдумі,

12% – не визначилися зі своєю думкою.

У той же час в іншому дослідженні ми запитували «На Вашу думку, повинен чи ні громадянин України, який володіє землею / земельним паєм, мати право вільно розпоряджатися нею, в тому числі мати право продати?» Тут вже навпаки:

66% вважають, що власник має право продавати землю,

і тільки 17% – проти.

Звичайно, запитання не повністю еквівалентні, бо власниками є не тільки громадяни. Але якщо на референдум винести перше запитання, то результати референдуму будуть свідчити, що більшість проти продажу землі, а якщо винести друге запитання, то більшість – за продаж землі.

Студентів-соціологів вчать складати анкети та формулювати запитання таким чином, щоб запитання виявляло думку респондента, а не підштовхувало його до тієї чи іншої відповіді.

Є безліч чинників, які впливають на результати опитування, і які повинен врахувати той, хто формулює запитання.

Серед найбільш типових помилок формулювання запитань зазвичай виділяють:

тенденційність формулювання;

незбалансованість шкал;

неповноту варіантів відповіді;

наявність двох запитань в одному;

використання подвійного заперечення;

невірний порядок запитань або альтернатив в запитанні, який «нав'язує» ту чи іншу відповідь тощо.

І всі ці фактори і помилки можуть вплинути на результати референдуму, а можуть бути і свідомо використані для маніпулювання результатами референдуму.

У всякому разі, у попередніх референдумах, проведених в Україні, були запитання, складені з порушенням багатьох правил формулювання запитань, і я не знаю, чи це було зроблено свідомо або через незнання.

Наведу цитату зі своєї попередньої статті.

Нижче текст першого запитання «Всеукраїнського референдуму за народною ініціативою 16 квітня 2000 року». До речі, автор не зміг виявити опису процедури, відповідно до якої народ – ініціатор референдуму – формулював ці запитання, і тому можна уявити собі щось на кшталт колективної творчості типу «листа запорожців турецькому султану»:

Чи підтримуєте Ви пропозиції про доповнення статті 90 Конституції України новою третьою частиною такого змісту:

«Президент України може достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо Верховна Рада України протягом одного місяця не змогла сформувати постійно діючу парламентську більшість або у разі незатвердження нею протягом трьох місяців підготовленого і поданого в установленому порядку Кабінетом міністрів України Державного бюджету України», яка б встановлювала додаткові підстави для розпуску президентом Верховної Ради України, і відповідне доповнення пункту 8 частини першої статті 106 Конституції України словами: «та в інших випадках, передбачених Конституцією України».

Читач, звичайно, добре пам'ятає пункт 8 частини першої статті 106 і розуміє, чому цей пункт на референдумі підтримало майже 85%, але є ж люди не настільки освічені.

Я, наприклад, чесно зізнаюся, його зовсім не пам'ятаю. Більше того, до кінця запитання я навіть забув, про що мене запитували на початку, і навряд чи міг би повторити його хоча б приблизно.

Дослідження показують, що люди взагалі схильні до відповіді «так». А якщо їх запитують щось не дуже зрозуміле, з посиланням на закони, яких вони не знають, то ймовірність відповіді «так» сильно зростає. Респонденти скоріше погоджуються з тим, про що їх запитують, ніж зізнаються в тому, що чогось не знають.

Ще один приклад. 17 березня 1991 року на референдум було винесено запитання: «Чи вважаєте Ви необхідним збереження Союзу Радянських Соціалістичних Республік як оновленої федерації рівноправних суверенних республік, в якій повною мірою будуть гарантуватися права і свободи людини будь-якої національності?».

Багато з тих, хто відповів «так», зробили це, щоб не відчувати себе людьми, які виступають проти гарантій прав і свобод для людей будь-якої національності. Може бути, тому «так» сказали 70%, а ні – лише 28%.

А вже 1 грудня 1991 року пройшов референдум з протилежними результатами: у відповідь на запитання «Чи підтверджуєте Ви Акт проголошення незалежності України?» відповіли позитивно 90,3% тих, хто голосував (правда, різниця в результатах може бути пов'язана також і з подіями, які відбулися за 8 місяців, що минули після першого референдуму).

Я можу навести сотні прикладів некоректних формулювань запитань, ми постійно отримуємо їх від клієнтів, редагуємо їхні анкети і пояснюємо, чому не можемо включити їх у первісному формулюванні.

Зауважу, що у багатьох соціологічних компаній є і достатній рівень професіоналізму, і моральні та матеріальні стимули для коректного формулювання запитань. І в Українській соціологічній асоціації, і в міжнародних асоціаціях є комітети з етики, які стежать за цим.

Наприклад, якщо хтось поскаржиться на організацію-члена Європейської асоціації дослідників громадської думки (ЕСОМАР), і при перевірці з'ясується, що були використані некоректні запитання, то організацію виключать з Директорії, яка використовується при проведенні тендерів. А це може бути більше половини замовлень компанії, не кажучи вже про моральні втрати. А які механізми існують у законі про референдум?

Загалом, навіть ризикуючи вважатися занудою, повторю:

Закон про референдум повинен містити статтю, яка пояснює, хто і як формулює запитання!

Це може бути створення групи експертів-соціологів, експертиза Інституту соціології Національної Академії наук України, Соціологічної асоціації України і тому подібне, але без такої статті проведення референдуму не має сенсу, це буде не нарада з народом, а псевдодемократичний спосіб його обману

(Українська правда
(<https://www.pravda.com.ua/columns/2019/12/20/7235410/>). – 2019. – 20.12).

КОНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Велика Британія

Перший міністр Шотландії Нікола Стерджен заявила, що високий результат Шотландської національної партії (SNP) на виборах дозволяє вимагати від Лондона дозволу на проведення другого референдуму щодо незалежності. Про це повідомляє «Європейська правда» з посиланням на BBC.

Згідно з результатами виборів по Шотландії, SNP виграла 47 з 59 місць – на 12 більше на попередніх виборах у 2017 році. Консерватори у Шотландії отримали лише 6 місць.

Нікола Стерджен сказала, що результат перевершив її очікування.

Перший міністр Шотландії вже пообіцяла перед Різдвом відправити лист прем'єр-міністру з проханням надати шотландському парламенту повноваження призначити другий референдум щодо незалежності.

При цьому вона заявила, що не буде робити вигляд, що всі, хто голосував за партію, обов'язково підтримують незалежність.

Але, за словами Стерджен, це було «чітке схвалення Шотландії на те, щоб вирішувати майбутнє самостійно».

«Шотландія послала дуже чіткий сигнал – ми не хочемо уряду Бориса Джонсона, ми не хочемо залишати ЄС. У Бориса Джонсона є мандат, щоб вивести Англію з ЄС, але він повинен визнати, що у мене є мандат, щоб дати Шотландії вибір для альтернативного майбутнього» – наголосила перший міністр Шотландії.

Нагадаємо, прем'єр Британії неодноразово заявляв, що проти другого референдуму за незалежність Шотландії (*Українська правда* (<https://www.pravda.com.ua/news/2019/12/13/7234740/>). – 2019. – 13.12).

Греція

Грецькі законодавці схвалили дев'ять основних конституційних поправок з 49, запропонованих усіма партіями, однак не стали відокремлювати церкву від держави. Про це повідомляє «Європейська правда» з посиланням на Ekatiimerini.

Зміни стосуються 28 статей грецької Конституції.

Згідно з поправками, законодавці більше не матимуть імунітету від кримінального переслідування за кримінальні злочини, а члени незалежних органів влади обиратимуться більшістю в три п'ятих голосів на Конференції президентів замість колишньої вимоги про більшість у чотири п'ятих.

Крім того, громадяни зможуть представити до двох законодавчих пропозицій для обговорення в парламенті за умови, що вони зберуть не менше 500 000 підписів. Ці законопроекти, однак, не можуть стосуватися питань фіскальної та зовнішньої політики чи оборони.

Ще одна схвалена поправка гарантує мінімальний дохід для сімей, «щоб забезпечити гідні умови життя для всіх громадян».

Перегляд Конституції був започаткований попередньою лівою адміністрацією СИРІЗА в 2018 році і включав пропозицію відокремити грецьку державу від церкви – крок, який керівна «Нова демократія» відкинула.

З іншого боку, «Нова демократія» хотіла змінити статтю 16 Конституції, яка забороняє роботу приватних університетів, але цю пропозицію відкинула СИРІЗА.

Це була четверта спроба внести зміни до Конституції країни з 1975 року, коли була прийнята перша Конституція епохи постдиктатури (*Європейська правда* (<https://www.eurointegration.com.ua/news/2019/11/25/7103479/>). – 2019. – 25.11).

Італія

Недільний референдум у Венеції, на якому жителі вирішували, чи слід місту на воді відокремитися від материкового промислового центру Местре, провалився через низьку явку. Про це повідомляє The Local Italy.

“Пропозиція відокремити історичний центр Венеції від материка не змогла пройти референдум, зберігаючи дві половини міста об'єднаними”, – йдеться у публікації.

Як зазначається, явка не досягла необхідного 50-відсоткового бар'єру і склала всього 22%, тому референдум не має сили.

За даними газети Venezia Today, у референдумі загалом взяли участь 45 тисяч жителів із понад 206 тисяч, які мали право голосу. Це найнижча явка на референдумі з усіх п'яти, які відбулися з цього питання за останні 40 років (*Укрінформ* (<https://www.ukrinform.ua/rubric-world/2829331-u-venecii-vze-vpate-provalivsa-referendum-pro-avtonomiu.html>). – 2019. – 2.12).

Куба

Президент Куби Мігель Діас-Канель призначив міністра туризму Мануеля Марреро Круса першим прем'єр-міністром країни відповідно до нової конституції. Така посада вводиться вперше з 1976 року.

Як повідомляє Reuters, цим рішенням в країні хочуть зменшити навантаження президента.

Кандидатуру 56-річного Мануеля Марреро Круса 17 липня схвалила Національна асамблея народної влади Куби.

Він був міністром туризму протягом 15 років, маючи десятки партнерських відносин із закордонними компаніями та широкі зв'язки зі зростаючим приватним сектором (*Громадське* (<https://hromadske.ua/posts/nakubi-vpershe-za-novoyu-konstituciyeu-priznachili-premyera>). – 2019. – 22.12).

Індія

У столиці індійського штату Західний Бенгал Колкаті тривають протести проти прийнятого в середу, 10 грудня, Закону про уточнення громадянства, який надає немусульманам-біженцям можливість отримати індійське громадянство.

Як повідомляє BBC, протести проти закону також тривають і в інших містах країни, зокрема південних штатах Керала і Карнатака, а також південно-східному штаті Асам. У місті Гувахаті, що в Асамі, навіть ввели комендантську годину.

Закон про уточнення громадянства передбачає, що немусульманські біженці з Афганістану, Пакистану чи Бангладеш, які втекли від релігійних переслідувань до Індії до 2015 року, мають право отримати громадянство країни. Таке право не залежить від того, чи прибули вони в Індію незаконно.

Прем'єр-міністр Індії Нарендра Моді стверджує, що закон спрямований на захист прав релігійних меншин. А мусульман він не стосується тому, що вони не є релігійною меншиною в країні й тому не потребують захисту. Натомість критики зауважують, що прийняте рішення суперечить світським принципам державотворення Індії, передбаченими в Конституції.

Частина протестувальників висловлювалася не лише проти закону, а й проти можливої хвилі міграції, яка може змінити склад населення в окремих регіонах.

Мусульманська ліга Індійського союзу – політична партія штату Керала – вже подала до Верховного суду країни позов із вимогою скасувати Закон про уточнення громадянства. Вони стверджують, що він порушує рівність, право на життя та основоположні права людини *(Громадське (https://hromadske.ua/posts/v-indiyi-protestuyut-proti-superechlivogo-zakonu-pro-gromadyanstvo). – 2019. – 14.12).*