

ЦЕНТР ПОЛІТИКО-ПРАВОВИХ РЕФОРМ

РОЗВИТОК ПУБЛІЧНОГО ПРАВА
В УКРАЇНІ
(доповідь за 2005-2006 роки)

Київ
2007

УДК 342(477)
ББК 67.9(4УКР)401
Р 64

*Рекомендовано до друку Науково-програмною радою
Центру політико-правових реформ*

Р 64 Розвиток публічного права в Україні (доповідь за 2005-2006 роки)// За заг. ред. Н.В.Александрової, І.Б.Коліушка. – К.: Вид. Конус-Ю, 2007. - 496 с.
ISBN 978-966-96609-8-5

Книга присвячена аналізу стану та перспектив розвитку публічного права в Україні. Зокрема, зроблено спробу дати актуальне бачення низки правових і практичних проблем у сферах конституційного права, публічної адміністрації та адміністративного права, судової реформи та законодавства про правосуддя, інформаційного законодавства.

Книга продовжує серію видань Центру політико-правових реформ „Розвиток публічного права в Україні” і адресована науковцям, викладачам, аспірантам та студентам юридичних вузів, а також парламентаріям, урядовцям та всім, хто цікавиться питаннями публічного права та від кого залежить розвиток права в Україні.

УДК 342(477)
ББК 67.9(4УКР)401
Р 64



*Видання здійснено за фінансової підтримки
Міжнародного фонду “Відродження”.*

ЗМІСТ

ВСТУП	9
ПРО АВТОРІВ	10
РОЗДІЛ 1. Конституційне право	15
(Кириченко Ю., Кірмач А.)	
1.1. Вступ	15
1.2. Конституційна реформа	17
• Набрання чинності Законом України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV	17
• Продовження конституційної реформи	22
- Діяльність Президента України	22
- Діяльність Верховної Ради України.....	25
• Законопроект про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування № 0900 ...	27
1.3. Конституційний Суд України.....	31
• Діяльність Конституційного Суду України у 2005 році	31
• Виключення Конституційного Суду України з механізму державної влади з 18 жовтня 2005 року по 4 серпня 2006 року.....	38
• Наслідки призупинення діяльності Конституційного Суду України	45
• Законодавчі ініціативи щодо змін законодавства про Конституційний Суд.....	46
1.4. Верховна Рада України	48
1.4.1. Регламент Верховної Ради України.....	48
1.4.2. Правове регулювання виборів.....	50
• Наслідки застосування законодавства щодо виборів Президента України у 2004 році.....	50
• Оновлення виборчого законодавства протягом 2005-2006 років	51
• Вибори березня 2006 року	53
1.4.3. Формування урядової коаліції	57
1.4.4. Врегулювання організації, повноважень та порядку діяльності Кабінету Міністрів України	64
• Процедура прийняття Закону України «Про Кабінет Міністрів України»	64
• Спільні положення Закону України «Про Кабінет Міністрів України» в аспекті конституційно встановленого механізму	

взаємодії гілок влади.....	66
1.4.5. Правове регулювання опозиційної діяльності.....	69
1.4.6. Комітети та комісії Верховної Ради України.....	71
1.4.7. Статус народного депутата України.....	76
• Щодо офіційного тлумачення положень пункту 6 частини другої та частини шостої статті 81 Конституції України.....	80
1.5. Діяльність Президента України.....	92
• Реформування Секретаріату Президента України	95
• Зміни у статусі Ради національної безпеки і оборони (РНБО) України.....	103
• Створення Регіональних приймалень Президента України ...	105
• Реалізація Президентом права законодавчої ініціативи ...	106
• Взаємодія Президента України з Кабінетом Міністрів України.....	108
1.6. Формування та діяльність Уряду.....	115
• Щодо ролі Президента України у процесі призначення Прем'єр-міністра України	122
• Щодо права Президента України достроково припинити повноваження Верховної Ради України у разі несформування персонального складу Кабінету Міністрів України протягом шістдесяті днів після його відставки	126
• Неоднозначність визначеного Конституцією України порядку звільнення міністрів, що призначаються Парламентом за поданням Президента України	134
• Роль Уряду у механізмі державної влади.....	137
1.7. Події (основні заходи)	137
1.8. Видання (публікації)	145

РОЗДІЛ 2. Публічна адміністрація

та адміністративне право..... 154

(Тимошук В., Фігель М., Чикурлій С., Банчук О.)

2.1. Публічна адміністрація в Україні (станом на січень 2005 року)	154
2.2. Реформування Кабінету Міністрів України.....	157
• Формування та діяльність Уряду	157
• Затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України.....	160
• Зміни в організації роботи Уряду	162
• Реформування Секретаріату Кабінету Міністрів України ..	167

• Механізми взаємодії Кабінету Міністрів України з Верховною Радою України	171
• Забезпечення легітимності діяльності Кабінету Міністрів України	172
2.3. Реформування центральних органів виконавчої влади.....	178
2.3.1. Уряди Ю.Тимошенко і Ю.Єханурова.....	178
• Утворення, ліквідація і реорганізація міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Статусні зміни в системі центральних органів виконавчої влади	178
• Спрямування і координація міністрами інших ЦОВВ	181
• Урядові органи.....	183
2.3.2. Діяльність Уряду В. Януковича і установчі зміни в системі ЦОВВ	186
Регуляторні органи («незалежні регулятори»).....	190
• Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.....	192
• Реформування організації діяльності міністерств та центральних органів виконавчої влади.....	194
• Реалізація міністерствами політичних функцій (стратегічне планування та розробка політики, моніторинг і контроль, нормативне регулювання та нормопроєктування)... ..	198
• Заміна положень про окремі міністерства та центральні органи виконавчої влади України, затверджених указами Президента України, на відповідні положення, затверджені постановами Кабінету Міністрів України	200
2.4. Місцеві органи виконавчої влади.....	205
• Місцеві державні адміністрації: основні проблеми формування, компетенції та відповідальності	205
• Територіальні органи (підрозділи) органів виконавчої влади центрального рівня	217
2.5. Адміністративно-територіальна реформа, реформа місцевого самоврядування.....	219
2.6. Реформування публічної служби	223
2.7. Відносини органів публічної адміністрації з громадянами	231
• Адміністративні послуги	233
• Адміністративна процедура (Адміністративно-процедурний кодекс)	235

• Адміністративне оскарження	238
• Адміністративна відповідальність	240
2.8. Публічні установи, підприємства та інші організації, які виконують публічні функції	247
2.9. Зовнішній контроль за публічною адміністрацією	250
• Судовий контроль	250
• Парламентський контроль	250
• Громадський контроль	251
2.10. Забезпечення реалізації реформи публічної адміністрації	256
• Політико-організаційне забезпечення адміністративної реформи	256
• Оновлення Концепції адміністративної реформи в Україні	260
2.11. Події (основні заходи)	269
2.12. Видання (публікації)	279

РОЗДІЛ 3. Судова реформа та законодавство

про правосуддя	289
(Куйбіда Р., Руда Т., Український Д., Банчук О.)	
3.1. Визначення концептуальних засад судової реформи	289
• Парламентські слухання щодо судової реформи	289
• Пропозиції комісії «Блакитної стрічки» новій владі	293
• З'їзд суддів України	297
• Парламентські вибори	300
• Діяльність Національної комісії із зміцнення демократії та утвердження верховенства права	305
• Затвердження Концепції вдосконалення судівництва та реакція на неї керівництва судів	309
3.2. Спроби реформувати судоустрій і статус суддів	314
• Комплексні законопроекти	315
• Забезпечення єдності судової практики	320
• Касаційне оскарження	324
• Скасування військовий судів	325
• Адміністративні посади в судах	326
• Окремі питання статусу суддів	328
3.3. Матеріально-технічне забезпечення судів	331
• Фінансування судової влади	331
• Забезпечення судів приміщеннями	335

• Забезпечення суддів житлом.....	337
• Оплата праці суддів	340
3.4. Реформування процесуальних галузей права	346
3.4.1. Запровадження адміністративного судочинства.....	346
• Прийняття Кодексу адміністративного судочинства	346
• Внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства	349
• Створення Вищого адміністративного суду.....	353
• Створення місцевих (окружних) та апеляційних адміністративних судів	356
• Створення Судової палати в адміністративних справах....	360
3.4.2. Набрання чинності Цивільним процесуальним кодексом України.....	361
• Внесення змін до Цивільного процесуального кодексу України.....	361
• Прийняття підзаконних актів на виконання Цивільного процесуального кодексу	369
3.4.3. Робота над Господарським процесуальним кодексом.....	374
3.4.4. Робота над Кримінально-процесуальним кодексом	377
3.4.5. Розмежування юрисдикцій судів	383
3.4.6. Запровадження технічної фіксації судового процесу.....	390
• Технічна фіксація відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України та Цивільного процесуального кодексу України ..	391
• Внесення змін до процесуального законодавства в частині технічної фіксації.....	394
3.5. Формування суддівського корпусу.....	398
3.5.1. Рік без Конституційного Суду	398
• «Конституціада»	399
• Реакція міжнародної спільноти та української громадськості ..	402
• Початок роботи нового складу Конституційного Суду	404
• Законодавчі ініціативи	405
3.5.2. Формування суддівського корпусу та участь Ради національної безпеки і оборони України в цьому процесі.....	406
3.6. Реформування правоохоронних органів, адвокатури, та органів, які виконують рішення судів	410
3.6.1. Реформування прокуратури та інших правоохоронних органів	410
3.6.2. Зміни в структурі ДВС, пенітенціарна система.....	431

3.7. Рішення Європейського Суду з прав людини проти України та їх виконання	434
• Аналіз та систематизація рішень Суду.....	434
• Закон про виконання рішень Європейського суду	437
• Усунення причин програшу Україною справ	438
3.8. Події (основні заходи)	443
3.9. Видання (публікації)	445

РОЗДІЛ 4. Інформаційне законодавство..... 449
(Демкова М.)

4.1. Забезпечення свободи слова та незалежності ЗМІ.....	449
• Парламентські слухання щодо розвитку державної політики у сфері свободи слова та інформації	449
• Правовий статус та забезпечення безперешкодної діяльності ЗМІ	449
• Образа честі, гідності та ділової репутації особи	453
• Телебачення і радіомовлення	456
4.2. Захист персональних даних (права на приватність) та інформаційна безпека	459
4.3. Доступ до публічної інформації	463
• Розвиток законодавства про доступ до публічної інформації.....	464
• Застосування грифів обмеження доступу до інформації ..	474
4.4. Розвиток інформаційного суспільства, інформатизація, телекомунікації	480
4.5. Події (основні заходи)	487
4.6. Видання (публікації)	492

ВСТУП

Два роки тому Центр політико-правових реформ вперше видав Доповідь про розвиток публічного права в Україні, вона стосувалася 2003-2004 років. У ній ми спробували проаналізувати найважливіші події в сфері конституційного, адміністративного, інформаційного права та законодавства, розповіли про зусилля на ниві адміністративної та судової реформ, дали їм оцінку в контексті раніше ухвалених концепцій та європейського досвіду, а також висвітили активність Центру в усіх цих подіях.

Те видання привернуло до себе значну увагу правників-науковців і практиків законотворення і ми зрозуміли, що мусимо продовжувати цю форму спілкування нас, як експертів аналітично-дослідницької установи, з суспільством.

Два роки (2005-2006), яким присвячується дана Доповідь були в історії України насиченими в основному політичними подіями, але, звичайно, вони безпосередньо були пов'язані з законодавством і впливали на розвиток права.

2005 рік – перший рік президентства Віктора Ющенка і «помаранчевих» урядів, рік великих суспільних очікувань та головних політичних ініціатив, більшість з яких завершилися, проте, великими розчаруваннями і не лише в рядових громадян, а й в самих політиків. Це був рік великих і, на жаль, втрачених можливостей.

2006 рік ознаменувався, перш за все, набуттям чинності змінами до Конституції України, парламентськими виборами, виникненням вперше в історії незалежної України протистояння Президента і Кабінету Міністрів, підтримуваного парламентською більшістю, відсутністю дієздатного Конституційного Суду. Це був рік пробудження від ілюзій як суспільства, так і його політикуму.

2005 року Україна як ніколи близько підійшла до проведення найскладнішого компонента адміністративної реформи – адміністративно-територіальної реформи, а 2006 – судової реформи. Але жодна з них так і не була реалізована.

Аналізу причин цих і багатьох інших подій у сфері публічного права, опису їх перебігу, ролі нашої інституції в них, а також урокам, які необхідно з них винести, присвячена ця Доповідь.

Ігор Коліушко

**Голова правління
Центру політико-правових реформ**

ПРО АВТОРІВ

КОЛУШКО Ігор Борисович

Голова Правління Центру політико-правових реформ.

Юрист (юридичний факультет Львівського національного університету ім. Івана Франка).

Досліджує проблеми адміністративної та судової реформ, нормопроекування, конституційного й адміністративного права.

Автор більше 25 наукових публікацій, у тому числі книг: „Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України” (у співавторстві, 2004), „Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні” (монографія, 2002), „Адміністративна реформа для людини (науково-практичний нарис)” (2001), „Розвиток публічного права в Україні (довідь за 2003-2004 роки)” (у співавторстві, 2005), „План дій з реформування системи органів виконавчої влади в Україні” (у співавторстві, 2006 рік).

АЛЕКСАНДРОВА Наталя Валеріївна

Науковий редактор проектів Центру політико-правових реформ.

Кандидат юридичних наук, доцент кафедри державно-правових наук факультету правничих наук Національного університету „Києво-Могилянська Академія”.

Досліджує проблеми адміністративного права, державного управління, нормопроекування, фінансового права.

Автор понад 25 наукових праць, у тому числі: „Виконавча влада і адміністративне право” (монографія, у співавторстві, 2002), „Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики” (наукове видання, у співавторстві, 2003), „Адміністративне право України. Академічний курс. Том 1. Загальна частина” (підручник, у співавторстві, 2004), „План дій з реформування системи органів виконавчої влади в Україні” (у співавторстві, 2006 рік), „Основи адміністративного судочинства в Україні” (у співавторстві, 2006).

ТИМОЩУК Віктор Павлович

Директор Центру політико-правових реформ.

Здобувач Інституту держави і права імені В.М.Корецького НАН України.

Досліджує проблеми публічної адміністрації та адміністративного права, зокрема, побудови та функціонування органів виконавчої влади, цивільної служби, правового регулювання адміністративної процедури.

Автор низки наукових праць, у тому числі: „План дій з реформування системи органів виконавчої влади в Україні” (у співавторстві, 2006 рік), “Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід та пропозиції для України” (2003 рік), “Адміністративна реформа – історія, очікування та перспективи” (2002 рік), „Розвиток публічного права в Україні (довідь за 2003-2004 роки)” (у співавторстві, 2005).

КУЙБИДА Роман Олексійович

Заступник Голови Правління Центру політико-правових реформ.

Асистент кафедри правосуддя Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Захистив кандидатську дисертацію на тему „Організація і розвиток сучасної судової системи України”. Досліджує проблеми правосуддя, судового процесу та адміністративної юстиції.

Автор та співавтор понад 40-ка наукових праць, зокрема книг: „Реформування правосуддя в Україні: стан і перспективи” (монографія, 2004), „Основи адміністративного судочинства та адміністративного права” (у співавторстві, 2006), „Основи адміністративного судочинства в Україні” (у співавторстві, 2006), „Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України” (у співавторстві, 2003), „Оскарження і перегляд судових рішень в Україні” (у співавторстві, 2003), „Розвиток публічного права в Україні (довідь за 2003-2004 роки)” (у співавторстві, 2005).

ДЕМКОВА Мар'яна Станіславівна

Заступник Голови Правління Центру політико-правових реформ.

Кандидат юридичних наук.

Досліджує проблеми правового регулювання доступу до публіч-

ної інформації, розвитку інформаційного законодавства, запровадження електронного урядування в Україні.

Автор низки наукових праць, у тому числі книги „Доступ до інформації та електронне урядування” (у співавторстві, 2004), статей: „Сучасні проблеми розвитку інформаційного законодавства України” (2005), „Розвиток публічного права в Україні (довідь за 2003-2004 роки)” (у співавторстві, 2005), „Доступ до інформації як передумова прозорості публічної адміністрації” (2005).

БАНЧУК Олександр Анатолійович

Член Правління, керівник проектів Центру політико-правових реформ.

Магістр права (юридичний факультет Київського національного університету імені Тараса Шевченка).

Досліджує проблеми захисту прав людини, реформування правоохоронної системи, кримінального права і процесу, адміністративно-деліктного права.

Автор низки наукових публікацій, зокрема книг: „Словник термінів з питань екології і безпеки життя і діяльності” (у співавторстві, 2003), „Правова допомога: Зарубіжний досвід та пропозиції для України” (у співавторстві, 2004), „Розвиток публічного права в Україні (довідь за 2003-2004 роки)” (у співавторстві, 2005), „Вимоги статті 6 Конвенції про захист прав людини та основних свобод до процедури здійснення судочинства” (у співавторстві, 2005), „Legal reforms in Ukraine: Materials of the Centre for Political and Legal Reforms” (у співавторстві, 2005), „Основи адміністративного судочинства та адміністративного права” (у співавторстві, 2006).

УКРАЇНСЬКИЙ Дмитро Ярославович

Член Правління Центру політико-правових реформ

Магістр права (юридичний факультет Київського національного університету імені Тараса Шевченка), директор консалтингової компанії «Центр політико-правових консультацій».

Досліджує проблеми теорії права, цивільного права, загальної частини фінансового права, господарського законодавства, та законодавства, що регулює діяльність вільних професій.

Автор ряду статей з питань вільних професій у журналах „Нотар”, „Нотаріат для Вас”, „Вісник Києво-Могилянської Академії”.

КИРИЧЕНКО Юлія Миколаївна

Експерт Центру політико-правових реформ.

Аспірант Національної академії державного управління при Президентові України, магістр права (юридичний факультет Київського національного університету імені Тараса Шевченка).

Досліджує проблеми конституційного права, зокрема питання конституційної реформи, конституційної юрисдикції.

Автор низки публікацій у сфері конституційної юрисдикції.

Старший консультант, а потім головний консультант Управління правової експертизи Секретаріату Конституційного Суду України (1999-2002 рр.), науковий консультант судді Конституційного Суду України (2002-2004 рр.), Заступник Керівника Головної служби політики інституційного розвитку Секретаріату Президента України (2005 рік).

КІРМАЧ Андрій Віталійович

Експерт Центру політико-правових реформ.

Магістр права, факультет правничих наук Національного університету «Києво-Могилянська академія». Аспірант Інституту держави і права імені В.М.Корецького НАН України.

Досліджує проблеми конституційного права, реформи публічної адміністрації та адміністративного права, політології.

Автор низки публікацій, у тому числі: „Опозиція корисна для Вас. Досвід Великої Британії та пропозиції для України” (у співавторстві, 2007), „Перспективи реформи місцевого самоврядування” (у співавторстві, 2007), „План дій з реформування системи органів виконавчої влади в Україні” (у співавторстві, 2006), „Оцінка якості адміністративних послуг” (наукове видання, у співавторстві, 2005).

ФІГЕЛЬ Марія Василівна

Експерт Центру політико-правових реформ.

Аспірант факультету правничих наук Національного університету «Києво-Могилянська академія».

Досліджує проблеми правотворчості, адміністративного права.

Автор низки наукових праць, у тому числі книги „Доступ до інформації та електронне урядування” (у співавторстві, 2004); статті „Поняття принципів правотворчості та основні підходи до їх класифікації” (Наукові записки. Том 53. Юридичні науки. – К.: Видавничий дім «Києво-Могилянська академія», 2006).

ЧИКУРЛІЙ Сергій Олександрович

Експерт Центру політико-правових реформ.

Юрист (юридичний факультет Чернівецького національного університету ім. Юрія Федьковича).

Досліджує проблеми конституційного та адміністративного права, державного управління, місцевого самоврядування.

Автор низки публікацій у збірниках наукових праць „Держава і право” Ін-ту держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, журналах „Підприємництво, господарство і право”, „Бюлетень Міністерства юстиції України”, збірниках матеріалів науково-практичних конференцій.

РУДА Тетяна Володимирівна

Експерт Центру політико-правових реформ.

Магістр права (юридичний факультет Київського національного університету імені Тараса Шевченка).

Досліджує проблеми правосуддя, зокрема питання реформування судової системи, а також питання, пов’язані із забезпеченням прозорості судової влади.

Автор декількох публікацій із питань правосуддя.

РОЗДІЛ 1. КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

1.1. ВСТУП

Визначальною подією для розвитку конституційного права в Україні у 2005-2006 роках було набрання чинності Законом України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV. Саме з цим Законом пов'язана суттєва зміна напрямку розвитку конституційного права. Це спричинено, по-перше, безпосередньо значною суттєвою зміною положень Конституції України, яку спрощено можна характеризувати як зміну змішаної форми правління в Україні з президентсько-парламентської на парламентсько-президентську та, по-друге, формуванням у 2006 році Верховної Ради України – єдиного органу законодавчої влади на засадах пропорційної системи з обранням народних депутатів України в багатомандатному загальнодержавному виборчому органі за виборчими списками кандидатів у депутати від політичних партій, виборчих блоків політичних партій та наступним функціонуванням Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України у фактично новому правовому просторі. З огляду на зазначене, автори, як правило, окремо розглядають розвиток конституційного права протягом 2005 року, коли була чинною Конституція України у редакції 1996 року, та протягом 2006 року, коли положення Конституції України почали змінюватися. Так, 1 січня 2006 року частково набули чинності положення Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV, та 25 травня цього ж року всі положення Закону вступили в силу.

Своє негативне ставлення до змісту конституційних змін, а також порушення процедури їх внесення Центр політико-правових реформ висловлював у доповіді за 2003-2004 роки. Проте, на жаль, суб'єкти владних повноважень не взяли до уваги застереження не лише ЦППР з цього питання, а й Венеціанської Комісії¹, Національної комісії зі зміцнення демократії та утвердження верховенс-

¹ Див. Висновок Європейської Комісії «За демократію – через право» (Венеціанської комісії) щодо трьох законопроектів про внесення змін до Конституції України від 15 грудня 2003 року № 230/2002; Висновок Європейської Комісії «За демократію – через право» (Венеціанської комісії) щодо процедури внесення змін до Конституції України від 11 жовтня 2004 року № 305/2004.

тва права², багатьох науковців та експертів. У результаті 2006 рік Україна прожила за положеннями зміненої Конституції України.

У підсумку можна констатувати, що, починаючи з моменту прийняття Конституції України, саме протягом 2006 року механізм державної влади було суттєво розбалансовано - виникало багато зайвих ускладнень у відносинах вищих органів влади, перманентно виникали політичні конфлікти, мали місце непорозуміння у середині органів державної влади, єдиний орган конституційної юрисдикції – Конституційний Суд України фактично зупинив свою діяльність, мали місце порушення Конституції України з боку вищих органів державної влади. Для конституційного права України це, без сумніву, стало кроком назад.

При цьому слід відмітити, що нові конституційні положення породили багато “новел” – саме в цей період вперше в Україні з’являються такі нові в історії державотворення України документи, як коаліційні угоди, Універсал національної єдності, з’являються нові суб’єкти (урядова коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України), потужно починають говорити про парламентську опозицію, доволі успішно проходять парламентські вибори на засадах пропорційної системи з обранням народних депутатів України в багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі за виборчими списками кандидатів у депутати від політичних партій, блоків політичних партій. Вперше Уряд формується за новими конституційними положеннями, де головну роль відіграє Парламент.

Головною ж проблемою для конституційного права України, породженою подіями 2005-2006 років, на наш погляд, є відчуття тимчасовості Конституції України. Так, переконання певної частини суспільства, деяких державних органів, що в Україні можливе внесення змін до її Основного закону з порушенням конституційної процедури лише за політичною домовленістю, постійна відкритість питання, за якою конституцією ми будемо жити завтра, факт тривалого виключення Конституційного Суду України

² Див. Висновок Національної комісії зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права щодо дотримання конституційної процедури під час внесення змін до Конституції України 1996 року шляхом ухвалення Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV та щодо відповідності його положень загальним засадам Конституції України 1996 року і європейським стандартам від 27 грудня 2005 року.

з механізму державної влади, відсутність відповідного конституційного подання до Конституційного Суду України протягом цих двох років від жодного із суб'єктів права на таке подання та збереження можливості здійснення цього кроку в будь-який момент у майбутньому, заяви глави держави, що «гарантія демократії, національного розвитку країни, конструктивного балансу влади і засторога проти авторитаризму знайде своє відображення у новій редакції Конституції України» - всі ці моменти у сукупності дають відчуття тимчасовості конституційних положень.

Отже, характерною ознакою Конституції України у цей період стає її нестабільність. Це є вкрай негативним для всієї системи права, загрозливим для суспільства, оскільки породжує неналежне ставлення до Основного Закону України перш за все з боку суб'єктів влади та в кінцевому рахунку - всього суспільства.

Виправлення цієї ситуації вимагатиме доволі тривалого періоду часу. Сподіваємося, події, які відбулися в Україні у 2006 році та на початку 2007 року переконали політиків, що політичних домовленостей щодо Основного Закону замало для стабільності та належного ставлення до Конституції України.

1.2. КОНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА

Набрання чинності Законом України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV

Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV (далі – Закон-2222) частково набрав чинності з 1 січня 2006 року та остаточно - 25 травня цього ж року (з дня набуття повноважень Верховною Радою України, обраною у 2006 році).

Центр політико-правових реформ неодноразово висловлював негативне ставлення до змісту конституційних змін, а також до порушення процедури їх внесення³. На жаль, Закон-2222 набрав чинності без належної правової оцінки дотримання встановленої Конституцією України процедури його розгляду, ухвалення та набрання чинності.

Так, єдиному державному органу, який уповноважений офіційно вирішити спірне питання щодо дотримання конституційної про-

³ Розвиток публічного права в Україні (доповідь за 2003-2004 роки)//За заг. ред. І.Б.Коліушка, Н.В.Александрової. – К.: Вид. “Лікей”, 2005. - С. 62-112.

цедури розгляду, ухвалення та набрання чинності законами України, – Конституційному Суду України не було надано такої можливості.

Причиною цього, перш за все, є відсутність відповідного конституційного подання з боку уповноважених на те суб'єктів права.

А саме, відповідно до статті 150 Конституції України до повноважень Конституційного Суду України належить вирішення питань про відповідність Конституції України (у тому числі з підстав порушення конституційної процедури розгляду, ухвалення та набрання ними чинності) за зверненнями Президента України, не менш як сорока п'яти народних депутатів України, Верховного Суду України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Проте жоден з уповноважених суб'єктів права на конституційне подання протягом 2005-2006 років не скористався своїм правом щодо Закону-2222, незважаючи на публічні висловлювання щодо порушення процедури його прийняття. Це пояснюється тим, що ухвалення конституційних змін відбулося внаслідок політичного компромісу. Проте принципи правової держави несумісні з будь-якими порушеннями права, включаючи й ті, які відбуваються за згодою всіх впливових політичних гравців.

Наступні події, які відбувалися в Україні, це яскраво продемонстрували. За умови конституційновстановленої побудови державної влади, виходячи з принципів правової держави, внесення змін до Основного закону держави з порушенням конституційної процедури змушують суб'єктів влади з метою подальшого залишення в силі таких змін вдаватися до наступних порушень. Отже, підтримка існування в часі певних наслідків, яких було досягнуто з порушенням права, вимагає наступних протиправних дій або бездіяльності, збільшення яких можна порівняти з рухом снігової кулі.

Так, **блокування роботи Конституційного Суду України** протягом майже дев'яти місяців безпосередньо пов'язано з порушеннями конституційної процедури внесення змін до Конституції України, а саме, із загрозою визнання Конституційним Судом України таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним) Закону-2222 на підставі порушення процедури його

розгляду та ухвалення. Негативні наслідки вилучення єдиного органу конституційної юрисдикції розглядаються при висвітленні діяльності Конституційного Суду України у підрозділі «Конституційний Суд України».

При цьому хочеться зауважити, що право звернення зазначених суб'єктів з цього питання не обмежено в часі. Отже, незважаючи на зміни, внесені 4 серпня 2006 року до розділу IV «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про Конституційний Суд України» (детальніше про це - нижче), право звернення до Конституційного Суду України з питання неконституційності внесення змін до Конституції України зберігається до цього часу, а отже, постійно залишається правовий варіант визнання Закону-2222 таким, що не відповідає Конституції України. І це може бути використано в будь-який момент будь-ким із суб'єктів права на конституційне подання. При чому, до цього питання є всі правові підстави повертатися суб'єктам при зміні фізичних осіб, які займають державні посади та зв'язані на сьогодні політичними домовленостями. Така нестабільність Конституції України вкрай негативно позначається на всіх сферах суспільного життя сьогодні та, що найбільш небезпечно, постійна напруженість у сфері визначення головних правил здійснення державної влади в майбутньому може призвести до повної дестабілізації ситуації в державі.

Одночасно з розблокуванням діяльності Конституційного Суду України 4 серпня 2006 року Верховною Радою України були внесені зміни до Розділу IV «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про Конституційний Суд України», які мали за мету унеможливити розгляд вже діючим Конституційним Судом України питання неконституційності Закону-2222 у майбутньому. Для цього підпункт 1 пункту 3 розділу IV «Прикінцеві та перехідні положення», який стосується юрисдикції Конституційного Суду України щодо питань про відповідність Конституції України було доповнено словами «крім законів України про внесення змін до Конституції України, які набули чинності», чим зроблено, на наш погляд, невдалу спробу вилучити з-під юрисдикції Конституційного Суду України розгляд питань про відповідність Конституції України чинних законів України про внесення змін до Конституції України.

Перш за все, дуже сумнівним є конституційність таких змін

до Закону України «Про Конституційний Суд України». Крапку в цьому питанні повинен поставити сам Конституційний Суд України. Так, на сьогодні 47 народних депутатів України звернулись з конституційним поданням щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до розділу IV «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про Конституційний Суд України» від 4 серпня 2006 року. Колегія Конституційного Суду України 6 листопада 2006 року відкрила провадження у цій справі та Конституційний Суд України приступив до її розгляду.

На наш погляд, такі зміни, внесені до Закону України «Про Конституційний Суд України», не відповідають Конституції України, а саме статті 150 Конституції України, яка визначає повноваження Конституційного Суду України щодо вирішення питань про відповідність Конституції України законів України. Так, повноваження Конституційного Суду України визначені у Конституції України, а, відповідно до статті 153 Конституції України, порядок організації і діяльності Конституційного Суду України, процедура розгляду ним справ визначаються законом. При встановленні повноваження Конституційного Суду України щодо вирішення питань про відповідність Конституції України законів України, Конституція України не робить жодних виключень, тобто не вилучає з-під юрисдикції Конституційного Суду України питання про відповідність Конституції України певних видів законів України. Сам же Конституційний Суд України зазначав, що винятки з конституційних норм можуть встановлюватись лише самою Конституцією України⁴. Отже, повноваження Конституційного Суду України визначаються лише Конституцією України. Необхідність на конституційному рівні закріплення повноважень Конституційного Суду України випливає з того, що до повноважень останнього фактично належить скасування рішень Парламенту, у свою чергу, до виключних повноважень якого належить прийняття законів. Саме спеціальна функція Конституційного Суду України у державному механізмі, на наш погляд, і зумовлює необхідність визначення його повноважень на конституційному рівні. Закон може лише уточнювати здійснення повноважень Конституційним Судом Украї-

⁴ Рішення Конституційного Суду України від 10.10.1997 р. № 5-зп (справа К.Г. Устименка).

ни, і повинен робити це таким чином, щоб не відбувалося як розширення, так і звуження його повноважень, визначених Конституцією України. На наш погляд, в аспекті визначення повноважень Конституційного Суду України можна застосувати висновки, аналогічні до правових позицій Конституційного Суду України щодо повноважень Президента України. А саме, при вирішенні справи про Координаційний комітет Конституційний Суд України виходив з того, що повноваження Президента України визначаються Конституцією України⁵.

По-друге, хочемо звернути увагу на те, що при намаганні Верховної Ради України звузити повноваження Конституційного Суду України зміни були внесені не до основного тексту Закону України «Про Конституційний Суд України» - глави 2 «Повноваження Конституційного Суду України», а до прикінцевих та перехідних положень цього Закону, метою яких є врегулювання певних відносин, які пов'язані з початком роботи Конституційного Суду України у 1996 році згідно з Конституцією України 1996 року. Конституційні зміни ж, що набули чинності у 2006 році, жодним чином не торкалися повноважень Конституційного Суду України.

Аналіз діяльності держави щодо внесення змін до Конституції України та наступної підтримки чинності цих конституційних змін породила стійку нестабільність Конституції України. Це дає нам підстави стверджувати, що правовій державі – Україні перш за все необхідно якомога швидше, керуючись правом, поставити крапку у питанні конституційності Закону-2222.

Найкращий варіант виходу із цієї ситуації – це розгляд Конституційним Судом України питання неконституційності Закону-2222 та прийняття ним кінцевого рішення. Забезпечення дотримання принципу законності, закріпленого у статті 19 Конституції України (органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України), є основою правової держави.

Другий можливий варіант поставити крапку в цьому питанні – внесення нових змін до Конституції України, прийняття нової

⁵ Другий абзац підпункту 2 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 07.04.2004р. № 9-рп/2004 (справа про Координаційний комітет).

Конституції України (з дотриманням встановленою Конституцією України процедури). Проте, на наш погляд, за такого варіанту питання неконституційності Закону-2222 буде знято за умови, що наступні конституційні зміни будуть стосуватися всіх положень Конституції України, які змінені Законом-2222. Цей варіант, на наш погляд, можливий, проте небездоганний з точки зору верховенства права.

Заяви та дії Президента України, і Верховної Ради України протягом 2006 року свідчать про вибір владою саме другого варіанту - чергове оновлення Конституції України.

Продовження конституційної реформи

Протягом 2006 року ми могли відслідковувати заяви та відповідні кроки органів державної влади, які свідчать про намагання ними продовжити рух у напрямку зміни Конституції України. Розглянемо це детальніше.

Діяльність Президента України

Функціонування механізму державної влади за зміненою Конституцією України не задовольняло Президента України: він бачив багато вад у існуючій Конституції України. Глава держави неодноразово наголошував на недоліках Конституції України та необхідності її зміни, робив кроки щодо досягнення домовленостей у цьому питанні з іншими політичними суб'єктами. Такі висновки дає нам можливість зробити аналіз діяльності Президента України.

У Посланні Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2005 році» говориться про необхідність проведення реальної комплексної політичної реформи з врахуванням зауважень та пропозицій, висловлених Венеціанською комісією Ради Європи.

У 2005 році у структурі Секретаріату Президента України з'являється нова Головна служба політики інституційного розвитку⁶, одним із підрозділів якої був відділ аналізу політичної реформи. Основним завданням цього Відділу було забезпечення вироб-

⁶ Указом Президента України «Про внесення змін до деяких указів Президента України щодо Секретаріату Президента України» від 2 жовтня 2006 року № 814/2006 Головну службу політики інституційного розвитку було ліквідовано без створення нового структурного підрозділу з аналогічними завданнями.

лення та реалізації політики Президента України у сфері конституційного розвитку та політичної реформи.

З травня 2006 року Указом Президента України «Про деякі питання впорядкування діяльності консультативно-дорадчих органів при Президентові України» № 340/2006 було перейменовано Національну раду з питань державного будівництва, місцевого самоврядування і регіонального розвитку, утворену Указом Президента України від 26 квітня 2005 року № 706, у Національну раду з питань державного управління та місцевого самоврядування і затверджено положення про неї. Згідно з положенням, на зазначену Національну раду покладається розроблення та внесення пропозицій щодо національної стратегії, пріоритетів та механізмів реалізації державної політики у сфері державотворення, державного управління, місцевого самоврядування, формування загальнодержавних та інших програм, підготовки концептуальних документів, нормативно-правових актів із цих питань, а також інституційного, інформаційного забезпечення впровадження таких актів; комплексного проведення адміністративної реформи, зокрема, реформування системи органів виконавчої влади, державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, адміністративно-територіальної реформи та реформи місцевого самоврядування.

25 травня у виступі на відкритті першої сесії новообраної Верховної Ради України Президент України відзначив, що першим напрямом спільної роботи Парламенту з Президентом України має стати удосконалення системи інститутів влади, що передбачає раціоналізацію системи управління, унормування ефективної взаємодії між гілками влади і розвиток політичної реформи, яка, серед іншого, включатиме посилення автономності та відповідальності органів самоврядування.

У промові з нагоди 10-ої річниці Конституції України Президент України зупинився на суттєвих проблемах, невіршених на конституційному рівні – суди не стали дієвим та ефективним інститутом захисту прав людини; законодавчий орган не позбувся ознак сповзання до диктатури більшості; Кабінет Міністрів України і надалі функціонує без законодавчого забезпечення власної діяльності; система повноважень у трикутнику Президент – Верховна Рада – Уряд є незбалансованою, насиченою ризиками потенційних

політичних конфліктів; правоохоронні органи і прокуратура й досі несуть у собі відбиток радянської репресивно-каральної системи, бо їх не перетворено на органи правопорядку відповідно до європейських стандартів; низка соціальних прав і гарантій залишаються декларованими і не забезпеченими механізмом юридичного захисту; нерегульовано механізм безперервного функціонування Конституційного Суду України; не запроваджено реальне місцеве самоврядування; не здійснено адміністративно-територіальної реформи. Підсумовуючи це, Президент України зазначив, що **проблема вдосконалення Конституції аж ніяк не знімається з порядку денного.**

За ініціативою Президента України 3 серпня 2006 року ним, а також Головою Верховної Ради України, Прем'єр-міністром України та представниками чотирьох парламентських фракцій було підписано Універсал національної єдності. Відповідно до пункту 3 Плану дій національної єдності, влада домовилася: спираючись на встановлену чинною Конституцією України організацію державної влади, продовжити удосконалення конституційного регулювання суспільних відносин в Україні, створити збалансовану систему "стримувань і противаг" між Президентом України, Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України, відновити дієздатність Конституційного Суду України.

2 листопада 2006 року Президентом України було видано Указ «Про утворення комісії з опрацювання пропозицій щодо внесення змін до Конституції України та підготовки законопроектів, спрямованих на їх реалізацію» № 962/2006. Цим Указом із метою забезпечення системного та комплексного опрацювання пропозицій з удосконалення конституційного регулювання суспільних відносин в Україні, створення збалансованої системи стримувань і противаг, як це проголошено Універсалом національної єдності, опрацювання пропозицій щодо внесення змін до Конституції України та підготовки проектів законів щодо системного запровадження таких змін, залучення до цієї роботи представників різних політичних сил було, по-перше, утворено при Президентові України Комісію з опрацювання пропозицій щодо внесення змін до Конституції України та підготовки законопроектів, спрямованих на їх реалізацію, по-друге, запропоновано Голові Верховної Ради України, керівникам депутатсь-

ких фракцій у Верховній Раді України, Прем'єр-міністрові України внести пропозиції щодо кандидатур для включення до складу зазначеної Комісії. Проте до кінця 2006 року персонального складу такої Комісії затверджено не було, від Голови Парламенту та керівника Уряду не було надано пропозицій щодо кандидатур до її складу.

У промові з нагоди Дня Свободи 22 листопада Президент України наголошував: «Щоб навести порядок у державі, я ініціюю продовження конституційної реформи. Вона поставить крапку у конфлікті повноважень і зробить ваш демократичний вибір незворотнім. Нам потрібна Конституція свобод, які реально виконуються. І якщо конституційний діалог політиків зайде в глухий кут, я дам можливість людям сказати своє слово».

Аналіз діяльності Президента України протягом 2006 року висвітлює, що Глава держави зі зростаючою інтенсивністю починає говорити про необхідність продовження політичної реформи, її ревізію. Оскільки внесення змін до Конституції України належить до повноважень Верховної Ради України, а в 2006 році було утворено опозиційну по відношенню до глави держави парламентську більшість, Президент України намагається домовитись із різними парламентськими фракціями щодо напрямків наступних конституційних змін. До більш рішучих дій Президент України не вдався – жодного законопроекту про внесення змін до Конституції України згідно зі статтею 154 Конституції України Главою держави до Верховної Ради України подано не було, конституційного подання щодо конституційності Закону-2222 до Конституційного Суду України також не подавалося.

Діяльність Верховної Ради України

Протягом 2006 року нових законопроектів про внесення змін до Конституції України не подавалося й однією третиною народних депутатів України.

Промови Голови новообраної Верховної Ради України як представника парламентської більшості (антикризової коаліції), позиція самої антикризової коаліції дають нам підстави нам стверджувати про наміри Верховної Ради України завершити конституційну реформу в розумінні Закону-2222. Так, як ми знаємо, консти-

туційні зміни були сформульовані у формі двох законопроектів, положення одного з яких на сьогодні вже діючі конституційні норми. **Законопроект про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування № 3207-1 (далі - Законопроект щодо удосконалення системи місцевого самоврядування)**, попередньо схвалений Верховною Радою України 23 грудня 2005 року (перереєстрований у Верховній Раді України V скликання під № 0900) та згідно з конституційною процедурою направлений на розгляд до Конституційного Суду України для отримання висновку щодо його відповідності статтям 157, 158 Конституції України.

У коаліційній угоді Антикризової коаліції у сфері побудови сучасної європейської моделі зафіксовані такі домовленості щодо завершення та удосконалення політичної реформи: 1) оптимізація розподілу повноважень між гілками влади, створення дієвого балансу стримувань і противаг; чітке законодавче визначення статусу, механізмів формування та засад діяльності Президента України, Кабінету Міністрів України (прав та обов'язків Прем'єр-міністра України та інших членів Уряду), Верховної Ради України, законодавче врегулювання процедур здійснення ними повноважень; розвиток парламентаризму і його інституційних основ: партійної системи та удосконалення пропорційної системи виборів до Верховної Ради України та місцевих рад, а також законодавче врегулювання статусу парламентської більшості (коаліції депутатських фракцій) та парламентської опозиції; обмеження недоторканності народних депутатів України; 2) упорядкування та поетапне скорочення необґрунтованих пільг державним службовцям, суддям і депутатам усіх рівнів. 3) реформування вищого та центрального рівня органів виконавчої влади, створення нової моделі публічної адміністрації, демократизація влади, наближення її до потреб і запитів кожного громадянина. Реформування адміністративно-територіального устрою на принципах економічної доцільності та соціальної необхідності. Посилення ролі місцевого самоврядування. Реформування системи місцевої влади на принципах децентралізації і субсидіарності та приведення її у відповідність до загальноприйнятих європейських принципів, закладених у Європейській Хартії місцевого самоврядування,

ратифікована Верховною Радою України. Доопрацювання із врахуванням вищевикладеного попередньо схваленого Верховною Радою України проекту Закону України “Про внесення змін до Конституції щодо удосконалення системи місцевого самоврядування” (№ 3207-1) та остаточне схвалення його із визначенням дати набрання чинності з 1 січня 2007 року.

Проте слід констатувати, що станом на 1 січня 2007 року не відбулося остаточного схвалення такого Закону про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування. Об’єктивною перешкодою для цього була відсутність необхідного висновку Конституційного Суду України, який фактично розпочав роботу лише з вересня 2006 року.

З огляду на анонсування парламентською більшістю намірів щодо прийняття Законопроекту № 0900 вважаємо за необхідне висловити свої змістовні застереження до нього. Оскільки, на наш погляд, прийняття Законопроекту № 0900 у редакції, яка існує на кінець 2006 року, призведе до багатьох негативних наслідків. На сьогодні цілком очевидно, що конституційні зміни від 8 грудня 2004 року були помилковим кроком у процесі державотворення нашої країни - негативні наслідки цих змін постійно проявлялися протягом 2006 року та з упевненістю можна прогнозувати, що будуть проявлятися і в майбутньому.

Законопроект про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування № 0900

Перш за все слід зазначити, що попередньо схвалена 8 грудня 2004 року редакція Законопроекту № 0900 здебільшого була спрямована саме на створення умов для розвитку місцевого самоврядування, сьогоднішня ж його редакція приховує незрівнянно більше загроз і негативу, ніж позитиву.

На жаль, протягом 2005-2006 р.р. автори Законопроекту № 0900 і влада загалом, не презентували суспільству цілісного бачення системи публічного урядування на місцевому та регіональному рівні. Хотілося б, щоб нарешті змінам до Конституції передувало ухвалення чи Главою держави, чи Урядом, чи Парламентом Концепції реформування публічної адміністрації, тобто визначення ба-

жаної моделі організації публічної влади та шляхів її досягнення, а також було зроблено фахову оцінку наслідків запропонованого суспільству варіанту реформування. На сьогодні, слід констатувати практично повне виключення відповідними владними інституціями з цього процесу громадянського суспільства, ігнорування громадянської думки та намагання використати процес внесення конституційних змін у власних політичних цілях.

Розглянемо більш детально Законопроект № 0900.

Так, Законопроект фактично запроваджує регіональне самоврядування: передбачається утворення виконавчих органів обласних рад, до яких має перейти більшість повноважень сьогоднішніх місцевих державних адміністрацій, у тому числі щодо підготовки та виконання обласних бюджетів. При цьому, питання співвідношення місцевого та регіонального самоврядування залишаються без відповіді.

Також передбачається ліквідація районних державних адміністрацій протягом двох місяців.

Законопроект № 0900 не розмежовує підходи щодо формування представницьких органів територіальних громад, з одного боку, та обласних рад, з іншого, з одночасним запровадженням потужних суб'єктів публічної влади на обласному рівні при відсутності суттєвого адміністративно-правового нагляду з боку держави.

У Законопроекті передбачається посилення обласних і районних рад та не врегульовується коло повноважень органів місцевого самоврядування, які уособлюють первинний суб'єкт – територіальну громаду.

Найбільша новела Законопроекту – запровадження округів, що утворюються на основі добровільного об'єднання жителів кількох населених пунктів у адміністративно-територіальну одиницю.

Законопроектом пропонується кількісне скорочення повноважень місцевих державних адміністрацій (з шести до двох) та їх обмеження «здійсненням контролю за додержанням законів місцевими органами виконавчої влади, підпорядкованими центральним органам виконавчої влади» і «здійсненням взаємодії місцевих органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування». При цьому встановлюється, що місцеві державні адміністрації здійснюють також «інші повноваження».

Ми вважаємо, що головним негативним для суспільства наслідком прийняття Законопроекту № 0900 буде неспроможність держави забезпечити якісне і рівне надання публічних послуг усім громадянам України.

Наш негативний висновок щодо Законопроекту № 0900 ґрунтується на таких аргументах:

1. Залишення невідповідності Європейській Хартії місцевого самоврядування положень частини першої статті 140 Конституції України щодо визначення місцевого самоврядування не лише через «право», а й через «спроможність».

Так, автори Законопроекту № 0900 не привели у відповідність до Європейської Хартії місцевого самоврядування норму частини першої статті 140 чинної Конституції України. Хартія визначає місцеве самоврядування не тільки «правом», але і «спроможністю» територіальної громади вирішувати питання місцевого значення. З огляду на соціально-економічні реалії для України визначення місцевого самоврядування й як спроможність вирішувати питання місцевого значення має концептуальне значення та в подальшому повинно було б відобразитися в усьому законодавчому регулюванні питань місцевого самоврядування. Відсутність такої зміни до Конституції є незрозумілою, адже досі саме декларативність права на місцеве самоврядування у тексті Основного Закону України була однією з перепон до реформування базового рівня місцевого самоврядування та укрупнення громад.

2. Відсутність цілісного бачення системи місцевого самоврядування.

Так, наявна суперечливість положень законопроекту № 0900 у питанні запровадження регіонального самоврядування. Редакція Законопроекту частини другої статті 140 Конституції України передбачає, що місцеве самоврядування здійснюється «в межах адміністративно-територіальних одиниць». Завдяки стійкій позитивістській правовій традиції в Україні, яка не вибачає нечітких формулювань, тим більше в Конституції, вийде, що місцеве самоврядування буде здійснюватись у областях та районах, які також складають систему адміністративно-територіального устрою. Отже, Законопроект № 0900 залишає питання співвідношення місцевого

та регіонального самоврядування без відповіді. При цьому, Законопроект фактично запроваджує регіональне самоврядування, тим що передбачається утворення виконавчих органів обласних рад, до яких мають перейти більшість повноважень сьгоднішніх місцевих державних адміністрацій, в тому числі щодо підготовки та виконання обласних бюджетів.

Також Законопроект не розмежує підходи щодо формування представницьких органів територіальних громад, з одного боку, та обласних рад, з іншого, з одночасним запровадженням потужних суб'єктів публічної влади на обласному рівні при відсутності суттєвого адміністративно-правового нагляду з боку держави. Залишення порядку формування обласних рад шляхом обрання безпосередньо громадянами України при їх нових повноваженнях буде призводити до практично неконтрольованих їх можливостей щодо громад і районів. Це негативно позначиться на громадах, більшість яких сьгодні взагалі не представлені в обласних радах. На наш погляд, доцільним є запровадження непрямих виборів до рад областей (районів) з метою гарантування представництва інтересів кожної громади у обласній (районній) раді.

Не зроблено у Законопроекті й якісного розмежування та співвідношення компетенції суб'єктів місцевого самоврядування та обласних рад. Передбачене у Законопроекті № 0900 посилення обласних (районних) рад автоматично обмежуватиме коло повноважень органів місцевого самоврядування, які уособлюють первинний суб'єкт – територіальну громаду. У даному контексті місцеве самоврядування базового рівня приречене на стагнацію й утискання особливо обласними органами влади. Загострювати цю ситуацію буде обрана на сьгодні пропорційна система виборів обласних рад. При кардинально відмінних політичних уподобаннях різних частин України це може призводити до дестабілізації ситуації в Україні внаслідок проявів сепаратизму. Так, вже теперішній уряд може отримати серйозні проблеми у відносинах із центральними та західними областями України, якщо обласні ради отримають повну владу в свої руки. **Отже, фактичне запровадження регіонального самоврядування в сучасних умовах України не лише перешкожатиме становленню місцевого самоврядування, але й загрожуватиме цілісності нашої держави.**

3. Запровадження округів без чіткого врегулювання їх статусу.

Нечітке врегулювання статусу «округів» у майбутньому може призвести до виникнення численних спорів. Може з'явиться проблема так званої «матрьошки», оскільки Законопроект № 0900 не містить жодної згадки щодо статусу представницьких органів округів та їх співвідношення із представницькими органами сіл, селищ, міст, що будуть об'єднані округом. Лише добровільна форма утворення округів не дасть можливості гарантувати рівну номенклатуру і якість публічних послуг усім громадянам України, незалежно від місця проживання.

4. Необґрунтоване обмеження повноважень місцевих державних адміністрацій.

Суттєве обмеження повноважень місцевих державних адміністрацій без закріплення за ними нагляду за законністю актів органів місцевого самоврядування послабить вплив центрального уряду на регіони, що може призвести і до правового хаосу. При нинішніх проблемах на центральному рівні це додаткова загроза існування держави як такої.

1.3. КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

Діяльність Конституційного Суду України у 2005 році.

Протягом 2005 року Конституційний Суд України ухвалив дев'ять рішень та надав один висновок щодо законопроекту про внесення змін до Конституції України.

Так, Суд розглянув:

1) п'ять конституційних подань народних депутатів України, які стосувалися неконституційності положень Земельного кодексу України, трьох законів України та одного Указу Президента України;

2) одне конституційне подання Верховного Суду України, у якому порушувалися питання як конституційності положень Закону України, так і необхідності надання офіційного тлумачення положень Закону України;

3) чотири конституційні подання (зокрема, обласної державної адміністрації та обласної ради, а також двох народних депутатів України) щодо офіційного тлумачення положень Конституції України та трьох законів України;

4) два конституційні звернення (зокрема, юридичної особи та громадян України) щодо офіційного тлумачення положень Конституції України та двох законів України;

5) один проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» (№ 3207-1) за зверненням Верховної Ради України.

У результаті було:

1) визнано неконституційними окремі положення трьох законів України, «Перехідних положень» Земельного кодексу України та Указу Президента України;

2) надано офіційне тлумачення окремих положень Конституції України (зокрема, частин другої - четвертої статті 5, а також пункту 10 частини першої статті 106 у взаємозв'язку з частинами першою, другою, четвертою статті 118, частиною третьою статті 133 та частиною другою статті 140) та окремих положень шести законів України;

3) надано позитивний висновок щодо проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» (№ 3207-1).

Цікавими з точки зору конституційного права, на наш погляд, є два рішення Конституційного Суду України.

Зокрема, 5 жовтня 2005 року було прийнято Рішення Конституційного Суду України у справі про управління нафтовою галуззю⁷, яким було визнано такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення Указу Президента України “Про заходи щодо підвищення ефективності управління нафтовою галуззю” від 16 липня 2004 року N 814 (із змінами, внесеними згідно з Указом Президента України від 14 вересня 2004 року N 1087) у частині надання вказівки (доручення) Кабінету Міністрів України вирішити до 30 вересня 2004 року питання про передачу як внеску держави до статутного фонду Національної акціонерної компанії “Нафтогаз України” належних державі пакетів акцій акціонерного товариства “Укртат-

⁷ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 52 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень Указу Президента України “Про заходи щодо підвищення ефективності управління нафтовою галуззю” від 16 липня 2004 року N 814 (справа про управління нафтовою галуззю) від 5 жовтня 2005 року N 7-рп/2005.

нафта” та відкритого акціонерного товариства “Нафтопереробний комплекс “Галичина”.

Висновок щодо неконституційності надання Президентом України вказівки (доручення) Уряду з питань управління об’єктами державного майна шляхом видання відповідного Указу був зроблений Конституційним Судом України на підставі аналізу положень частини третьої статті 106, частин другої, третьої статті 113, пунктів 5 та 10 статті 116 Конституції України. Зокрема, Конституційним Судом України в абзаці четвертому пункту 4 мотивувальної частини цього рішення було сформульовано важливу, на наш погляд, правову позицію: «Президент України у виданих ним актах може формулювати адресовані Кабінету Міністрів України відповідні вказівки (доручення), які мають надаватися главою держави лише в межах його конституційних повноважень. При цьому Президент України не може змінювати визначені Конституцією України функції Кабінету Міністрів України, в тому числі функцію управління об’єктами державної власності, а також підняти вищий орган у системі органів виконавчої влади у здійсненні його функцій». Виходячи з цієї позиції, Конституційний Суд України констатував, що Президент України, видаючи Указ, фактично здійснив управління конкретним об’єктом державного майна (пакетами акцій, що належать державі) і тим самим втрутився в управління об’єктами державної власності, що є компетенцією Кабінету Міністрів України.

Слід зазначити, що розглядуване Конституційним Судом України у цій справі питання набуло своєї актуальності за умов зміни політичної ситуації у державі, коли в 2006 році Кабінет Міністрів України та Президент України стали належати до різних політичних сил. За умови такої політичної ситуації істотніше відчувається необхідність чіткого врегулювання механізмів взаємовідносин глави держави з Урядом.

На наш погляд, зміна Конституції України фактично не вплинула на конституційне регулювання взаємовідносин Президента України та Кабінету Міністрів України у цьому аспекті. Слід зазначити, що після конституційних змін відповідно до частини третьої статті 113 Конституції України Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується не актами Президента України (як було

до 2006 року), а указами Президента України. Виходячи з цього, Президент України у виданих ним указах може формулювати адресовані Кабінету Міністрів України відповідні вказівки (доручення), які мають надаватися главою держави лише в межах його конституційних повноважень. При цьому Президент України не може змінювати визначені Конституцією України функції Кабінету Міністрів України, в тому числі функцію управління об'єктами державної власності, а також підняти вищий орган у системі органів виконавчої влади у здійсненні його функцій.

Другим цікавим рішенням є **Рішення Конституційного Суду України** у справі за конституційним поданням 60 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини першої статті 103 Конституції України в контексті положень її статей 5, 156 та за конституційним зверненням громадян Галайчука Вадима Сергійовича, Подгорної Вікторії Валентинівни, Кислої Тетяни Володимирівни про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої, четвертої статті 5 Конституції України від **5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005 (справа про здійснення влади народом)**.

Розглядуване рішення є вкрай важливим для України, оскільки, на наш погляд, це перший документ безпосередньо присвячений правам народу як особливого суб'єкта конституційного права. Слід зазначити, що практична необхідність розгляду Конституційним Судом України питань здійснення влади народом була зумовлена подіями кінця 2004 року, що відбулися в Україні під час президентських виборів та отримали назву «помаранчева революція», а також проведенням конституційної реформи. Отже, фактично сам народ змусив Конституційний Суд України приділити увагу цим питанням. Розглянемо це рішення більш детально.

Так, народні депутати України звернулися до Конституційного Суду України з клопотанням про офіційне тлумачення положень частини першої статті 103 Конституції України в контексті положень її статей 5, 156, а саме з питанням, чи не призведе введення іншого порядку обрання Президента України до зміни конституційного ладу України та до обмеження права народу здійснювати свою владу безпосередньо. На жаль, Конституційний Суд України ухилився від надання офіційної відповіді на це питання

на підставі відсутності на момент прийняття рішення практичної необхідності в офіційному тлумаченні вказаних конституційних положень, оскільки Верховна Рада України 8 грудня 2004 року прийняла Закон України “Про внесення змін до Конституції України” N 2222-IV, яким залишила порядок обрання Президента України, встановлений частиною першою статті 103 чинної Конституції України, без змін. На наш погляд, Конституційний Суд України штучно ухилився від вирішення цього питання, оскільки практична необхідність надання офіційного тлумачення вказаних положень була доведена народними депутатами України та існує до цього часу. Вирішення цього питання Конституційним Судом України у жовтні 2005 року з огляду на намагання влади продовжити конституційну реформу, на наш погляд, завчасно зняло б відповідні спори між вищими органами влади, які, в свою чергу, негативно впливають на їх співпрацю.

Громадяни Галайчук В.С., Подгорна В.В., Кисла Т.В. звернулися до Конституційного Суду України з клопотанням про офіційне тлумачення окремих положень Конституції України, якими гарантовано реалізацію та захист конституційних прав і свобод людини і громадянина в Україні, зокрема словосполучення “носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ”. Згідно з Конституцією України “народ здійснює владу безпосередньо”, що, на думку заявників, унеможлиблює посягання на державну владу з його боку. Оскільки народ є джерелом формування будь-яких органів державної влади, він не може узурпувати державну владу, про що йдеться в частині четвертій статті 5 Конституції України.

При розгляді цього питання Конституційний Суд України виходив з таких правових позицій:

- положення “носієм суверенітету... є народ” закріплює принцип народного суверенітету, згідно з яким влада Українського народу є первинною, єдиною і невідчужуваною, тобто органи державної влади та органи місцевого самоврядування здійснюють владу в Україні, що походить від народу (абзац третій підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини);

- Здійснення народного волевиявлення у зазначених формах безпосередньої демократії (через вибори, референдум та інші форми

безпосередньої демократії (стаття 69) (зокрема вибори народних депутатів України, Президента України, депутатів представницьких органів місцевого самоврядування, сільських, селищних, міських голів, всеукраїнський та місцеві референдуми) є реалізацією народом своєї влади шляхом затвердження відповідних рішень (законів) і формування органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні (абзаци другий та третій підпункту 4.2 пункту 4 мотивувальної частини);

- Конституція України, закріплюючи конституційний лад, не містить визначення цього поняття (речення друге абзацу першого підпункту 4.3 пункту 4 мотивувальної частини);

- При прийнятті 28 червня 1996 року Конституції України суверенна воля народу була опосередкована Верховною Радою України (речення друге абзацу третього підпункту 4.3 пункту 4 мотивувальної частини);

- Узурпація означає, зокрема, привласнення державою, її органами або посадовими особами права, яке передусім належить народові, вносити зміни до Конституції України у спосіб, який порушує порядок, визначений розділом XIII чинного Основного Закону України, в тому числі усунення народу від реалізації його права визначати і змінювати конституційний лад в Україні. Тому будь-які дії держави, її органів або посадових осіб, що призводять до узурпації права визначати і змінювати конституційний лад в Україні, яке належить виключно народові, є неконституційними і незаконними (речення друге підпункту 4.4 пункту 4 мотивувальної частини). Гарантією недопущення узурпації державної влади є, зокрема, закріплені Конституцією України принципи здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову (частина перша статті 6) та положення, згідно з яким органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (речення перше абзацу другого підпункту 4.5 пункту 4 мотивувальної частини).

Виходячи з цих правових позицій, Конституційний Суд України надав такі офіційні тлумачення:

1. Положення частини другої статті 5 Конституції України

“носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ” треба розуміти так, що в Україні вся влада належить народові. Влада народу є первинною, єдиною і невідчужуваною та здійснюється народом шляхом вільного волевиявлення через вибори, референдум, інші форми безпосередньої демократії у порядку, визначеному Конституцією та законами України, через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, сформовані відповідно до Конституції та законів України. Результати народного волевиявлення у визначених Конституцією та законами України формах безпосередньої демократії є обов’язковими.

2. Положення частини третьої статті 5 Конституції України “право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами” треба розуміти так, що тільки народ має право безпосередньо шляхом всеукраїнського референдуму визначати конституційний лад в Україні, який закріплюється Конституцією України, а також змінювати конституційний лад внесенням змін до Основного Закону України в порядку, встановленому його розділом XIII. Належне виключно народові право визначати і змінювати конституційний лад в Україні не може бути привласнене у будь-який спосіб державою, її органами або посадовими особами.

3. Положення частини четвертої статті 5 Конституції України “ніхто не може узурпувати державну владу” треба розуміти як заборону захоплення державної влади шляхом насилля або в інший неконституційний чи незаконний спосіб органами державної влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, громадянами чи їх об’єднаннями.

Підсумовуючи огляд цього рішення Конституційного Суду України, хочемо ще раз підкреслити його значимість для становлення України як правової держави та наголосити, що поява його, не в останню чергу, зумовлена Помаранчевою революцією.

Виходячи з викладеного огляду діяльності Конституційного Суду України, можна зазначити, що вона у цей період не була результативною й це пояснюється об’єктивними обставинами. Конституційний Суд України працював неповний рік та в неповному складі – не було призначено чотирьох суддів з необхідних за Кон-

ституцією України 18 (отже, Суд працював у складі 14 суддів), а з середини жовтня взагалі зупинив свою роботу.

Так, 18 жовтня 2005 року було прийнято рішення Конституційного Суду України про припинення повноважень дев'яти суддів Конституційного Суду України у зв'язку з закінченням строку, на який їх було призначено. Нові ж судді Конституційного Суду України змогли приступити до виконання своїх обов'язків лише 4 серпня 2006 року після складення ними присяги на пленарному засіданні Верховної Ради України відповідно до статті 17 Закону України «Про Конституційний Суд України». Зазначене спричинило зупинення діяльності Конституційного Суду України з 18 жовтня 2005 року по 4 серпня 2006 року, оскільки відповідно до статті 51 Закону України «Про Конституційний Суд України» рішення Конституційного Суду України приймаються та його висновки даються на пленарному засіданні, якщо за них проголосувало не менше десяти суддів Конституційного Суду України за умов присутності дванадцяти суддів. Розглянемо це питання більш детально.

Виключення Конституційного Суду України з механізму державної влади з 18 жовтня 2005 року по 4 серпня 2006 року.

Штучно Верховною Радою України Конституційний Суд України було виключено з механізму державної влади майже на дев'ять місяців, що недопустимо у правовій державі, якою себе проголосила Україна у статті 1 Конституції України. Слід відмітити, що у цей період в Україні проходили чергові парламентські вибори. Під час проведення виборчої кампанії порушувалося право доступу до такої важливої складової судової системи України, як єдиний орган конституційної юрисдикції – Конституційний Суд України.

Восени 2005 року у Конституційному Суді стало менше суддів, ніж потрібно для розгляду справ: 18 жовтня закінчився дев'ятирічний строк повноважень половини складу Конституційного Суду, а ще до цього було припинено повноваження чотирьох суддів. Таким чином, у Конституційному Суді залишилось лише п'ять суддів з вісімнадцяти, що не дозволяло йому вирішувати справи. За законом, пленарне засідання Конституційного Суду є

повноважним, якщо на ньому присутні не менше дванадцяти суддів.

Відновити дієздатність Конституційного Суду мали Президент, Верховна Рада та з'їзд суддів України, які, згідно з Конституцією, призначають по шість суддів Конституційного Суду. Для призначення суддів Президентом та Верховною Радою закон встановив місячний строк, а з'їздом суддів – тримісячний строк із дня припинення повноважень попередніх суддів.

Закон України «Про Конституційний Суд України» у редакції від 16 жовтня 1996 року передбачав, що кожен суддя, незалежно від того, ким він призначений, вступає на посаду з дня складання присяги на пленарному засіданні Верховної Ради України, не пізніше ніж через місяць після його призначення на посаду (стаття 17).

У листопаді 2005 року було призначено 14 осіб з 18 необхідних відповідно до Конституції України (частина перша статті 148). У тому числі, 3 листопада 2005 року з'їзд суддів України призначив суддями Конституційного Суду України В'ячеслава Джуна, Анатолія Дідківського, Івана Домбровського, Ярославу Мачужак і Василя Бринцева. З'їзд суддів також підтвердив призначення на посаду судді Конституційного Суду А.Стрижака⁸. 14 листопада 2005 року Президент України призначив Дмитра Лілака, Володимира Кампа й Віктора Шишкіна.

Однак судді, призначені за квотами Президента України і з'їзду суддів України, не були допущені до присяги упродовж 8-ї сесії Верховної Ради України IV скликання. Крім цього, протягом цієї ж сесії єдиний орган законодавчої влади неодноразово відмовлявся призначати суддів Конституційного Суду України за своєю квотою. У країні склалася специфічна політична ситуація: представники деяких політичних сил побоювалися скасування Конституційним Судом Закону «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року ще до того, як він набере чинності у повному обсязі. Для цих політичних сил недієздатність Конституційного Суду була вигідною, оскільки конституційна реформа, проведена зазна-

⁸ А.Стрижака було призначено суддею Конституційного Суду за рік перед цим - на VI з'їзді суддів 27 грудня 2004 року), проте він так і не зміг скласти присягу на засіданні Верховної Ради через блокування парламентської трибуни представниками фракцій «Наша Україна» і Блоку Юлії Тимошенко.

ченим Законом, зміщувала центр прийняття багатьох рішень від Президента до Верховної Ради і Уряду.

Верховна Рада України не зважила на численні звернення Президента України В.Ющенка, відповідний заклик Парламентської асамблеї Ради Європи, а також протести громадськості та де-факто заблокувала роботу єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні.

Зокрема, Президент України зазначав з цього приводу, що, на його переконання, той факт, що Верховна Рада України, яка попри норми законодавства та звернення глави держави, до цього часу не поставила у свій робочий графік складення присяги суддями Конституційного Суду України, тим самим підриває авторитет вищого законодавчого органу, даючи суспільству підстави вбачати в цьому політичний підтекст. «У зв'язку з тим, що й досі судді Конституційного Суду України не склали присяги, виникла неприйнятна політична і юридична ситуація, унікальна в світовій державній практиці, – йдеться у зверненні В.Ющенка. – Ця ситуація сприяє укоріненню в суспільстві неповаги до влади, поширенню відчуття її нездатності здійснювати управління державними справами».

Президент України також зазначив, що Конституційний Суд України є одним із ключових чинників у створенні реальної традиції верховенства права в нашій державі. Тому недієздатність цього державного органу спричиняє проблеми у забезпеченні прав і свобод людини і громадянина. Глава держави нагадав, що, згідно зі статтею 19 Конституції України, державні органи та їх посадові особи зобов'язані діяти на підставі, у межах повноважень та у спосіб, передбачений Конституцією і законами України. «У цьому контексті необхідно розглядати той факт, що Верховна Рада України зобов'язана приводити до присяги суддів Конституційного Суду України», – йшлося у зверненні.

«Як гарант додержання Конституції України наполягаю на необхідності забезпечення складення присяги новопризначеними суддями Конституційного Суду України відповідно до статті 17 Закону України «Про Конституційний Суд України», – наголосив Президент України⁹.

⁹ Ющенко вимагає від парламенту негайно виконати норми Конституції щодо Конституційного Суду. Українське незалежне інформаційне агентство // <http://www.unian.net/ukr/news/print-92595.html>.

Свою стурбованість із приводу ситуації з Конституційним Судом неодноразово висловлювала Парламентська Асамблея Ради Європи (далі – ПАРЄ). Ще напередодні виникнення кризи з Конституційним Судом у **Резолюції №1466 про виконання обов’язків та зобов’язань Україною від 5 жовтня 2005 року** ПАРЄ передбачила можливі проблеми і закликала органи влади України *«забезпечити оновлення складу Конституційного Суду без необґрунтованого зволікання після того, як сплине термін повноважень суддів»* (пункт 13.2 Резолюції). У доповіді Ганне Северинсен і Ренате Вольвенд, яка передувала ухваленню Резолюції, висловлюлася стурбованість із приводу можливого свідомого непризначення і блокування присяги та наголошувалося, що *«правосуддя не повинно ставати заручником політичних інтересів»*.

Друге попередження від ПАРЄ містилося у заяві від 15 грудня 2005 грудня, у якій сказано, що конституційна юстиція в Україні стала *«заручницею політичних інтересів»*. У зв’язку з цим ПАРЄ закликала Верховну Раду України та її тодішнього Голову В.Литвина виконати конституційний обов’язок та оновити склад Конституційного Суду України без усіляких подальших зволікань.

У наступній заяві ПАРЄ від 24 січня 2006 року про неприйнятне зволікання з формуванням складу Конституційного Суду України висловлювалося глибоке розчарування щодо того, що заклики міжнародної спільноти не було взято до уваги. Також у заяві зазначалося, що *«подальше зволікання з цього питання ставить під загрозу конституційний порядок країни та позбавляє українських громадян ефективного механізму захисту їхніх прав і свобод»*.

У своїй декларації від 16 грудня 2005 року, Венеціанська Комісія висловила свою стурбованість (до якої приєднався Конституційний Суд Литви, що головував на Конференції європейських конституційних суддів) з приводу зупинення процесу призначення нових суддів до Конституційного Суду України та закликала «органи влади України та особливо український парламент швидко зробити необхідні кроки для відновлення складу Конституційного Суду України». У декларації відзначалось, що «у країнах, де його було створено, конституційний суд є інституцією надзвичайної важливості для забезпечення функціонування різних державних органів у конституційних межах. Вони [конституційні суди]

мають ключову функцію гарантування дотримання основоположних принципів демократії, захисту прав людини та верховенства права, котрі також є основними стандартами Ради Європи, членом якої є Україна». Конституційний обов'язок забезпечити безперервність та стабільність роботи Суду лежить на державних органах, що беруть участь у процедурі формування його складу. Отже, вони мають вжити відповідних заходів для відновлення функціонування «єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні» (стаття 147 Конституції).

Критикували парламент за бездіяльність щодо формування Конституційного Суду і численні громадські організації. Зокрема, наприкінці грудня 2005 року зі зверненням до Голови Верховної Ради та голів депутатських груп і фракцій зверталась Українська Гельсінська спілка з прав людини з вимогою *«негайно прийняти присягу суддів Конституційного Суду, які раніше були призначені Президентом України та з'їздом суддів України, та провести обрання суддів до Конституційного Суду України Верховною Радою України»*. У січні 2006 року свою заяву оприлюднила Фондація сприяння правосуддю: вона назвала ситуацію в країні *«конституційною кризою»* і вкотре закликала Верховну Раду *«вивести це питання з політичного поля в суто правове і здійснити призначення суддів відповідно до норм українського законодавства»*. У червні 2006 року оприлюднив свою «заяву-ультиматум» Громадський комітет національної безпеки: *«якщо до 20 червня 2006 року Верховна Рада України не розблокує роботу Конституційного Суду України, 21 червня Громадський Комітет Національної Безпеки України звернеться до Європейського Союзу з проханням розглянути політичну ситуацію в Україні»*.

Слід також зазначити, що у Печерський районний суд міста Києва подавали позов адвокати О. Резніков, С. Власенко і І.Сидоров, які просили суд зобов'язати Верховну Раду України прийняти присягу призначених з'їздом суддів України і Президентом України суддів Конституційного Суду України.

На жаль, ситуація в Парламенті негативно позначилася на законності формування складу Конституційного Суду України. Насамперед, штучно було створено проблему із запізною присягою суддів, призначених Президентом України та з'їздом суддів

України. Законом на прийняття присяги суддями Конституційного Суду України відводився місячний термін. Проте призначені Президентом України та обрані з'їздом суддів України судді Конституційного Суду України не мали можливості прийняти присяги протягом цього терміну. Виникали питання: чи є сенс Парламенту приводити їх до присяги, якщо вже давно сплив час, відведений для цього Законом? Якщо ця процедура відбудеться після визначення Верховною Радою України за своєю квотою, легітимно призначеними стануть лише судді Конституційного Суду України від Парламенту. Що також не має сенсу, оскільки разом із п'ятьма суддями, які залишалися в Конституційному Суді України, вони будуть не спроможні приймати рішення. Як вихід із цієї ситуації пропонувалося главі держави швидко видати нові укази, якими перепризначити суддів за своєю квотою бодай за хвилину до складання ними присяги і ввести процедуру в правове поле. Проте представники суддівського корпусу суто технічно не здатні оперативно провести позачерговий з'їзд. Тим більше, що торік, у листопаді, вони вже відмовилися від повторного перепризначення судді Конституційного Суду України Андрія Стрижака, мотивуючи це відсутністю повноважень для ревізування рішень попереднього з'їзду суддів України.

Діяльність Конституційного Суду було розблоковано після підписання сторонами переговорного процесу – Президентом, Головою Верховної Ради, тодішнім Прем'єр-міністром і представниками більшості парламентських фракцій – *Універсалу національної єдності*, у якому серед першочергових завдань передбачили відновлення дієздатності Конституційного Суду.

Щоб усунути формальні перешкоди для приведення суддів до присяги, 3 серпня 2006 року Верховна Рада прийняла Закон «Про внесення змін до статті 17 Закону України «Про Конституційний Суд України». Змінами закріплювалося, що суддя Конституційного Суду складає присягу на засіданні Верховної Ради, яке проводиться за участю Президента, Прем'єр-міністра, Голови Верховного Суду або осіб, які виконують їх повноваження. Законом також скасовано місячний строк для приведення суддів до присяги. Доцільність такого кроку викликає сумнів, оскільки, по-перше, внесені зміни не мають зворотної сили, отже, жодним

чином не розв'язував проблеми щодо суддів, яких не допустили до складання присяги у законний період часу, по-друге, відсутність будь-якого терміну для складання присяги суддею Конституційного Суду України після його призначення може негативно позначитися при майбутній ротації суддів Конституційного Суду України.

Наступного дня Верховна Рада врешті-решт призначила суддів за своєю квотою – А.Головіна, М.Колоса, М.Маркуш, В.Овчаренко та П.Стецюка. І лише після цього відбулося довгоочікуване приведення усіх тринадцяти суддів Конституційного Суду до присяги. Водночас Верховна Рада ухвалила Закон «Про внесення зміни до розділу IV “Прикінцеві та перехідні положення” Закону України «Про Конституційний Суд України», яким заборонила Конституційному Суду переглядати конституційну реформу. За Закон проголосувало 274 депутати із присутніх 307.

Ухвалений закон викликав шквал критики. Наприклад, на переконання федерального судді США Б.Футей, він не відповідає Конституції України, оскільки нею чітко визначені повноваження Конституційного Суду, які не можуть бути обмежені законом, що фактично спробувала зробити Верховна Рада¹⁰. Однак офіційний висновок із цього приводу може дати лише сам Конституційний Суд. Подання щодо неконституційності закону, що забороняє Конституційному Суду переглядати зміни до Конституції, надійшло до Конституційного Суду від 47 народних депутатів і було зареєстроване 20 вересня 2006 року. На момент підготовки цього матеріалу подання розглядається Конституційним Судом.

Зважаючи на викладений практичний досвід України у державотворенні, на наш погляд, з метою забезпечення та гарантування стабільного функціонування Конституційного Суду України у законодавство необхідно внести відповідні зміни:

1. Зробити процедуру прийняття присяги суддями Конституційного Суду України у Законі України «Про Конституційний Суд України» більш незалежною від діяльності державних органів інших гілок влади. До цього пропонується, наприклад, встановити, що суддя Конституційного Суду України складає присягу в залі засідань Конституційного Суду України за участю Президента Украї-

¹⁰ Футей Б. Конституційний Суд мав би переглянути реформу // Газета по-українськи. – 2006. - №244.

ни, суддів Конституційного Суду України, а також Прем'єр-міністра України, Голови Верховного Суду України або осіб, які виконують їх повноваження. Можливий інший варіант – встановлення письмової форми складання присяги суддею Конституційного Суду України.

2. Удосконалити порядок формування Конституційного Суду України шляхом створення можливості виходу з ситуації, коли конституційно уповноважений орган не здійснив призначення (або обрання) нових суддів Конституційного Суду України. Пропонується передбачити у Конституції України автоматичне передання повноважень із призначення суддів Конституційного Суду України від органу, який був первинно уповноважений призначити суддю та не здійснив у законодавчо встановлений термін такого призначення, – до інших уповноважених органів. Такі зміни можливі лише на рівні Конституції України, оскільки порядок формування Конституційного Суду України встановлено у Конституції України. Інший можливий варіант запобігання блокуванню діяльності Конституційного Суду України та його роботі у неповному складі у випадку не призначення його нових суддів – встановлення положення, згідно з яким суддя Конституційного Суду України виконує свої повноваження до моменту, поки його наступник не вступить на посаду (аналогічні положення існують у законодавстві зарубіжних країн, а саме, у Німеччині, Іспанії, Португалії, Литві та деяких інших).

Факт зупинення роботи єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні є вкрай небезпечною подією та яскраво висвітлює демонстративне нехтування народних депутатів України інтересами держави і суспільства, правами людини і громадянина, а також низький рівень правосвідомості народних обранців.

Наслідки призупинення діяльності Конституційного Суду України.

З серпня 2006 року Конституційний Суд України відновив свою діяльність фактично в оновленому складі – у складі Конституційного Суду України залишилося лише чотири судді, які працювали до цього. У зв'язку з тривалою перервою у діяльності Конституційного Суду України та відновленні його роботи у новому складі відбувалася часткова втрата інституційної пам'яті Суду як орга-

ну державної влади. Так, відбулося оновлення складу працівників Секретаріату Конституційного Суду України (зокрема, Управління правової експертизи), патронатних служб (зокрема, наукових консультантів суддів Конституційного Суду України), а також відбулася певна втрата кваліфікації працівників Секретаріату Конституційного Суду України у зв'язку з призупиненням діяльності Суду.

Все це стало причиною відсутності жодного рішення (висновку) Конституційного Суду України й після відновлення його діяльності у 2006 році.

При цьому, слід зазначити, що чимало конституційних подань та звернень залишаються не розглянутими та їх кількість постійно продовжує зростати. Це призвело та призводить до того, що громадяни, юридичні особи, органи державної влади та місцевого самоврядування своєчасно не отримують відповідних рішень із питань, які вони порушують у своїх клопотаннях.

Виходячи з проаналізованої ситуації, можна констатувати, що наслідки блокування діяльності Конституційного Суду України у 2005-2006 роках будуть проявлятися й надалі, що негативно позначиться на ефективності роботи Конституційного Суду України протягом 2007 року.

Законодавчі ініціативи щодо змін законодавства про Конституційний Суд

На виконання Указу Президента «Про План заходів на 2006 рік щодо вдосконалення судового устрою та забезпечення справедливого судочинства в Україні відповідно до європейських стандартів» від 20 березня 2006 року Міністерство юстиції створило робочу групу для розробки нової редакції закону про Конституційний Суд. Не байдужими до проблем з Конституційним Судом залишилися і деякі народні депутати. З жовтня 2006 року народні депутати М.Яковина, А.Матвієнко і О.Бондар внесли законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про Конституційний Суд України» з метою недопущення в майбутньому повторення ситуації з припиненням функціонування Конституційного Суду. З цією метою вони запропонували, щоб суддя Конституційного Суду, звільнений із посади у разі закінчення строку призначення, досягнення

65 років, відставки чи за власним бажанням, продовжував здійснювати свої повноваження до вступу на посаду судді, призначеного на його місце. Однак, зважаючи на плани Міністерства юстиції розробити комплексний законопроект про Конституційний Суд, ця ініціатива народних депутатів не знайшла достатньої підтримки.

14 листопада 2006 року народний депутат Є.Кушнар'єв вніс проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про Конституційний Суд України». Ним, зокрема, запропоновано відобразити у Законі конституційне повноваження Конституційного Суду щодо надання висновку в справах про відповідність законопроекту стосовно внесення змін до Конституції вимогам статей 157 та 158 Конституції (чомусь раніше законодавець забув це зробити); визначити двомісячний строк для постановлення Конституційним Судом ухвали щодо відкриття чи відмови у відкритті конституційного провадження; визначити форму й зміст звернення Верховної Ради про надання висновку Конституційним Судом щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента в порядку імпичменту.

На думку самих суддів, потребує змін процедура приведення судді Конституційного Суду до присяги. За словами судді Конституційного Суду Д.Лилака, процедура приведення судді до присяги необхідна не тому, що суддя має вступити на посаду, а для того, щоб, усвідомлюючи свою юридичну і моральну відповідальність, перед народом України, він справедливо і неупереджено чинив правосуддя. На думку судді Д.Лилака, найкращим варіантом було б прийняття присяги судьями Конституційного Суду перед народом на урочистому засіданні Конституційного Суду у присутності Президента, Прем'єр-міністра, Голови Верховної Ради, Голови Верховного Суду. Але з моменту призначення до складання присяги суддя повинен мати право виконувати обов'язки судді Конституційного Суду¹¹.

¹¹ Гончар І. В. полушаге от Конституционного Суда [Интервью с судьей Конституционного Суда Украины Д.Лилаком] // Юридическая практика. – 2006. - №11 (429).

1.4. ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

1.4.1. РЕГЛАМЕНТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Навесні 2006 року, за два тижні до виборів, було ухвалено новий Регламент Верховної Ради України¹².

Перш за все, слід відзначити, що текст Регламенту затверджено постановою Верховної Ради України, а не законом України, що, на наш погляд, не відповідає Конституції України. Виходячи з положень частини другої статті 6, частини другої статті 19, пункту 21 частини першої статті 92 Конституції України, Регламент Верховної Ради України, незважаючи на конституційні зміни, повинен прийматися законом України. Конституційний Суд України ще у 1998 році при розгляді справи щодо конституційності Постанови Верховної Ради України «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України» вважав, що після набуття чинності Конституцією України (стаття 160 Конституції України) питання щодо організації і порядку діяльності Верховної Ради України, а також статусу народних депутатів України Верховна Рада України повинна вирішувати виключно законами України (пункт 21 частини першої статті 92), зокрема, законом про регламент Верховної Ради України¹³.

Загалом змістовно новий Регламент Верховної Ради України позитивно відрізняється від попередньої редакції. На основі практики парламентської діяльності протягом останніх років, процедурні положення Регламенту в частині порядку організації сесій Верховної Ради України, ведення засідань, порядку виступів та голосування було удосконалено.

Новелами Регламенту є розширення розділу, присвяченого формуванню та діяльності органів парламенту. Враховуючи конституційні зміни та пропорційну виборчу систему, Регламентом врегульовано порядок формування депутатських фракцій у парламенті, формування коаліції депутатських фракцій. Слід зауважити, що в Регламенті Верховної Ради України окремо не сказано про гарантування прав парламентської опозиції чи про визнання опозиції як окремого суб'єкта конституційного права. З огляду на

¹² Див. Постанову Верховної Ради України від 16 березня 2006 року № 3547-IV.

¹³ Див. абзац другий пункту 6 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 07.12.1998р. № 17-рп/98 у справі про утворення фракцій у Верховній Раді України.

конституційні зміни було оновлено положення розділу щодо порядку призначення чи обрання на посади та звільнення з посад Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України та інших посадових осіб.

Зміни до Регламенту Верховної Ради України, що вносились протягом аналізованого періоду, стосувались процедурних моментів формування парламентських фракцій за результатами виборів та організації коаліції. Так, Постановою¹⁴ Верховної Ради України було змінено положення Регламенту та встановлено, що у разі припинення діяльності коаліції чи укладення нового тексту коаліційної угоди до призначення Верховною Радою України на відповідну посаду кандидатури, запропонованої цією коаліцією, внесена коаліцією пропозиція стосовно відповідної кандидатури не вважається відкликаною, якщо коаліцією в новому складі не прийнято іншого рішення. Крім того, згаданою Постановою визначено, що через чотири дні після приєднання депутатської фракції до коаліції, виходу чи виключення депутатської фракції з коаліції або укладення коаліцією у новому складі нового тексту коаліційної угоди про це повідомляється головоючим на пленарному засіданні та робиться публікація аналогічного змісту.

Іншою Постановою¹⁵ Верховної Ради України було встановлено, що мінімальна кількість народних депутатів України для формування депутатської фракції має становити не менш ніж 15 народних депутатів України.

Важливою зміною було запровадження положення, за яким народний депутат, якого виключено зі складу депутатської фракції, є позафракційним. Водночас було встановлено право позафракційного народного депутата за особистою заявою увійти до складу коаліції чи опозиції. Як зазначалось у підрозділі щодо статусу народного депутата України, на наш погляд, можливість народного депутата України бути членом урядової коаліції суперечить конституційним положенням стосовно імперативного мандату та порядку формування урядової коаліції.

¹⁴ Постанова Верховної Ради України "Про внесення змін до статей 64-66 Регламенту Верховної Ради України" від 3 серпня 2006 року № 74-V.

¹⁵ Постанова Верховної Ради України "Про внесення змін до статей 59, 61 Регламенту Верховної Ради України" від 19 вересня 2006 року № 157-V.

1.4.2. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВИБОРІВ

Наслідки застосування законодавства щодо виборів Президента України у 2004 році.

Законодавство, що врегульовує вибори Президента України особливих змін у післявиборчій період не зазнало.

На думку експертів, Закон України “Про вибори Президента України” в редакції від 18 березня 2004 року, враховуючи проблеми, що виникали в ході його застосування, потребує доопрацювання. Проте законодавцем протягом 2005-2006 років не було внесено жодної зміни до зазначеного Закону. Це пояснюється тимчасовою втратою його актуальності, адже наступні чергові вибори Президента України мають відбутися лише у 2009 році. Можна припустити, що напередодні наступних президентських виборів слід очікувати чергового оновлення виборчого законодавства, з традиційним превалюванням швидкості над професійністю. На жаль, така законотворча практика характерна для українського парламенту, що, у кінцевому рахунку, негативно позначається на якості законодавства України. По можливості треба відходити від неї та переходити до побудови законотворчого процесу на засадах постійного послідовного науково обґрунтованого удосконалення законодавства з врахуванням практики.

Практика застосування законодавства про вибори Президента України дозволила виявити цілий ряд його недоліків, зокрема, недосконалість правової регламентації передвиборної агітації, складні та непрозорі процедури проведення голосування та підрахунку голосів, особливо в частині використання відкріпних посвідчень, неякісність механізмів оскарження дій та бездіяльності суб’єктів виборчого процесу тощо. Аналогічні недоліки виборчого законодавства наявні і в законах, що регулюють вибори народних депутатів України та депутатів місцевих рад, оскільки ці закони ухвалювались в один період та містять схожі положення їх процедурних частин.

Наприклад, формування виборчих дільниць у закордонному виборчому окрузі фактично було неможливим з огляду на вимогу забезпечити пропорційність представництва від партій-учасників виборів. Також багато практичних проблем викликала норма про збереження виборчих бюлетенів та контрольних талонів, виданих

виборчих бюлетенів, у період від початку до кінця голосування у члена дільничної комісії, відповідального за видачу бюлетенів, що де-факто унеможливило проведення голосування за місцем перебування виборців.

Насправді, багато комісій свідомо не виконували окремі положення закону, у тому числі збільшували час, відведений для голосування, оскільки в іншому випадку проведення виборів просто було б неможливим.

Окреслені проблеми виборчого законодавства України потребують комплексного вирішення та фахового підходу. Без послідовного удосконалення виборчого законодавства з обов'язковим врахуванням проблем, що виникли при його реалізації неможливо досягти встановлення процедур, що будуть забезпечувати реалізацію виборчих прав громадян та сприятимуть демократичному формуванню представницької влади.

Оновлення виборчого законодавства протягом 2005-2006 років.

Починаючи з березня 2005 року, активізувались зусилля громадських організацій, незалежних експертів та окремих народних депутатів України щодо пошуку шляхів удосконалення виборчого законодавства та вироблення практичних технологій його належного застосування. Як наслідок, законодавство стосовно виборів народних депутатів України та депутатів міських рад декілька разів змінювалось як напередодні виборчої кампанії, так і під час її проведення. Зокрема, Закон України "Про вибори народних депутатів України" було викладено у новій редакції,¹⁶ Закон, що регулює вибори депутатів місцевих рад було суттєво змінено.¹⁷

Зміни виборчого законодавства стосувались, насамперед, процедурної частини виборчого процесу. При цьому основні положення та засади проведення виборів народних депутатів України та депутатів місцевих рад були залишені в редакції законів 2004 року.

Під час оновлення законів керувалися позитивною метою – не допустити порушень, аналогічних тим, що мали місце під час виборів

¹⁶ Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про вибори народних депутатів України" від 7 липня 2005 року № 2777-IV.

¹⁷ Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів" від 21 грудня 2005 року № 3253-IV.

Президента України, удосконалити процедуру голосування, забезпечити об'єктивність результатів виборів. Проте, у результаті, правові норми вийшли надмірно деталізованими, такими, що не виправдано врегульовують дрібні деталі. Практично дотримати всі вимоги до проведення виборів, які ставив закон перед суб'єктами виборчого процесу, було об'єктивно неможливо. Насамперед, це стосується вимог, що ставились до порядку проведення передвиборчої агітації, формування виборчих комісій різного рівня (у тому числі дотримання принципу пропорційності), забезпечення присутності офіційних спостерігачів тощо. Особливою проблемою в цьому контексті були процедури оскарження дій та бездіяльності суб'єктів виборчого процесу та строки цих процедур.

Варто відзначити, що напередодні виборів було утворено Громадську раду з питань забезпечення реалізації виборчих прав громадян України під час проведення виборів 2006 року¹⁸ та Тимчасову спеціальну комісію Верховної Ради України з питань моніторингу виборчого законодавства.¹⁹ На ці органи покладалися завдання зі здійснення моніторингу виборчого законодавства та узагальнення його результатів, розроблення пропозицій щодо сприяння реалізації виборчих прав громадян України, здійснення контролю за додержанням суб'єктами виборчого процесу, органами державної влади та засобами масової інформації вимог законодавства про вибори, внесення на розгляд Верховної Ради України пропозицій щодо вдосконалення виборчого законодавства, а також надання Верховній Раді України інформації стосовно перебігу виборчої кампанії. На практиці діяльність цих органів була непомітною та такою, що не принесла результатів. Проте, створення таких органів Президентом України та Верховною Радою України заслуговує на підтримку. У цей же період Президент України видав Указ "Про забезпечення проведення демократичних, чесних і прозорих виборів 2006 року"²⁰, який мав досить декларативний характер. Від-

¹⁸ Указ Президента України "Про Громадську раду з питань забезпечення реалізації виборчих прав громадян України під час проведення виборів 2006 року" від 25 лютого 2006 року № 151/2006.

¹⁹ Постанова Верховної Ради України "Про утворення Тимчасової спеціальної комісії Верховної Ради України з питань моніторингу виборчого законодавства" від 14 лютого 2006 року № 3440-IV.

²⁰ Указ Президента України "Про забезпечення проведення демократичних, чесних і прозорих виборів 2006 року" від 23 січня 2006 № 62/2006.

повідно до цього Указу Кабінету Міністрів України та іншим органам виконавчої влади центрального та місцевого рівня доручалось забезпечити рівні умови для кандидатів у депутати та на посади сільських, селищних, міських голів, сприяти недопущенню під час підготовки та проведення виборів будь-яких проявів адміністративного тиску, втручання у процес здійснення виборцями вільного волевиявлення, надання підтримки громадським організаціям у їх зусиллях, спрямованих на підвищення правової культури учасників виборчого процесу, здійснення громадського контролю за проведенням виборів, створення рівних умов для роботи засобів масової інформації тощо. Очевидно, що фактичне впровадження таких декларативних положень Указу навряд чи здійсненним.

Окремо варто згадати про функціонування Громадської кампанії “Усвідомлений вибір”. Громадська кампанія “Усвідомлений вибір-2006” - це ініціатива аналітичних громадських організацій, що ставили собі за завдання започаткувати демократичну традицію свідомого вибору політичних сил, який базується на об’єктивному аналізі програм та обіцянок політичних партій та їх блоків. Кампанія заснована на об’єднанні зусиль незалежних експертно-аналітичних організацій, журналістів, мережових громадських організацій та ініціатив для систематизації, аналізу та донесення до громадян країни чіткої та зрозумілої інформації про позиції політичних сил щодо вирішення визначальних проблем розвитку сучасного українського суспільства.²¹

У процесі своєї діяльності Кампанія проаналізувала програми учасників виборчих перегонів у сферах: політики цін та податків, політики подолання бідності, соціального захисту, політики удосконалення медичного обслуговування, політики забезпечення доступу до справедливого правосуддя тощо.

Вибори березня 2006 року.

Парламентські вибори 2006 року пройшли спокійно, без суттєвих зловживань та заворушень. Враховуючи попередні проблемні вибори Президента України 2004 року, слід відзначити успішне проведення парламентських виборів 2006 року. У той же час виникло багато процедурних проблем, пов’язаних з об’єднанням пар-

²¹ З Декларації громадської кампанії “Усвідомлений Вибір - 2006” <http://www.svidomo2006.org.ua/int/declaration.jsp>

ламентських та місцевих виборів, зокрема, відсутність належних умов для реалізації громадянами своїх виборчих прав. У результаті такої організації процесу на виборчих дільницях утворились значні черги, що завдавало суттєвих незручностей громадянам України при реалізації свого активного виборчого права. У деяких випадках це стало перешкодою для реалізації громадянами свого виборчого права, що могло позначитися на репрезентативності результатів виборів.

Окремої уваги заслуговує конфлікт, що виник між владою та представниками ЗМІ. Законом України²² було встановлено, що у випадку порушення засобами масової інформації вимог Закону, зокрема, поширення матеріалів, що містять заклики до ліквідації незалежності України, незаконного захоплення державної влади, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, а також розповсюдження завідомо неправдивих або наклепницьких відомостей про політичну партію (блок політичних партій) - суб'єкта виборчого процесу або про кандидата у депутати, ліцензія або випуск такого ЗМІ зупиняється до закінчення виборчого процесу. При цьому для ухвалення такого рішення достатньо було лише подання зі сторони Центральної виборчої комісії або окружної комісії, а не рішення суду, що вимагається в усіх інших випадках порушення засобом масової інформації вимог Закону.

Таке положення викликало негативну реакцію зі сторони представників ЗМІ та незалежних журналістів. Чимало публікацій та акцій було спрямовано на критику цього положення, яке, на думку журналістів, призводило до посилення контролюваності ЗМІ зі сторони влади, що могло негативно вплинути на об'єктивність висвітлення виборчого процесу. Проте, слід зауважити, що на практиці жодного випадку зупинення ліцензії чи випуску засобу масової інформації в описаному позасудовому порядку не було.

У цілому, як зазначено у звіті Комітету виборців України, голосування по виборам народних депутатів України та до місцевих рад пройшло у вільній та прозорій обстановці, фактів тиску на виборців, членів комісій, ЗМІ, спостерігачів, за незначним винятком,

²² Частина десята статті 71 Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про вибори народних депутатів України" від 7 липня 2005 року № 2777-IV.

не зафіксовано. Бюлетені, вкинуті до виборчих скриньок, відобразили волевиявлення українських виборців²³.

Водночас процес підрахунку голосів після голосування 26 березня 2006 року пройшов із деякими порушеннями процедурних норм, особливо щодо процедури передачі документів до окружних та територіальних виборчих комісій, а також уточнення протоколів дільничних виборчих комісій. Це створювало умови для зловживань під час підрахунку голосів і дало підстави для численних оскаржень результатів голосування. Проте достатніх доказів, які б вказували на порушення, що вплинули на результати голосування по виборам до Верховної Ради України, немає.

Крім того, більшість політичних партій, що не пройшли до Верховної Ради України звинуватили владу та партії-переможці у фальсифікації процесу виборів, підміні результатів виборів тощо. У результаті декількох судових процесів було підтверджено, що підстави для визнання виборів недійсними або такими, що не дозволяють встановити результати волевиявлення виборців, відсутні. Позатим на місцях фактів порушення виборчого законодавства було виявлено багато. Офіційними спостерігачами та представниками ЗМІ було зафіксовано низку порушень, зловживань та махінацій. Власне, це відкрило проблему чинного виборчого законодавства – недосконалість процедур оскарження результатів виборів.

Слід зазначити, що Верховна Рада України 4 квітня 2006 року відхилила проект Постанови “Про ситуацію, що виникла під час підрахунку голосів виборців на виборах народних депутатів України та депутатів місцевих рад і сільських, селищних, міських голів 26 березня 2006 року”, пунктом 1 якої пропонувалося доручити Центральній виборчій комісії безпосередньо у місті Києві здійснити повторний підрахунок голосів виборців, витребувавши для цього бюлетені для голосування з усіх виборчих дільниць та провести перевірку автентичності усіх виборчих бюлетенів щодо виборів народних депутатів України²⁴.

²³ Звіт Комітету виборців України за підсумками голосування та підрахунку голосів на парламентських та місцевих виборах 26 березня 2006 року// <http://www.polit.com.ua/?poid=2&id=3051>.

²⁴ Проект Постанови про ситуацію, що виникла під час підрахунку голосів виборців на виборах народних депутатів України та депутатів місцевих рад і сільських, селищних, міських голів 26 березня 2006 року від 3 квітня 2006 року № 9270-1. Внесено Ю.Кармазіним, В.Надрагою, І.Єремєєвим // <http://www.rada.gov.ua>.

Вибори до органів місцевого самоврядування 2006 року проходили значно складніше у порівнянні з виборами до Парламенту України. На місцевому рівні виконати процедурні положення Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”²⁵ було надзвичайно складно. Це пов’язано, насамперед, із неготовністю окружних та дільничних комісій до такого обсягу й інтенсивності роботи. Крім того, поєднання парламентських та місцевих виборів призвело до того, що першорядна увага приділялась виборам народних депутатів України, а місцеві вибори обслуговувались за залишковим принципом. Відповідно багато нарікань зі сторони кандидатів на місцевих виборах було на неуважність комісій до питань забезпечення належних умов передвиборчої агітації, зловживань зі сторони окремих кандидатів тощо. Також процедурні частини виборчих законів вимагали безперервності проведення засідання комісій із підрахунку голосів та встановлення результатів виборів, що мало наслідком роботу членів комісії по 48 та більше годин.

Окремою проблемою, що дозволяє говорити про неадекватність представництва за результатами місцевих виборів, була участь кандидатів, які постійно не проживали на території певної громади. Так, за даними експертів, до Харківської обласної ради було обрано більше 70% депутатів, які мають постійним місцем проживання міста Київ та Харків. Очевидно, що інтереси таких депутатів є далекими від проблем громади.

Також ряд проблем було спричинено участю багатьох відомих політиків у виборах декількох рівнів та подальшим їх обранням на парламентських та місцевих виборах. Так, наприклад, у разі обрання такої особи на посаду міського голови та народного депутата України, останній вибирав мандат народного депутата України, що призводило до необхідності проведення позачергових виборів міського голови. Окрім додаткового навантаження на місцеві бюджети, така ситуація призвела до тривалого беззавладдя в окремих районах та селах. Так, постанови Верховної Ради України про призначен-

gov.ua:8080/pls/zweb/webproc4_1?id=&pf3511=27209.

²⁵ Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” від 21 грудня 2005 року № 3253-IV.

ня позачергових місцевих виборів ухвалювались і в грудні 2006 року.²⁶

Загалом, варто відзначити, що однією з першопричин складності виборчого процесу та власне голосування під час виборів у березні 2006 року було одночасність проведення парламентських та місцевих виборів. На наш погляд, у майбутньому доцільно проводити вибори народних депутатів України та вибори депутатів місцевих рад у різний період, бажано в різні роки. Це, по-перше, дозволить уникнути окреслених недоліків, як балотування одних і тих же осіб на виборах до декількох представницьких органів, складні процедури проведення голосування та підрахунку голосів тощо. Також потенційною перевагою розведення виборів у часі є покращення балансу між центральною та місцевою владою, оскільки збільшується вірогідність перемоги на виборах до Парламенту та місцевих рад різних політичних сил.

1.4.3. ФОРМУВАННЯ УРЯДОВОЇ КОАЛІЦІЇ

Відповідно до нових положень Конституції України, які з'явилися в результаті конституційних змін, механізм державної влади став передбачати функціонування нового суб'єкта конституційного права – коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України (урядової коаліції).

По-перше, варто відзначити, що до набуття чинності змін до Конституції України поняття парламентської більшості (урядової коаліції) та опозиції були суто політичними та не мали правового регулювання. З дня набуття повноважень Верховною Радою України, обраною у 2006 році, парламентська більшість (коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України) – це правова категорія, окремий суб'єкт конституційного права, залучений до формування уряду, наділений відповідними повноваженнями, правами та обов'язками.

Слід зауважити, що значення коаліції як окремого повноважного суб'єкта не усвідомлювали навіть фахівці. В умовах перманентно складної політичної ситуації в Україні ця норма Основного

²⁶ Див., наприклад, Постанова Верховної Ради України “Про призначення позачергових виборів Павлівського сільського голови (Білопільський район Сумської області)” від 14 грудня 2006 року № 479.

Закону була своєрідним вибухом у межах конституційного правового поля.

По-друге, важливим з правової точки зору є формування коаліції на основі норм **договору**. Слід зазначити, що серед джерел конституційного права з'являється дуже нетипове для сфери публічного права джерело - договір. Історія конституційного права України вже знає приклади врегулювання відносин договором – це Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України, підписаний 8 червня 1995 року.

До 2006 року в Україні була відсутня практика укладання коаліційних договорів, відсутні відповідні політичні звичаї. Законодавчого врегулювання механізму формування коаліції, підготовки коаліційної угоди також не існувало. Саме депутатські фракції Верховної Ради України V скликання започатковували практику формування парламентської більшості, укладання коаліційних угод. Партії-переможці парламентських виборів постали перед питанням: хто, як і коли повинен формувати коаліцію, якою повинна бути структура і зміст коаліційної угоди? Певну правову допомогу політикам надала громадськість — 28 квітня 2006 року був презентований проект коаліційної угоди, підготовлений консорціумом громадських організацій.

Зважаючи на те, що в українському парламенті V скликання представлені політичні сили з різними, іноді протилежно-полярними програмними цілями, і жодна з цих сил не мала більшості, - проблема досягнення політичного компромісу набуває надзвичайної ваги. Коаліційна угода має бути узгодженим політичним документом, що визначає спільне бачення групи політичних партій (блоків політичних партій) ключових напрямків державної політики. Крім того, предметом коаліційної угоди є визначення внутрішньої структури коаліції депутатських фракцій, у тому числі регулювання питання керівництва коаліцією, формулювання прав та обов'язків суб'єктів коаліції тощо.

Конституція України містить загальні положення щодо формування коаліції у Верховній Раді України. Засади формування,

організації діяльності та припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України встановлюються Конституцією України та Регламентом (частина дев'ята статті 83 Конституції України), який затверджений постановою Парламенту.

Розглянемо більш детально формування депутатської коаліції. Попередні переговори щодо майбутньої коаліції почалися ще до проведення виборів та оголошення їх результатів. Представники Блоку "Наша Україна", Блоку Юлії Тимошенко та Соціалістичної партії України домовилися у ніч виборів, після оголошення попередніх результатів, підписати меморандум про співпрацю. Проте, анонсоване підписання меморандуму в ніч виборів не відбулося: між політиками виник спір щодо посади Прем'єр-міністра України. 14 квітня 2006 року Роман Безсмертний, Юлія Тимошенко та Олександр Мороз підписали меморандум із нормою щодо прем'єрства представника від тієї партії або блоку, що буде мати найбільшу фракцію в парламенті серед коаліціонерів (на той час це була фракція Блоку Юлії Тимошенко). У той же день Політрада блоку "Наша Україна" відмовилась виконувати пункт меморандуму щодо призначення прем'єр-міністра. Як стало відомо пізніше, разом із меморандумом було підписано протокол щодо структури майбутньої коаліційної угоди. Угода мала складатись із чотирьох розділів: вступ, основи внутрішньої та зовнішньої політики, принципи розподілу посад та регламент діяльності урядової коаліції. Після підписання меморандуму, коаліційні переговори стали вестися двома паралельними шляхами: лідери політичних партій домовлялися про розподіл посад, у результаті чого політики не змогли домовитись щодо посади Голови Верховної Ради і коаліція розпалася, у той же час уповноважені від політичних партій намагалися написати текст коаліційної угоди.

Після підписання протоколу про структуру коаліційної угоди в кожній з політичних сил були сформовані групи по підготовці її тексту. Від імені блоку "Наша Україна" групу очолив Роман Безсмертний, за питання внутрішньої політики відповідав Роман Зварич, економіки - Микола Катеринчук, теплоенергетичного комплексу - Олександр Третяков, зовнішньої політики - Борис Тарасюк і за гуманітарний блок відповідав В'ячеслав Кириленко. Ці депутати очолили відповідні робочі групи, у які ввійшли інші депутати-члени блоку, експерти

та ряд чиновників і науковців. Члени Блоку Юлії Тимошенко прийняли рішення писати текст на основі програми діяльності уряду Юлії Тимошенко «Назустріч людям». Представники Соціалістичної партії України за власною ініціативою підготували текст засад внутрішньої та зовнішньої політики, який згодом став основою тексту угоди Антикризової коаліції (текстуально документ, підготовлений Соціалістичною партією, базувався на основі законопроекту «Про основи внутрішньої та зовнішньої політики», поданого в минулому скликанні Верховної Ради України народним депутатом Олександром Морозом). У результаті кінцевий текст коаліційної угоди був підготовлений на основі варіанту, запропонованого блоком «Наша Україна».

Коаліційна угода НУ-БЮТ-СПУ складалася з чотирьох розділів, аналогічних до зазначених у протоколі про структуру коаліційної угоди. Найбільш цікавими частинами коаліційної угоди у форматі НУ-БЮТ-СПУ є третій і четвертий розділ: «Регламент діяльності коаліції» і «Сфери відповідальності суб'єктів коаліції». Другий розділ — «Засади внутрішньої та зовнішньої політики» по суті був програмою діяльності коаліційного уряду і не містив ніяких принципових новацій.

Одна з основних проблем, з якою стикнулися переговорники, — це поділ політичних і адміністративних посад. Автори тексту угоди намагалися зробити політичними всі більш-менш значущі посади в державі. Відповідно до проекту регламенту, Прем'єр-міністр України погоджує з Радою коаліції всі кадрові призначення Уряду. Якщо це правило було б затверджено, то політичними призначеннями стали б сотні керівників державних підприємств і директорів та їх заступників різноманітних відомств і комітетів.

Уряду в цій ситуації відводилася технічна роль — у відповідності до проекту регламенту «Прем'єр-міністр України забезпечує обов'язкове попереднє погодження проектів рішень Кабінету Міністрів України з Радою коаліції на предмет виконання Програмних засад коаліції». При цьому домінуюча роль у діяльності Ради коаліції відводилась координатору коаліції. Він керував би секретаріатом коаліції, тобто забезпечував би підготовку як проектів рішень, так і формування порядку денного засідань Ради. Єдиним стримуючим чинником була консенсусність роботи Ради коаліції — кожен член Ради, а в неї пропонувалось включати пред-

ставників всіх фракцій - членів парламентської більшості, мав право накладати вето на рішення Ради. Однак право вето буде обмежено абсолютно непублічним стилем роботи Ради коаліції. На її засідання не планувалось запрошувати не тільки журналістів, але й “звичайних” членів коаліції та квотним принципом поділу посад. У відповідності до розділу 4 проекту коаліційної угоди “Сфери відповідальності суб’єктів коаліції» по спеціальній формулі підлягали розподілу всі ключові пости в державі, близько 1000 посад, до заступника голови комітету включно. При цьому певні посади закріплюються за певними партіями настільки жорстко, що відповідну людину не може звільнити навіть її безпосередній керівник, її може відкликати тільки партія і призначити нового партійця.

У відповідності до логіки розробників регламенту до компетенції Ради коаліції відходили не тільки кадрові питання, але й право формування порядку денного Парламенту та Уряду. Передбачалось, що збираючись раз на тиждень, члени Ради будуть формувати “спільну позицію Коаліції щодо законотворчої діяльності у Верховній Раді України”, приймаючи рішення про солідарне голосування за той чи інший законопроект. На засіданнях Верховної Ради, по суті, тільки технічно закріплювалися б прийняті напередодні рішення. Аналогічна доля чекала і Уряд. Прем’єр-міністр мав би обов’язок не тільки погоджувати з Радою проекти рішень Кабінету Міністрів, але й щомісяця звітуватись про соціально-економічну ситуацію в країні.

Такий принцип призначення на посади не має аналогів у світовій практиці.

Незважаючи на численні суперечності щодо тексту коаліційної угоди та майбутнього розподілу посад, лідери блоку “Наша Україна”, Соціалістичної партії України та Блоку Юлії Тимошенко 22 червня 2006 року підписали коаліційну угоду, головуючий на засідання Верховної Ради оголосив про створення коаліції, а текст угоди був опублікований в офіційних газетах. Однак, через день після утворення коаліція опинилася перед загрозою розпаду. Соціалістична партія України відмовилась підтримувати кандидатуру Петра Порошенка на посаду Голови Верховної Ради України. Незважаючи на це, 6 липня 2006 року, після декількох днів консуль-

тацій, народні депутати України приступили до обрання спікера. Петро Порошенко, усвідомлюючи недостатність голосів, зняв свою кандидатуру і попросив Олександра Мороза взяти з нього приклад і відкласти голосування на посаду спікера. Глава Соціалістичної партії відмовився знімати свою кандидатуру. Підрахунок результатів таємного голосування засвідчив, що Олександр Мороз набрав 238 голосів, його суперник, член Партії регіонів Микола Азаров — 0²⁷. Наступного дня лідери Партії регіонів, Соціалістичної партії та Комуністичної партії заявили про створення нової урядової коаліції (Антикризова коаліція) і про висунення Віктора Януковича на посаду Прем'єр-міністра України. Представники блоку "Наша Україна", посилаючись на положення Регламенту Верховної Ради, оголосили про незаконність створення нової коаліції, оскільки залишити, «Помаранчева коаліція» припинить свою діяльність тільки через десять днів після офіційного виходу з неї Соціалістичної партії України. Через десять днів Голова Верховної Ради України Олександр Мороз ще раз оголосив про створення Антикризової коаліції і ще раз подав кандидатуру Віктора Януковича на посаду Прем'єр-міністра України. За тиждень до того, 11 липня 2006 року, депутати таємним голосування обрали Першим віце-спікером Адама Мартинюка²⁸, затвердили перелік та компетенцію комітетів Верховної Ради²⁹ та обрали їх членів і керівництво³⁰.

4 серпня 2006 року Президент України В.Ющенко офіційно в сесійній залі Верховної Ради запропонував на розгляд Парламенту кандидатуру В.Януковича на посаду Прем'єр-міністра України. Верховна Рада призначила В.Януковича Прем'єр-міністром України. Напередодні Президентом України, керівниками законодавчої

²⁷ Постанова Верховної Ради України «Про Голову Верховної Ради України» від 6 липня 2006 року N 7-V.

²⁸ Постанова Верховної Ради України «Про Першого заступника Голови Верховної Ради України» від 11 липня 2006 року N 9-V.

²⁹ Постанова Верховної Ради України «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України п'ятого скликання» від 13 липня 2006 року № 10-V, від 18 липня 2006 року № 11-V.

³⁰ Постанова Верховної Ради України «Про обрання голів, перших заступників, заступників голів, секретарів, членів комітетів Верховної Ради України п'ятого скликання та обрання голови, першого заступника, заступників голови, секретаря та членів Спеціальної контрольної комісії Верховної Ради України з питань приватизації» від 18 липня 2006 року № 11-V.

та виконавчої гілок влади, представниками депутатських фракцій (за винятком фракції Блоку Юлії Тимошенко) був підписаний Універсал національної єдності, який закріпив консенсус політичних сил із приводу основних засад і цілей внутрішньої і зовнішньої політики.

Невизначеність у Конституції та законах України порядку формування та припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України за умов низької правосвідомості призвела до негативних наслідків.

Так, незважаючи на конституційні положення щодо нового політичного суб'єкта - коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, відбувався процес входження до коаліції депутатських фракцій окремих народних депутатів України. На наш погляд, таке розширення коаліції депутатських фракцій є неконституційним.

Антикризова коаліція визнавала своїми суб'єктами окремих народних депутатів України, які не входять до парламентських фракцій, що утворили Антикризову коаліцію³¹, чим, на наш погляд, створюються умови для порушення положень частини шостої статті 83 Конституції України та спотворення результатів виборів. Сучасна політична ситуація, пов'язана з «вербуванням» депутатів опозиційних фракцій до складу урядової коаліції спотворює волевиявлення громадян, обмежує реалізацію права громадян брати участь в управлінні державними справами, сприяє розвитку політичної корупції. І хоча означена проблема, це насамперед проблема політичної культури, у цьому контексті варто відзначити, що затвердження Регламенту Верховної Ради України постановою Парламенту призводить до можливості зміни умов діяльності Верховної Ради України під політичну ситуацію, яка складається. Тому ще раз наголошуємо на необхідності затвердження Регламенту Верховної Ради України законом України, оскільки відповідно до пункту 21 частини першої статті 92 Конституції України організація і порядок діяльності Верховної Ради України, статус народних депутатів України визначається виключно законами України.

Слід зазначити, що з цього приводу 50 народних депутатів Ук-

³¹ Парламентською більшістю були внесені відповідні зміни до Регламенту Верховної Ради України (частина четверта статті 61), а також це відображено у коаліційній угоді Антикризової коаліції.

раїни звернулися до Конституційного Суду України. Суд приступив до розгляду конституційного подання про відповідність Конституції України (конституційності) частин п'ятої та шостої статті 13 Закону України «Про статус народного депутата України», частини четвертої статті 61 Регламенту Верховної Ради України щодо права позафракційного народного депутата за заявою увійти до складу коаліції депутатських фракцій, проте рішення поки немає.

1.4.4. ВРЕГУЛЮВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ, ПОВНОВАЖЕНЬ ТА ПОРЯДКУ ДІЯЛЬНОСТІ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

Процедура прийняття Закону України «Про Кабінет Міністрів України»

Згідно з частиною другої статті 120 Конституції України організації, повноважень та порядку діяльності Кабінету Міністрів України, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади визначаються Конституцією і законами України.

Наприкінці 2006 року та на початку 2007 року нарешті відбулося прийняття довгоочікуваного Закону України «Про Кабінет Міністрів України».

Проте процедура його прийняття стала ще одним лакмусовим папірцем для оцінки рівня політичної та правової культури посадових осіб вищих органів державної влади.

Так, У порушення Універсалу національної єдності до Верховної Ради України Кабінетом Міністрів України самостійно було подано законопроект про Кабінет Міністрів України. Відтак Президент України був змушений подавати власну редакцію законопроекту, що згодом породило чергове протистояння між урядовою коаліцією і главою держави.

21 грудня 2006 року Верховна Рада України прийняла Закон, ініційований Кабінетом Міністрів України фактично без врахування поправок Президента України до нього. Президент України застосував до Закону право вето та 11 січня 2007 року повернув Закон зі своїми пропозиціями до Верховної Ради України.

12 січня Верховна Рада України з сумнівними подіями щодо розгляду (не розгляду) даного питання в парламентському комітеті повторно розглянула Закон та голосами урядової коаліції і фрак-

ції БЮТ³² пододала вето глави держави, не врахувавши жодної з пропозицій Президента України. Фракція БЮТ допомогла подолати щодо цього Закону вето Президента України урядовій коаліції керуючись виключно своїми політичними інтересами, оскільки на той час урядова коаліція підтримала законодавчі ініціативи БЮТ щодо законопроекту про опозицію та зміни статусу депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та місцевих рад (щодо запровадження імперативного мандату).

Президент України не підписав повторно надісланий на його підпис Закон, мотивуючи свої дії відмінностями текстів Закону після прийняття його 21 грудня 2006 року та після повторного розгляду і прийняття його 12 січня 2007 року, та повторно повернув Закон до парламенту. При застосуванні повторного права вето Президент України послався на Рішення Конституційного Суду України³³.

З цього моменту у Конституції було виявлено нову проблему, пов'язану з порядком офіційного оприлюднення законів України.

У політичне протистояння було втягнуто і суд загальної юрисдикції. Зокрема, 22 січня 2007 року Мукачівський міжміський суд своєю ухвалою заборонив Голові Верховної Ради України підписувати Закон України «Про Кабінет Міністрів України» та оприлюднювати його.

Проте Закон було оприлюднено у газеті «Урядовий кур'єр» 2 лютого 2007 року за підписом Голови Верховної Ради України з датою його прийняття 21 грудня 2006 року.

6 лютого 2007 року Президент України звернувся до Конституційного Суду України з поданням щодо визнання повністю Закону України «Про Кабінет Міністрів України» таким, що не відповідає Конституції України, на підставі порушення конституційної процедури його розгляду та набрання ним чинності³⁴.

³² Хоча незадовго до цього дня Юлія Тимошенко робила публічні заяви що ніколи не підтримає цей неконституційний законопроект.

³³ Див. п.4 резолютивної частини Рішення Конституційного Суду України у справі щодо порядку голосування та повторного розгляду законів Верховною Радою України від 07.07.1998р. № 11-рп/98.

³⁴ Див. <http://www.president.gov.ua>

Спiрні положення Закону України «Про Кабiнет Міністрів України» в аспекті конституційно встановленого механізму взаємодії гілок влади.

Прийняття Парламентом Закону України «Про Кабiнет Міністрів України» в редакції, яка враховувала лише позицію Уряду, на наш погляд, призвели до прийняття неякісного Закону.

По-перше, Закон не створює умов для ефективного виконання Урядом, міністрами однієї зі своїх основних функцій – функції вироблення політики та не спрямований на покращення якості адміністративних та інших публічних послуг, по-друге, містить ряд положень, щодо яких небезпідставно виникають питання про їх неконституційність³⁵ у зв'язку з посиленням ролі Уряду. Зупинимося на деяких положеннях, які, на наш погляд, можуть у майбутньому при їх реалізації призводити до чергових конфліктів, що автоматично робить неефективним владний механізм.

Закон наділяє коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України правом вносити до Верховної Ради України подання про призначення на посаду Прем'єр-міністра України у разі невнесення Президентом України такого подання у строк, визначений Конституцією України (див. частину третю статті 8 Закону), що не узгоджуються з положеннями пункту 9 частини першої статті 106 та частин восьмої, дев'ятої статті 83 Конституції України, згідно з якими лише Президент України наділяється повноваженням вносити до Верховної Ради України подання про призначення на посаду Прем'єр-міністра України.

Положення частин третьої статті 9 Закону щодо наділення коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України правом вносити до Верховної Ради України подання про призначення Міністра оборони України і Міністра закордонних справ України (*«у разі невнесення Президентом України до Верховної Ради України кандидатур на посади Міністра оборони України чи Міністра закордонних справ України у строк, визначений частиною першою цієї статті»*) суперечать положенням пункту 10 частини першої статті

³⁵ Так, існування неконституційних положень у Законі України «Про Кабiнет Міністрів України» публічно визнавав Голова Верховної Ради України, а також урядова коаліція, яка начебто з метою усунення неконституційних положень Закону внесла проект Закону України «Про внесення змін до законів України “Про Кабiнет Міністрів України” та “Про місцеві державні адміністрації” від 2 лютого 2007 року № 3088.

106 Конституції України, оскільки відповідно до зазначеної норми Основного Закону цим повноваженням наділений лише Президент України. Як вже зазначалося, Закон повністю усуває Президента України при звільненні зазначених міністрів – вони звільняються парламентом за поданням Прем'єр-міністра України. При цьому встановлений Законом порядок звільнення не дає відповіді на усі питання щодо порядку формування Уряду України, врегулював порядок призначення Міністра оборони України та Міністра закордонних справ України лише у випадку формування нового Уряду. Так, Закон встановив строк для подання Президентом України кандидатури на посади зазначених міністрів, виходячи з дати подання пропозиції коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України щодо кандидатури на посаду Прем'єр-міністра України, що відбувається лише у випадку нового формування усього персонального складу Уряду. Також Закон не дає відповіді на питання: чи можливе та скільки разів повторне внесення кандидатури на посаду міністра тощо.

У Законі ігноруються положення статті 107 Конституції України щодо конституційно визначеного статусу Ради національної безпеки і оборони при Президентові України, зокрема, щодо координації та контролю діяльності усіх органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони Радою національної безпеки і оборони при Президентові України.

Також Закон не реалізовує конституційні положення (пункт 15 частини першої статті 106 Конституції України) щодо повноваження Президента України зупиняти акти Кабінету Міністрів України з мотивів їх невідповідності Конституції України з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності, а також конституційного права кожного на оскарження в суді дій органів державної влади (у Законі не передбачається можливість оскарження актів Кабінету Міністрів України у адміністративних судах).

На наш погляд, при прийнятті Закону України «Про Кабінет Міністрів України» яскраво проявилася відсутність політичної волі у парламентської більшості та Кабінету Міністрів України взаємодіяти з іншими органами влади в інтересах суспільства та їх керування лише власними інтересами щодо збільшення владних

повноважень. Позиція глави держави була більш виваженою і спрямовувалася на ухвалення Закону, який би став основою для реформування органів виконавчої влади в Україні. Проте і глава держави в окремих моментах за рахунок законодавчого регулювання пропонував розширити свої владні можливості.

У кінцевому рахунку це все призвело до нехтування рішеннями судової гілки влади (як суду загальної юрисдикції, так і Конституційного Суду України) Головою Верховної Ради України, парламентом, Урядом та прийняття Закону України «Про Кабінет Міністрів України» з ймовірними порушенням конституційної процедури його розгляду та офіційного оприлюднення.

Конституційні норми щодо розгляду, ухвалення та офіційного оприлюднення законів застосовувалися парламентською більшістю в інтерпретації, яка була їм на той момент вигідною для пояснення своїх дій при боротьбі за владні повноваження Кабінету Міністрів України. Так, у Президента України та парламентської більшості виникли різні тлумачення частини четвертої статті 94 Конституції України щодо необхідності повторного підписання закону Головою Верховної Ради України при його оприлюдненні. Також виник спір щодо права Президента України повторно повертати Закон, який надійшов йому на підпис, якщо тексти закону, що надходили Президенту України, були різними. При цьому, питання зводилося до різного розуміння наслідків зміни тексту Закону внаслідок технічної помилки.

Такі неефективні дії влади можуть виявитися безрезультатними. На наш погляд, у Конституційного Суду України є підстави визнати Закон України «Про Кабінет Міністрів України» повністю неконституційним (зважаючи насамперед на процедуру його оприлюднення) або визнати неконституційними цілу низку його норм (щодо порядку формування Уряду та припинення повноважень міністрів оборони та закордонних справ).

Існування у практиці законотворення парламенту прикладів прийняття законів, конституційність яких ставиться під сумнів Президентом України, Головою Верховної Ради України, багатьма народними депутатами України, не відповідає інтересам суспільства, призводить до зниження ефективності роботи парламенту, оскільки змушує останній повертатися до щойно врегульованих

питань знову та призводить до поглиблення відчуження влади від суспільства.

1.4.5. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОПОЗИЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Проблема визначення правового статусу опозиції та її прав в Україні вже давно обговорюється у політичних та експертних колах. У період з 1998 до 2006 року на розгляд Верховної Ради було подано 11 законопроектів про політичну опозицію. Питання законодавчого врегулювання діяльності парламентської опозиції стає доволі актуальним протягом 2005-2006 років. Враховуючи конституційне закріплення парламентської більшості, у Парламенті V скликання опозиція стоїть на позиції необхідності прийняття окремого закону, присвяченого парламентській опозиції.

У Верховній Раді України V скликання було зареєстровано два законопроекти: проект від фракції Партії Регіонів України (реєстр. № 1011 від 25.05.06 р.) та проект від Блоку Юлії Тимошенко (реєстр. № 1011-1 від 04.09.06 р.). Фактично, Партія Регіонів намагалась перейняти ініціативу вирішення питання правового статусу парламентської опозиції і, відповідно, мати можливість визначати зміст прав, які будуть надані опозиції.

Проект Партії Регіонів містив широке тлумачення політичної, громадської, місцевої представницької та парламентської опозиції, що робило документ абстрактним і малоприматним для реального застосування, у той час як проект від БЮТ пропонував адекватне розуміння поняття опозиційної діяльності та парламентської опозиції. Проте недоліком останнього було надання опозиції безпрецедентних прав, зокрема, право призначати осіб на посади в органах виконавчої влади, у тому числі в Антимонопольному комітеті України, Державній комісії з цінних паперів та фондового ринку тощо.

За результатами переговорів було подано узгоджений законопроект «Про парламентську опозицію» (реєстр. № 2885 від 12.01.2007 р.). Загалом проект є кращим у порівнянні з попередніми законодавчими ініціативами (проектом № 1011 від 25.05.2006 р. «Про опозиційну політичну діяльність», внесеним від імені Партії Регіонів України та № 1011-1 від 04.09.2006 р. «Про парла-

ментську опозицію», внесеним від імені Блоку Юлії Тимошенко). Водночас законопроект не позбавлений цілого ряду недоліків, зокрема, щодо визначення поняття парламентської опозиції (зорієнтованість на найбільшу опозиційну фракцію, невирішеність питання існування двох опозицій у парламенті, наприклад, крайньоправої та крайньолівої фракцій, за умови центристського уряду). Сумнівними є права опозиції на заміщення посад голів дванадцяти парламентських комітетів. Проте найбільш критиковані положення законопроекту про право опозиції на призначення посадових осіб в органах виконавчої влади та права опозиції щодо контролю за розпорядниками бюджетних коштів.

Слід зауважити, що прийняття цього законопроекту стало предметом серйозних політичних торгів. В обмін на перше читання – опозицією було підтримано голосування з подолання вето Президента України на Закон України “Про Кабінет Міністрів України”. На даний момент не відомо, коли законопроект буде винесено на друге читання. Ймовірно, він може стати предметом політичного “торгу” при голосуванні коаліції, так званого, другого етапу конституційної реформи щодо обмеження повноважень місцевих державних адміністрацій.

На наш погляд, законодавчо забезпечити ефективну діяльність парламентської опозиції можливо не лише шляхом ухвалення окремого закону про парламентську опозицію в Україні, а й шляхом внесення відповідних змін до Закону України “Про статус народного депутата України”. Багато прав, які на сьогодні може використовувати парламентська опозиція, містяться у Конституції України та Регламенті Верховної Ради України через закріплення прав народного депутата України, групи народних депутатів України. Для суспільства перш за все важливим є належне використання опозицією своїх можливостей, а не формальна фіксація їх у законі. На сьогодні слід констатувати, що опозиція не в повній мірі використовує навіть існуючі у неї права.

Регламент Верховної Ради України, затверджений відповідним законом, був би найкращим способом врегулювання статусу опозиції, зокрема, у частині прав на співдоповідь, мінімальну квоту на парламентські комітети тощо. Проте з огляду на відсутність закону про Регламент Парламенту та враховуючи рівень правосвідомості,

політичної культури українських політиків, прийняття закону про парламентську опозицію можна оцінити позитивно. В Україні прийняття закону про парламентську опозицію було б сприятливим чинником для налагодження ефективної діяльності парламентською опозицією.

1.4.6. КОМІТЕТИ ТА КОМІСІЇ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Наприкінці 2005 року було ухвалено нову редакцію Закону України “Про комітети Верховної Ради України”.³⁶ Загалом слід зауважити, що оновлення спеціального закону, що регулює діяльність комітетів Верховної Ради України було вкрай актуальним та необхідним, оскільки попередня редакція Закону України “Про комітети Верховної Ради України” була застарілою (прийнята у 1995 році, ще до прийняття Конституції України).

У цілому нову редакцію цього Закону слід оцінити позитивно. Його положення базуються на основі практики роботи комітетів парламенту, правові норми вирізняються чіткістю та доцільністю регулювання. У той же час, даний Закон містить ряд недоліків, зокрема, відповідно до частини першої статті 6 Закону Верховна Рада України обирає окрім голів комітетів ще перших заступників, заступників та секретарів комітетів. Ключовою посадою в комітеті є його голова, інші посадові особи (в т.ч. секретар) мають обиратись комітетом зі свого складу, можливо, за поданням голови. Віднесення цього питання до відання Верховної Ради України призведе до величезної кількості політичних спекуляцій, пов’язаних із призначенням на ці посади. Крім того, це може негативно позначитись на організації роботи комітетів, оскільки питання обрання перших заступників, заступників та секретарів комітетів переноситься в політичну площину, що власне і відбулось при розподілі комітетів урядовою коаліцією.

Варто також звернути увагу на положення частини першої статті 8 Закону, за яким у разі, коли склад комітету стає меншим від встановленого цим законом та якщо протягом місяця фракції, які ще не використали квоти, не запропонують нових членів комітету, Верховна Рада України розглядатиме питання про ліквідацію

³⁶ Закон України “ Про внесення змін до Закону України “Про комітети Верховної Ради України” від 22 грудня 2005 року N 3277-IV

такого комітету. Враховуючи, що окремі комітети мають особливе значення в організації роботи Верховної Ради України, зокрема, комітет з питань правової політики або з питань бюджету тощо, закладання механізму примусової ліквідації за критерієм кількості є вкрай недоцільним.

Менш важливою, проте також сумнівною вбачається норма статті 29 Закону, якою встановлено, що комітети, у разі необхідності, запрошують на слухання Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України, міністрів України, керівників державних органів, органів місцевого самоврядування, представників об'єднань громадян, а також окремих громадян. При цьому ці особи зобов'язані прибути на слухання та дати роз'яснення щодо питань, які розглядаються комітетом. Така норма в майбутньому може створити підґрунтя для зловживань комітетом наданими правами та ускладнення роботи посадових осіб і окремих громадян.

Цікавою для розгляду є **Постанова³⁷ Верховної Ради України про заходи щодо впорядкування діяльності тимчасових спеціальних і тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України**. Відповідно до Постанови, станом на 2 листопада 2005 року Верховною Радою України IV скликання було утворено 42 тимчасові спеціальні і тимчасові слідчі комісії Верховної Ради України.

Проте лише одинадцять тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України за весь період діяльності Верховної Ради України поточного скликання здійснили певний обсяг робіт із питань, для вивчення і розслідування яких вони були утворені.

Водночас Голови майже 30 тимчасових слідчих і тимчасових спеціальних комісій Верховної Ради України за весь час роботи не подали на розгляд Верховної Ради України інформацій про свою діяльність та не внесли пропозицій щодо поліпшення стану справ із вивчених питань.

Основними поясненнями окремих Голів комісій такого стану справ була недостатність матеріально-технічного, фінансового і кадрового забезпечення роботи комісій. У той же час Головами цих комісій не було подано розрахунків витрат на утримання ко-

³⁷ Постанова Верховної Ради України "Про заходи щодо впорядкування діяльності тимчасових спеціальних і тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України" від 17 листопада 2005 року N 3101-IV.

місій до Відділу бухгалтерського обліку, фінансів, планування та контролю Управління справами Апарату Верховної Ради України.

Іншою, більш об'єктивною причиною неякісної роботи комісій була названа відсутність законодавчих та інших нормативних актів, які б регламентували діяльність тимчасових слідчих і тимчасових спеціальних комісій Верховної Ради України, через що значна частина керівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також керівники підприємств, установ і організацій до звернень тимчасових комісій Верховної Ради України щодо надання необхідної інформації та пояснень із питань, що розслідуються, ставляться формально, а деякі з них взагалі не реагують на такі звернення.

У зв'язку з цим із метою впорядкування та підвищення ефективності та результативності діяльності тимчасових слідчих і тимчасових спеціальних комісій Верховної Ради України Верховною Радою України було постановлено в примусовому порядку заслухати звіти тимчасових спеціальних та слідчих комісій Верховної Ради України. Слід зауважити, що із запланованих лише частина звітів дійсно була заслухана на пленарних засіданнях Верховної Ради України, при цьому більшість із них носила суто формальний характер.

Протягом цього періоду Верховна Рада України намагалася врегулювати окремих законом діяльність тимчасових слідчих комісій, спеціальної тимчасової слідчої комісії і тимчасової спеціальної комісії Верховної Ради України. **Закон України “Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України”** (далі – Закон) є обов'язковим з огляду на положення частини п'ятої статті 89 Конституції України вкрай актуальним, так як його прийняття наполегливо вимагає від України ПАРЕ. У прийнятій 5 жовтня 2005 року Резолюції № 1466 (2005) “Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною” Парламентська асамблея закликає Україну посилити контрольну функцію парламенту, зокрема, схвалити закон про тимчасові слідчі та спеціальні комісії Верховної Ради.

Відповідний Закон був прийнятий Парламентом згідно з конституційно встановленою процедурою, проте так і не набув чин-

ності, оскільки не був підписаний. Розглянемо цю ситуацію більш детально, оскільки вважаємо своїм обов'язком звернути увагу на порядок прийняття та підписання цього Закону. Ситуація, яка склалася із даним Законом, грубо порушує Конституцію України.

Так, Верховна Рада України прийняла Закон, проте Президент України відповідно до частини другої статті 94 Конституції України повернув 14 березня 2006 року Закон зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями до Верховної Ради України. Верховною Радою України 16 березня 2006 року було прийнято Закон у новій редакції з урахуванням усіх пропозицій Президента України від 14 березня 2006 року. Після чого Президент України, на нашу думку, був зобов'язаний підписати та офіційно оприлюднити Закон протягом п'ятнадцяти днів відповідно до частини другої статті 94 Конституції України та не мав право повторно висловлювати нові зауваження та пропозиції до Закону. Проте Президент України не підписав даний Закон, а висловив нові зауваження до нього. Згідно з новою редакцією частини четвертої статті 94 Конституції України Голова Верховної Ради України був зобов'язаний невідкладно оприлюднити Закон, який опубліковується за його підписом. Натомість Закон також не був підписаний і Головою Верховної Ради України. Склалася ситуація, коли Закон не набув чинності лише через безпідставне його не підписання. У кінцевому рахунку рішення Верховної Ради України про прийняття Закону 16 березня 2006 року було скасовано Постановою Верховної Ради України³⁸.

Оскільки на сьогодні зареєстрований у Верховній Раді України Законопроект³⁹ майже ідентичний за змістом до прийнятого Закону, вважаємо за необхідне висловити свої зауваження до нього.

Правове регулювання організації і порядку діяльності спеціальної тимчасової слідчої комісії для проведення розслідування під час усунення Президента України з поста в порядку імпичменту та організації і порядку діяльності тимчасових слідчих комісій, тимча-

³⁸ Постанова Верховної Ради України «Про скасування рішення Верховної Ради України про прийняття Закону України “Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України” від 22 березня 2007 року № 821-V.

³⁹ Проект закону України “Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України” від 21 грудня 2006 року № 2815.

сових спеціальних комісій недоцільно об'єднувати в одному Законі. Створення спеціальної тимчасової слідчої комісії передбачається статтею 111 Конституції України при порушенні процедури усунення Президента України з поста для проведення розслідування Верховною Радою України, до складу якої включається спеціальний прокурор та спеціальні слідчі. Функціонування ж тимчасових слідчих комісій, тимчасових спеціальних комісій передбачається статтею 89 Конституції України відповідно з метою проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес та для підготовки і попереднього розгляду питань. У частині п'ятій статті 89 Конституції України існує чітке посилання на встановлення їх організації та порядку діяльності в законі. Отже, безпосередньо Конституція України як база для подальшого розвитку законодавства України чітко вказує на суттєву різницю між тимчасовими спеціальними, слідчими комісіями та спеціальною тимчасовою слідчою комісією, зокрема, виходячи з порядку їх формування (до складу спеціальної тимчасової слідчої комісії можуть входити особи, які не є народними депутатами України), правових наслідків їх діяльності (спеціальна тимчасова слідча комісія надає висновок про наявність чи відсутність у діяннях Президента України ознак складу злочину, передбаченого Кримінальним кодексом України).

Така позиція підтверджується й положеннями Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Постановою Верховної Ради України від 16 квітня 2006 року № 3547-IV, у якому питання щодо тимчасових спеціальних комісій, тимчасових слідчих комісій та питання щодо спеціальної тимчасової слідчої комісії регулюються різними розділами (відповідно у розділах III та V).

Тому, на наш погляд, усунення Президента України з поста в порядку імпичменту доцільно врегулювати окремим законом або законом про Президента України, де окремим розділом слід деталізувати організацію і порядок діяльності спеціальної тимчасової слідчої комісії.

Деякі положення законопроекту не узгоджуються із положеннями спеціальних законів про прокуратуру, міліцію, про оперативно-розшукову діяльність тощо. Діяльність тимчасової слідчої комісії, у тому числі її можливість надавати доручення чи іншим чином залучати до своєї діяльності правоохоронні органи, не передба-

чається спеціальними законами щодо прокуратури, міліції тощо. З огляду на зазначене, реалізація повноважень, наданих тимчасовій слідчій комісії у Законі, може бути ускладнена або нівельована відсутністю відповідного обов'язку у правоохоронних органів.

Викликає заперечення наділення тимчасової слідчої комісії функціями, які згідно із законодавством України віднесені до компетенції органів слідства та суду. Так, наприклад, комісія має право приймати рішення про вилучення необхідних для її розслідування документів без мотивованого судового рішення, право витребувати відповідні документи та матеріали, отримання свідчень без будь-яких обмежень тощо. При цьому у законопроекті відсутнє чітке врегулювання процедури здійснення певних процесуальних дій при реалізації своїх повноважень тимчасовими слідчими комісіями.

Процедуру здійснення процесуальних дій будь-якими суб'єктами з метою гарантування охорони прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб доцільно унормувувати у Кримінально-процесуальному кодексі України.

1.4.7. СТАТУС НАРОДНОГО ДЕПУТАТА УКРАЇНИ

Відповідно до конституційних змін відбулася суттєва зміна статусу народних депутатів України, а саме були введені елементи імперативного мандату. Ще до внесення цих змін до Конституції України впровадження імперативного мандата народного депутата України піддавалося справедливій критиці. Це погіршує незалежність народних обранців та сконцентровує політичну владу в руках керівників політичних партій, що особливо небезпечно в умовах сучасної України, коли в більшості партій переважають авторитарні тенденції, тобто концентрація влади у однієї або декількох осіб.

На сьогодні слід констатувати, що врегулювання принципів формування парламентської більшості на конституційному рівні, встановлення елементів імперативного мандату не дало бажаних результатів внаслідок низького рівня правосвідомості парламентарів. Так, за умови пропорційної системи виборів відбувається спотворення результатів парламентських виборів, оскільки значна кількість парламентарів змінює свої передвиборчі позиції та переходить до складу урядової коаліції. Закріплена у змінах до Консти-

туції України норма щодо імперативного мандату (втрата мандату в разі виходу із депутатської фракції партії, від якої депутата було обрано), цілком закономірно залишалася недієвою, а також такою, яка викликає труднощі при її застосуванні. Народний депутат України формально може перебувати у складі фракції, але голосувати всупереч політики партії. У цьому сенсі ми отримали “засмічення” Конституції України зайвими нормами, що саме по собі неприпустимо стосовно Основного Закону держави. Репрезентативність поглядів виборців повинна забезпечуватися не юридичними механізмами, а політичними, і насамперед “якісним” добором кандидатів у народні депутати. Цього можна досягти, якщо враховувати морально-політичні якості кандидатів у члени парламенту.

Слід констатувати, що необхідного законодавчого розвитку положення про імперативний мандат не знайшли. Так, необхідного закону, на який посилається частина шоста статті 81 Конституції України, не було прийнято. Закон України «Про статус народного депутата України», Регламент Верховної Ради України не були приведені у відповідність до нових положень Конституції України та, на наш погляд, містять положення, які не узгоджуються з Конституцією України.

Розглянемо більш детально деякі законодавчі положення, які не узгоджуються з конституційними.

Відповідно до частин п'ятої та шостої статті 13 **Закону України “Про статус народного депутата України”** (далі – Закон) від 17 листопада 1992 року № 2790-ХІІ (у редакції Закону України від 22 березня 2001 року № 2328-ІІІ⁴⁰) народний депутат України має право вільно вийти зі складу депутатської фракції (групи), а також може не входити до жодної зареєстрованої депутатської фракції чи депутатської групи.

Положення пункту 6 частини другої та частини шостої статті 81 Конституції України шляхом встановлення відповідальності для народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій) у вигляді дострокового припинення його повноважень у двох випадках (невходження такого депутата до складу відповідної депутатської фракції (виборчого блоку політичних партій) та його виходу із складу такої фракції) фактично встановлюють міру необхідної поведінки для такого де-

⁴⁰ Відомості Верховної Ради України, 2001. – № 42. – ст. 212.

путата, тобто його обов'язок стати та бути членом депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій).

Конституційно встановлена міра необхідної поведінки (обов'язок) для певного суб'єкта відповідно обмежує його міру дозволеної поведінки (права), яка не може бути розширена законами України, оскільки реалізація таких прав буде автоматично призводити до порушення конституційного обов'язку. Так, реалізація народними депутатами України, обраними від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), зазначених у положеннях частини п'ятої та шостої статті 13 Закону прав щодо вільного їх виходу зі складу депутатської фракції та невходження до її складу буде призводити до порушення ними конституційного зобов'язання щодо їх членства у відповідній депутатській фракції.

Отже, зазначені у положеннях частини п'ятої та шостої статті 13 Закону права народних депутатів України, обороних від політичних партій (виборчих блоків політичних партій) не узгоджуються з положеннями пункту 6 частини другої та частини шостої статті 81 Конституції.

При цьому необхідно зазначити, що усі народні депутати України V скликання відповідно до пункту 3 Розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року та Закону України «Про вибори народних депутатів України» від 25 березня 2004 року № 1665-IV обрані від політичних партій. Проте, оскільки Конституція України не містить вимог щодо обрання народних депутатів України лише від політичних партій (виборчих блоків політичних партій), частина народних депутатів України майбутніх скликань Верховної Ради України може бути обрана за відмінним від сьогоденішнього виборчого законодавства, а отже, й не від політичних партій. У цьому випадку у таких народних обранців не буде конституційного зобов'язання входити до депутатської фракції відповідної політичної партії.

Положення частин п'ятої та шостої статті 13 Закону щодо прав народного депутата України вільно вийти зі складу депутатської фракції (групи), а також не входити до жодної зареєстрованої депутатської фракції чи депутатської групи не відповідають

положенням пункту 6 частини другої та частини шостої статті 81 Конституції України в частині наділення народних депутатів України, обраних від політичних партій (виборчих блоків політичних партій), правами вільно виходити зі складу депутатської фракції та не входити до жодної депутатської фракції.

Відповідно до частини четвертої статті 61 Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Постановою Верховної Ради України від 16 березня 2006 року № 3547-IV⁴¹ (із змінами, внесеними Постановою Верховної Ради України від 19 вересня 2006 року № 157-V⁴²), позафракційний народний депутат України має право за особистою заявою увійти до складу коаліції чи опозиції.

Відповідно до частини шостої статті 83 Конституції України у Верховній Раді України за результатами виборів і на основі узгоджених політичних позицій формується коаліція депутатських фракцій (далі – коаліція), до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. При цьому, згідно з положеннями частини десятої цієї статті депутатська фракція у Верховній Раді України, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, має права коаліції, передбачені Конституцією України.

Аналіз вище зазначених конституційних положень дає підстави стверджувати, що безпосередніми суб'єктами коаліції є лише депутатські фракції. Народні депутати України входять до складу коаліції як члени певної депутатської фракції.

Засади формування, організації діяльності та припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України встановлюються Конституцією України та Регламентом (частина дев'ята статті 83 Конституції України).

Так, Регламент, виходячи з того, що усі народні депутати України V скликання відповідно до пункту 3 Розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року та Закону України «Про вибори народних депутатів України» від 25 березня 2004 року № 1665-IV обрані за виборчими списками кандидатів у народні депутати України від політичних партій, встановлює:

⁴¹ Відомості Верховної Ради України, 2006. – № 23, № 24-25. – ст. 202.

⁴² Голос України, 22 вересня 2006 року. – № 176.

- коаліція є добровільним об'єднанням депутатських фракцій, яке формується у Верховній Раді України за результатами виборів і на основі узгоджених політичних позицій (частина перша статті 61);

- коаліція формується після проведення депутатськими фракціями консультацій; за результатами проведення консультацій, за особистими підписами голів відповідних депутатських фракцій або за рішенням депутатської фракції одним із заступників голови депутатської фракції, укладається Угода про коаліцію (частина третя статті 61);

- до коаліційної угоди додаються списки членів депутатських фракцій, що сформували коаліцію, з особистими підписами народних депутатів України (частина п'ята статті 61).

Виходячи із вище викладеного, слід констатувати, що нова частина четверта статті 61 Регламенту (дана стаття була доповнена Верховною Радою України цією частиною 19 вересня 2006 року) суперечить більшості положень цієї ж статті та не узгоджується з положеннями статті 83 Конституції України.

Щодо офіційного тлумачення положень пункту 6 частини другої та частини шостої статті 81 Конституції України

Протягом 2006 року положення пункту 6 частини другої та частини шостої статті 81 Конституції України неоднозначно тлумачилися різними політичними силами, виходячи з їх короткотермінових політичних інтересів. У зв'язку з чим вважаємо за доцільне висвітлити нашу позицію щодо цього питання.

Пунктом 6 частини другої статті 81 Конституції України встановлено, що повноваження народного депутата України припиняються достроково у разі невходження народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) або виходу народного депутата України із складу такої фракції.

Частиною шостою статті 81 Конституції України встановлено, що у разі невходження народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку полі-

тичних партій) або виходу народного депутата України із складу такої фракції повноваження народного депутата України припиняються достроково на підставі закону за рішенням вищого керівного органу відповідної політичної партії (виборчого блоку політичних партій) з дня прийняття такого рішення.

Конституція України не конкретизує змісту термінів “вихід” та “невходження” та не використовує їх у будь-яких інших конституційних положеннях. Зазначені терміни з’явилися після внесення конституційних змін та є новими для конституційного законодавства. Частина шоста статті 81 чітко вказує, що дострокове припинення повноважень народного депутата України за рішенням вищого керівного органу відповідної політичної партії (виборчого блоку політичних партій) у разі невходження народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) або виходу народного депутата України із складу такої фракції відбувається на підставі закону. Отже, Конституція України закріплює необхідність врегулювання лише на рівні закону порядку дострокового припинення повноважень народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), у двох конституційно визначених випадках. На жаль, як вже зазначалося, на сьогодні не існує конституційно необхідного закону. Проте, виходячи з принципу прямої дії норм Конституції, не можна блокувати застосування цих конституційних положень лише на підставі відсутності відповідного закону.

Мовне тлумачення⁴³ дає нам можливість лише стверджувати, що слова «вихід», «невходження» позначають дію, яка є спільна для обох цих слів та відрізняються ці дії лише напрямком (характером).

При застосуванні у законодавстві ці слова набувають ознак

⁴³ Іменник “вихід” є похідним від дієслова “виходити”, яке означає: “перестати брати участь у чому-небудь// перестати бути в якомусь стані”; так само іменник “невходження” є похідним від дієслова “входити” з часткою “не”. З точки зору граматики це слова з одним коренем “хід” де “в” та “ви” є префіксами. Слово “хід”, таким чином, позначає дію або стан, а частки “в” і “ви” - напрямки дії (див. Новий словник української мови / Укладачі В. Яременко, О. Сліпущко. Т.1, А-К. - К.: Вид-во “Аконіт”., 2005р. - С. 273.)

юридичних термінів та в даному випадку юридична наука оперує поняттям «діяння». Діяння – це діяльність суб'єкта права, яка створює передбачені законом наслідки. Характер цього діяння може бути активним (юридична дія) або пасивним (юридична бездіяльність). У даному випадку законодавець позначає одне й теж за суттю діяння з врахуванням активного (вихід, невходження) та пасивного (невходження) характеру.

Юридичний аналіз розглядуваних конституційних положень дає підстави стверджувати, що вони містять для чітко визначеного суб'єкта права (народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій) санкції (негативні наслідки у вигляді дострокового припинення повноважень народного депутата України) за юридичну бездіяльність (невходження до складу депутатської фракції політичної партії (виборчого блоку політичних партій), від якої(го) його було обрано) та юридичну дію (вихід зі складу депутатської фракції політичної партії (виборчого блоку політичних партій), від якої(го) його було обрано). Цим фактично для народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), встановлюється зобов'язання за власною волею свідомо бути членом депутатської фракції політичної партії (виборчого блоку політичних партій), від якої(го) його було обрано Українським народом. При цьому слід підкреслити, що дотримання даного зобов'язання пов'язується саме з діями суб'єкта – народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій). Тому конкретними проявами виходу народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій) зі складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій), на наш погляд, є як подання ним особистої заяви про вихід з такої депутатської фракції, так і його перехід в іншу депутатську фракцію. На користь такого тлумачення свідчить прийнятий Парламентом 12 січня 2007 року Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та місцевих рад». Згідно з ним, вихід депутата Верховної Ради АРК та місцевої ради зі складу депутатської фракції може відбуватися внаслідок

подання депутатом особистої заяви про вихід із депутатської фракції або переходу депутата в іншу депутатську фракцію.

Виходячи з вище запропонованого тлумачення терміну «вихід», слід зазначити, що припинення членства народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), у депутатській фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) за рішенням вищого керівного органу політичної партії не може вважатися «виходом» народного депутата України зі складу депутатської фракції політичної партії (виборчого блоку політичних партій).

Невходження народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій), виходячи з аналізу положень частини сьомої статті 83, пункту 1 частини другої статті 90 Конституції України, на наш погляд, може відбуватися у двох формах:

- бездіяльність народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), принаймні більше одного місяця з дня відкриття першого засідання Верховної Ради України, що проводиться після чергових або позачергових виборів Верховної Ради України, яка має наслідком залишення народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), позафракційним;

- вступ народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), до складу депутатської фракції іншої політичної партії (виборчого блоку політичних партій).

Отже, на наш погляд, **положення пункту 6 частини другої та частини шостої статті 81 Конституції України слід розуміти таким чином:**

1. Словосполучення «невходження народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій)» слід розуміти як свідому добровільну бездіяльність народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), принаймні більше одного місяця з дня відкриття першого засідання Вер-

ховної Ради України, що проводиться після чергових або позачергових виборів Верховної Ради України, яка має наслідком залишення народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій) позафракційним або свідомий добровільний вступ народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), до складу депутатської фракції іншої політичної партії (виборчого блоку політичних партій).

2. Словосполучення «виходу народного депутата України із складу такої фракції» слід розуміти як свідому добровільну дію народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), яка полягає у поданні таким депутатом особистої заяви про вихід з депутатської фракції або переході такого депутата в іншу депутатську фракцію.

3. Припинення членства народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), у депутатській фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) за рішенням вищого керівного органу політичної партії не може вважатися «виходом» народного депутата України зі складу депутатської фракції політичної партії (виборчого блоку політичних партій).

4. Право на прийняття рішення про дострокове припинення повноважень народного депутата, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), у вищого керівного органу цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) виникає з моменту невходження народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) або виходу народного депутата України зі складу такої фракції.

Як вже зазначалось, окремою проблемою організації роботи Парламенту після виборів 2006 року було **вирішення питання поєднання депутатського мандату з іншими видами діяльності, у тому числі і призначення на посади в органах влади**. Нагадаємо, що Конституція України⁴⁴ передбачає принцип несумісності депутатського мандату з іншими видами оплачуваної діяльності, окрім наукової, викладацької та творчої.

⁴⁴ Стаття 78 Конституції України від 28 червня 1996 року.

Для вирішення окресленої проблеми та запровадження чіткого правового регулювання щодо несумісності депутатського мандату було ухвалено Закон⁴⁵, яким встановлено, що народний депутат, призначений (обраний) на посаду, що є несумісною з депутатським мандатом, і повноваження якого не припинено в установленому законом порядку, допускається до виконання обов'язків за такою посадою не раніше дня подання ним до Верховної Ради України заяви про складення повноважень народного депутата України. Таким чином, народних обранців було позбавлено можливості займатись іншою діяльністю без подання заяви про дострокове складання повноважень.

Того ж дня було ухвалено окремий Закон України “Про особливості звільнення з посад осіб, які суміщають депутатський мандат з іншими видами діяльності.”⁴⁶ На положеннях цього Закону зупинимося детальніше, оскільки виникають питання щодо його конституційності.

Відповідно до пункту 5 частини другої статті 81 Конституції України повноваження народного депутата України припиняються достроково у разі, якщо протягом двадцяти днів з дня виникнення обставин, які призводять до порушення вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, ці обставини ним не усунуто. Встановлення такої відповідальності для народних депутатів України логічно впливає з положень статті 78 Конституції України, у частині першій якої зазначається принцип здійснення народними депутатами України своїх повноважень на постійній основі. Розкривається цей принцип у наступних частинах цієї конституційної норми, а саме:

- безпосередньо у частині другій статті 78 встановлює перелік вимог до народного депутата України щодо несумісності його депутатського мандата з іншими видами діяльності;
- закріплюється можливість встановлювати законом інші (ніж встановлені Конституцією України) види діяльності, які є несумісними з депутатським мандатом;
- встановлюється обов'язок народних депутатів України припи-

⁴⁵ Закон України “Про внесення змін до статті 3 Закону України “Про статут народного депутата України” від 8 серпня 2005 року № 2784-IV.

⁴⁶ Закон України “Про особливості звільнення з посад осіб, які суміщають депутатський мандат з іншими видами діяльності” від 08.07.2005 № 2783-IV.

нити діяльність, яка є несумісною з депутатським мандатом або подати особисту заяву про складення повноважень народного депутата України у двадцятиденний строк із дня виникнення обставин, що порушують вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності.

Частина четверта статті 81 Конституції України закріплює судовий порядок дострокового припинення повноважень народного депутата України у розглядуваному випадку без посилання на можливість встановлення іншого (позасудового) порядку.

Закон України «Про особливості звільнення з посад осіб, які суміщають депутатський мандат з іншими видами діяльності» згідно з його преамбули визначає «порядок звільнення з посад осіб, які незаконно суміщають депутатський мандат з іншими видами діяльності в органах виконавчої влади, органах місцевого самоврядування, мають інший представницький мандат, входять до складу керівництва, правління чи ради підприємства, установи, організації, що має на меті одержання прибутку».

Відповідно до цього Закону встановлюється:

1) зобов'язання для Президента України та Кабінету Міністрів України (стаття 3), відповідного органу державної влади, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації або посадової особи (стаття 4), діючи в межах їх повноважень, звільнити з посади особу, яка протягом п'ятнадцяти календарних днів з дня призначення на посаду, що є несумісною з депутатським мандатом, порушує вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності і не подала в установленому законом порядку заяви про складення повноважень народного депутата України;

2) повноваження Голови Верховної Ради України за поданням Комітету Верховної Ради України, до компетенції якого належать питання депутатської етики, видавати розпорядження про блокування дії персональної електронної картки для голосування народного депутата України, припинення нарахування йому заробітної плати та відшкодування інших витрат, пов'язаних із виконанням депутатських повноважень у разі невиконання цим народним депутатом України вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності (частина третя статті 7);

3) автоматична втрата чинності акту про призначення особи, яка є народним депутатом України, на посаду, що є несумісною з депутатським мандатом, через двадцять днів із дня його видання, якщо повноваження народного депутата України не припинені в установленому законом порядку (стаття 5);

4) автоматична втрата чинності актів про призначення особи, яка є народним депутатом України, на посаду, що є несумісною із депутатським мандатом, і які були чинними на день набрання чинності Законом (а саме через п'ять календарних днів із дня набрання чинності цим Законом, якщо повноваження народного депутата України не припинені в установленому законом порядку).

Перш за все слід вказати, що аналіз змісту Закону дає можливість прийти до висновку про спотворення ним мети конституційних положень щодо дострокового припинення повноважень народного депутата України, який порушує встановлені Конституцією України вимоги щодо несумісності депутатського мандату з іншими видами діяльності. Так, додаткові обмеження для народного депутата України (порівняно зі статусом громадянина) встановлюються з метою забезпечення ефективного функціонування єдиного органу законодавчої влади України – Верховної Ради України на благо Вітчизни і добробуту Українського народу. Це також знаходить свій прояв і в конституційних положеннях щодо початку повноважень народного депутата України, а саме - після складення ним присяги, у якій він зобов'язується усіма своїми діями боронити суверенітет і незалежність України, дбати про благо Вітчизни і добробут Українського народу, а також дотримуватися Конституції та законів України. Отже, при порушенні народним депутатом України конституційної заборони щодо поєднання мандату народного депутата відбувається порушення ним депутатської присяги й можна стверджувати, що така особа не достойна бути народним депутатом України. Положення Конституція України спрямовані на очищення складу Парламенту від недобросовісних народних депутатів України та логічно передбачає дострокове припинення повноважень таких народних депутатів України. Натомість, Закон фактично унеможливорює позбавлення народних депутатів України, які порушують Конституцію та закони України, депутатських повноважень, оскільки встановлює попередню сумнівну процедуру

автоматичного звільнення таких народних депутатів України з посад, які не можна поєднувати з мандатом народного депутата України.

Розглянемо детально встановлений Законом порядок звільнення з посад осіб, які незаконно суміщають депутатський мандат з іншими видами діяльності в органах виконавчої влади, органах місцевого самоврядування, мають інший представницький мандат, входять до складу керівництва, правління чи ради підприємства, установи, організації, що має на меті одержання прибутку:

- по-перше, встановлюється зобов'язання усунути обставини, що порушують вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності для інших суб'єктів, ніж це передбачено частиною четвертою статті 78 Конституції України. Так, як зазначалося раніше, Конституція України зобов'язує народного депутата України самостійно, у разі виникнення таких обставин, протягом двадцяти днів усунути їх шляхом припинення відповідної діяльності або подання особистої заяви про складання повноважень народного депутата України, натомість Закон перекладає зобов'язання щодо усунення обставин, що порушують вимоги про несумісність депутатського мандата з іншими видами діяльності, з народного депутата України на Президента України, Кабінет Міністрів України, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації або їх посадові особи. Останні повинні звільнити з посади особу, яка протягом п'ятнадцяти календарних днів із дня призначення на посаду, що є несумісною з депутатським мандатом, порушує вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності і не подала в установленому законом порядку зави про складання повноважень народного депутата України. При цьому, слід підкреслити, що встановлюється більш короткий строк (ніж передбачений Конституцією України) для усунення обставин, що порушують вимоги про несумісність депутатського мандата з іншими видами діяльності;

- по-друге, встановлюється зовсім інший вид відповідальності для народних депутатів України за порушення ними вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, ніж передбачений у пункті 5 частини другої статті 81 Конституції

України, а саме не дострокове припинення повноважень народного депутата України, а автоматичне звільнення народного депутата України з посади, що є несумісною з депутатським мандатом. При цьому автоматичне звільнення народного депутата України з посади, що є несумісною з депутатським мандатом відбувається шляхом автоматичної втрати чинності акту про призначення особи, яка є народним депутатом України, на посаду, що є несумісною з депутатським мандатом, через двадцять днів з дня його видання, якщо повноваження народного депутата України не припинені в установленому законом порядку, а аналогічних актів, які були чинними на день набрання чинності Законом – через п'ять днів з моменту набрання чинності Законом. Встановлення Законом положень про втрату чинності актів не Верховної Ради України, а інших гілок влади порушує принцип поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову (стаття 6 Конституції України), а також положення частини третьої статті 106, частини першої статті 117 Конституції України;

- по-третє, встановлюється інший порядок, ніж передбачений Конституцією України, фактичного припинення повноважень народного депутата України у разі порушення ним вимог несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності. Так, частина четверта статті 81 Конституції України закріплює судовий порядок дострокового припинення повноважень народного депутата України у розглядуваному випадку без посилання на можливість встановлення іншого (позасудового) порядку, а Закон наділяє Голову Верховної Ради України повноваженнями, які фактично позбавляють народного депутата України можливості виконувати свої повноваження. При цьому, слід зазначити, що частиною другою статті 88 Конституції України встановлений перелік повноважень Голови Верховної Ради України, і Конституція України не наділяє спікера будь-якими правами щодо обмеження повноважень народних депутатів України. Частина ж третя цієї статті Конституції України встановлює, що Голова Верховної Ради України здійснює повноваження, передбачені Конституцією України, у порядку, встановленому Регламентом Верховної Ради України. На підставі вказаного слід зазначити, що відповідно до частини п'ятої статті 218 Регламен-

ту Верховної Ради України⁴⁷: «у разі невиконання народним депутатом вимог закону щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, відповідно до Закону України “Про особливості звільнення з посад осіб, які суміщають депутатський мандат з іншими видами діяльності”, за поданням комітету, до предмета відання якого належать питання регламенту, Голова Верховної Ради України видає розпорядження про блокування дії персональної електронної картки для голосування цього народного депутата і про припинення нарахування йому заробітної плати та відшкодування інших витрат, пов’язаних із виконанням депутатських повноважень», також є такими, що не відповідають положенням частини другої та третьої статті 88 Конституції України.

Наведене дає підстави зробити **висновок про невідповідність положень статтею 3-5, частин другої та третьої статті 7 Закону та частини п’ятої статті 218 Регламенту Верховної Ради України положенням Конституції України, а саме, відповідно частині першій статті 6, частині четвертій статті 78, пункту 5 частини другої та частині четвертої статті 81, частинам другій та третій статті 88, частині третій статті 106, частині першій статті 117.**

Також слід зазначити, що відповідно до пункту 4 частини другої статті 1 Закону народний депутат України не має права займатися будь-якою, крім депутатської, оплачуваною роботою, за винятком викладацької, наукової та творчої, а також медичної практики у вільний від виконання обов’язків народного депутата час. Вказані положення розширюють перелік виключень із загального правила щодо заборони поєднання депутатського мандата з іншими видами оплачуваної діяльності порівняно зі встановленими трьома винятками (викладацька, наукова, творча діяльність) у частині другій статті 78 Конституції України, а саме, додатково з’являється медична практика. Винятки із конституційних норм можуть встановлюватися

⁴⁷ При розгляді питання щодо неконституційності положень Регламенту Верховної Ради України необхідно зазначити, що, незважаючи на зміни, внесені до Конституції України, Регламент Верховної Ради України відповідно до частини другої статті 6, пункту 21 частини першої статті 92 Конституції України, на наш погляд, повинен бути прийнятий у формі закону. На сьогодні Регламент Верховної Ради України затверджений постановою Верховної Ради України, тобто неналежним правовим актом.

лише самою Конституцією України, а не іншими нормативними актами (див. пункт 4 резолютивної частини Рішення Конституційного Суду України від 30 жовтня 1997 року № 5-зп у справі К.Г.Устименка), отже положення пункту 4 частини другої статті 1 Закону в частині встановлення можливості поєднання депутатського мандата та здійснення медичної практики не відповідають положенням частини другої статті 78 Конституції України.

Окремо варто згадати Закон України “Про внесення змін до статті 20 Закону України “Про статус народного депутата України”⁴⁸. Цим законом суттєво збільшено соціальне забезпечення народних обранців після їх виходу на пенсію. Наприклад, при досягненні народним депутатом України під час строку його депутатських повноважень віку або вислуги років, встановлених законом про пенсійне забезпечення військовослужбовців та осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ, він має право на пенсію, що обчислюється із суми заробітної плати працюючого народного депутата України без обмеження граничного розміру пенсії. Крім того, при досягненні встановленого законом пенсійного віку (за наявності відповідного трудового стажу), народному депутату призначається пенсія в розмірі 80 відсотків місячної заробітної плати працюючого народного депутата на момент призначення пенсії.

Про особливу привілейованість народних депутатів за цим Законом свідчить норма, за якою у разі зміни розміру заробітної плати працюючим народним депутатам відповідно здійснюється перерахунок раніше призначених пенсій.

Переважна більшість експертів та фінансистів наголошували, що цей Закон покладає великий додатковий тягар на Державний бюджет України і є невиправданим із точки зору якісного соціального забезпечення всіх верств населення. Про корпоративний характер депутатських гарантій свідчить також положення аналізованого закону, за яким соціальні виплати для народного депутата “не можуть бути скасовані чи звужені іншими законодавчими актами”.

⁴⁸ Закон України “Про внесення змін до статті 20 Закону України “Про статус народного депутата України” від 1 грудня 2005 року № 3173-IV.

Проте, слід зазначити, що дію цього Закону на 2007 рік було зупинено Законом України «Про Державний бюджет на 2007 рік.»⁴⁹

1.5. ДІЯЛЬНІСТЬ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

Діяльність Президента умовно можна розділяти на два етапи: до і після вступу в дію змін до Конституції України.

До 1 січня 2006 року, в умовах дії Конституції України у редакції 1996 року, отже, за наявності у Президента України більш широких повноважень, та при відносній стабільності політичної системи країни, глава держави прийняв цілий ряд концептуальних указів, у яких зазначив стратегічні напрями реформування в тих або інших галузях суспільної діяльності⁵⁰, провів кілька кампаній із призначення та звільнення керівників центральних органів виконавчої влади, голів місцевих державних адміністрацій, реформував структуру власного Секретаріату та Ради Національної безпеки та оборони України.

З початком 2006 року, незважаючи на зміни у своєму конституційному статусі, Президент України зберігав більшість традиційних елементів інструментів у взаємодії з Урядом, оскільки у першій половині 2006 року в Україні функціонував Уряд політично прихильний до Президента України, який, як і за часів дії старої редакції Конституції України, відігравав роль виконавця волі Президента України. У діяльності Президента України не спостерігалося приведення своїх актів до вимог нових положень Конституції України, деталізації нових конституційних положень щодо взаємодії глави держави з гілками влади. У цей період домінують укази про призначення і звільнення голів місцевих державних адміністрацій та вручення державних нагород. Позитивним у сфері реформування публічної адміністрації можна відзначити затвердження Положення «Про Національну раду з питань державного управління та місцевого самоврядування»⁵¹, та у сфері судової реформи – затвердження Концепції вдосконалення судівництва для утворення справедли-

⁴⁹ Закон України «Про Державний бюджет на 2007 рік» від 19 грудня 2006 року № 489-V.

⁵⁰ Наприклад, Указ Президента України «Про першочергові заходи щодо детінізації економіки та протидії корупції» від 18 листопада 2005 року № 1615/2005.

⁵¹ Указ Президента «Про деякі питання впорядкування діяльності консультативно-дорадчих органів при Президентові України» від 3 травня 2006 року № 340/2006.

вого суду відповідно до європейських стандартів» від 10 травня 2006 року № 361/2006.

Окремо, як позитив, слід відмітити, що протягом 2005-2006 років при Президентові України було створено низку важливих консультативно-дорадчих органів, які передбачали участь у них громадськості: Національну комісію із зміцнення демократії і утвердження верховенства права⁵² (створена з метою об'єднання зусиль органів державної влади, політичних партій, громадських організацій, інших інститутів громадянського суспільства для зміцнення в Україні демократії та утвердження верховенства права), Політичну раду при Президентові України⁵³ (створена з метою налагодження постійного і конструктивного діалогу між Президентом України та політичними силами, представленими у Верховній Раді України), Стратегічну раду з розвитку державної політики⁵⁴ (створена для визначення стратегічних напрямків розвитку держави, сприяння підготовці Національних доповідей та організації Президентських слухань), Раду громадськості при Президентові України (створена для забезпечення реалізації конституційного права громадян брати участь в управлінні державними справами, залучення представників громадськості та політикуму, знаних науковців, фахівців до підготовки проектів найважливіших рішень глави держави, більш повного врахування при цьому громадської думки) та Раду з питань етнопонаціональної політики⁵⁵. Проте лише робота Національної комісії із зміцнення демократії і утвердження верховенства права була помітною протягом 2006 року. Діяльність інших зазначених консультативно-дорадчих органів при Президентові України не була помітною, до цього часу навіть не сформовано персонального складу деяких рад.

З початком процесу утворення урядової коаліції у Верховній

⁵² Указ Президента України «Про Національну комісію із зміцнення демократії і утвердження верховенства права» від 5 липня 2006 року № 1049.

⁵³ Указ Президента України «Про Політичну раду при Президентові України» від 12 жовтня 2005 року № 1435.

⁵⁴ Указ Президента України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 15 вересня 2005 року № 1276, Указ президента України «Про Раду громадськості при Президентові України» від 29 вересня 2006 року № 795.

⁵⁵ Указ Президента України «Про Раду з питань етнопонаціональної політики» від 22 травня 2006 року № 428.

Раді України, який закінчився у другій половині 2006 року формуванням нового Уряду, на чолі з Прем'єр-міністром В.Януковичем - представником опозиційної щодо Президента політичної сили, глава держави був змушений змінювати свої методи вироблення та реалізації державної політики. У цей період у країні розгорнулася боротьба за нове прочитання конституційних положень і відповідний перерозподіл повноважень між вищими органами державної влади. Так, з одного боку барикади опинилася парламентська більшість і Уряд України, з іншого боку - Президент України. Недоліки оновленої Конституції України парламентською більшістю та Урядом починають використовуватися лише для привласнення якомога більшого обсягу повноважень, спостерігається відсутність взаємодії гілок влади, перенесення передвиборчої політичної боротьби за владу у відносини, які складаються всередині механізму здійснення влади.

Президент України у своїй діяльності починає активно застосовувати методи політичних переговорів та досягнення політичних домовленостей. Як результат останніх, слід позитивно оцінити підписання у серпні 2006 року Універсалу національної єдності – політичного договору між Президентом України, чотирма депутатськими фракціями та Прем'єр-міністром України, у якому було закріплене спільне для усіх політичних сил бачення пріоритетів державної політики та позиції держави.

Проте для другої половини 2006 року характерним стає порушення політичних домовленостей із боку урядової коаліції та Уряду, що яскраво проявилось, зокрема, у процесі прийняття Закону України "Про Кабінет Міністрів України", формування різних комісій щодо доопрацювання конституційних змін.

Як наслідок, Президент України починає використовувати право зупиняти акти Кабінету Міністрів України з мотивів їх неконституційності з одночасним направленням останніх до Конституційного Суду України, більш активно використовує своє право законодавчої ініціативи.

Також у цей період Президент України в черговий раз реорганізовує свій Секретаріат.

Реформування Секретаріату Президента України

Організація діяльності Адміністрації колишнього Президента України Л.Кучми не могла влаштувати нового Президента України, який декларував нові підходи діяльності глави держави. Протягом 2005 року новий глава держави постійно займається реформуванням свого апарату. Деякі рішення в процесі реформування апарату не можна назвати вдалими.

2006 рік також характеризується постійним пошуком Президентом України В.Ющенком оптимальної організації діяльності свого апарату. Протягом 2005 року змінювалась в основному структура Секретаріату Президента, а у 2006 році внаслідок набуття чинності нових положень Конституції України зміни зазнали й функції та повноваження Секретаріату глави держави. Розглянемо ці процеси більш детально.

Апарат Президента В.Ющенка створювався шляхом реорганізації Адміністрації Президента Л.Кучми⁵⁶. Спочатку структура Секретаріату Президента майже повністю відтворювала структуру Адміністрації попереднього глави держави лише із зміненими назвами підрозділів — «головні управління» стали «головними службами». Новим було утворення в межах Секретаріату Кабінету Президента⁵⁷ та Прес-служби Президента⁵⁸. Ці структурні підрозділи були створені як самостійні та адміністративно майже незалежні від Секретаріату. В наслідок цього в апараті Президента деякий час працювало дві альтернативні системи документообігу і прийняття рішень: через Секретаріат Президента та через Кабінет Президента. Відповідно до Указу Президента України «Про Секретаріат Президента України»⁵⁹ в останньому не знайшлося гідного

⁵⁶ Указ Президента України «Про Секретаріат Президента України» від 24 січня 2005 року № 108; Указ Президента України «Питання Секретаріату Президента України» від 27 січня 2005 року № 111; Розпорядження Президента України «Про заходи з припинення Адміністрації Президента України» від 28 січня 2005 року № 41/2005-рп; Розпорядження Президента України «Про граничну чисельність працівників Секретаріату Президента України» від 10 березня 2005 року № 464; Указ Президента України «Питання Секретаріату Президента України» від 24 березня 2005 року № 532/2005.

⁵⁷ Розпорядження Президента України «Положення про Кабінет Президента України» від 8 лютого 2005р. № 47.

⁵⁸ Розпорядження Президента України «Положення про прес-службу Президента України» від 8 лютого 2005 року № 48/2005-рп.

⁵⁹ Указ Президента України «Про Секретаріат Президента України» від 24 січня

місця інституту радників Президента, вони фактично функціонували поза структурою апарату Секретаріату Президента. Президент намагався покращити ситуацію шляхом видання спеціального Указу⁶⁰, що закріплював права та обов'язки радників Президента та створив Службу радників і наукових консультантів Президента України в структурі апарату Секретаріату Президента. Проте фактично інститут радників почав працювати на початку осені 2006 року, коли радники одночасно стали очолювати Головні служби⁶¹. В результаті цього було змінено структуру Секретаріату, запроваджено механізм, за яким Головну службу регіональної та кадрової політики, Головну службу політичного аналізу, Головну службу зовнішньої політики, Головну службу оборонної політики, Головну службу правової політики, Головну службу політики інституційного розвитку, Головну службу соціально-економічної політики та Головну службу гуманітарної політики стали очолювати радники Президента України. Кабінет Президента України⁶² та посаду Першого помічника Президента України, який координував діяльність радників, було ліквідовано.

Введення посад радників Президента України⁶³ в якості керівників профільних головних служб заслуговувало на підтримку. Основним завданням Радника Президента України було визначено розроблення та внесення Президентові України пропозицій щодо формування і реалізації державної політики у відповідній сфері. Запровадження цього інституту було покликане запобігти монополізації доступу до Президента окремими посадовими особами. На жаль, на практиці радники Президента фактично виконували

2005 року № 108.

⁶⁰ Указ «Про Положення про Радника Президента» України 13 липня 2005 року № 1103/2005.

⁶¹ Указ Президента України «Про створення Секретаріату Президента України» від 14 жовтня 2005 року № 1445, Указ Президента України «Про внесення змін до Указу Президента України від 14 жовтня 2005 року № 1445» від 12 грудня 2005 року № 1741, Указ Президента України «Питання Секретаріату Президента України» від 4 листопада 2005 року № 1548, Указ Президента України «Про деякі питання діяльності Секретаріату Президента України» від 22 вересня 2005 року № 1319.

⁶² Указ Президента України «Про деякі питання діяльності Секретаріату Президента України» від 22 вересня 2005 року № 1319.

⁶³ Указ Президента України «Про Положення про Радника Президента України» від 13 липня 2005 року № 1103.

функції радників глави Секретаріату та його заступників, як правило, безпосереднього контакту з главою держави вони не мали.

Було створено Службу контролю за виконанням актів Президента України Кабінету Президента України Секретаріату Президента України, в функції якої входив контроль за виконанням всіх актів Президента⁶⁴. Створення окремої Служби для контролю виконавчої дисципліни було пов'язане з неналежним виконанням актів глави держави. Так, через численні перетворення та масштабну зміну кадрів по всій вертикалі виконавчої влади рівень виконавчої дисципліни в органах виконавчої влади на початку 2005 року сильно впав. Доручення, розпорядження і навіть укази Президента не завжди виконувались на належному рівні. Слід констатувати, що намагання змінити ситуацію на краще адміністративним шляхом не мало великого успіху.

Указом від 19 липня 2005 року⁶⁵ було встановлено новий механізм помилування та розподілу повноважень між Службою з питань помилування Кабінету Президента України Секретаріату Президента України, адміністративно-технічним органом, та Комісією у питаннях помилування при Президентові України, дорадчим органом при главі держави. Також Президент реформував нагородну справу - Указом⁶⁶ було впорядковано діяльність Комісії державних нагород та геральдики, затверджено Концепцію вдосконалення нагородної справи в Україні.

Однак, на жаль, сподівання, що нова структура Секретаріату Президента дозволить диверсифікувати джерела отримання інформації Президентом, покращити якість цієї інформації, призведе до зникнення зайвої конкуренції в структурі апарату, не виправдалися. Секретаріат не зміг ефективно координувати співробітництво Президента з парламентом, урядом та політичними партіями, зокрема кількість вето Президента на рішення Верховної Ради значно збільшилась.

З правової позиції, негативної оцінки заслуговують укази Пре-

⁶⁴ Указ Президента України «Питання контролю за виконанням указів, розпоряджень і доручень Президента України» від 26 липня 2005 року № 1132/2005.

⁶⁵ Указ Президента України «Про Положення про здійснення помилування» від 19 липня 2005 року № 1118/2005.

⁶⁶ Указ Президента України «Про вдосконалення нагородної справи в Україні» від 18 серпня 2005 року № 1177/2005.

зидента України⁶⁷, якими в один день ліквідовано та створено Секретаріат Президента України. Очевидно, що мотивами саме такого способу реорганізації апарату глави держави було бажання нового керівництва Секретаріату провести швидкі кадрові зміни в апараті глави держави, та відмова багатьох працівників писати заяви «за власним бажанням». На наш погляд, дана проблема зумовлена відсутністю належного законодавчого врегулювання статусу апарату Президента України та його працівників. Однією з нераціональних українських традицій є визнання працівників апарату Президента України державними службовцями та встановлення посиленого правового захисту їх трудових прав. Це є нетиповим для демократичних країн, форма правління яких передбачає функціонування обраного народом президента. Як правило, апарат президента формується за політичними критеріями, і тому керівництво апарату повинно мати достатні можливості проводити швидкі кадрові зміни, особливо у випадку зміни глави держави. За такого законодавчого врегулювання статусу працівників апарату Президента України, очевидною є фіктивність ліквідації Секретаріату Президента, яку було проведено 14 жовтня 2005 року з метою отримання можливості сформувати новий склад Секретаріату Президента України.

Після «осінньої» реформи 2005 року і перейменування посади з «Державного Секретаря України» на «Главу Секретаріату Президента України», Секретаріат Президента України продовжував змінювати свою структуру — відбувався перерозподіл повноважень між головою Секретаріату та його заступниками⁶⁸, було створено кілька нових служб в структурі Секретаріату, зокрема Головну комунікаційну службу⁶⁹, та ліквідовано Головну службу соціально-економічної політики⁷⁰.

Як негатив слід відмітити збереження на протязі доволі довго-

⁶⁷ Указ Президента України «Про ліквідацію Секретаріату Президента України» від 14 жовтня 2005 року № 1442, Указ Президента України «Про створення Секретаріату Президента України» (Схема) від 14 жовтня 2005 року № 1445; Розпорядження Президента України «Про заходи з припинення Адміністрації Президента України» від 28 січня 2005 року № 41/2005-рп.

⁶⁸ Указ Президента України «Питання Секретаріату Президента України» від 18 листопада 2005 року № 1614.

⁶⁹ Указ Президента України «Питання Секретаріату Президента України» від 26 січня 2006 року № 65/2006.

⁷⁰ Указ Президента України «Про внесення зміни до статті 5 Указу Президента України від 14 жовтня 2005 року № 1445» від 2 червня 2006 року № 466/2006.

го проміжку часу в попередньому форматі Державного управління справами як самостійного державного органу та його непрозорої господарсько-економічної діяльності, яка визначалася низкою актів Президента України з грифом «Опублікуванню не підлягає». У Конституційному Суді України продовжується розгляд справи щодо визнання неконституційними указів Президента України, якими було створено Державне управління справами. На жаль, за два роки Президент не вжив конкретних заходів щодо комплексного реформування Державного управління справами. Хоча слід відмітити, що питання Державного управління справами стали регулюватися указами⁷¹, відкритими для ознайомлення. Так, зміни, які вносилися Президентом України в положення про Державне управління справами, підлягали опублікуванню. Уряд В.Януковича за підтримки урядової коаліції з перших своїх днів вступив у боротьбу за дану номенклатурну («тіньову») структуру, чим кінець кінцем змусив Президента України реорганізувати Державне управління справами⁷². Майно, яке Верховна Рада України у 2000 році передала в управління Державного управління справами, було передано в управління Уряду⁷³. Також тією ж Постановою Верховної Ради України було рекомендовано Кабінету Міністрів України тимчасово, до прийняття та набрання чинності законами України про управління державним майном, що забезпечують діяльність Президента України і Кабінету Міністрів України, визначити в порядку, встановленому Законом України «Про управління об'єктами державної власності», уповноважений орган та надати йому повноваження з управління об'єктами державної власності, що забезпечують діяльність Президента України, Кабінету Міністрів України, Ради національної безпеки і оборони України та інших державних органів, і забезпечити передачу йому зазначених об'єктів. Подання

⁷¹ Див. Указ Президента України «Про внесення змін до Указу Президента України від 17 грудня 2002 року № 1180 та скасування Указу Президента України від 18 жовтня 2004 року № 1258» від 12 травня 2005 року № 780/2005.

⁷² Див. укази Президента України «Питання Державного управління справами» від 23 січня 2007 року № 33/2007, «Про внесення змін до Положення про державне управління справами» від 19 лютого 2007 року.

⁷³ Постанова Верховної Ради України «Про деякі питання управління майном, що було передане Верховною Радою України в управління Державного управління справами» від 22 лютого 2007 року.

щодо конституційності зазначеної Постанови парламенту на сьогодні також перебуває на розгляді в Конституційному Суді України.

З призначенням Прем'єр-міністром України В.Януковича Секретаріат Президента змушений був перебудувувати свою діяльність, відбулося чергове реформування апарату Президента України. Так, у жовтні 2006 року Секретаріат Президента України було комплексно реорганізовано⁷⁴.

При цьому, аналіз нової організації роботи в президентському апараті викликає певні заперечення. Наприклад, алогічне існування посад двох Перших заступників з семи заступників Глави Секретаріату Президента України, занадто заплутаний та централізований розподіл службових обов'язків між Главою Секретаріату Президента України, його першими заступниками та заступниками, повернення до посад радників Президента України без закріплення за ними структурних підрозділів, нераціональне, на наш погляд, злиття та ліквідація деяких головних служб.

Реформування апарату Президента України продовжилося й на початку 2007 року. Так, оскільки до цього часу Президента України у судах представляв Міністр юстиції України, глава держави функцію представництва у судах України інтересів Президента України та створених ним для виконання своїх повноважень консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів поклав на Секретаріат Президента України. В структурі Секретаріату Президента України було створено Службу з представництва в судах інтересів Президента України⁷⁵.

Враховуючи існування сталого процесу постійного реформування Секретаріату Президента України, вважаємо за доцільне висловити свої міркування щодо організації апарату Глави держави.

На наш погляд, максимально організаційна проста структура Секретаріату Президента України в змозі забезпечити ефективне виконання своїх повноважень Президентом України.

При цьому:

1. Оптимізація організаційної структури Секретаріату Пре-

⁷⁴ Див. укази Президента України «Про внесення змін до деяких указів президента України щодо Секретаріату Президента України» від 2 жовтня 2006 року № 814/2006, «Про граничну чисельність працівників Секретаріату Президента України» від 5 жовтня 2006 року № 819/2006.

⁷⁵ Див. Указ Президента України від 26.02.2007 р. № 143.

зидента України повинна здійснюватися у двох напрямках: а) диверсифікація інформаційного забезпечення Президента України, особливо в сфері вироблення політики та стратегій реформування. З цією метою пропонується запровадити чотири посади державних радників (зовнішньої політики, економічної політики, гуманітарної політики та внутрішньої політики), які повинні мати безпосередній та регулярний контакт з Президентом України; б) запровадження дієвих інституційних механізмів реалізації політики Президента України. Подальше зміцнення та розвиток взаємодії між підрозділами Секретаріату Президента України; зміцнення виконавчої дисципліни; навчання кадрів аналізувати та виробляти політику.

2. Недоцільним вбачається утворення посади “вільного” штатного радника Президента України, тобто радника без відповідної головної служби.

3. Оптимальною кількістю є три заступники Глави Секретаріату Президента України, включаючи першого заступника.

4. Позитивно позначиться на ефективності роботи апарату Президента запровадження електронного документообігу, однією з функцій якого буде автоматичний контроль за станом виконання доручень Президента України.

Різні функціональні завдання Секретаріату Президента України зумовлюють існування різних структурних підрозділів, які, на наш погляд, доцільно умовно розділити на 6 категорій:

I. Головні служби

Основним призначенням головних служб має бути вироблення політики Президента України у різних сферах та моніторинг реалізації державної політики.

З метою ефективного вироблення політики та наступної її реалізації головні служби доцільно очолювати радникам Президента України - керівникам головних служб. При такій організації Радник Президента України, з одного боку, повинен мати можливість комунікації з Президентом України з метою усвідомлення бачення Президента України для наступного вироблення політики та, з іншого боку, бути керівником головної служби з метою ефективної організації процесу вироблення та проведення цієї політики, аналізу результатів її проведення.

II. Представники Президента України

- у Верховній Раді України;
- у Кабінеті Міністрів України;
- у Конституційному Суді України.

Основним призначенням представників повинно бути власне представлення, захист позиції Президента України у відповідному органі. Це потребує систематичної активної співпраці представника з відповідним органом влади.

Для забезпечення діяльності представників доцільно зберегти невеликі служби, які повинні власне забезпечувати діяльність представника, робити оперативний, технічний моніторинг діяльності відповідного органу влади, забезпечувати інформацією відповідну головну службу Секретаріату Президента України.

III. Служби для забезпечення діяльності:

- Комісії державних нагород та геральдики;
- Комісії при Президентові України з питань громадянства;
- Комісії при Президентові України з питань помилування.

Ці служби традиційно забезпечують здійснення Президентом України відповідних конституційних повноважень та, на наш погляд, у сьогодишньому форматі не потребують змін.

IV. Підрозділи, які обслуговують діяльність Секретаріату Президента України

До цих підрозділів відносяться:

- державно-правова служба (її основним завданням мало би бути проведення юридичної експертизи, яка необхідна керівництву Секретаріату Президента України для прийняття певного рішення; при цьому вона не повинна займатися розробкою проєктів нормативно-правових актів, це повинні робити відповідні головні служби);

- служба документального забезпечення;
- служба з питань звернень громадян;
- служба господарського забезпечення (на яку повинні бути покладені функції Державного управління справами);
- відділ кадрів;
- режимно-секретний відділ.

V. Офіс Президента України

Виходячи з існуючої структури Секретаріату Президента України, офіс Президента України мав би включати:

- помічників;
- службу підготовки виступів Президента України;
- Прес-службу;
- Службу Державного протоколу і церемоніалу.

VI. Патронатні служби керівників Секретаріату Президента.

Зміни у статусі Ради національної безпеки і оборони (РНБО) України

Статус, функції та повноваження Ради національної безпеки і оборони України за останні два роки кілька разів суттєво змінювались. Указ Президента України «Про деякі питання організації діяльності Ради національної безпеки і оборони України» від 8 лютого 2005 року № 208 суттєво розширював повноваження РНБО України, а особливо її Секретаря.

Зазначеним Указом Президента України було запроваджено багато неоднозначних новацій у повноваження та організацію діяльності РНБО України, а сам акт був оприлюднений із значним зволіканням, що дає підстави говорити про те, що реальна дата підписання не відповідає офіційній інформації. Фактично статус органу і керівника його апарату було трансформовано спеціально під конкретну особу. На наш погляд, при розмежуванні повноважень всередині апарату глави держави, а також між апаратом глави держави, Урядом та апаратом РНБО України у 2005 році, були допущені порушення Конституції та законів України задля збалансування інтересів політичних команд, які оточували главу держави.

Указом Президента України було розширено повноваження РНБО України порівняно з встановленими у спеціальному Законі України «Про Раду національної безпеки і оборони України»⁷⁶.

Відповідно до Закону функціями РНБО України є:

- координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони у мирний час;

- координація та здійснення контролю за діяльністю органів

⁷⁶ Закон України «Про Раду національної безпеки і оборони України» від 5 березня 1998 року № 183/98-ВР.

виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони в умовах воєнного або надзвичайного стану та при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України;

- внесення пропозицій Президентові України щодо реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики у сфері національної безпеки і оборони.

Згідно з положеннями Указу Президент надав Секретареві РНБО України незаконні та необґрунтовані повноваження, зокрема, узгоджувати проекти актів Президента України з питань національної безпеки й оборони, давати доручення органам виконавчої влади, вносити у встановленому порядку пропозиції по кандидатурах на посади в правоохоронних органах, Збройних силах, інших військових формуваннях, призначення на які здійснюються Президентом, подавати на розгляд глави держави пропозиції щодо кандидатур на посади суддів, членів Вищої ради юстиції, і членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів, призначення яких здійснює Президент тощо. Аналогічні зауваження можна висловити і стосовно Указу Президента України «Питання Апарату Ради національної безпеки і оборони України» від 16 червня 2005 року № 966/2005.

Теми проведених РНБО України засідань (наприклад, стосовно адміністративної реформи⁷⁷ та судової реформи в цілому, щодо бюджету України на певний рік в цілому тощо) свідчать про те, що занадто розширене розуміння поняття «національної безпеки» дозволяє РНБО України розглядати будь-яке питання. Фактично спостерігалось намагання перетворити Раду в паралельний уряд. Проте після звільнення П.Порошенка⁷⁸ з посади Секретаря РНБО України більшість неконституційних та незаконних моментів, пов'язаних з правовим статусом РНБО України і його Секретаря, було частково виправлено.

⁷⁷ Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 березня 2005 року «Про засади реформування системи центральних органів виконавчої влади» від 15 квітня 2005 року № 658.

⁷⁸ Указ Президента України «Про звільнення П. Порошенка з посади Секретаря Ради національної безпеки і оборони України» від 8 вересня 2005 року № 1231/2005, Указ Президента України «Про внесення змін до Указу Президента України від 8 лютого 2005 року № 208» від 22 вересня 2005 року № 1318/2005, Указ Президента України «Про внесення змін і доповнень до Указу Президента «Про деякі питання організації діяльності Ради національної безпеки і оборони України» від 2 червня 2006 року № 465/2006.

Так, Указом Президента України «Питання Апарату Ради національної безпеки і оборони України» від 14 жовтня 2005 року № 1446/2005 було зменшено граничну чисельність працівників апарату РНБО України, а також затверджено нові структуру та положення про нього. Указ Президента України «Про деякі питання організації діяльності Ради національної безпеки і оборони України» від 8 лютого 2005 року № 208 було визнано таким, що втратив чинність⁷⁹.

Сумнівним, на наш погляд, з огляду на конституційну компетенцію РНБО України виглядає введення Президентом України до складу РНБО України Голови Верховного Суду України та Голови Національного банку України⁸⁰.

Створення Регіональних приймалень Президента України

Розпорядженнями Президента України⁸¹ було створено Регіональні приймальні Президента України в Автономній Республіці Крим, обласних центрах, містах Києві та Севастополі, основними завданнями яких були: опрацювання звернень громадян до Президента України, Секретаріату Президента України та надання повідомлень за результатами опрацювання, сприяння громадянам за місцем їх проживання у вирішенні відповідно до законодавства питань, з якими вони звертаються до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб цих органів. Для цього Регіональні приймальні були наділені правом здійснювати контроль за виконанням місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, посадовими і службовими особами доручень Президента України, керівника Секретаріату Президента України щодо розгляду питань, порушених у зверненнях громадян.

Створення Регіональних приймалень Президента – ще один

⁷⁹ Указ Президента України «Про визнання такими, що втратили чинність, деяких указів Президента України» від 15 грудня 2006 року № 1084.

⁸⁰ Див. Указ Президента України «Про склад Ради національної безпеки і оборони України» від 11 вересня 2006 року № 749 та Указ Президента України від 12 лютого 2007 року № 104, якими було внесено зміни до нього.

⁸¹ Розпорядження Президента України «Питання Регіональних приймалень Президента України» від 10 червня 2005 року № 1088, Розпорядження Президента України «Про Регіональні приймальні Президента України» від 28 квітня 2005 року № 1014.

суперечливий крок глави держави. З одного боку, їх створення обґрунтовувалося позитивною метою – забезпечення права громадян на звернення до органів державної влади. Проте, з іншого боку, у Президента відсутній інструментарій для вирішення проблем громадян на місцевому рівні. Фактично працівники приймалень переправляли доручення до відповідних органів державної влади, місцевого самоврядування тощо. Така практика призводила до переобтяження органів влади «дорученнями від Президента» (саме існування яких є вкрай дискусійним). І це при тому, що контрольних механізмів у Президента, особливо за органами місцевого самоврядування, взагалі немає, а у громадян помилково розвивається вада правової культури - звертатися не до належної інстанції, а одразу з дрібною проблемою до вищих органів державної влади.

Позитивом стало те, що цей хибний крок було виправлено при черговому реформуванні Секретаріату Президента України. Так, Указом Президента України «Про внесення змін до деяких указів Президента України щодо Секретаріату Президента України» від 2 жовтня 2006 року № 814/2006 Регіональні приймальні Президента України було ліквідовано.

Реалізація Президентом права законодавчої ініціативи

Більшість законопроектів, внесених Президентом України в порядку законодавчої ініціативи до Верховної Ради України у 2005 році, були проектами законів про ратифікацію міжнародних угод та проектами рішень кадрового характеру. За два роки Президент України вніс на розгляд Верховної Ради України не багато законопроектів стратегічного характеру, здебільшого такі законопроекти можна було спостерігати протягом другої половини 2006 року.

Серед суттєвих досягнень глави держави в сфері реалізації права законодавчої ініціативи варто відмітити розробку та внесення проектів законів щодо чисельності збройних сил⁸², щодо реформу-

⁸² Закон України «Про чисельність Збройних Сил України на 2006 рік» від 22 грудня 2005 року № 3284-IV, Закон України «Про чисельність Збройних Сил України на 2007 рік» від 19 вересня 2006 року № 154-V.

вання розвідувальних органів⁸³, антикорупційне законодавство⁸⁴. За ініціативою Президента було прийнято Закон України «Про загальну структуру і чисельність Служби безпеки України» від 20 жовтня 2005 року № 3014-IV, Закон України «Про загальну структуру і чисельність Управління державної охорони України» від 17 листопада 2005 року № 3106-IV, з метою приведення законодавства до вимог СОТ 16 листопада 2006 року - закони України «Про внесення змін до Закону України «Про банки та банківську діяльність», «Про внесення змін до Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність» та «Про внесення змін до Закону України «Про страхування», а також Закон України «Про Голодомор 1932-1933 років в Україні» від 28 грудня 2006 року № 376-V.

Серед проектів поданих Президентом та ще нерозглянутих, в цілому позитивну оцінку заслуговують законопроекти, які передбачають судову реформу – це законопроекти від 27 грудня 2006 року «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій України» (реєстр. № 2834) та «Про внесення змін до Закону України «Про статус суддів» (реєстр. № 2835).

Також на увагу заслуговує проект Закону про соціальний діалог в Україні від 14 грудня 2006 року № 2748, прийнятий у лютому 2007 року парламентом за основу.

Окремо позитивно слід відмітити президентський проект Закону «Про Кабінет Міністрів України та центральні органи виконавчої влади» (№ 2325-1), положення якого, на жаль, було повністю проігноровано урядовою більшістю. Положення зазначеного законопроекту наближали систему органів виконавчої влади України до європейських стандартів належного урядування шляхом

⁸³ Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розвідувальних органів України» від 15 грудня 2005 року № 3200-IV та Закон України «Про Службу зовнішньої розвідки України» від 1 грудня 2005 року № 3160-IV.

⁸⁴ Закон України «Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції» від 18 жовтня 2006 року № 251-V, Закон України «Про ратифікацію Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією» від 18 жовтня 2006 року № 252-V, Закон України «Про ратифікацію Додаткового протоколу до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією» від 18 жовтня 2006 року № 253-V, Проект Закону № 2112 від 11.09.2006 року про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо відповідальності за корупційні правопорушення, Проект Закону № 2113 від 11.09.2006 року про засади запобігання та протидії корупції, Проект Закону № 2114 про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень.

розмежування політичних та адміністративних функцій і посад, інституційного розмежування функцій вироблення політики та адміністрування, вводили європейські підходи щодо розмежування напрямків державної політики.

У багатьох сферах державного управління Президент утримувався від самостійної розробки і внесення законопроектів, а обмежувався наданням доручень різним органам влади. Практика показала, що більшість цих доручень було проігноровано. Як результат, невиконаним залишилось зобов'язання Президента України про якнайшвидше ухвалення Закону України «Про Президента України», «Про опозицію», «Про нормативно-правові акти» тощо.

Взаємодія Президента України з Кабінетом Міністрів України

Як зазначалося, з початком 2006 року, незважаючи на зміни у своєму конституційному статусі, Президент України зберігав більшість традиційних інструментів у взаємодії з Урядом, оскільки у першій половині 2006 року в Україні функціонував Уряд, політично прихильний до Президента України. Президент на початку 2006 року продовжував практику надання доручень Уряду, керування діяльністю Уряду шляхом видання відповідних розпоряджень. Виходячи з цього, вважаємо за необхідне висловити свою позицію щодо актів Президента України в аспекті взаємодії Президента України та Кабінету Міністрів України.

Відповідно до частини третьої статті 106 Конституції України Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази та розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України.

Згідно з частинами другою та третьою статті 113 Конституції України Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України та у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, а також указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України. Слід підкреслити, що з 1 січня 2006 року частина третя статті 113 Конституції України зазнала суттєвих змін. А саме, до часткового набуття чинності Законом України «Про внесення змін до Конститу-

ції України» від 8 грудня 2004 року № 2222- IV (далі – Закон № 2222) Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керувався Конституцією та законами України, актами Президента України. Тобто після внесення вказаних змін до Основного Закону з переліку правових актів, якими керується у своїй діяльності Уряд, виключені розпорядження Президента України та включені – постанови Верховної Ради України, що пояснюється загальною направленістю Закону № 2222 щодо зміни форми правління України з президентсько-парламентської республіки на парламентсько-президентську. Великий тлумачний словник сучасної української мови пояснює дієслово «керуватися» як діяти, чинити згідно з чим-небудь, на підставі чогось, залежно від чогось. Із зазначеного можна зробити висновок, що з 1 січня 2006 року Кабінет Міністрів України в аспекті взаємодії з Президентом України діє згідно лише з указами Глави держави та на підставі його указів.

При цьому, відповідно до пункту 1 статті 116 Конституції України (який не зазнав змін) Кабінет Міністрів України забезпечує виконання Конституції і законів України, актів Президента України. Тобто на Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі виконавчої влади покладається забезпечення виконання як указів, так і розпоряджень Президента України. До речі, на наш погляд, після внесення змін до Конституції України нелогічним виглядає ситуація, коли Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується положеннями Верховної Ради України, проте не зобов'язаний забезпечити виконання останніх. Великий тлумачний словник сучасної української мови пояснює: 1) дієслово «забезпечити» як створювати надійні умови для здійснення чого-небудь, гарантувати щось; 2) дієслово «виконувати» як здійснювати що-небудь, реалізовувати завдання, наказ, задум і таке інше, проводити в життя.

Таким чином, враховуючи конституційні повноваження Президента України та Кабінету Міністрів України, положення частини третьої статті 113 та пункту 1 статті 116 Конституції України в аспекті взаємодії Президента України з Урядом слід розуміти наступним чином:

по-перше, виходячи з положень статті 19 Конституції України, укази і розпорядження Президента України повинні бути видані

на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;

по-друге, положення указів Президента України можуть бути спрямовані безпосередньо на діяльність Уряду України, проте розпорядженнями Президент України не може керувати будь-яким чином діяльністю всього Кабінету Міністрів України;

по-третє, розпорядження Глави держави можуть стосуватися питань державного суверенітету, національної безпеки і оборони, зовнішньополітичної діяльності, укладення міжнародних договорів та адресуватися безпосередньо Міністрові оборони України, Міністрові закордонних справ України, Голові Служби безпеки України з вимогою забезпечити Кабінету Міністрів України виконання даного розпорядження.

На наш погляд, перш за все розпорядження Глави держави повинні бути спрямовані на врегулювання діяльності створених ним згідно з пунктом 28 частини першої статті 106 Конституції України консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб.

Проте лише 30 серпня 2006 року рішенням Уряду з Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів України було вилучено пункт про необхідність виконання **доручень** Президента та працівників Секретаріату Президента (крім доручень, що містяться в указах та розпорядженнях глави держави⁸⁵). Факт вилучення норми про надання Президентом доручень урядові заслуговує позитивної оцінки. По-перше, інститут доручень може застосовуватись лише відносно підпорядкованих суб'єктів, а Уряд не підпорядковується Президенту. По-друге, це рішення є раціональним і з позиції ефективності державного управління. Адже численні доручення відволікають урядовців та працівників міністерств від стратегічних завдань та унеможливають планування в роботі органів влади. Проте Уряд був би послідовним, якби обмежив потік і власних доручень (насамперед, у формі доручень віце-прем'єр-міністрів чи керівників Секретаріату Кабінету Міністрів) іншим органам виконавчої влади. Мотивація урядовців, що це рішення зумовлено новим конституційним устроєм, є неширою, оскільки і до конституційних змін глава держави не мав підстав давати доручення Уряду.

⁸⁵ Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів України» від 30 серпня 2006 року № 1256.

21 вересня 2006 року Секретаріат Кабінету Міністрів України повернув сім актів Президента України, виданих у серпні-вересні 2006 року, главі держави. Підставою для повернення стало те, що ці акти підлягають скріпленню підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання (**контрасигнації**), але вони були надіслані на скріплення підписами вже після їх оприлюднення. Секретаріат Уряду вважає, що цим було порушено вимоги частини четвертої статті 106 Конституції України, а зазначені акти Президента України є нечинними. 25 вересня 2006 року дані акти Президента України були повторно направлені на контрасигнацію.

У контексті виниклої суперечки між органами влади необхідно виходити з того, що на момент виникнення спору процедура контрасигнації та її наслідки не були визначені на законодавчому рівні, отже повинні були вирішуватися на основі конструктивного діалогу між вищими владними інституціями.

На наш погляд, виходячи з теоретичного розуміння інституту контрасигнації, зауваження Секретаріату Кабінету Міністрів України щодо порушення порядку оприлюднення указів Президента України, які потребують контрасигнації згідно зі статтею 106 Конституції України в частині оприлюднення їх до підписання Прем'єр-міністром України та міністром, відповідальним за акт та його виконання, було слухним. При цьому, слід зазначити, що Конституція України не містить чіткого припису щодо порядку оприлюднення актів Президента України. З положень Конституції України можна зробити висновок, що процедура скріплення підписами Прем'єр-міністра і міністра, відповідального за акт і його виконання, відповідних актів Президента України передбачає, що: а) на скріплення підписом направляється акт Президента України, а не його проект. Саме цим контрасигнація відрізняється від візування; б) скріплення підписами Прем'єр-міністра і міністра, відповідального за акт і його виконання, є умовою (передумовою) набуття чинності актом; в) процедура контрасигнації має відбуватися в обмежених часових межах та мати формальне завершення, аби не створювати ситуації правової або політичної невизначеності; г) доцільно, щоб акти Президента, які підлягають контрасигнації,

оприлюднювалися з підписами Прем'єр-міністра і міністра відповідального за акт та його виконання.

На сьогодні Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 21 грудня 2006 року в статті 27 «Відносини Кабінету Міністрів України з Президентом України» врегулює доволі чітко процедуру контрастисгнації відповідних актів Президента України.

Так, встановлюється, що акти Президента України, видані в межах повноважень, передбачених пунктом 5 частини першої статті 106 Конституції України, щодо призначення та звільнення глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях скріплюються підписами Прем'єр-міністра України і Міністра закордонних справ України; акти Президента України, видані в межах повноважень, передбачених пунктом 23 частини першої статті 106 Конституції України, щодо утворення судів у визначеному законом порядку скріплюються підписами Прем'єр-міністра України і Міністра юстиції України; акти Президента України, видані в межах повноважень, передбачених пунктами 18 та 21 частини першої статті 106 Конституції України, скріплюються підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання, який визначається Прем'єр-міністром України. Міністр, відповідальний за акт Президента України та його виконання, повинен протягом одного робочого дня з моменту отримання такого акту скріпити його своїм підписом, після чого Прем'єр-міністр України також протягом одного робочого дня повинен скріпити його своїм підписом і надіслати Президентові України. Загальна тривалість процедури скріплення акта Президента України підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання, не може перевищувати трьох робочих днів з моменту надходження такого акта до Секретаріату Кабінету Міністрів України.

У разі, якщо Прем'єр-міністр України, міністр, відповідальний за акт та його виконання, вважають неможливим скріплення підписами акта Президента України, вони повертають такий акт із викладенням у супровідному листі мотивів своїх рішень не пізніше трьох робочих днів з моменту надходження такого акта до Секретаріату Кабінету Міністрів України.

Акти Президента України, що скріплені підписами Прем'єр-

міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання, офіційно оприлюднюються на загальних підставах із зазначенням посадових осіб, підписами яких скріплені ці акти.

16 жовтня 2006 року Президент України вперше на підставі нових положень пункту 15 частини першої статті 106 Конституції України застосував своє повноваження про **зупинення акта Уряду з мотивів його неконституційності** з одночасним зверненням до Конституційного Суду України для остаточного вирішення питання його неконституційності. Зокрема, глава держави своїм Указом⁸⁶ зупинив дію постанови Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2006 року № 1336.

Після цього до кінця 2006 року Президент України видав ще три укази⁸⁷, якими зупинив дію дев'яти постанов Уряду з мотивів їх невідповідності Конституції України, та звернувся для остаточного вирішення цього питання до Конституційного Суду України. Слід зазначити, що на початку 2007 року Президент України продовжує активно застосовувати своє конституційне повноваження щодо зупинення дії актів Кабінету Міністрів України⁸⁸.

Конституційний Суд України не прийняв рішення по жодній справі за поданням Президента України у зв'язку з зупиненням дії постанов Уряду з мотивів їх неконституційності. При цьому слід зазначити, що до Закону України "Про Конституційний Суд України" не були внесені у зв'язку з конституційними змінами відповідні доповнення щодо особливостей конституційного провадження по справах щодо актів Уряду, дія яких зупинена Президентом України.

Слід відмітити, що з боку Уряду України спостерігалось фактичне ігнорування таких рішень глави держави. Зокрема, відверто,

⁸⁶ Указ Президента України «Про зупинення дії постанови Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2006 року № 1336» від 16 жовтня 2006 року № 880.

⁸⁷ Див. укази Президент України «Про зупинення дії постанови Кабінету Міністрів України від 4 жовтня 2006 року № 1383» від 31 жовтня 2006 року № 909; «Про зупинення дії постанови Кабінету Міністрів України 15 вересня 2006 року № 1315» від 10 листопада 2006 року № 938; «Про зупинення дії постанови Кабінету Міністрів України 13 грудня 2006 року № 1731, № 1734, № 1735, № 1736, № 1737, № 1741, № 1742» від 15 грудня 2006 року № 1081.

⁸⁸ Див. укази Президент України «Про зупинення дії постанови Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2006 року № 1624» від 11 січня 2007 року № 6; «Про зупинення дії постанови Кабінету Міністрів України від 10 січня 2007 року № 8 і № 9» від 12 січня 2006 року № 14.

з публічним визнанням, Кабінетом Міністрів було проігноровано рішення Президента України про зупинення дії постанов Кабінету Міністрів України від 13.12.2006 р. № 1731, № 1734, № 1735, № 1736, № 1737, № 1741, № 1742 стосовно призначень на керівні посади в органах внутрішніх справ України.

В майбутньому, незважаючи на відсутність рішень Конституційного Суду України, деякі постанови Уряду, дія яких була зупинена, поновили свою дію на підставі скасування Президентом своїх указів про зупинення дії постанов Кабінету Міністрів України. Так, Президент України без відкликання відповідних конституційних подань з Конституційного Суду України змінив своє попереднє рішення щодо зупинення дев'яти постанов Кабінету Міністрів України⁸⁹.

На наш погляд, на сьогодні потребують належного законодавчого врегулювання правовідносини, які виникають на підставі застосування Президентом України свого повноваження, передбаченого пунктом 15 частини першої статті 106 Конституції України. Так, як вже зазначалось, необхідне законодавче врегулювання поперше, особливостей конституційного провадження у такій категорії справ, по-друге, наслідків прийняття Конституційним Судом України рішення у таких справах, зокрема, визначення, що відбувається з актами Президента України щодо зупинення дії актів Уряду, з актами Уряду, дію яких зупинено, наприклад, у випадку відмови Конституційного Суду України розглядати відповідну справу.

Щодо змісту спорів, і особливо – навколо Положення про Міністерства внутрішніх справ України, кадрових призначень у системі органів внутрішніх справ, то їх першопричиною є відсутність законів, які б регулювали діяльність органів виконавчої влади та інших публічних інституцій. Отже, ухвалення законів, а не підзаконне змагання, було б найкращою відповіддю влади на виклики з точки зору демократичного урядування.

Як позитив, слід відмітити зміни до **Тимчасового Регламенту Кабінету Міністрів України**⁹⁰ від 2 листопада 2006 року, якими пе-

⁸⁹ Див. укази Президента України від 18 грудня 2006 року № 1097, від 21 лютого 2007 року № 130, від 14 березня 2007 року № 205.

⁹⁰ Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 6 травня 2000 р. N 761 і від 5 червня 2000 р. № 915» від 2 листопада 2006 року № 1532.

редбачається можливість невідкладного скликання засідання Кабінету Міністрів «на прохання Президента України», а також право Представника Президента України у Кабінеті Міністрів брати участь у засіданні урядових комітетів. Також цим рішенням Уряду передбачено можливість надання на запит Представника Президента України у Кабінеті Міністрів стенограми засідання Кабінету Міністрів, протоколу та стенограми засідань урядових комітетів.

1.6. ФОРМУВАННЯ ТА ДІЯЛЬНІСТЬ УРЯДУ

Протягом 2005-2006 років було сформовано три склади Кабінету Міністрів України. А саме: Уряд, в якому Прем'єр-міністром України було призначено Ю.Тимошенко, працював з 4 лютого 2005 року по вересень 2005 року, Уряд Ю.Єханурова працював з вересня 2005 року по серпень 2006 року та Уряд В.Януковича, який було сформовано вже за новими положеннями Конституції України та який працює до цього часу. Цікавим з точки зору конституційного права є перша практична реалізація нових конституційних положень щодо порядку припинення повноважень Кабінету Міністрів України та формування нового складу Уряду. Слід зазначити, що практика висвітлила доволі багато проблем у конституційному регулюванні порядку формування вищого органу в системі органів виконавчої влади та порядку припинення його повноважень, які негативно позначилися на взаємодії гілок влади та ефективності діяльності Уряду. При формуванні Уряду за новими конституційними положеннями, відповідно до яких головна роль відводиться Парламенту, важливим етапом є формування урядової коаліції народних депутатів України. Процес формування урядової коаліції висвітлюється у підрозділі «Верховна Рада України».

У цьому підрозділі ми зосередимося на конституційних правовідносинах, що виникали між главою держави та різними гілками влади в процесі формування і діяльності урядів в хронологічному порядку.

Перший Уряд після вступу на посаду нового Президента України В.Ющенка було сформовано 4 лютого 2005 року за підтримки як представників політичних сил, які підтримували Президента України під час передвиборчої кампанії, так і прихильників його

опонента В.Януковича. Підтримка складу Уряду по суті означає взяття відповідальності за діяльність цього Уряду. В Уряді були представлені блок «Наша Україна», БЮТ, Соціалістична партія.

Формування Уряду відбувалося в доволі урочистій обстановці безпосередньо в Парламенті, при чому призначення Прем'єр-міністра України співпадало в часі з призначенням інших членів Уряду. Нагадаємо, що за положеннями Конституції України у редакції 1996 року Парламент надає згоду на призначення Президентом України Прем'єр-міністра України, а персональний склад Уряду призначається Президентом за поданням Прем'єр-міністра України.

4 лютого 2005 року у Верховній Раді України спочатку відбулось голосування за Прем'єр-міністра Ю.Тимошенко. Після чого новий Прем'єр-міністр представляла свій Уряд, а Президент під час представлення підписував відповідні укази безпосередньо в Парламенті. При цьому висвітлення процесу формування Уряду дає нам підстави сумніватися у існуванні відповідно до положень частини четвертої статті 114 Конституції України подань Прем'єр-міністра щодо кандидатів на деякі посади членів Кабінету Міністрів України. Це, зокрема, стосувалося кандидатури на посаду Віце-прем'єр-міністра з адміністративної реформи. На час виступу Ю.Тимошенко ця посада ще була вакантною. Однак, до кінця виступу стало відомо, що Віце-прем'єр-міністром став Роман Безсмертний.

Таке поспішне формування Уряду, на наш погляд, негативно позначилося на ефективності його роботи Уряду. Загальним недоліком цього складу Уряду було те, що Кабінет Міністрів України не складав єдину команду, значна кількість членів Уряду була призначена по квоті Президента, і Прем'єр-міністр фактично не мав впливу на їх призначення, а внутрішні конфлікти іноді набували публічного розголосу (наприклад, ситуація з рішенням про заборону реекспорту нафти).

У вересні 2005 року, після підписання меморандуму між владою (Президентом України) та опозицією (Партією Регіонів) та після так званого «корупційного скандалу», Президент України на підставі пункту 9 частини першої статті 106 Конституції Украї-

ни (у редакції 1996 року) своїм Указом⁹¹ припинив повноваження Прем'єр-міністра України, і, відповідно, відправив у відставку Уряд. Цим же Указом глава держави доручив виконання обов'язків Прем'єр-міністра України Юрію Єханурову, якого згодом при підтримці Партії Регіонів й було призначено новим Прем'єр-міністром України⁹². Фактично це був коаліційний уряд Нашої України, ПРП, УНП та Партії Регіонів, в якому остання не була представлена персонально.

Після зміни Прем'єр-міністра та частини урядовців, на думку багатьох експертів, Уряд почав працювати більш узгоджено та професійно. Проте заклики глави держави і закиди опозиції щодо зменшення політизації Уряду, заборони участі членів Кабінету Міністрів у політичних процесах і парламентській виборчій кампанії є помилковими апріорі, адже посада члена Уряду є політичною.

З початком набуття чинності новими положеннями Конституції України стали проявлятися проблеми, пов'язані з низькою якістю конституційних змін. Так, 1 січня 2006 року набули чинності нові конституційні положення щодо дострокового припинення повноважень Уряду, проте залишалися діючими положення, якими встановлювався порядок формування Кабінету Міністрів України. За умов такого суперечливого регулювання порядку діяльності Уряду суто декларативним виглядало відправлення Верховною Радою України Кабінету Міністрів України у відставку на початку 2006 року. При чому, слід зазначити, взагалі викликає сумнів дотримання Парламентом конституційної процедури відставки Уряду.

Так, 10 січня 2006 року Верховна Рада відправила Уряд Юрія Єханурова у відставку⁹³. Однак ця процедура, на наш погляд, була здійснена з явним порушенням вимог Конституції України.

В Конституції України (зі змінами від 8 грудня 2004 року) передбачено такі можливі варіанти дострокового припинення повноважень Кабінету Міністрів України:

⁹¹ Указ Президента України «Про припинення повноважень Прем'єр-міністра України Ю. Тимошенко та відставку Кабінету Міністрів України» від 8 вересня 2005 року № 1234/2005.

⁹² Указ Президента України «Про призначення Ю. Єханурова Прем'єр-міністром України» від 22 вересня 2005 року № 1323/2005.

⁹³ Постанова Верховної Ради України «Про відставку Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України» від 10 січня 2006 року № 3295-IV.

- відставка Прем'єр-міністра України, інших членів Кабінету Міністрів України за власною заявою (частини друга та третя статті 115, пункт 12 частини першої статті 85);

- прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінету Міністрів України (частина третя статті 115, стаття 87);

- звільнення Прем'єр-міністра України, інших членів Кабінету Міністрів України (пункт 12 частини першої статті 85).

Верховна Рада України ухвалила Постанову “Про відставку Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України” від 10 січня 2006 року № 3295-IV відповідно до пункту 12 частини першої статті 85 Конституції України. Проте парламент може вирішувати питання про відставку Прем'єр-міністра України, інших членів Кабінету Міністрів України відповідно до пункту 12 частини першої статті 85 Конституції України з врахуванням частини другої статті 115 Конституції України, тобто після їх власної заяви про свою відставку. Вказаних заяв до Верховної Ради України не надходило ні від Прем'єр-міністра України, ні від жодного з членів Кабінету Міністрів України. Отже, при вирішенні питання про відставку Прем'єр-міністра України, інших членів Кабінету Міністрів України в порядку, передбаченому пунктом 12 частини першої статті 85 Конституції України, Верховною Радою України була порушена частина друга статті 115 Конституції України.

Виходячи із мотивувальної частини розглядуваної Постанови та стенограми відповідного пленарного засідання Верховної Ради України, можна припустити, що Парламент мав намір прийняти резолюцію недовіри Кабінету Міністрів України, наслідком якої є відставка всього складу Кабінету Міністрів України. У цьому випадку була порушена конституційна процедура прийняття резолюції недовіри Уряду (стаття 87), а саме порядок ініціювання питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та безпосередньо розгляд питання про відповідальність. Це питання має ініціювати або Президент України, або не менш як сто п'ятдесят народних депутатів України. В той же час авторами проекту Постанови виступили два народні депутати України, а питання про відповідальність Уряду не було в порядку денному пленарного засідання Парламенту 10 січня 2006 року.

Відповідно до пункту 12 частини другої статті 85 Конституції України до повноважень парламенту віднесено звільнення з посади Прем'єр-міністра України, інших членів Кабінету Міністрів України. Проте звільнення з посад Прем'єр-міністра України, інших членів Кабінету Міністрів України не було предметом розглядуваної Постанови.

Висновок: при відставці 10 січня 2006 року Кабінету Міністрів України Верховною Радою України була порушена конституційна процедура.

За умов блокування роботи Конституційного Суду України 12 січня 2006 року Президент під час свого звернення до Верховної Ради України виступив з пропозицією скасувати цю Постанову, оскільки вона прийнята з порушенням Конституції України. Слід зазначити, що в майбутньому майже через півроку Парламент скасував зазначену Постанову, керуючись при цьому зовсім іншими політичними мотивами⁹⁴. Проте, ще задовго до цієї події, 25 травня, Уряд Юрія Єханурова, виконуючи норму статті 115 Конституції України, склав свої повноваження перед новообраною Верховною Радою України. Так, на першому засіданні новообраної Верховної Ради України Прем'єр-міністр України оголосив заяву про складення повноважень Урядом.

З огляду на дискусії щодо процедури складення повноважень Урядом, що відбувалися, та прийняття Парламентом Постанови «Про припинення повноважень членів Кабінету Міністрів України» від 4 серпня 2006 року № 87-V слід зазначити таке.

При складенні повноважень Кабінетом Міністрів України відбувається «строкова» відставка Уряду - внаслідок закінчення строку його повноважень, який пов'язується зі строком повноважень Парламенту. Новообрана громадянами України Верховна Рада України уповноважується сформувати новий склад Кабінету Міністрів України, чим забезпечується конституційне право громадян брати участь в управлінні державними справами. При цьому для припинення повноважень Уряду не потрібне будь-яке рішення Верховної Ради України, оскільки «строкова» відставка відбувається автоматично, внаслідок обрання нового складу

⁹⁴ Див. Постанову Верховної Ради України «Про скасування Постанови Верховної Ради України «Про відставку Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України» від 25 липня 2006 року № 31-V.

Парламенту. З огляду на зазначене, помилковим, на наш погляд, було, по-перше, прийняття 4 серпня 2006 року Верховною Радою України рішення про припинення повноважень членів Кабінету Міністрів України, який самостійно склав з себе повноваження внаслідок обрання нового складу Парламенту, та, по-друге, наступне законодавче закріплення такої процедури складення повноважень Урядом. Так, у частині шостій статті 10 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» передбачається необхідність прийняття Верховною Радою України постанови про припинення повноважень Кабінету Міністрів України, який склав з себе повноваження перед новообраною Верховною Радою України, більшістю від конституційного складу Верховної Ради України.

Формування Уряду В.Януковича відбувалось в умовах нового конституційного регулювання - після набуття чинності в повному обсязі змінами до Конституції України⁹⁵. Слід зазначити, що відразу державні органи стикнулися з великою кількістю спірних моментів, які були пов'язані з процедурою формування урядової коаліції, роллю Президента України при призначенні Прем'єр-міністра України.

Так, при внесенні пропозиції урядової коаліції щодо кандидатури В.Януковича на посаду Прем'єр-міністра України були допущені помилки, і фактично урядова коаліція з другої спроби добила позитивного результату. Представники Президента України та урядової коаліції по-різному тлумачили положення пункту 9 частини першої статті 106 Конституції України щодо повноваження глави держави вносити за пропозицією урядової коаліції подання про призначення Парламентом Прем'єр-міністра України. В результаті **4 серпня 2006 року** Прем'єр-міністром України було призначено Віктора Януковича⁹⁶ та сформовано персональний склад уряду⁹⁷.

Під час призначення Уряду у серпні 2006 року⁹⁸ урядову ко-

⁹⁵ Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV.

⁹⁶ Постанова Верховної Ради України «Про призначення Януковича В.Ф. Прем'єр-міністром України» від 4 серпня 2006 року № 77-V.

⁹⁷ Постанова Верховної Ради України «Про формування складу Кабінету Міністрів України» від 4 серпня 2006 року № 88-V.

⁹⁸ Постанова Верховної Ради України «Про формування складу Кабінету Міністрів України» від 4 серпня 2006 року № 88-V.

аліцію було створено Партією регіонів, Соціалістичною партією та Комуністичною партією. Урядову коаліцію підтримала частина депутатів від блоку «Наша Україна». Більше того, представники останнього увійшли до складу Уряду, хоча формально не були учасниками укладеної коаліційної угоди. Окремі члени Уряду В. Януковича були представниками партій, які взагалі не були представлені в Парламенті (так, наприклад, Міністр праці та соціальної політики - представник СДПУ(о), Міністр палива та енергетики – представник Республіканської партії України).

У жовтні через безрезультативність переговорів щодо формування «широкої коаліції» міністри, призначені за квотою блоку «Нашої України», подали у відставку. 1 листопада Верховною Радою було прийнято відставку міністрів юстиції та культури, а згодом пішли у відставку й інші міністри, які представляли блок «Наша Україна» - Міністр охорони здоров'я та Міністр у справах сім'ї, молоді та спорту.

Насамперед варто відзначити, що формалізація на рівні Конституції відносин з приводу формування коаліції виявилася зайвою, оскільки домовленості та фактична підтримка персонального складу та ініціатив Уряду є набагато кращим і більш точним показником складу урядової коаліції.

Негативної оцінки також заслуговує те, що Уряд не є єдиною командою. Це зумовлено не лише строкатим характером коаліції, але й унікальним конституційним порядком, за яким Міністр оборони і Міністр закордонних справ призначаються Верховною Радою України за поданням Президента, а інші члени Кабінету Міністрів - за поданням Прем'єр-міністра.

Різний порядок призначення членів Уряду негативно позначається на наступній спільній роботі Кабінету Міністрів України, а саме створюються підстави для «конфлікту лояльностей» у окремих міністрів, знищується ефективність, результативність Кабінету Міністрів України, як колегіального органу, приймати рішення на своїх засіданнях після їх обговорення. Прикладом цього була ситуація, що виникла в роботі Уряду з міністрами, які були призначені за поданням Президента України – суспільство стало свідком «силової» співпраці членів Уряду, конфліктних відносин між Прем'єр-міністром України, з одного боку, та Міністром оборони

України, і Міністром закордонних справ України, з іншого боку. Робота Уряду на таких засадах є неефективною та не відповідає інтересам суспільства.

У зв'язку з приналежністю до різних політичних сил Президента України та парламентської більшості за такого порядку призначення зазначених міністрів виникла ситуація щодо неспроможності призначення Верховною Радою України Міністра закордонних справ. Так, посада Міністра закордонних справ фактично була вакантною з 1 грудня 2006 року й до 21 березня 2007 року. Парламент двічі не підтримав повторно внесену Президентом України до Верховної Ради України кандидатуру В.Огризка, а призначив міністра лише, тоді коли Президент України вніс нову кандидатуру на цю посаду. Існування ж протягом довгого часу вакантної посади Міністра закордонних справ України робить слабкою державу у міжнародних стосунках, недодає прозорості, передбачуваності, збалансованості та ефективності зовнішній політиці України. Також ситуація з призначенням Міністра закордонних справ України дає нам підстави стверджувати про здійснення кадрової політики з метою максимального задоволення політичних потреб, а не інтересів суспільства.

Отже, призначення членів Уряду за різними процедурами є вкрай негативним. На наш погляд, необхідно збалансувати повноваження парламенту і глави держави у призначенні усіх членів Кабінету Міністрів України.

Розглянемо найбільш спірні моменти, що виникали у процесі формування та діяльності Уряду В.Януковича детальніше.

Щодо ролі Президента України у процесі призначення Прем'єр-міністра України

Внесення 11 липня 2006 року пропозиції антикризової коаліції у Верховній Раді України V скликання про кандидатуру В.Януковича на посаду Прем'єр-міністра України вимагає аналізу ролі Президента України у процесі призначення Прем'єр-міністра України.

Відповідно до пункту 9 частини першої статті 106 Конституції України Президент України вносить за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої від-

повідно до статті 83 Конституції України, подання про призначення Верховною Радою України Прем'єр-міністра України в строк не пізніше ніж на п'ятнадцятий день після одержання такої пропозиції.

Виходячи з зазначених положень, а також положень частини восьмої статті 83, пункту 12 частини першої статті 85 Конституції України, можна констатувати, що у процесі призначення Прем'єр-міністра України беруть участь три суб'єкти: коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України, Президент України та Верховна Рада України. Тобто конституцієдавець, з огляду на значиму роль Прем'єр-міністра України у конституційно визначеному механізмі здійснення державної влади в Україні, з метою уникнення можливості узурпації влади однією з її гілок, а також попередження порушень Конституції України, наділяє трьох суб'єктів різними повноваженнями у процесі призначення Прем'єр-міністра України. Так, коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України наділяється правом ініціації кандидатури на посаду Прем'єр-міністра України, Верховна Рада України наділяється правом прийняття остаточного рішення щодо призначення Прем'єр-міністра України.

Що ж стосується ролі Президента України у цьому процесі, то вона чітко Конституцією України не визначена. А саме, виникають питання, з якою метою конституцієдавець встановлює Президенту України строк 15 днів для направлення подання про призначення Верховною Радою України Прем'єр-міністра України? Що саме має перевіряти Президент України? Чи має він право, та якщо так, то з яких підстав, не внести кандидатуру, запропоновану коаліцією депутатських фракцій у Верховній Раді України, до Верховної Ради України?

Офіційного тлумачення положення пункту 9 частини першої статті 106 Конституції України Конституційним Судом України не надавалося. На наш погляд, при застосуванні цих конституційних положень слід виходити з аналізу положень статті 102, частини четвертої статті 104, пункту 1 частини першої статті 106 Конституції України

Президентські повноваження, закріплені у пункті 9 частини першої статті 106 Конституції України, слід розглядати крізь при-

зму ролі Президента України у конституційному механізмі здійснення державної влади. А саме, Президент України як глава держави є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина.

Отже, при поданні кандидатури, запропонованої коаліцією депутатських фракцій у Верховній Раді України, для призначення її Прем'єр-міністром України до Парламенту Президент України зобов'язаний не допустити загрози державному суверенітету, територіальній цілісності України, забезпечити додержання Конституції України, а також прав і свобод людини і громадянина у процесі обрання Прем'єр-міністра України. Відповідно, при виявленні загрози державному суверенітету, територіальній цілісності України, при порушенні положень Конституції України, а також прав і свобод людини і громадянина глава держави зобов'язаний, керуючись статтею 102 Конституції України, відмовитися від внесення подання щодо кандидатури, запропонованої коаліцією депутатських фракцій у Верховній Раді України, про призначення її Верховною Радою України Прем'єр-міністром України. У зв'язку з відсутністю закону України про Президента України такий порядок на сьогодні законодавчо не врегульований.

На наш погляд, Президент України повинен не пізніше ніж на п'ятнадцятий день після одержання пропозиції коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України надати вмотивовану відповідь Верховній Раді України (з одночасним наданням копії такої відповіді коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України) щодо неможливості подання певної кандидатури для призначення її Прем'єр-міністром України.

Для виконання конституційних функцій, покладених на Президента України у процесі обрання Прем'єр-міністра України, глава держави протягом п'ятнадцяти днів, на наш погляд, повинен:

1. Перевірити додержання конституційної процедури внесення пропозиції щодо кандидатури Прем'єр-міністра України.

2. Проаналізувати текст коаліційної угоди на предмет відсутності намірів у політичних сил, що створили коаліцію, ліквідувати незалежність України, порушити територіальну цілісність Украї-

ни, скасувати чи обмежити права і свободи людини і громадянина, порушити положення Конституції України.

3. Проаналізувати закріплені у коаліційній угоді засади зовнішньої та оборонної політики та узгодити свою позицію у цих сферах з позицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України та кандидатом на посаду Прем'єр-міністра України.

4. Зібрати відомості щодо кандидата на посаду Прем'єр-міністра України та перевірити їх. А саме, відповідно до частини другої статті 200 Регламенту Верховної Ради України з письмовим поданням про призначення Прем'єр-міністра України подаються такі відомості: відомості про освіту; фах кандидата на посаду Прем'єр-міністра України; витяг з трудової книжки про трудову діяльність; належність до політичної партії; автобіографія, в якій зазначаються найістотніші факти життя та результати трудової діяльності; декларація про доходи, зобов'язання фінансового характеру та майновий стан за попередній рік; відомості стосовно входження до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку, а також відомості про судимість, в тому числі не погашену і не зняту в установленому законом порядку. Всі відомості повинні бути власноручно підписані кандидатом на посаду Прем'єр-міністра України.

5. При виявленні певних порушень провести співбесіду з кандидатом на посаду Прем'єр-міністра України, виходячи з результатів перевірки дотримання Конституції України при внесенні пропозиції коаліції щодо його кандидатури, перевірки особистих відомостей кандидата, аналізу коаліційної угоди.

При поданні кандидатури В.Януковича на посаду Прем'єр-міністра України слід зазначити про допущення певних процедурних порушень при утворенні коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України – “антикризової коаліції”.

Згідно з частиною дев'ятою статті 83 Конституції України: “Засади формування, організації діяльності та припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України встановлюються Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України.”

Так, у Верховній Раді України V скликання відповідно до конституційних положень та положень статті 61 Регламенту Верхов-

ної Ради України спочатку була створена коаліція демократичних сил. Відповідно до статті 65 Регламенту Верховної Ради України депутатська фракція має право в будь-який час вийти зі складу коаліції, попередивши про це письмовою заявою керівників інших депутатських фракцій, які входять до коаліції, не менше ніж за десять днів до дати виходу. Протягом зазначеного строку така депутатська фракція в будь-який час має право в письмовій формі відкликати свою заяву. Якщо депутатська фракція не відкликала своєї заяви, головуючий на першому після закінчення десятиденного строку пленарному засіданні оголошує про вихід депутатської фракції з коаліції. Якщо при цьому зменшується кількість чисельного складу коаліції до кількості народних депутатів, меншої ніж визначено Конституцією України, діяльність коаліції припиняється, про що головуючий оголошує на пленарному засіданні (стаття 66 Регламенту Верховної Ради України).

Цими положеннями встановлюється строк не менше ніж десять днів для припинення діяльності коаліції. Це є необхідним, враховуючи значну роль коаліції у здійсненні державної влади, для забезпечення її сталості з метою уникнення невинуватених урядових змін.

Згідно з частиною сьомою статті 84 Конституції України *коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України формується протягом місяця з дня припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України*.

Фактично у Верховній Раді України V скликання припинення діяльності коаліції “демократичних сил” відбулося шляхом створення нової “антикризової коаліції” за участю фракції Соціалістичної партії України, яка входила у коаліцію “демократичних сил”, чим було порушено положення частини другої статті 65 та статті 66 Регламенту Верховної Ради України, а відповідно й положення частини сьомої, дев'ятої статті 83 Конституції України.

Отже, проведений аналіз дає нам можливість зробити висновок, що Президент України мав право не внести подання про призначення В.Януковича Прем'єр-міністром України.

Щодо права Президента України достроково припиняти повноваження Верховної Ради України у разі несформування

персонального складу Кабінету Міністрів України протягом шістдесяти днів після його відставки

Різне тлумачення повноваження Президента України достроково припиняти повноваження Парламенту на підставі пункту 2 частини другої статті 90 Конституції України пов'язано з неоднозначним розумінням вжитого у цих конституційних положеннях словосполучення «після відставки Кабінету Міністрів України». А саме, народні депутати України, які входять до урядової коаліції, вважають, що поняття «складення повноважень Кабінетом Міністрів України перед новообраною Верховною Радою України» за своєю правовою природою не є тотожною поняттю «відставка Кабінету Міністрів України» та не підпадає під поняття «відставка Кабінету Міністрів України», яке застосовано в пункті 2 частини другої статті 90 Конституції України. Також існують неоднозначні позиції щодо моменту, з якого у Президента України настає право достроково припиняти повноваження Парламенту.

При відповіді на поставлені питання ми виходимо з такого.

Стаття 90 Конституції України врегульовує припинення повноважень Верховної Ради України. Аналіз цієї статті дає підстави поділити випадки припинення повноважень Парламенту на два види:

1) «строкове» припинення повноважень Верховної Ради України, яке відбувається не за чияюсь волею, а в силу спливу часу, виходячи з того, що строк повноважень Верховної Ради України відповідно до частини п'ятої статті 76 Конституції України становить п'ять років; 2) дострокове припинення повноважень Верховної Ради України пов'язується з кризовими явищами у діяльності Парламенту, які перешкоджають нормальному функціонуванню механізму державної влади - здійсненню Парламентом законодавчої влади, ефективному функціонуванню виконавчої гілки влади тощо.

Конституція України виділяє три випадки, коли можуть бути достроково припинені повноваження Парламенту та наділяє правом достроково припиняти повноваження Верховної Ради України главу держави – Президента України. Всі ці випадки пов'язані з різними варіантами парламентських криз, коли є підстави стверджувати про неспроможність Верховної Ради України здійснювати

свої повноваження, що негативно позначається на функціонуванні державного механізму влади. З огляду на позицію деяких народних депутатів України слід підкреслити, що у Конституції України (частина друга статті 90) чітко вказано, що Президент України має право (а не обов'язок) достроково припинити повноваження Парламенту в перелічених трьох варіантах кризових ситуацій у владному механізмі, які виникли у зв'язку з неналежним виконанням своїх повноважень Верховною Радою України. Один з таких варіантів кризової ситуації зафіксований у пункті 2 частини другої статті 90 Конституції України та сформульований таким чином: «протягом шістдесяти днів після відставки Кабінету Міністрів України не сформовано персональний склад Кабінету Міністрів України». З зазначеного випливає, що відповідальність за формування Уряду (у вигляді дострокового припинення повноважень Парламенту) покладається на Верховну Раду України. Це є цілком логічно, оскільки положення частини восьмої статті 83, пункту 12 частини першої статті 85 Конституції України функцію формування Уряду покладають на Верховну Раду України.

Необхідність сформувати новий персональний склад державного органу виникає у зв'язку з закінченням строку його повноважень або достроковим припиненням його повноважень. У даному випадку щодо Кабінету Міністрів України Конституція України для позначення моменту, з якого виникає необхідність формування нового складу, застосовує словосполучення «після відставки Кабінету Міністрів України».

Отже, виходячи з телеологічного тлумачення, випливає, що словосполучення «після відставки Кабінету Міністрів України» вживається для позначення моменту, з якого виникла необхідність сформувати новий склад Кабінету Міністрів України. Як зазначалось, така необхідність виникає:

1. У зв'язку з закінченням строку повноважень органу.

Щодо Кабінету Міністрів України – це відбувається у випадку припинення повноважень Парламентом, що сформував Кабінет Міністрів України. Оскільки відповідно до частини першої статті 90 Конституції України повноваження Верховної Ради України припиняються у день відкриття першого засідання Верховної Ради України нового скликання, частина перша статті 115 встановлює,

що Уряд складає повноваження перед новообраною Верховною Радою України. При цьому відбувається «строкова» відставка Уряду - внаслідок закінчення строку його повноважень, який пов'язується зі строком повноважень Парламенту. Новообрана громадянами України Верховна Рада України уповноважується сформувати новий склад Кабінету Міністрів України, чим забезпечується конституційне право громадян брати участь в управлінні державними справами;

2. У зв'язку з достроковим припиненням повноважень органу.

Повноваження Кабінету Міністрів України повинні бути припинені достроково у випадках відставки Прем'єр-міністра України або прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінету Міністрів України більшістю від конституційного складу Верховної Ради України. Так, у частинах другій та третій статті 115 Конституції України зазначені ці випадки дострокової відставки Уряду. Статті 13, 16 та 17 Закону України "Про Кабінет Міністрів України" від 21 грудня 2006 року у розвиток цих конституційних положень встановлюють ще два випадки дострокової відставки Уряду - припинення повноважень Прем'єр-міністра України у зв'язку з неможливістю виконання ним повноважень за станом здоров'я; смерть Прем'єр-міністра України.

Також можна зазначити, що оскільки Кабінет Міністрів України є колегіальним органом, то дострокове припинення повноважень його можливе також у зв'язку з недостатньою кількістю повноважних членів Уряду. Конституція України не регулює цих питань, а надає можливість законодавцю врегулювати ці питання на рівні закону.

Враховуючи вищевикладене та виходячи з телеологічного тлумачення, словосполучення "після відставки Кабінету Міністрів України", яке вживається в пункті 2 частини другої статті 90 Конституції України, позначає момент з якого виникає необхідність формувати Верховній Раді України новий склад Кабінету Міністрів України. Отже, під поняттям «Кабінет Міністрів України у відставці» слід розуміти особливий стан виконання Кабінетом Міністрів України своїх повноважень, що характеризується їх тимчасовістю та продовженням виконання своїх повноважень Урядом лише внаслідок несформованості нового складу Кабінету

Міністрів України. За умов нормального функціонування механізму державної влади такий стан Кабінету Міністрів України не повинен перевищувати 60 днів. Слід додати, що введення поняття «Кабінет Міністрів України у відставці» пов'язане з особливістю порядку припинення повноважень Кабінету Міністрів України, завдяки якому забезпечується безперервна діяльність вищого органу у системі виконавчої влади. Так, виходячи з положень частини четвертої статті 115 Конституції України, повноваження Уряду припиняються лише у випадку початку роботи новосформованим Кабінетом Міністрів України. Саме тому й виділяються два різні правові режими виконання Кабінетом Міністрів України своїх повноважень. Стабільний стан виконання Урядом своїх повноважень та продовження виконання своїх повноважень Урядом, який перебуває у відставці, до сформування нового складу Уряду. Третього стану Кабінету Міністрів України, нетотожного з одним із попередньо зазначених, не існує. Тому намагання розрізнити правовий стан Уряду після складення ним повноважень перед новообраною Верховною Радою України та після прийняття Парламентом відставки Уряду з посилання на вживання у частині четвертій статті 115 Конституції України цих двох термінів є помилковим. Слід зазначити, що у частині четвертій статті 115 Конституції України вживання двох понять «Кабінет Міністрів України, який склав повноваження перед новообраною Верховною Радою України» та «Кабінет Міністрів України, відставку якого прийнято Верховною Радою України» пов'язано з різним порядком відставки Уряду. У першому випадку Кабінет Міністрів України самостійно йде у відставку, без будь-якого рішення Парламенту, а у другому випадку необхідно рішення Верховної Ради України про прийняття відставки Уряду.

Отже, складення повноважень Кабінетом Міністрів України за своєю суттю є відставкою Уряду на підставі закінчення строку його повноважень, настання якої не залежить від рішення Верховної Ради України; термін «відставка», що вживається в пункті 2 частини другої статті 90 Конституції України, є загальним відносно до терміну «складення повноважень» та охоплює його.

При тлумаченні у пункті 2 частини другої статті 90 Конституції України моменту, з якого у Президента України настає право до-

строково припиняти повноваження Парламенту, ми виходимо також з телеологічного тлумачення. Як було зазначено, дострокове припинення повноважень Верховної Ради України пов'язується з кризовими явищами у діяльності Парламенту, які перешкоджають нормальному функціонуванню механізму державної влади, в даному випадку, неможливістю Парламенту сформувати новий склад Уряду, чим припинити повноваження Уряду у відставці. Оскільки підстави дострокового припинення повноважень Верховної Ради України пов'язуються з неможливістю останнього забезпечити виконання свого обов'язку щодо припинення повноваження Уряду у відставці шляхом формування нового складу Кабінету Міністрів України, то словосполучення «не сформовано персонального складу Кабінету Міністрів України» слід розуміти як відсутність необхідної кількості повноважних членів Уряду, за якої Уряд як колегіальний орган є неповноважним.

У цьому контексті варто відзначити кілька моментів. Складність у розумінні цієї норми викликає словосполучення «не сформовано персонального складу Кабінету Міністрів України», оскільки багато питань організації Уряду конституційно не визначено. При вживанні словосполучення «не сформовано персонального складу Кабінету Міністрів України» Конституція України підкреслює, що Кабінет Міністрів України є колегіальним органом та формується шляхом призначення його членів, проте не визначає деталей формування складу Кабінету Міністрів України.

Так, Конституцією України встановлено, що до складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр України, міністри (*стаття 114*), серед яких Міністр оборони України, Міністр закордонних справ України, Міністр внутрішніх справ України (*див. пункт 12 частини першої статті 85, пункт 10 частини першої статті 106, частину п'яту статті 107, частину четверту статті 114*) та інші. Міністерства, які очолюють міністри, утворює та ліквідує Уряд України (*див. пункт 9-1 статті 116*). Верховна Рада України призначає на посади членів Уряду за поданням Президента України (лише Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України) та Прем'єр-міністра України (усіх інших членів Уряду). Отже Конституція України

не встановлює чіткого переліку членів Уряду, які складають його персональний склад, та надає право встановлювати це Верховній Раді України на підставі бачення Прем'єр-міністра України як керівника Уряду. Також Конституція України не визначила умов, за яких Уряд є повноважним. Виходячи з положень частини другої статті 120 Конституції України, це має бути встановлено у законі.

Враховуючи конституційну невизначеність персонального складу Кабінету Міністрів України, умов повноважності цього колегіального органу, та віднесення цих питань до предмету врегулювання законом, слід констатувати, що конкретний зміст пункту 2 частини другої статті 90 Конституції України залежить від змісту законодавчого врегулювання цих положень.

Закон України «Про Кабінет Міністрів України» розвиває вказані конституційні положення таким чином:

- у частині другій статті 6 встановлено, що «загальна чисельність членів Кабінету Міністрів України встановлюється Верховною Радою України виходячи з його посадового складу на підставі подання про призначення на посади членів Кабінету Міністрів України»;

- відповідно до частини п'ятої статті 10 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» Уряд набуває повноважень після складення присяги не менш як двома третинами його членів.

Отже на сьогодні під словосполученням «не сформовано персонального складу Кабінету Міністрів України», яке вживається у пункті 2 частини другої статті 90 Конституції України, слід розуміти відсутність повноважних членів Кабінету Міністрів України або наявність такої кількості повноважних членів Кабінету Міністрів України, яка є меншою ніж дві третини від загальної чисельності членів Кабінету Міністрів України, встановленої Верховною Радою України. При цьому для виникнення підстави для дострокового припинення повноважень Верховної Ради України вакантні посади членів Кабінету Міністрів України, а саме більш ніж однієї третини від загальної чисельності членів Уряду України, повинні бути незаповненими більше шістдесяті днів.

Шляхом встановлення норми щодо набуття повноважень Кабінетом Міністрів України після прийняття присяги не менш

як двома третинами його членів Закон України «Про Кабінет Міністрів України» на сьогодні передбачив випадок фактичної дострокової відставки Уряду, яка відбувається за умов наявності у складі Кабінету Міністрів України менше двох третин повноважних членів Уряду від його загального складу. Отже ситуація, за якої протягом шістдесяти днів після припинення повноважень більш ніж однією третьою членів Кабінету Міністрів України від загальної чисельності членів Уряду склад Кабінету Міністрів України не буде поповнено кількістю членів Уряду, які забезпечать його повноважність, на наш погляд, надає Президенту України право достроково припинити повноваження Верховної Ради України на підставі пункту 2 частини другої статті 90 Конституції України.

Виходячи з правової позиції Конституційного Суду України⁹⁹ щодо закріплення у Конституції України загального порядку обчислення строків, який є єдиним для всіх органів влади, шістдесятиденний строк, що передбачений пунктом 2 частини другої статті 90 Конституції України, слід розуміти як такий, що обчислюється в календарних днях, починаючи з дня відставки Кабінету Міністрів України, а якщо цей строк закінчується в останній вихідний, святковий або інший неробочий день, то днем його закінчення є наступний робочий день.

Отже можна зробити такий висновок:

Положення пункту 2 частини другої статті 90 Конституції України слід розуміти як право Президента України достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо протягом шістдесяти календарних днів знаходження Кабінету Міністрів України у відставці внаслідок або складення повноважень Кабінетом Міністрів України перед новообраною Верховною Радою України, або прийняття Верховною Радою України відставки Уряду України (у випадках відставки Прем'єр-міністра України, або відставки

⁹⁹ Див. Рішення Конституційного Суду України від 19 травня 2004 року № 11-рп/2004, в якому надано офіційне тлумачення частини другої статті 90 Конституції України в редакції 1996 року. Так, Конституційний Суд України зазначив, що встановлення тридцятиденного строку при визначенні повноваження Президента України достроково припинити повноваження Верховної Ради України треба розуміти так, що цей строк встановлюється у календарних днях, а якщо останній день строку припадає на вихідний, святковий або інший неробочий день, то днем його закінчення є наступний робочий день.

Кабінету Міністрів України у зв'язку з прийняттям резолюції недовіри Верховною Радою України, або припинення повноважень Прем'єр-міністра України у зв'язку з неможливістю виконання ним повноважень за станом здоров'я, або смерті Прем'єр-міністра України), або втрати повноважності Урядом у зв'язку з недостатньою кількістю його членів, Верховна Рада України не призначила такої кількості членів Уряду, за якої Уряд як колегіальний орган набуває своїх повноважень.

Шістдесятиденний строк у цьому випадку слід розуміти як такий, що обчислюється в календарних днях, починаючи з дня відставки Кабінету Міністрів України, а якщо цей строк закінчується в останній вихідний, святковий або інший неробочий день, то днем його закінчення є наступний робочий день.

Враховуючи конституційну невизначеність персонального складу Кабінету Міністрів України, умов повноважності цього колегіального органу, а віднесення цих питань до предмету врегулювання законом, слід констатувати, що конкретний зміст пункту 2 частини другої статті 90 Конституції України залежить від змісту законодавчого врегулювання цих положень. На сьогодні Кабінет Міністрів України набуває повноважень після складення присяги не менш як двома третинами його членів від загальної чисельності членів Кабінету Міністрів України, яка встановлюється Верховною Радою України, виходячи з його посадового складу на підставі подання про призначення на посади членів Кабінету Міністрів України.

Неоднозначність визначеного Конституцією України порядку звільнення міністрів, що призначаються Парламентом за поданням Президента України

Конституція України не містить спеціальних положень щодо звільнення Міністра оборони України та Міністра закордонних справ України. При цьому Конституція України, з огляду на повноваження Президента України у сферах національної безпеки та зовнішньополітичної діяльності¹⁰⁰, встановлює відмінний від загального порядок призначення цих міністрів, а саме - за поданням Президента України.

Таке конституційне врегулювання було використане вищими

¹⁰⁰ Див. пп.1, 3 ст. 106 Конституції України

органами державної влади, шляхом різного тлумачення Конституції України, у власних інтересах.

Так, Верховна Рада України 1 грудня 2006 року звільнила Міністра закордонних справ Б.Тарасюка з посади¹⁰¹ на підставі пункту 12 частини першої статті 85 Конституції України без подання Президента України. На наш погляд, звільнення парламентом міністрів, які призначаються за поданням Президента України, без подання глави держави про їх звільнення є неконституційним.

Вважаючи, що парламент перевищив свої повноваження, Президент України 5 грудня 2006 уповноважив Б.Тарасюка продовжувати свої посадові обов'язки¹⁰² на підставі пункту 3 частини першої статті 106 Конституції України. 30 січня 2007 року Президент України¹⁰³ у зв'язку із заявою Б.Тарасюка про свою відставку визнав Указ від 05.12.2006р. таким, що втратив чинність.

До речі, слід зазначити, що Уряд України у своєму законопроекті «Про Кабінет Міністрів України» передбачав порядок звільнення Міністра оборони України та Міністра закордонних справ України саме за поданням Президента України¹⁰⁴. Проте вже в режимі другого читання урядова коаліція змінила свою позицію та стала по-іншому розуміти Конституцію України й у статті 19 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» встановила, що порядок звільнення Міністра оборони України та Міністра закордонних справ України не відрізняється від порядку звільнення інших членів Уряду, тобто відбувається за поданням Прем'єр-міністра України.

Суто політичний підхід до законотворення підтверджується й тим, що на сьогодні вже у першому читанні прийнято проект Закону України «Про внесення змін до законів України “Про Кабінет Міністрів України” та “Про місцеві державні адміністрації”» від 02.02.2007 р. № 3088, яким пропонується змінити порядок

¹⁰¹ Див. Постанова Верховної Ради України «Про звільнення Тарасюка Б.І. з посади Міністра закордонних справ України» від 01.12.2006р. № 413-V.

¹⁰² Див. Указ Президента України «Про продовження виконання Міністром закордонних справ України Б.Тарасюком своїх посадових обов'язків» від 05.12.2006р. № 1033/2006.

¹⁰³ Див. Указ Президента України «Про визнання таким, що втратив чинність, Указу Президента України від 5 грудня 2006 року № 1033» від 30.01.2007р. № 59/2007.

¹⁰⁴ Див. внесений Кабінетом Міністрів України проект Закону «Про Кабінет Міністрів України».

припинення повноважень члена Кабінету Міністрів України Верховною Радою України. Так, пропонується встановити, що звільнення Парламентом з посади члена Уряду відбувається за поданням коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України або Прем'єр-міністра України, а Міністра оборони України чи Міністра закордонних справ України - за поданням коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, Президента України або Прем'єр-міністра України.

На наш погляд, наділення коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України правом вносити подання до Парламенту про звільнення члена Кабінету Міністрів України з посади (крім Прем'єр-міністра України) не узгоджується з конституційними положеннями, які регулюють порядок призначення та звільнення членів Уряду¹⁰⁵, і є небезпечним з точки зору тиску лобістських груп народних депутатів України на членів Уряду. Особливо цинічно виглядають ці пропозовані зміни до Закону «Про Кабінет Міністрів України», оскільки готуються вони начебто для врахування інтересів глави держави у цьому Законі.

Нечітке конституційне врегулювання порядку звільнення Міністра оборони України та Міністра закордонних справ України наприкінці 2006 року призвели до чергового політичного конфлікту між Президентом України та парламентською більшістю з Урядом, що мав негативний практичний вияв у проявах некерованості зовнішньою політикою держави – незрозумілості статусу Б.Тарасюка наприкінці 2006 року - на початку 2007 року, зриву міжнародних контактів держави.

Отже, така «взаємодія» органів влади призвела до наслідків, які не відповідають інтересам суспільства - зовнішньополітична діяльність держави була неефективною та малорезультативною, зовнішня політика держави втратила прозорість та передбачуваність.

Конституція України по-різному тлумачиться Урядом України та залежить від політичної ситуації, що складається. За підтримки

¹⁰⁵ Так, Конституцією України не передбачені повноваження коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України вносити подання до Верховної Ради України щодо призначення або звільнення члена Уряду. Правами вносити подання про призначення членів Уряду наділяються Прем'єр-міністр України та Президент України (щодо Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України та Міністра закордонних справ України).

Кабінету Міністрів України парламентською більшістю суто політичний підхід негативно позначається на якості законодавства. На жаль, конституційні положення щодо правової України залишаються лише декларацією, тому неможливо говорити про підконтрольність дій влади.

Роль Уряду у механізмі державної влади

Моніторинг діяльності Уряду В.Януковича в умовах закріпленого Конституцією України механізму здійснення державної влади та існуючої політичної ситуації (насамперед йдеться про приналежність Президента України та Кабінету Міністрів України до різних політичних сил) дає можливість констатувати факт функціонування Уряду у новій ролі.

Уряд України на сьогодні діє як самостійний суб'єкт вироблення державної політики. Боротьба політичних сил, які стоять за Президентом України та Урядом України, в умовах парламентсько-президентської моделі державного управління зумовила існування у владному механізмі двох конкуруючих суб'єктів вироблення політики.

Така ситуація, з одного боку, приводить до негативних наслідків для суспільства, про що вище зазначалося. Але, з другого боку, є і певні позитивні тенденції. Будь-яка конкуренція, так само в політиці, призводить до більшої відкритості та змушує до розвитку в бік задоволення суспільних потреб. Це правило має свій прояв й при конкуренції вироблення політики між Президентом України та Кабінетом Міністрів України, оскільки ці два центри влади змушені на випередження пропонувати суспільству певні реформи або інше вирішення суспільних проблем.

Президент України за такої ситуації змушений використовувати лише конституційно визначені інструменти для вироблення політики. В минуле відходить практика надання доручень Урядові, прихованих домовленостей. Президент України та Кабінет Міністрів України змушені виробляти свою політику більш відкрито та прозоро для суспільства.

1.7. ПОДІЇ (ОСНОВНІ ЗАХОДИ)

Протягом 2005-2006 років у конституційно-правовій сфері майже усі публічні заходи були пов'язані з двома важливими подіями – проведенням парламентських та місцевих виборів весною 2006

року, а також набуттям чинності конституційними змінами. Так, запропонована пропорційна виборча система зумовила нову роль політичних партій, а набуття чинності змінами до Конституції України поставило на порядок денний питання стосовно формування урядової коаліції, підписання коаліційних угод, статусу опозиції, нової ролі Уряду, взаємодії гілок влади та продовження конституційної реформи. Нагадаємо про деякі з них.

Лабораторія законодавчих ініціатив спільно з Інститутом виборчого права за підтримки Представництва Фонду Конрада Аденауера в Україні та Американської Асоціації Юристів/Правової ініціативи у Центральній та Східній Європі (ABA/CEELI) 29 березня 2005 року провели круглий стіл **“Рік до парламентських виборів - 2006: ключові проблеми виборчого Закону”**.

Під час заходу обговорювали основні недоліки Закону України “Про вибори народних депутатів України” у контексті досвіду попередніх виборів, а також шляхи удосконалення виборчого законодавства в аспекті балансу необхідного, бажаного та реального.

Практика застосування положень Закону України “Про вибори Президента України” у ході підготовки та проведення виборів глави держави у 2004 році засвідчила потребу у суттєвому вдосконаленні Закону України «Про вибори народних депутатів України», зокрема – в частині удосконалення процедури формування виборчих комісій, оскарження рішень, дій та бездіяльності, пов’язаних з виборами, забезпечення рівних умов у здійсненні передвиборної агітації для кандидатів, прозорості фінансування виборів, встановлення відповідальності за виборчі порушення тощо.

Особливої актуальності ці питання набували у зв’язку з невинним наближенням виборів 2006 року. Тому одним з основних завдань круглого столу було визначення переліку проблем виборчого законодавства, які потребують нагального врегулювання, та тих, які можуть бути вирішені у віддаленій перспективі.

Участь у заході взяли народні депутати України, представники Уряду, Центральної виборчої комісії, іноземних представництв та посольств, політичних партій та громадських організацій, вітчизняні та зарубіжні експерти з питань виборчого права та виборчого процесу.

Лабораторія законодавчих ініціатив спільно з Комітетом з пи-

тань державного будівництва та місцевого самоврядування, Інститутом виборчого права, Інститутом політичної освіти за підтримки Проекту „Сприяння організації виборів в Україні” 18 жовтня 2005 року провела **круглий стіл “Законодавство про місцеві вибори: пошук балансу між конституційністю, доцільністю та реальністю”**.

Метою організаторів був пошук шляхів прискорення прийняття Закону “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад, сільських, селищних та міських голів” у новій редакції, яка, з одного боку, забезпечить баланс інтересів політичних сил, місцевого самоврядування та виборців, а з іншого – матиме підтримку народних депутатів України під час голосування.

12 грудня 2005 року Лабораторія законодавчих ініціатив спільно з Представництвом Фонду Конрада Аденауера в Україні провели **круглий стіл „Політична реформа: нові виклики для влади політиків та суспільства”**, присвячений проблемам реалізації політичної реформи.

Участь у круглому столі взяли народні депутати України Т.Чорновіл (фракція Партії Регіонів України), Є.Філіндаш (фракція Соціалістичної партії України), Г.Крючков (фракція Комуністичної партії України), Г.Руденко (позафракційний народний депутат України), Постійний представник Верховної Ради України в Конституційному Суді України А.Селіванов, Представник Президента України в Конституційному Суді України В.Шаповал, науковці (М.Козюбра, В.Речинський), політологи (В.Карасьов), експерти (Д.Ковриженко, Є.Захаров, І.Коліушко) та інші.

У ході круглого столу експерти проаналізували положення Закону України „Про внесення змін до Конституції України”, оцінили його відповідність чинній Конституції України, обговорили правові підстави оскарження Закону України „Про внесення змін до Конституції України” в Конституційному Суді України, окреслили шляхи та механізми подальшої реалізації та розвитку політичної реформи.

На думку судді Конституційного Суду України у відставці, завідувача кафедрою державно-правових наук Національного університету „Києво-Могилянська академія” професора М.Козюбри, представників Харківської правозахисної групи Є.Захарова та

В.Речинського, Закон України „Про внесення змін до Конституції України” був прийнятий з порушенням Конституції і може бути оскаржений на предмет його конституційності в Конституційному Суді України й після набрання ним чинності.

У своєму виступі І.Коліушко (Голова Центру політико-правових реформ) підкреслив, що після реалізації конституційної реформи Кабінет Міністрів фактично стане заручником в руках парламенту та глави держави.

Постійний представник Верховної Ради у Конституційному Суді України А.Селіванов свій виступ присвятив основним завданням, які стоятимуть перед парламентом після набуття чинності Законом „Про внесення змін до Конституції України”.

Народні депутати України, які взяли участь у роботі круглого столу, загалом погодились з тим, що конституційні зміни, які незабаром набудуть чинності, містять ряд недоліків, але реалізація конституційної реформи в цілому матиме позитивні наслідки.

31 січня 2006 року в Києві відбувся **круглий стіл на тему: “Вибори-2006: перші оцінки, виявлені проблеми та шляхи їх вирішення”**, організований Комітетом виборців України за сприяння Представництва Фонду Конрада Аденауера в Україні.

Голова Правління Комітету виборців України Ігор Попов заявив під час круглого столу, що виборча кампанія у січні 2006 року проходила вільно, в умовах конкурентності; однак, негативний вплив на перебіг виборів мала низька політична культура представників політичних партій (блоків). За його словами, застосування адміністративного ресурсу було несистемним та спрямованим на підтримку цілої низки суб’єктів виборчого процесу. Іншою проблемою стало те, що у січні виборча кампанія була затьмарена чисельним застосуванням брудних методів політичної боротьби, поширенням наклепницької інформації, яку можна кваліфікувати, як “чорний PR”. Також, за оцінками КВУ, окружні виборчі комісії по виборах депутатів Верховної Ради сформовані у спосіб та терміни передбачені законодавством, проте вони отримують недостатню допомогу місцевих органів влади для організації своєї роботи. Такі висновки стали можливі за підсумками моніторингу, що здійснювався протягом січня 2006 року аналітичною групою КВУ в Києві та п’ятдесятьма довготерміновими спостерігачами КВУ, які працю-

вали у всіх областях України, Автономній Республіці Крим, містах Києві та Севастополі.

За підсумками моніторингу КВУ рекомендував органам охорони правопорядку розслідувати факти поширення наклепницької інформації про кандидатів, знаходити та карати порушників, а керівникам органів влади, підприємств та установ утриматись від використання адміністративного ресурсу та запровадити практику покарань порушників серед своїх підлеглих.

28 квітня 2006 року відбулось громадське обговорення матеріалів до Коаліційної угоди депутатських фракцій у Верховній Раді.

Консорціум неурядових аналітичних центрів у складі Інституту економічних досліджень та політичних консультацій, Центру політико-правових реформ та Центру Разумкова підготував матеріали до Коаліційної угоди депутатських фракцій у Верховній Раді України V скликання.

Окремо слід наголосити на проведенні наприкінці липня – на початку серпня 2006 року за ініціативою Президента України загальнонаціонального політичного столу за участю безпосередньо Глави держави, керівників парламентських фракцій, Голови Верховної Ради України та Прем'єр-міністра України. В результаті цього публічного політичного діалогу було 3 серпня 2006 року підписано **Універсал національної єдності** з метою об'єднання зусиль української влади, політичної та громадської еліти країни, усіх сил, яким небайдужа доля Батьківщини, для досягнення національної єдності. Свої підписи поставили Президент України Віктор Ющенко, Прем'єр-міністр України Юрій Єхануров, Голова Верховної Ради України Олександр Мороз, лідер "Нашої України" Роман Безсмертний, лідер фракції Соціалістичної партії Василь Цушко, лідер Партії регіонів Віктор Янукович. Із застереженнями Універсал підписав лідер Комуністичної партії Петро Симоненко. Водночас лідер БЮТ Юлія Тимошенко не підписала цього документу.

6 вересня 2006 року Лабораторією законодавчих ініціатив було проведено **круглий стіл: «Статус опозиції в Україні: зміст і межі правового регулювання»**, присвячений проблемам статусу опозиції в Україні.

Основна дискусія розгорнулась навколо поняття опозиції та проблеми його розуміння в Україні, прав опозиції та механізмів їх

реалізації, доцільності законодавчого врегулювання статусу опозиції. Більшість учасників круглого столу зійшлись на тому, що визначити, хто є опозицією, в Україні на сьогодні неможливо, можна вести мову лише про законодавче визначення статусу меншості у Верховній Раді України. Присутні народні депутати та експерти загалом критично оцінили зміст законопроектів про опозицію, які перебувають на розгляді у парламенті.

17 жовтня 2006 року у Києві Комітет виборців України та словацька громадська організація „Обчанське Око” провели **круглий стіл на тему: „Українське виборче законодавство: післявиборча оцінка і рекомендації”**, присвячений публікації спільного видання з однойменною назвою.

Учасники круглого столу відзначили актуальність і своєчасність видання, оскільки для того, щоб чесні та справедливі вибори стали в Україні системним явищем, українське виборче законодавство має бути вдосконалене. Зокрема, особливо актуальними є питання прийняття Виборчого кодексу, вдосконалення системи реєстрації виборців. В світлі очікуваних дебатів відносно дійсності підписів на підтримку референдуму щодо вступу України до НАТО набуває актуальності також питання прийняття нового закону про референдум.

Заступник Голови ЦВК Марина Ставнійчук повідомила, що ЦВК та Верховна Рада активізують роботу над Виборчим кодексом, при цьому враховуючи багато ідей, викладених в концепції виборчого кодексу, що була видана Комітетом виборців України в 2000 році.

Програмний директор громадської організації „Обчанське Око” Пітер Новотний та Голова Правління КВУ Ігор Попов підняли також питання виконання Україною рекомендації місії ОБСЄ/БДПЛ, в обговоренні якого вони брали участь на щорічній Конференції із людського виміру ОБСЄ/БДПЛ, що відбулася на початку жовтня в Варшаві.

13 листопада 2006 року Лабораторією законодавчих ініціатив спільно з Представництвом Фонду Конрада Аденауера в Україні, Центром політико-правових реформ та Програмою сприяння парламенту України було проведено **круглий стіл: «Пошук місця і ролі Уряду в контексті нової моделі політичного устрою України»**.

Завданням круглого столу було обговорення найгостріших концептуальних розбіжностей між позиціями Президента України і Кабінету Міністрів України в питанні визначення місця і ролі Уряду в системі державної влади. Основні питання, на яких зосередили увагу учасники круглого столу, стосувалися проблеми розмежування політичних та адміністративних функцій в системі органів виконавчої влади, розподілу повноважень між Президентом України та Кабінетом Міністрів України, визначення проблем функціонування Уряду в Україні.

3 листопада 2006 року в Києві відбувся **круглий стіл на тему “Стан політичних партій в Україні в умовах парламентсько-президентської республіки”**, організований Комітетом виборців України за сприяння Представництва Фонду Конрада Аденауера в Україні.

Предметом обговорення на цьому круглому столі були питання щодо стану та проблем партійного будівництва в Україні після парламентських виборів, оцінка діяльності та рівень довіри до партій з боку населення України, законодавче забезпечення функціонування політичних партій в Україні та можливості перспективи створення нових політичних проєктів. Поштовхом для дискусії став звіт КВУ за підсумками моніторингу стану політичних партій, що здійснювався протягом липня-вересня 2006 року.

Як зауважив Голова Правління КВУ Ігор Попов, представляючи звіт: “Зі зміною конституційного устрою в Україні політичні партії почали відігравати набагато більшу роль в суспільно-політичному житті та управлінні державою. Однак партії не в повній мірі виявилися до цього готовими”. На думку КВУ, головними проблемами розвитку партійного будівництва в Україні є: орієнтація на лідера, а не на ідеологію, брак внутрішньої демократії, недостатня кількість професійних функціонерів, непрозоре фінансування тощо. Також КВУ вважає, що законодавство про політичні партії не відповідає тим вимогам, які ставить перед партіями нова конституційна модель, і потребує змін.

У обговоренні взяли участь Ярослав Давидович (голова ЦВК), Інна Богословська (партія „Віче”), Микола Катеринчук (партія НСНУ), Тарас Чорновіл (Партія Регіонів), Андрій Шевченко (БЮТ), Ігор Плашкін (заступник керівника Представництва Фонду Конрада Аденауера в Україні), професор Ганс-Йоахім Фен (керів-

ник Фонду Еттерсберг), а також представники регіональних відділень КВУ, які розповіли про особливості партійного життя в регіонах.

14 листопада 2006 року Консорціумом неурядових аналітичних центрів у складі Центру політико-правових реформ, Інституту економічних досліджень та політичних консультацій, Центру Разумкова було проведено **Громадське обговорення аналітичних матеріалів з оцінкою діяльності Уряду В.Януковича та урядової коаліції з точки зору її відповідності засадам демократичного урядування.**

Центром політико-правових реформ готувались аналітичні матеріали за напрямками: належне урядування, доступ до правосуддя, реформа правоохоронних органів, відкритість влади.

Захід було проведено за підтримки Міжнародного фонду “Відродження” та представництва Фонду Фрідріха Наумана в Україні.

10 грудня 2006 року в м. Донецьк відбувся **Громадський форум «Ефективність політичних партій в Україні: проблеми та перспективи»**. Ініціаторами та організаторами виступили Лабораторія законодавчих ініціатив (м. Київ), Центр законодавчих ініціатив (м. Донецьк), Рада Європи та низка експертних інституцій з Луцька, Сум, Запоріжжя, Луганська та Херсона. Підтримка Форуму була надана в рамках спільної ініціативи Європейської Комісії та Ради Європи з розвитку демократії.

Основні завдання Громадського форуму були пов’язані з окресленням проблем партійної системи в Україні, а також пошуком шляхів підвищення ефективності участі політичних партій у політичних процесах в контексті демократичних перетворень.

12-15 грудня 2006 року Центром політико-правових реформ спільно з британським партнером The British East-West Centre було організовано **робочу поїздку до Великої Британії для групи народних депутатів України, залучених до підготовки проекту Закону України “Про опозицію”**.

Метою візиту було вивчення британського досвіду функціонування опозиції в парламенті та засобів здійснення опозиційної діяльності та використання цього досвіду в Україні.

Поїздку організовано в рамках спільного проекту “Продуктивна роль опозиційних сил: Україна - Велика Британія”. Наступним

етапом проекту буде організація візиту членів парламенту Великої Британії до України.

1.8. ВИДАННЯ (ПУБЛІКАЦІЇ)

2005

- Барабаш О., Білоус О., Воробйов О., Кальченко С., Козловська Л. Посібник з питань застосування законодавства про вибори народних депутатів України для членів дільничних виборчих комісій на виборах народних депутатів України 26 березня 2006 року / Проект "Сприяння організації виборів в Україні" / О. Барабаш (відп.ред.). — К.: Преса України, 2005. — 288 с.
- Бориславська О.М. Місцеве самоврядування в Україні: теорія та практика реалізації конституційно-правових засад / Львівський національний ун-т ім. Івана Франка. — Л.: ПАІС, 2005. — 207 с.
- Бостан С.К. Форма правління сучасної держави: проблеми історії, теорії, практики. — Запоріжжя: Юридичний ін-т, 2005. — 540 с.
- Бостан С.К. Державне право зарубіжних країн: навч. посіб. для вузів / С.К.Бостан, С.М.Тимченко; Запорізький юрид. ін-т МВС України. Київський юрид. ін-т МВС України. - К.: Центр навч. літ., 2005. - 503 с.
- Вибори 2004 року: доступ до інформації про кандидатів та їх виборчі фонди, діяльність громадських організацій: Моніторинг та оцінки / Г. Усатенко (упоряд.). — К.: Агентство "Україна", 2005. — 124 с.
- Вибори Президента України-2004: проблеми теорії та практики: Зб. матеріалів міжнародної наук.-практич. конф. 9-10 червня 2005 року / Центральна виборча комісія / Я.В. Давидович (голова редкол.). — К.: Атіка, 2005. — 640 с.
- Виборче законодавство України: проблеми та шляхи їх вирішення: За матер. наук.-практич. конф. та круглих столів / Інститут виборчого права. — К.: ФАДА, ЛТД, 2005. — 180 с.
- Висновок щодо дотримання конституційної процеду-

ри під час внесення змін до Конституції України 1996 року шляхом ухвалення Закону України "Про внесення змін до Конституції України" від 8 грудня 2004 року № 2222-IV та щодо відповідності його положень загальним засадам Конституції України 1996 року і європейським стандартам: Ухвалено на 3 пленарному засіданні Комісії, (м. Київ, 27 грудня 2005 року) / Національна комісія зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права. — К., 2005. — 32 с.

- Відновлена справедливість: Матеріали розгляду Конституційним Судом України справи щодо конституційності указів Президії Верховної Ради України від 26 серпня 1991 року "Про тимчасове припинення діяльності Компартії України" та від 30 серпня 1991 року "Про заборону діяльності Компартії України" / Ред. рада: В.І.Німченко та ін.; Упоряд.: Г.К.Крючков та ін. - К.: Оріяни, 2005. - 911 с.
- Годованець В.Ф. Конституційне право України: Навч. посібник / Міжрегіональна академія управління персоналом. — К. : МАУП, 2005. — 360 с.
- Давидович Я.В., Ставнійчук М.І., Макаренко Л.А., Донченко Ю.Г., Райковський Б.С. Вибори Президента України 2004 року. Електоральна статистика / Я.В. Давидович (голова ред.кол.). — Інформаційно-аналітичне видання — К.: Центральна виборча комісія, 2005. — 608 с.
- Державно-правова реформа в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку: Тези доп. і наук. повідомлень студ. наук. конф. за підсумками наук.- дослід. роботи 2004/2005 навч. року / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого / М.І. Панов (голова ред.кол.). — Х., 2005. — 140 с.
- Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства. — Репр. воспр. изд. 1908г. — О.: Юридична література, 2005. — 959 с.
- Єрмолаєв В.М. Вищі представницькі органи влади в Україні (історико-правове дослідження): [Монографія] / В. М. Єрмолаєв. - Х.: Право, 2005. - 271 с.
- Законодавче забезпечення сучасної економічної політики в

- умовах конституційної реформи: Матеріали парламент. слухань у Верховній Раді України 18 травня 2005 р. / Верховна Рада України; Комітет з питань економічної політики, управління народним господарством, власності та інвестицій — К.: Парламентське видавництво, 2005. — 203 с.
- Законотворчість. Конституційні засади законотворчої діяльності / Інститут законодавства Верховної Ради України; Організація з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ); Українська школа законотворчості Ін-ту законодавства Верховної Ради України / В.О. Зайчук (голова ред.кол.), 2005. — 162 с.
 - Законотворчість. Проблеми гармонізації законодавства України з міжнародним та європейським правом: Збірник науково-практичних матеріалів / Інститут законодавства Верховної Ради України; Українсько-європейський центр з питань законодавства (UEPLAC); Українська школа законотворчості Ін-ту законодавства Верховної Ради України., 2005. — 200 с.
 - Збірник матеріалів міжнародної науково-практичної конференції "Вибори Президента України-2004: проблеми забезпечення та захисту виборчих прав громадян України": Доповіді. Виступи. Рекомендації / Всеукраїнська громадська організація "Фонд сприяння демократичним виборам" / М.М.Рябець (голова ред.кол.). — К.: Фонд сприяння демократичним виборам, 2005. — 260 с.
 - Збірник рішень судів за результатами розгляду скарг та заяв суб'єктів виборчого процесу на виборах Президента України 2004 року / Центральна виборча комісія / Я.В.Давидович (голова ред.кол.), М.І.Мельник (уклад.). — К.: Атіка, 2005. — 936 с.
 - Інститут конституційно-правового статусу особи у зарубіжних країнах. Ч.: Громадянство у зарубіжних країнах: навч.-метод. матеріали / П.Ф.Гураль, О.З.Панкевич; Львівський юрид. ін-т МВС України. - Львів: [б. і.], 2005. - 95 с.
 - Конституційне судочинство в Україні: Рішення і Висновки Конституційного Суду України / Конституційний Суд

- України. Відп. ред. М.Ф.Селівон; Упоряд.: І.А.Тимченко, В.Є.Дубровський. - К.: Праксіс, 2005. - 479 с.
- Конституція України (з офіційним тлумаченням Конституційного Суду України) / Відп. ред. С.Б.Чехович. - К. : Ліра-К, 2005. - 95 с.
 - Міхневич Л.В. Конституційне право зарубіжних країн (Загальна частина): Навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисципліни / Київський національний економічний ун-т — К.: КНЕУ, 2005. — 164 с.
 - Лисенков С.Л. Основи конституційного процесуального права України: курс лекцій / С.Л.Лисенков. - К.: Форум, 2005. - 237 с.
 - Права людини в Україні-2005: Доповідь правозахисних організацій / За ред. Є. Захарова та ін.; Українська Гельсінська спілка з прав людини; Харківська правозахисна група. - Х.: Права людини, 2006. - 349 с.
 - Реєнт О.О. Розвиток парламентаризму в Україні / НАН України; Інститут історії України. — К., 2005. — 126 с.
 - Рекомендації загальноукраїнської конференції "Місьцеве самоврядування в контексті конституційних та демократичних реформ в Україні", Київ, Україна, 14 квітня 2005 р. / Українська асоціація місцевих та регіональних влад; Муніципальна програма сталого розвитку (МПСР); Конгрес місцевих та регіональних влад України. — К., 2005. — 9 арк.
 - Скрипнюк О.В. Конституція України та її функції: проблеми теорії та практики реалізації: До десятої річниці прийняття Конституції України / Академія правових наук України / В.М.Литвин (відп.ред.). — К.: Академія правових наук України, 2005. — 167 с.
 - Славянская Конституция. Конституция Славянской Конфедерации / Международный славянский комитет; Славянский комитет Украины; Политическая партия "Славянский народно-патриотический союз"; Украинская научная ассоциация. — К., 2005. — 11с.
 - Фесенко В.В., Целуйко О.М., Буроменський М.В., Сердюк О.В. Засоби масової інформації та брудні виборчі технології: президентські вибори 2004 року в Україні: Аналітичний

звіт / Інститут прикладних гуманітарних досліджень. — Х.: ІПГД, 2005. — 68 с.

- Француз А.Й. Конституційно-правові основи демократичного розвитку політичної системи сучасної України: Концептуальний та нормативний аналіз. — К.: Логос, 2005. — 515 с.
- Фугей Б. Становлення правової держави в Україні: 1991-2005. — 2-е вид., допов. і перероб. — К.:Юрінком Інтер, 2005. — 352 с.
- Чуб О.О. Конституційне право громадян України на участь в управлінні державними справами: монографія / Нац. юрид. акад. України ім.Ярослава Мудрого. - Х.: Одиссей, 2005. - 231 с.
- Шаповал В.М. Сучасний конституціоналізм: Монографія. — К.:Юридична фірма «Салком»; Юрінком Інтер, 2005. — 560 с.
- Шляхтун П.П. Конституційне право: словник термінів. — К.: Либідь, 2005. — 568 с.

2006

- Барабаш О., Білоус О., Воробйов О., Кальченко С., Козловська Л. Посібник з питань застосування законодавства про вибори народних депутатів України для членів окружних виборчих комісій на виборах народних депутатів України 26 березня 2006 року / Проект "Сприяння організації виборів в Україні" / О.Барабаш (голов.ред.). — 2.вид. — К.: Нора-друк, 2006. — 272 с.
- Бедрій Р.Б. Конституційно-правові основи громадянства України / Львівський держ. ун-т внутрішніх справ. — Л.: ЛДУВС, 2006. — 164 с.
- Богашева Н.В., Ключковський Ю.Б., Колісецька Л.В. Еволюція виборчого законодавства України (1989-2006 роки): Деякі аспекти / Національний ун-т "Киево-Могилянська академія"; Інститут виборчого права. — К.: ПЦ "Фоліант", 2006. — 146 с.
- Богашева Н.В., Задорожній О.В., Ключковський Ю.Б., Ковальчук В.О. Науково-практичний коментар Закону України "Про вибори народних депутатів України":

- У ред. від 7 липня 2005р. (із зм., внесеними законами України від 17 листопада 2005р., від 19 січня 2006р. та від 9 лютого 2006р.) / Інститут виборчого права / Ю.Б.Ключковський (ред.). — К.: Парламентське вид-во, 2006. — 680 с.
- Верховна Рада України четвертого скликання / В.М.Литвин (голова ред.кол.). — К.: Парламентське видавництво, 2006. — 392 с.
 - Взаємодія Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України в умовах конституційних змін / Центр політико-правових реформ; Програма сприяння парламенту України ун-ту Індіани / В.О.Тимощук (авт.-упоряд.), О.О.Струц (авт.-упоряд.). — К.: Заповіт, 2006. — 28 с.
 - Вибори в Європейському Союзі / Ж.Безп'ятчук, А.Євгенєва, Д.Ковриженко та ін.; За ред. Д.С.Ковриженка; Лабораторія законодавчих ініціатив. - К.: Фада, ЛТД, 2006. - 155 с.
 - Виборчі права громадян вразливих категорій: проблеми правового регулювання: Аналітичні матеріали / А.Дуда (упоряд.), В.Купрій (упоряд.). — К.: Макрос, 2006. — 31 с.
 - Відповідальність за порушення законодавства про вибори / Інститут законодавства Верховної Ради України; Академія правових наук України. Київський регіональний центр / О.Л.Копиленко (ред.), О.Л.Копиленко (підгот.). — К.: Парламентське вид-во, 2006. — 72 с.
 - Державно-правова реформа в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку: тези доповідей і наукових повідомлень студентської наукової конференції за підсумками науково-дослідницької роботи 2004/2005 навчального року / Нац. юрид. академія України ім. Ярослава Мудрого; За заг. ред. М.І.Панова. - Х.: [б. і.], 2005. - 139 с.
 - Дослідження програми сприяння Парламенту України університету Індіани: Створення коаліційних урядів. Права опозиції. Форми парламентського контролю. — К., 2006. — 100 с.
 - Законодавство про вибори народних депутатів України: наук.-практ. посіб. / М.І.Панов, С.Г.Серьогіна, О.О.Скібіна та ін. - Х.: Одіссей, 2006. - 351 с.

- Законотворчість: забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків / Заг. ред. і упоряд. О.І.Суслової, Е.Р.Рахімкулова. - К. : Заповіт, 2006. - 189 с.
- Законотворчість: контрольні функції Парламенту / Програма сприяння Парламенту України; Лабораторія законодавчих ініціатив / Д. Ковриженко (заг.ред. і упоряд.), Е. Рахімкулова (заг.ред. і упоряд.). — К.: [Заповіт], 2006. — 108 с.
- Законотворчість: основні аспекти законодавчого процесу / Програма сприяння Парламенту України / Л.О.Нечипоренко (заг.ред. і упоряд.), В.П.Крижанівський (заг.ред. і упоряд.). — К.: [Заповіт], 2006. — 81 с.
- Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність: Зб. / НАН України; Інститут держави і права ім. В.М.Корецького / Ю.С.Шемшученко (відп.ред.), І.О.Кресіна (упоряд.). — 2.вид. — К., 2006. — 310 с.
- Костенко Н., Іванов В., Макеєв С. Парламентські вибори-2006 в новинах, рекламі, пресі: Моніторинг матеріалів ЗМІ / Академія української преси; Інститут соціології НАН України; Інститут журналістики КНУ ім.Тараса Шевченка. — К., 2006. — 94 с.
- Кочубей Л.О. Виборчі технології: Політологічний аналіз на прикладі виборів до парламенту сучасної України / Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім.І.Ф.Кураса НАН України. — К.: Юридична думка, 2006. — 280 с.
- Кравченко В.В. Конституційне право України: навч. посіб. / В.В.Кравченко. - 4-те вид, випр. та допов. - К.: Атіка, 2006. - 568 с.
- Кто есть кто в Верховной Раде: Откуда, с кем, когда: Справочник / А.Вольф (сост., подгот.текстов). — К.: Довіра, 2006. — 284 с.
- Куліш А., Самолєвська Н. Вибори, агітація, медіа: Практичні поради керівникам виборчих штабів. — К.: Незадежна громадська PR-мережа України, [2006]. — 268 с.
- Любченко П.М. Конституційно-правові основи розвитку місцевого самоврядування як інституту громадянсько-

- го суспільства / Національна юридична академія України ім.Ярослава Мудрого. — Х.: Одиссей, 2006. — 352 с.
- Місцеві вибори в Україні: проблеми правового регулювання / Лабораторія законодавчих ініціатив / Д.С.Ковриженко (ред.). — К.: ФАДА ЛТД, 2006. — 136 с.
 - Орзих М.Ф., Крусян А.Р. Современный конституционализм в Украине; Введение в украинское конституционное право. — К.: Алерта, 2006. — 290 с.
 - Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Конституційне право України. Академічний курс: Підручник для студ. вищих навч. закл.: У 2 т. / НАН України; Інститут держави і права ім.В.М.Корецького / В.Ф.Погорілко (ред.) — К. : ТОВ "Видво "Юридична думка", 2006. — 544 с.
 - Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Конституційне право України: Підручник / Інститут держави і права ім. В.М.Корецького НАН України; Київський ун-т права / В.Ф.Погорілко (заг.ред.). — К.: Наукова думка, 2006. — 338 с.
 - Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Референдне право України: Навч. посіб. для студ. ВНЗ / НАН України; Інститут держави і права ім.В.М.Корецького; Київський ун-т права НАН України. — К.: Ліра-К, 2006. — 364 с.
 - Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: Матеріали XII регіон. наук.-практ. конф. (9-10 лютого 2006 р.) / Львівський нац. ун-т ім.Івана Франка. Юрид. ф-т; редкол.: А.М.Бойко та ін.; наук. ред. В.М.Бурдін. - Львів: [б. і.], 2006. - 511 с.
 - Рабінович П.М. Право людини на компенсацію моральної шкоди (загальнотеоретичні аспекти): праці Львівської лабораторії прав людини і громадянина / П.М.Рабінович, О.В.Гришук; АПНУ. НДІ держ. будівництва та місц. самоврядування; Редкол. П.М.Рабінович та ін. - Львів: СВІТ, 2006. - 138 с.
 - Регламентне право України / О.І. Сушинський (авт.-упоряд.). — Л.: Ліга-Прес, 2006. — 456 с.
 - Рудик П.А. Конституційна реформа в Україні: проблеми та перспективи / П.А.Рудик. - К.: Атіка, 2006. - 255 с.

- Роль та місце члена дільничної виборчої комісії на місцевих та парламентських виборах 2006 року / Комітет виборців України. — Ужгород: Ліра, 2006. — 320 с.
- Селіванов А.О. Верховенство права в конституційному правосудді=The Supreme of Law in the Constitutional Judgement/ Selivanow, A.: Аналіз конституційної юрисдикції: предмет конституційного права у вимірі конституційної юрисдикції. — К.; Х.: Академія правових наук України, 2006. — 400 с.
- Совгиря О.В. Правовий статус парламентської опозиції: Навч. посіб. для студ. ВНЗ / Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. — К.: Центр навчальної літератури, 2006. — 262 с.
- Тагієв С., Мазур М.В., Мягков М.О. Порушення виборчого законодавства: проблеми судового оскарження та юридичної відповідальності / Луганський держ. ун-т внутрішніх справ; Луганський гуманітарний центр. — Луганськ: РВВ ЛДУВС, 2006. — 208 с.
- Філонов О.В. Основи демократії: Права людини та їх забезпечення в умовах суспільних змін: навч. посіб. / О.В.Філонов, В.М.Субботін, В.В.Пашутін, І.Я.Тодоров. - К.: Знання, 2006. - 215 с.
- Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн: Підручник. — К.: Юрінком Інтер, 2006. — 495 с.

РОЗДІЛ 2. ПУБЛІЧНА АДМІНІСТРАЦІЯ ТА АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

2.1. ПУБЛІЧНА АДМІНІСТРАЦІЯ В УКРАЇНІ (СТАНОМ НА СІЧЕНЬ 2005 РОКУ)

Станом на січень 2005 року публічна адміністрація в Україні залишалася далекою від демократичних стандартів належного врядування. Система органів публічної адміністрації була не-ефективною, схильною до корупції, внутрішньо суперечливою, громіздкою, надмірно централізованою, закритою від суспільства, відірваною від потреб простої людини.

Тому питання адміністративної реформи залишалося надзвичайно актуальним для України. Ініціативи щодо проведення адміністративної реформи висували практично усі політичні сили, які перебували при владі протягом цього періоду. Активним прихильником комплексної адміністративної реформи став і Президент України В.Ющенко. Проте напрямки пропонованого реформування та результати суттєво відрізнялися при кожному з урядів та прем'єр-міністрів. Зокрема, в Уряді Ю.Тимошенко, завдяки активності на-самперед Віце-прем'єр-міністра Р. Безсмертного, вживалося чимало зусиль для впорядкування діяльності центральних органів виконавчої влади та висувалися публічні ініціативи щодо реформування місцевого самоврядування. Уряд Ю.Сханурова основну активність у цій царині спрямував на підготовку законопроектів про уряд та про державну службу, а також на упорядкування системи центральних органів виконавчої влади. Уряд В.Януковича наголошував на пріоритетності запровадження регіонального самоврядування.

Переконатись у цих пріоритетах можна і на основі програмних документів. Зокрема, у Програмі діяльності Уряду Ю.Тимошенко «Назустріч людям»¹⁰⁶ великий блок було присвячено саме адміністративній реформі, де було передбачено, що:

«Основною метою адміністративної реформи є створення системи державного управління, яка б відповідала стандартам

¹⁰⁶ Програма діяльності Кабінету Міністрів «Назустріч людям», затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 04.02.2005 р. № 115, схвалена Постановою Верховної Ради України від 04.02.2005р. N 2426-IV.

демократичної правової держави, потребам та запитам кожного громадянина.

Трансформацію системи органів влади буде здійснено шляхом переходу від безпосереднього галузевого та функціонального управління до вироблення і реалізації державної політики у відповідних сферах. Уряд несе відповідальність за реалізацію прав і свобод громадян та залучення широкої громадськості до формування урядової політики і створення системи громадського контролю за діяльністю центральних та місцевих органів виконавчої влади.

Необхідно здійснити такі кроки:

зробити Уряд політичним органом. Уряд зобов'язаний нести політичну відповідальність за вироблення і реалізацію політики, підвищити роль міністрів у реалізації відповідних напрямів політики;

впровадити функціональний принцип формування структури Уряду та його апарату. Для цього усі напрями діяльності Уряду мають бути розподілені між членами Кабінету Міністрів;

перетворити урядові комітети в реальні робочі органи Кабінету Міністрів та інструмент координації діяльності і взаємодії центральних органів виконавчої влади, узгодження проектів рішень;

зосередити роботу Уряду на стратегічних питаннях, делегувати урядовим органам та місцевим державним адміністраціям вирішення питань щоденного адміністрування;

провести функціональне обстеження діяльності існуючих органів виконавчої влади, виходячи з того, що кожна зайва управлінська ланка шкідлива; оптимізувати на основі результатів такого аналізу структуру центральних органів виконавчої влади;

ліквідувати контролюючі органи, що дублюють роботу інших, усунути паралельний контроль дотримання певних норм законодавства;

зосередити функції з адміністрування податків та прирівняних до них платежів у єдиному органі виконавчої влади, зокрема ліквідувати податкову міліцію;

реформувати систему державної служби, базуючись на при-

нціпах політичної нейтральності службовців, гарантії прав і обов'язків державних службовців, застосування прозорих умов прийняття їх на роботу та просування по службі залежно від моральних та ділових якостей працівників;

провести чітке розмежування повноважень між центральними та місцевими органами влади з одночасним делегуванням окремих повноважень центральних органів влади місцевим;

забезпечити прозорість у діяльності всіх органів державної влади. Усі рішення, зміст яких не стосується безпеки держави, нормативно-правові акти та суспільно значимі судові рішення, а також інформація про витрачання державних коштів повинні бути доступні всім громадянам, у тому числі через Інтернет;

започаткувати практику публічного діалогу членів Уряду з громадськістю з питань реалізації державної політики у відповідній сфері».

Уряд Ю.Єханурова власної Програми діяльності не розробляв, але в частині реформування органів виконавчої влади дотримувався положень Програми свого попередника.

Уряд В.Януковича працював без Програми, але в Угоді про створення Антикризової коаліції¹⁰⁷ було наголошено на таких кроках влади у сфері побудови сучасної європейської держави, як:

- реформування вищого та центрального рівня органів виконавчої влади, створення нової моделі публічної адміністрації, демократизація влади, наближення її до потреб і запитів кожного громадянина;

- реформування адміністративно-територіального устрою на принципах економічної доцільності та соціальної необхідності;

- посилення ролі місцевого самоврядування. Реформування системи місцевої влади на принципах децентралізації та субсидіарності, та приведення її у відповідність до загальноприйнятих європейських принципів, закладених в Європейській Хартії місцевого самоврядування.

Також у контексті нашої доповіді варто звернути увагу на де-

¹⁰⁷ Угода про створення Антикризової коаліції, від 7 липня 2006 року.

які положення Універсалу національної єдності¹⁰⁸, у якому наголошено на таких пріоритетних завданнях, як:

- реформування структур виконавчої влади та унеможливлення політизації державної служби через першочергове прийняття Законів України «Про Кабінет Міністрів України» та «Про державну службу» (нова редакція), підготовлених для внесення Президентом України до Верховної Ради України;

- стимулювання розвитку місцевого самоврядування, підвищення його ролі і статусу шляхом забезпечення фінансово-економічної спроможності та реформування адміністративно-територіального устрою.

Реальні досягнення у царині адміністративної реформи глави держави та кожного з урядів і будуть проаналізовані нижче.

2. 2. РЕФОРМУВАННЯ КАБІNETУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

Формування та діяльність Уряду

Перший Помаранчевий Уряд (Ю.Тимошенко) було сформовано 4 лютого 2005 року за підтримки у Парламенті як представників політичних сил, які підтримували Президента України В.Ющенка під час передвиборчої кампанії, так і прихильниками В.Януковича. Але в українських умовах факт голосування за Уряд, що належить іншій політичній силі, можна розглядати не стільки як підтримку цього Уряду, скільки як «визнання переможця». Фактично ж Уряд було утворено «Нашою Україною», БЮТ та Соціалістичною партією.

Загальним недоліком Кабінету Міністрів Ю.Тимошенко, з точки зору урядування, було те, що Кабінет Міністрів не складав єдину команду. Значна кількість членів Уряду була призначена по квоті Президента, і Прем'єр-міністр фактично не мала впливу на їх призначення та подальшу політику. Виправданням такого прямого порушення Конституції України (якщо воно може бути в принципі) була лише персональна відповідальність нового Президента за дії нової влади у післявиборний період.

Професійність окремих членів першого «помаранчевого» Уряду також викликала запитання, адже призначення здійснювалися насамперед «за заслугами» у президентській кампанії. Присутність

¹⁰⁸ Універсал національної єдності. Київ, 3 серпня 2006 року.

бізнесменів (Є.Червоненка, Д.Жванії та ін.) на чолі кількох міністерств давала додаткові підстави для критики нової влади, оскільки під час виборчої кампанії неодноразово наголошувалось на необхідності розмежування влади і бізнесу.

У вересні 2005 року, після підписання меморандуму між владою (Президентом України) та опозицією (Партією Регіонів) та після так званого «корупційного скандалу», новим Прем'єр-міністром України при підтримці Партії Регіонів було призначено Юрія Єханурова¹⁰⁹. Фактично це був уряд меншості, сформований «Нашою Україною» та СПУ.

10 січня 2006 року Верховна Рада відправила уряд Юрія Єханурова у відставку¹¹⁰ (це питання окремо проаналізовано з позиції конституційності у Розділі I).

Формування Уряду В.Януковича відбувалось в умовах нового конституційного регулювання - після набуття чинності змінами до Конституції України¹¹¹ в повному обсязі. 4 серпня 2006 року Прем'єр-міністром України було призначено В. Януковича¹¹² та сформовано персональний склад Уряду¹¹³. Під час призначення Уряду у серпні 2006 року¹¹⁴ коаліцію, створену Партією Регіонів, СПУ та КПУ, підтримала частина депутатів від блоку «Наша Україна». Більше того, представники останнього увійшли до складу Уряду, хоча формально не були учасниками підписаної коаліційної угоди (про це детальніше зазначено у Розділі I).

Негативної оцінки з точки зору ефективності урядування також заслуговує те, що Уряд не складав єдиної команди. Це було зумовлено не лише строкатим характером коаліції, але й унікальним конституційним порядком, за яким Міністр оборони і Міністр закордонних справ призначаються Верховною Ра-

¹⁰⁹ Указ Президента України «Про призначення Ю. Єханурова Прем'єр-міністром України» від 22 вересня 2005 року № 1323/2005.

¹¹⁰ Постанова Верховної Ради України «Про відставку Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України» від 10 січня 2006 року № 3295-IV.

¹¹¹ Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV.

¹¹² Постанова Верховної Ради України «Про призначення Януковича В.Ф. Прем'єр-міністром України» від 4 серпня 2006 року № 77-V.

¹¹³ Постанова Верховної Ради України «Про формування складу Кабінету Міністрів України» від 4 серпня 2006 року № 88-V.

¹¹⁴ Постанова Верховної Ради України «Про формування складу Кабінету Міністрів України» від 4 серпня 2006 року № 88-V.

дою України за поданням Президента, а інші члени Кабінету Міністрів - за поданням Прем'єр-міністра. Але ще важливіше те, що пріоритет у забезпеченні національної безпеки України і здійснення зовнішньоекономічної діяльності Конституцією залишено за Президентом України. Відтак конституційні положення, які недостатньо чітко розмежовують сфери відповідальності Уряду та глави держави, стали однією з основних причин низки наступних конфліктів між вищими органами влади. Це лише підтверджує всю недосконалість та конфліктність форми правління, закладеної конституційними змінами. Обмеженою була участь керівника Уряду і у визначенні кількох інших членів Кабінету Міністрів, яких на політичному рівні віднесли до «квоти глави держави» (зокрема йдеться про Міністра внутрішніх справ).

На початку листопада 2006 року відбулися зміни персонального складу Уряду, пов'язані зі зривом переговорів щодо формалізації «широкої коаліції»¹¹⁵. Наступна черга персональних змін відбулася на початку грудня 2006 року в період загострення відносин між урядовою коаліцією та главою держави, коли були звільнені міністри, призначені за «квотою Президента»¹¹⁶.

Не аналізуючи політичних причин персональних змін у складі

¹¹⁵ Постанова Верховної Ради України «Про відставку Міністра культури та туризму України Ліхового І.Д.» від 01 листопада 2006 р. № 292-V. Постанова Верховної Ради України «Про відставку Міністра юстиції України Зварича Р.М.» від 01 листопада 2006 р. № 293-V. Постанова Верховної Ради України «Про призначення Богущького Ю.П. на посаду Міністра культури та туризму України» 01 листопада 2006 р. № 294-V. Постанова Верховної Ради України «Про призначення Лавриновича О.В. на посаду Міністра юстиції України» від 01 листопада 2006 р. № 295-V. Постанова Верховної Ради України «Про відставку Міністра України у справах сім'ї, молоді та спорту Павленка Ю.О.» від 29 листопада 2006 р. № 388-V. Постанова Верховної Ради України «Про призначення Коржа В.П. на посаду Міністра України у справах сім'ї, молоді та спорту» від 01 грудня 2006 р. № 410-V.

¹¹⁶ Постанова Верховної Ради України «Про звільнення Луценка Ю.В. з посади Міністра внутрішніх справ України» від 01 грудня 2006 р. № 411-V. Постанова Верховної Ради України «Про призначення Цушка В.П. на посаду Міністра внутрішніх справ України» від 01 грудня 2006 р. № 412-V. Постанова Верховної Ради України «Про звільнення Тарасюка Б.І. з посади Міністра закордонних справ України» від 01 грудня 2006 р. № 413-V. Постанова Верховної Ради України «Про призначення Шуфрича Н.І. на посаду Міністра України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи» від 12 грудня 2006 р. № 429-V.

Уряду, маємо відзначити також наступну загальну тенденцію щодо збільшення кількісного складу Кабінету Міністрів, зокрема і за рахунок «безпортфельних» членів Кабінету Міністрів (віце-прем'єр-міністри, Міністр у зв'язках з Верховною Радою України та іншими органами державної влади). Цей факт заслуговує негативної оцінки з позицій належного урядування, оскільки веде до подрібнення секторів державної політики, виникнення компетенційних конфліктів та безвідповідальності урядовців.

Також як певний негатив слід відзначити формування і Уряду В.Януковича зі значним впливом критерію політичної відданості та вдячності за політичну підтримку в період президентської кампанії 2004 року (наприклад, якщо йдеться про наступне призначення Міністром з надзвичайних ситуацій Н.Шуфрича тощо). Розуміючи, що Кабінет Міністрів є насамперед політичним органом, все ж вважаємо за доцільне наголосити на необхідності урахування підготовленості (придатності) претендента на міністерську посаду до ефективної роботи.

Затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України

Важливим елементом приходу нових політичних сил до влади стало затвердження Урядом Ю.Тимошенко Програми діяльності Кабінету Міністрів України¹¹⁷ та її схвалення Верховною Радою України¹¹⁸ і затвердження Урядом плану реалізації власної Програми¹¹⁹.

За змістом Програма діяльності Уряду Ю.Тимошенко стала чи не першим реальним політичним документом такого рівня. Відомо, що в основу Програми були покладені напрацювання Комісії Блакитної стрічки (проекту ПРООН), до складу якої увійшли найкращі українські фахівці (в тому числі Голова ЦППР І.Коліушко) і зарубіжні експерти. Вже відзначалося вище як позитив, що у

¹¹⁷ Постанова Кабінету Міністрів України «Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України» від 4 лютого 2005 року № 115.

¹¹⁸ Постанова Верховної Ради України «Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України «Назустріч людям» від 4 лютого 2005 року № 2426-IV.

¹¹⁹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо виконання у 2005 році Програми діяльності Кабінету Міністрів України «Назустріч людям» від 6 травня 2005 року № 324.

Програмі діяльності Уряду були досить чітко відображені питання адміністративної реформи

Недоліком процедури ухвалення Програми діяльності Уряду Ю. Тимошенко було те, що вона готувалася і була представлена Парламенту паралельно з призначенням Прем'єр-міністра та членів Кабінету Міністрів. Оскільки деякі члени Уряду дізналися про своє призначення лише у залі Парламенту, то це означає, що не всі члени нового Кабінету Міністрів брали участь у визначенні урядових пріоритетів. А негайне затвердження (без розгляду) Програми діяльності Кабінету Міністрів Парламентом було не стільки демонстрацією підтримки народними обранцями напрямків політики, запропонованих Урядом, скільки зумовлювалося тиском суспільних настроїв у країні на політикум.

Подальша робота Уряду Ю. Тимошенко та виникнення кількох криз (бензинової, цукрової тощо) показали, що "гасіння пожеж" було основним принципом діяльності вищого органу виконавчої влади, а брак стратегічного підходу до роботи Кабінету Міністрів залишився актуальною проблемою для влади. Багато рішень, які ухвалювались Урядом, не узгоджувалася з намірами, задекларованими у Програмі (наприклад, в сфері адміністративної реформи), а невідповідність декларованих намірів і ухвалених рішень залишалася вадою вищих державних політиків.

Уряд Ю. Єханурова не розробляв та не представляв Верховній Раді України власної Програми діяльності. На наш погляд, це зумовлювалося насамперед тим, що цей Уряд продовжував впроваджувати Програму свого попередника «Назустріч людям», як, фактично, програму, спрямовану на виконання політики Президента В.Ющенка. Крім того, Уряд Ю.Єханурова, очевидно, не вбачав потреби витратити зусилля на підготовку програми, оскільки усвідомлював свій тимчасовий характер, і до того ж не мав парламентської підтримки.

Щодо Кабінету Міністрів України, очолюваного В.Януковичем, то ще й у червні 2007 року він виконував свої повноваження без Програми діяльності Кабінету Міністрів. У відкритому доступі неможливо було ознайомитись навіть із проектом Програми діяльності Кабінету Міністрів України.

Робота Уряду на протязі тривалого часу без Програми заслу-

гове вкрай негативної оцінки. Така ситуація є проблематичною і з точки зору конституційності, адже відповідно до норм частини п'ятої статті 114 повноваженням Прем'єр-міністра України є спрямування роботи Кабінету Міністрів України на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України.

У цьому випадку суспільство могло вкотре переконатися у слабкій спроможності влади до розробки програмно-політичних документів, а також у свідомому зволіканні з внесенням хоч будь-якої Програми діяльності Кабінету Міністрів до Верховної Ради України для її схвалення. Ця «хитрість» зумовлена намаганням якнайдовше відтягнути можливість дії норми частини другої статті 87 Конституції щодо неможливості відправлення Уряду у відставку протягом року після схвалення його Програми діяльності Верховною Радою України.

Звичайно, робота Кабінету Міністрів України без Програми діяльності істотно знижує рівень його прозорості та відповідальності, зменшує можливості контролю суспільством діяльності Уряду.

Зміни в організації роботи Уряду

За останні два роки процедури діяльності Уряду суттєво змінилися.

Уряд Ю.Тимошенко відмовився від інституту урядових комітетів. Засідання Уряду, як правило, проводилися двічі на тиждень та тривали більше восьми годин. Позитивом такої ситуації можна назвати максимально колегіальний характер роботи Уряду, реальне обговорення усіх проектів урядових рішень на засіданнях Кабінету Міністрів членами Уряду. Проте відсутність урядових комітетів суттєво гальмувала процес прийняття рішень і фактично суперечила Програмі діяльності Кабінету Міністрів, у якій обіцялося “перетворити урядові комітети на реальні робочі органи Кабінету Міністрів та інструмент координації діяльності і взаємодії центральних органів виконавчої влади, узгодження проектів рішень”. На погляд експертів, намагання Прем'єр-міністра контролювати ухвалення усіх рішень (у “нерідній” команді) змусило Ю.Тимошенко проводити багатогодинні засідання Кабінету

Міністрів. За Уряду Ю.Єханурова цю помилку виправили і урядові комітети відновили.

При формуванні Уряду Ю.Тимошенко були чітко визначені пріоритети діяльності віце-прем'єр-міністрів. Зокрема, варто відзначити призначення віце-прем'єр-міністрів з питань адміністративної реформи та європейської інтеграції¹²⁰. Позитивом для адміністративної реформи було призначення спеціального (окремого) члена Уряду - Віце-прем'єр-міністра Р.Безсмертного. До його компетенції було віднесено питання формування та реалізації державної політики стосовно проведення в Україні адміністративної та адміністративно-територіальної реформи; координацію діяльності державних органів у цих сферах; підготовку законопроектів та відповідних нормативно-правових актів, необхідних для проведення реформ; забезпечення відкритості проведення адміністративної та адміністративно-територіальної реформ, що передбачало інформування громадськості про основні пріоритети, хід та результати здійснюваних заходів. На жаль, в силу політичних умов (насамперед, через відсутність парламентської підтримки Уряду) та недостатньої підготовленості самої реформи Р.Безсмертний не зміг організувати прийняття законопроектів, необхідних для її втілення. Після звільнення Р.Безсмертного вже з Уряду Ю.Єханурова¹²¹ посада віце-прем'єр-міністра з адміністративної реформи залишалася вакантною, аж поки цю сферу політики не віддали віце-прем'єр-міністру В.Рибаку в Уряді В.Януковича.

До компетенції Віце-прем'єр-міністра О.Рибачука відносилися питання євроінтеграційної політики, координації діяльності органів виконавчої влади, спрямованої на створення передумов для набуття Україною членства в ЄС. Але все ж питання інституційного забезпечення політики європейської інтеграції залишалося не повністю вирішеним¹²². Невизначеність профільного віце-прем'єр-

¹²⁰ Розподіл повноважень між Першим віце-прем'єр-міністром та віце-прем'єр-міністрами здійснено Постановою Кабінету Міністрів України «Про функціональні повноваження Першого віце-прем'єр-міністра і віце-прем'єр-міністрів України» від 3 березня 2005 р. № 175.

¹²¹ Указ Президента України «Про звільнення Р.Безсмертного з посади Віце-прем'єр-міністра України» від 29 листопада 2005 року № 1662/2005.

¹²² Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання координації діяльності органів виконавчої влади у сфері європейської інтеграції» від 3 березня 2005 року № 174.

міністра щодо вибору інституту (декларувалося то про утворення міністерства, то державного комітету, то урядового комітету) негативно вплинула на власне поступ України у європейському напрямку. Саме тому і особливих результатів досягнуто не було, а План дій «Україна - ЄС»¹²³ виконувався дуже повільно. Брак скоординованості та політичної відповідальності за процес був і залишається відчутним. Досвід більшості країн - нових членів ЄС показує, що в Уряді для питань євроінтеграції найдоцільнішим є утворення спеціального урядового комітету, в ідеалі очолюваного Прем'єр-міністром. При цьому бажано, щоб даний урядовий комітет (як зрештою і інші) мав власний апарат, тобто окремий підрозділ Секретаріату Кабінету Міністрів.

Також Уряд Ю.Тимошенко затвердив положення про представника Кабінету Міністрів України в Конституційному Суді України¹²⁴. Раніше такої посади не існувало і функції представника Уряду в Конституційному Суді виконував Міністр юстиції.

Цікавою новацією в діяльності Уряду була спроба запровадити систематичний моніторинг і контроль за діяльністю органів виконавчої влади¹²⁵. Але на практиці ця постанова, по суті, не була реалізована.

Також Урядом Ю.Тимошенко були затверджені «Правила підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України»¹²⁶. Цим документом були унормовані технічні вимоги щодо підготовки урядових рішень.

Тимчасовий регламент Кабінету Міністрів України було доповнено Методикою підготовки доповідної записки Кабінетові

¹²³ Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 лютого 2005 року № 36-р «Про схвалення проекту Плану дій «Україна - Європейський Союз», Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження заходів щодо виконання у 2005 році Плану дій Україна - ЄС» від 22 квітня 2005 року № 117-р.

¹²⁴ Постанова Кабінету Міністрів України «Про Постійного представника Кабінету Міністрів України у Конституційному Суді України» від 20 квітня 2005 року № 314.

¹²⁵ Постанова Кабінету Міністрів України «Про запровадження моніторингу результатів діяльності Кабінету Міністрів України та Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій» від 6 квітня 2005 року № 263.

¹²⁶ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України» від 6 вересня 2005 року № 870.

Міністрів¹²⁷. Зокрема, було передбачено процедуру підготовки відповідних документів, включно із стандартними формами, що повинно сприяти уніфікації документів, які надходять на розгляд Уряду.

Як вже зазначалося, за Уряду Ю.Сханурова урядові комітети відновили, зокрема, було затверджено Положення про урядовий комітет, визначено кількість урядових комітетів та затверджено склад кожного комітету¹²⁸.

Також Урядом Ю.Сханурова через зміни до Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів було унормовано порядок підготовки законопроектів з ініціативи Національного банку України¹²⁹, розроблено порядок віднесення інформації до конфіденційної та оприлюднення відкритої інформації¹³⁰, оновлено порядок розроблення концептуальних засад формування державної політики, визначено форму та зміст доповідних записок та експертних висновків до доповідної записки, що подаються до Кабінету Міністрів України¹³¹.

Крім того, Урядом Ю.Сханурова було ліквідовано кілька десятків дорадчих та консультативних органів¹³².

Після формування Уряду В.Януковича кількість урядових комітетів спочатку було зменшено з семи до п'яти¹³³ (хоча у квітні

¹²⁷ Кабінет Міністрів України. «Методика підготовки доповідної записки Кабінетові Міністрів України (з питань формування та реалізації державної політики у відповідній сфері)» від 12 березня 2005 року.

¹²⁸ Постанова Кабінету Міністрів України «Питання діяльності урядових комітетів» від 14 жовтня. 2005 року № 1020; Постанова Кабінету Міністрів України «Про особливості діяльності Урядового комітету з питань європейської та євроатлантичної інтеграції» від 17 грудня 2005 року № 1214.

¹²⁹ Постанова Кабінету Міністрів України від 27 квітня 2006 року № 602 «Про внесення змін до Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів України».

¹³⁰ Постанова Кабінету Міністрів України від 3 липня 2006 року № 911 «Про внесення змін до Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів України».

¹³¹ Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України» від 6 вересня. 2005 року № 870 та «Про внесення змін до Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів України» від 21 жовтня 2005 року № 1026.

¹³² Постанова Кабінету Міністрів України «Про ліквідацію деяких консультативних, дорадчих та інших органів, утворених Кабінетом Міністрів України» від 21 грудня 2005 року № 1231 та Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України» від 21 грудня 2005 року № 1237.

¹³³ Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України та визнання такою, що втратила чинність, постанови Кабінету Міністрів України від 17 грудня 2005 року №1214» від 14 серпня 2006

2007 року їх стало знову сім). Зменшення кількості урядових комітетів відбулось за рахунок урядового комітету з питань європейської та євроатлантичної інтеграції та урядового комітету з питань розвитку агропромислового комплексу та природокористування. Об'єднання в одному Урядовому комітеті питань правової політики, оборони, міжнародного співробітництва та європейської інтеграції можна розглядати як позитив, адже ці напрямки державної політики мають дуже близькі цілі. Схвальним є і те, що очолив цей Урядовий комітет безпосередньо Прем'єр-міністр України. Проте зважаючи на те, що власне В.Янукович не був щирим прихильником європейської інтеграції України, позитивних результатів від удосконалення інституційного забезпечення європейської інтеграції очікувати не доводиться.

В Уряді В.Януковича також було змінено розподіл повноважень між главою уряду та віце-прем'єр-міністрами¹³⁴. Зміна розподілу повноважень між главою уряду та віце-прем'єр-міністрами на користь Першого віце-прем'єра та Міністра Кабінету Міністрів України є не зовсім виправданим кроком. Особливо це стосується Міністра Кабінету Міністрів, який тепер між підготовкою засідань Уряду та організацією роботи Секретаріату мусить опікуватись і адміністративною реформою (в частині питань державної служби та системи центральних органів виконавчої влади).

Також було запроваджено посаду віце-прем'єр-міністра з питань регіональної політики. Частково було поновлено практику поєднання посад віце-прем'єр-міністрів з посадами міністрів. Зокрема, посади віце-прем'єр-міністра і посади міністра поєднали Міністр будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства (Рибак В.В.) та Міністр фінансів (Азаров М.Я.). Таке суміщення дозволяє обмежувати надмірне роздування складу Уряду та перешкоджати появі зайвих компетенційних конфліктів¹³⁵. На жаль, сфери відповідальності двох інших віце-прем'єр-міністрів не були спрямовані на пріоритетні для держави реформи. Більше того, з часом Уряд В.Януковича почав використовувати практику року №1202.

¹³⁴ Постанова Кабінету Міністрів України «Про функціональні повноваження Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів України та Міністра Кабінету Міністрів України» від 4 вересня 2006 року №1269.

¹³⁵ Але вже на початку 2007 року В.Рибак залишився «безпортфельним» віце-прем'єр-міністром.

різномірного статусу членів Уряду, коли віце-прем'єр-міністри (яких стало шість) мали набагато вагоміший статус, ніж інші члени Уряду.

Уряд В. Януковича за багатьма показниками демонстрував закритість при підготовці та прийнятті важливих рішень. Надзвичайно важливі рішення, як, наприклад, проект Закону «Про державний бюджет на 2007 рік» та інші, готувалися кулуарно, без проведення публічних консультацій. Проблема проведення публічних консультацій при формуванні державної політики залишається однією з найактуальніших проблем функціонування урядового механізму.

При цьому створення нових дорадчих та консультативно-дорадчих органів при Кабінеті Міністрів України¹³⁶ було не стільки кроком залучення громадськості до управління державними справами, скільки свідчило про брак системності та професійності в роботі Уряду. Екстенсивна відповідь Уряду «на проблему створюємо орган» свідчить про неефективність виконання функції аналізу політики та незадовільний розподіл функцій між центральними органами виконавчої влади.

Реформування Секретаріату Кабінету Міністрів України

Зобов'язання реформувати апарат Уряду, усунути практику доручень та адміністрування з його боку стосовно центральних органів виконавчої влади впливали з положень Програми діяльності Кабінету Міністрів Ю.Тимошенко. Але до серпня 2006 року структура Секретаріату зазнала тільки незначних змін. Зокрема, 25 липня 2005 року був створений¹³⁷, а 18 січня 2006 року ліквідований¹³⁸ Центр комунікації, відокремлений структурний підрозділ Секретаріату Кабінету Міністрів України, що мав займатися інформуванням населення про діяльність Уряду. В березні 2005

¹³⁶ Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Ради розвитку регіонів» від 29 листопада 2006 р. № 1653; Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Раду розвитку регіонів» від 20 грудня 2006 р. № 1759; Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Ради національних асоціацій товаровиробників при Кабінеті Міністрів України» від 8 грудня 2006 р. № 1685.

¹³⁷ Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Центру комунікацій» від 25 липня 2005 року № 640.

¹³⁸ Постанова Кабінету Міністрів України «Про деякі питання Секретаріату Кабінету Міністрів України» від 18 січня 2006 року № 26.

року було дещо реорганізовано Службу Прем'єр-міністра¹³⁹ - її було організаційно відокремлено від Секретаріату Кабінету Міністрів та власне впливу Міністра Кабінету Міністрів. За умовами оплати праці керівника Служби Прем'єр-міністра України було прирівняно до заступника міністра¹⁴⁰. В результаті цих змін чисельність працівників Секретаріату Кабінету Міністрів почала суттєво збільшуватись¹⁴¹.

У структурі Секретаріату Кабінету Міністрів В.Януковича було утворено Апарат Прем'єр-міністра України¹⁴². Основними завданнями Апарату було визначено забезпечення здійснення повноважень Прем'єр-міністра України, формування та підтримання політичного іміджу Прем'єр-міністра України, забезпечення його зв'язків з Президентом України, Головою Верховної Ради України, лідерами політичних партій (блоків), керівниками органів державної влади, органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями, засобами масової інформації, посадовими особами іноземних держав та міжнародних організацій. І якщо раніше Служба керівника Уряду складалась з керівника Служби, Секретаріату, керівника Протоколу та групи радників, то тепер Апарат Прем'єр-міністра став набагато чисельнішим. До його структури входитимуть керівник Апарату, його заступники, група радників, помічників, наукових консультантів та референтів Прем'єр-міністра, Прес-служба, Служба протоколу і канцелярія Прем'єр-міністра.

Утворення Апарату Прем'єр-міністра обґрунтовувалося конституційною реформою від 8 грудня 2004 року та спричиненим нею новим статусом очільника Уряду. Апарат керівника Уряду отримав статус «допоміжного органу» у складі Секретаріату Кабінету Міністрів. При цьому введення апарату Уряду до процесу прийняття урядових рішень (наприклад, через «експертизу проєктів документів, що подаються на підпис Прем'єр-міністрів») -

¹³⁹ Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання структури Секретаріату Кабінету Міністрів України та Служби Прем'єр-міністра України» від 30 березня 2005 року № 223.

¹⁴⁰ Постанова Кабінету Міністрів України «Про умови оплати праці керівника Служби Прем'єр-міністра України» від 20 липня 2005 року № 597.

¹⁴¹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення зміни до пункту 2 постанови Кабінету Міністрів України від 24 січня 2000 р. № 88» від 15 грудня 2005 року № 1200.

¹⁴² Постанова Кабінету Міністрів України «Про Апарат Прем'єр-міністра України» від 11 жовтня 2006 року № 1451.

як це запропоновано у Положенні про Апарат Прем'єр-міністра) істотним чином погіршуює ефективність та цінність професійних експертних послуг державних службовців Секретаріату Кабінету Міністрів України.

Очевидною є стійка тенденція істотного збільшення чисельності патронатних служб у складі Секретаріату Кабінету Міністрів, що є свідченням збільшення їх впливу в процесі прийняття рішень Уряду. Зважаючи на минулий досвід функціонування Адміністрації Президента України Л.Д.Кучми необхідно вказати на невідповідність інтересам суспільства збільшення впливу в процесі прийняття рішень Уряду патронатно-політизованих суб'єктів, які реально відповідальні виключно перед політиком, яким були призначені. Відкритість та прозорість рішень таких суб'єктів мінімальні, що в свою чергу обумовлює відповідний ступінь їх підконтрольності суспільству.

Закон України «Про Кабінет Міністрів України» легітимізував існуючий статус Секретаріату Кабінету Міністрів України та цю нову роль Апарату Прем'єр-міністра України.

Варто додати, що є некоректним віднесення посад працівників Апарату Прем'єр-міністра до посад державної служби, оскільки фактично вони є патронатними (політичними) службовцями, добираються на власний розсуд Прем'єр-міністра та керівника Апарату, на основі особистої відданості та політичних симпатій.

Протягом останніх місяців 2006 року гранична чисельність Секретаріату Кабінету Міністрів України продовжувала збільшуватись. У серпні 2006 року гранична чисельність працівників Секретаріату Кабінету Міністрів збільшилася на 18 одиниць, патронатних служб керівництва Уряду - на 22 одиниці¹⁴³. Згодом була зменшена гранична чисельність патронатної служби Міністра України у зв'язках з Верховною Радою України та іншими органами державної влади України на 3 одиниці та відповідно збільшена чисельність патронатної служби віце-прем'єр-міністрів України¹⁴⁴. Надалі було ще збільшено граничну чисельність працівників патронатних служб керівництва

¹⁴³ Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання Секретаріату Кабінету Міністрів України» від 14 серпня 2006 року № 1183.

¹⁴⁴ Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до пункту 2 постанови Кабінету Міністрів України від 24 січня 2000 р. № 88» від 08 листопада 2006 р. № 1558.

Кабінету Міністрів України (на 33 одиниці, при цьому на 30 одиниць збільшена гранична чисельність патронатної служби Прем'єр-міністра і на 3 одиниці – служба Першого віце-прем'єр-міністра)¹⁴⁵.

У кінці жовтня 2006 року у Секретаріаті Кабінету Міністрів України було введено нові посади – «референта» та «старшого референта», які не належать до державних службовців¹⁴⁶. Запровадження у Секретаріаті Кабінету Міністрів України посад референта та старшого референта є інструментом легального залучення номенклатури попередніх часів на службу Урядові. Серед позитивів цього рішення є те, що багато з претендентів на посади референтів є дійсно досвідченими фахівцями, хоча досвід більшості потенційних референтів ґрунтований на недемократичній радянській і пострадянській бюрократичній практиці. Правильно, що ці посади не віднесено до посад державної служби. Серед можливих негативів рішення про запровадження посад «референтів» - зменшення ролі політично-нейтральних та професійних послуг державно-службової частини Секретаріату Уряду.

Але загалом можна відзначити, що еволюція Секретаріату Кабінету Міністрів України триває із двома системними помилками, які об'єктивно не дозволяють говорити про відповідність статусу та функціонування Кабінету Міністрів України демократичним, європейським стандартам належного урядування:

- по-перше, залишається нечітким розмежування статусів державних службовців та службовців патронатних служб у структурі Секретаріату Кабінету Міністрів України. Судячи об'єктивно, останні є політичними службовцями, але законодавство України такої категорії працівників не знає;

- по-друге, Секретаріат Кабінету Міністрів України продовжує очолювати політик – Міністр Кабінету Міністрів, що обумовлює негативне явище прямого політичного впливу на державну службу та прогнозовано обумовлює негативні наслідки при майбутній зміні Уряду. Це також є серйозною перешкодою в реформуванні системи урядування в Україні у напрямку демократичних стандартів.

¹⁴⁵ Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до пункту 2 постанови Кабінету Міністрів України від 24 січня 2000 р. № 88» від 20 грудня 2006 р. № 1785.

¹⁴⁶ Постанова Кабінету Міністрів України «Про введення нових посад працівників у секретаріаті Кабінету Міністрів України та умови оплати їх праці» від 25 жовтня 2006 року № 1472.

Механізми взаємодії Кабінету Міністрів України з Верховною Радою України

Кожен з урядів намагався на свій розсуд покращити організацію взаємодії Кабінету Міністрів України і Верховної Ради України¹⁴⁷.

Уряд Ю.Тимошенко з числа народних депутатів України призначив свого представника в парламенті. Уряд Ю.Сханурова відмовився від цієї практики. У цей період за кожним міністром закріплювався відповідний комітет та фракція Верховної Ради.

Але «найцікавішою новацією» можна вважати введення в Уряді В.Януковича посади Міністра у зв'язках з Верховною Радою України та іншими органами державної влади¹⁴⁸ (аналогічна посада існувала при першому прем'єрстві В.Януковича). 7 вересня 2006 року було введено посади заступників міністрів у зв'язках з Верховною Радою України та іншими органами державної влади¹⁴⁹. І з цього приводу необхідно зробити кілька застережень.

По-перше, запровадженням відповідних посад Кабінет Міністрів України перевищив свою компетенцію і регламентував власною постановою питання організації діяльності міністерств, що згідно зі статтями 19, 92, 120 Конституції України може бути врегульовано виключно законом.

По-друге, введення посади Міністра у зв'язках з Верховною Радою не заслуговувало підтримки і з точки зору раціональності, адже очевидно, що одна особа не може представляти в парламенті позицію Кабінету Міністрів з усіх питань. Напевне, розуміючи це, Уряд не зупинився і ввів у всіх міністерствах ще й посади

¹⁴⁷ Розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 березня 2005 року № 51-р «Про організацію взаємодії Кабінету Міністрів України з Верховною Радою України»; Постанова Кабінету Міністрів України від 7 грудня 2005 року № 1151 «Про організацію взаємодії Кабінету Міністрів України з Верховною Радою України»; Постанова Кабінету Міністрів України «Про співробітництво Кабінету Міністрів України з Верховною Радою України» від 7 вересня 2006 року № 1284.

¹⁴⁸ Постанова Верховної Ради України «Про формування складу Кабінету Міністрів України» від 4 серпня 2006 року № 88-V; Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністра у зв'язках з Верховною Радою України та іншими органами державної влади».

¹⁴⁹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про заступників міністрів у зв'язках з Верховною Радою України та іншими органами державної влади» від 7 вересня 2006 року № 1282.

«заступників міністрів у зв'язках з Верховною Радою України та іншими органами державної влади». Серед повноважень цих заступників закріплені і такі, як: «координація діяльності заступників міністра ... з питань законопроектної роботи», «представлення проектів законів під час розгляду на пленарних засіданнях та у комітетах Верховної Ради України» тощо. Але і це вирішення важко назвати раціональним. Адже постає питання про роль кожного міністра, оскільки співпраця з парламентом - це одне з основних його завдань. Крім того, стає незрозуміло, чи можуть інші заступники міністрів представляти позицію міністра у парламенті і т.д. Увесь цей комплекс проблем також походить від невирішення проблеми розмежування політичних та адміністративних функцій і посад в міністерствах.

Інша Постанова Кабінету Міністрів України «Про співробітництво Кабінету Міністрів України з Верховною Радою України»¹⁵⁰ виглядала дещо дивною в нових політико-правових реаліях, особливо в частині встановлення взаємодії членів Уряду – представників однієї політичної партії (блоку) з іншою парламентською фракцією – учасницею коаліції. Адже коаліційний уряд фактично повинен бути і місцем узгодження позицій членів коаліції, та власне саме представники партії в Уряді повинні пояснювати своїй фракції урядове рішення.

Забезпечення легітимності діяльності Кабінету Міністрів України

Ще у травні 2005 року законопроект «Про Кабінет Міністрів України» був відпрацьований робочою групою Уряду (під керівництвом Віце-прем'єр-міністра Р.Безсмертного), але не розглядався Урядом та не рухався далі. Причинами цього могло бути як небажання Прем'єр-міністра Ю.Тимошенко мати ще один привід для конфлікту з главою держави (адже він цим законом позбавлявся багатьох неконституційних повноважень), так і власним небажанням бути «зв'язаною» в організації діяльності Уряду. Тобто, і тут політична доцільність переважила необхідність дотримання Конституції.

¹⁵⁰ Постанова Кабінету Міністрів «Про співробітництво Кабінету Міністрів України з Верховною Радою України» від 7 вересня 2006 року № 1284.

Урядом Ю.Єханурова зазначений законопроект було дещо доопрацьовано та підготовлено для наступника.

Уряд В.Януковича вжив найактивніших заходів щодо доопрацювання проекту Закону «Про Кабінет Міністрів України», але у цьому випадку законопроект про Уряд виступив інструментом політичної боротьби з главою держави. 13 жовтня 2006 року у Парламент було внесено урядовий законопроект (реєстраційний № 2325). Зроблено це було всупереч положенням Універсалу національної єдності, де зазначалось, що вносити цей проект буде Президент України. Положення Універсалу національної єдності про те, що проекти Законів України «Про Кабінет Міністрів України» та «Про державну службу» (у новій редакції) мають вноситися главою держави, були спрямовані на забезпечення розробки законопроектів, які б стали основою для реформування системи органів виконавчої влади, унеможливлення політизації державної служби.

На жаль, Уряд В.Януковича підійшов до роботи над законопроектом «Про Кабінет Міністрів України» кулуарно та, на наш погляд, неперспективно (недалекоглядно) з точки зору адміністративної реформи, що вплинуло і на якість ухваленого Закону.

Зокрема, у своєму проекті Уряд відмовився від ідеї чіткого розподілу адміністративних та політичних функцій і посад в міністерствах та запровадження посад державних секретарів міністерств. Багато конституційних положень у Законі навіть не були згадані (наприклад, про повноваження Президента України щодо зупинення актів Кабінету Міністрів України).

Тому 27 жовтня 2006 року Президент України був змушений внести свій законопроект «Про Кабінет Міністрів України та центральні органи виконавчої влади» (№2325-1). Законопроект Президента пропонував врегулювання більшості важливих питань, та мав шанс стати доброю основою для реформи. Хоча і у ньому були деякі дискусійні положення та прогалини.

16 листопада урядовий проект Закону України «Про Кабінет Міністрів України» (№ 2325) було прийнято в першому читанні, а 21 грудня 2006 року – в цілому, і направлено на підпис Президентові України. Як і можна було передбачити 11 січня 2007 року Президент цей Закон ветував. Адже у Урядовому законопро-

екті не було враховано практично жодної пропозиції Президента В.Ющенка. До речі, це мабуть перший випадок в історії українського законотворення, коли Президент особисто вносив пропозиції до законопроекту. Натомість якість законопроекту було ще більше погіршено в процесі «доопрацювання» у профільному комітеті.

12 січня 2007 року спільними зусиллями урядової коаліції та фракції БЮТ вето Президента на цей Закон було подолано. Особливою правовою проблемою є ситуація, пов'язана з оприлюдненням та датою оприлюднення цього Закону (про це детально зазначено у Розділі I).

Називається різна кількість змістовних порушень Конституції України у Законі про «Кабінет Міністрів України», частину яких публічно визнають і народні обранці, що голосували за даний Закон. Найочевиднішими з них є можливість відсторонення глави держави від процедури внесення кандидатур на посади Прем'єр-міністра та міністрів оборони і закордонних справ, а також можливість звільнення двох останніх міністрів без подання Президента (про це детальніше див. у Розділі I).

Проте здебільшого негативної оцінки заслуговують і положення Закону, які стосуються власне організації і порядку діяльності органів виконавчої влади.

Зокрема, як вже зазначалось, у Законі Уряд відмовився від ідеї чіткого розподілу адміністративних та політичних функцій і посад в міністерствах та введення посад державних секретарів міністерств.

Закон залишив старе розуміння «центрального органу виконавчої влади», і тепер на кожен проблему чи під потрібну особу будуть далі плодитися різні державні комітети та служби. Натомість прихильники адміністративної реформи вже кілька років практично одноставно стверджують, що такий вид ЦОВВ як «державні комітети (служби)» має бути ліквідовано, а відповідні органи - реформовані за прототипом урядових органів (або так званих «виконавчих агенцій» у західних країнах).

Негативною новацією Закону є виокремлення нового політично-патронатного органу - Апарату Прем'єр-міністра України, про що вже зазначалося вище.

Неоднозначної оцінки заслуговує зміна порядку вирішення

установчих і кадрових питань щодо існуючих до цього «урядових органів державного управління» (до прикладу, це такі органи як Держказначейство у складі Мінфіну, Санепідемслужба у складі МОЗ тощо). Закон навіть не виділяє такого виду органів, оперуючи конструкцією «служби, інспекції та агентства у складі міністерств». Закон передбачає передачу від Кабінету Міністрів міністрам повноважень щодо утворення та ліквідації цих органів, призначення і звільнення їх керівників. Реалізація Закону загрожує зрівнянням у характеристиках зазначених «служб, інспекцій та агентств у складі міністерств» з департаментами, які знаходяться у структурі центрального апарату, оскільки щодо них запроваджується єдиний порядок вирішення установчих та кадрових питань. Наслідки такої децентралізації надзвичайно залежатимуть від суб'єктивних факторів, і можуть бути позитивними лише при належному рівні політичної культури міністрів. Проте сьогодні при тяжінні міністрів до адміністрування (участі у вирішенні кадрових та фінансових питань, а часто також конкретних реєстраційних та ліцензійних справ, перевірок тощо) ідея урядових органів може бути повністю нівельована. Більшість міністерств можуть знову перетворитися в погано керовані громіздкі структури, а в діяльності міністра і далі домінуватиме не функція вироблення політики, а поточне адміністрування. До того ж зростає загроза, що зі зміною міністрів буде постійно змінюватися система міністерства, що погіршуватиме якість його послуг.

Проблемою є й те, що Закон відносить до повноважень Прем'єр-міністра велику кількість кадрових питань, в тому числі внесення подання на призначення на посади та звільнення з посад «членів колегіальних центральних органів виконавчої влади, що не входять до складу Кабінету Міністрів України». До цих органів відносяться органи, які повинні отримати статус «незалежних регуляторів» (сьогодні це Національна комісія з регулювання електроенергетики та Національна комісія з питань регулювання зв'язку) і взагалі не повинні належати до органів виконавчої влади. Їх формування і діяльність не може залежати від одного суб'єкта - Уряду, і тим більше однієї особи - Прем'єр-міністра. Натомість Уряд замість запровадження «незалежних регуляторів» ще більше підпорядкував їх собі.

Серйозним недоліком Закону про Кабмін є законодавче цементування правила про очолювання Секретаріату Кабінету Міністрів членом Уряду - Міністром Кабінету Міністрів. Це поглиблює політичне «проникнення» в систему державної служби і має особливо негативні наслідки при зміні урядів.

Але, звичайно, Закон «Про Кабінет Міністрів України» має і чимало позитивних положень, щоправда, більшість з яких не належить до новацій.

Правильною є чітка відповідь Закону, що посади членів Кабінету Міністрів належать до політичних посад, на які не поширюється законодавство про державну службу та трудове законодавство. Це вказує на призначення (завдання) членів Уряду, а також унеможливить поновлення членів Кабінету Міністрів на посаді через суди з посиланням на Кодекс законів про працю.

Позитивну роль повинна відіграти і норма, що вимагає від Кабінету Міністрів у тридцятиденний строк після набуття повноважень подати на розгляд Верховної Ради Програму своєї діяльності. На жаль, Законом не обмежено строк, впродовж якого парламент має затвердити Програму. Однак суспільство принаймні матиме можливість ознайомитись з політичним баченням пріоритетів Уряду. Це особливо актуально для Уряду В.Януковича зразка 2006 року, який (тривалий час) працював без Програми взагалі.

Законом передбачено можливість Кабінету Міністрів у разі потреби передавати окремі свої повноваження центральним та місцевим органам виконавчої влади. Таким чином в Уряді з'явилася правова основа передавати (делегувати) другорядні адміністративні функції і повноваження нижчестоящим органам. Отже, така норма може мати позитивні наслідки, адже дозволить Кабінету Міністрів зосереджуватись на питаннях вироблення політики.

Підтримки заслуговує врегулювання у прийнятому Законі питання скріплення актів Президента підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання (так звана «контрасигнація»). Встановлення порядку, строків скріплення акта Президента підписами членів Уряду, встановлення обов'язку мотивувати відмову у контрасигнації акта глави де-

ржави, на наш погляд, є цілком коректним і сприятиме більшій цілісності (узгодженості) державної політики.

Окремою цінністю набрання чинності цим Законом є принаймні формальне виконання вимоги Конституції України щодо законодавчого врегулювання повноважень та організації діяльності Кабінету Міністрів України. Це сприятиме формуванню Уряду як повноцінної інституції, самостійного суб'єкта вироблення державної політики, що повинно мати позитивні наслідки в довгостроковій перспективі.

Великим позитивом є також законодавча легітимація процедур роботи Уряду. Наприклад, Закон знімає дискусію в питанні щодо функціонування урядових комітетів. Тепер їхнє існування не залежатиме від розсуду чергового Прем'єр-міністра. У Законі, принаймні у загальних рисах, прописані питання порядку підготовки урядових рішень та їх ухвалення. Хоча і тут є певні проблеми, головною з яких є норма про те, що рішення урядових комітетів приймаються більшістю голосів. Але ж призначення урядових комітетів полягає в досягненні консенсусу щодо питань, які на них розглядаються, а не «продавлюванні» рішення більшістю.

На загал оцінюючи Закон «Про Кабінет Міністрів України», можна відзначити, що деякі його норми суперечать Конституції України, а багато положень не враховують демократичних стандартів належного врядування та кращої світової практики¹⁵¹. Більше того, цим Законом проігноровано навіть положення Концепції адміністративної реформи в Україні 1998 року. Тому доводиться сподіватися, що цей Закон не «зацементує» теперішню систему урядування на невизначений період, а буде лише пере-

¹⁵¹ Варто також додати, що урядова коаліція з мотивацією «піти назустріч главі держави» уже в 2007 році підготувала зміни до Закону України «Про Кабінет Міністрів України». На жаль, ці зміни здебільшого погіршують якість Закону. Наприклад, доповнення переліку суб'єктів, за поданням яких можливе припинення повноважень членів Уряду (зараз подання може подавати Прем'єр-міністр, а після прийняття законопроекту повноваження члена Кабінету Міністрів припинятимуться «у разі звільнення його з посади за поданням коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України або Прем'єр-міністра України, а Міністра оборони України чи Міністра закордонних справ України - за поданням коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, Президента України або Прем'єр-міністра України»), лише погіршить принциповість членів Уряду, та посилить тиск окремих лобістських груп народних депутатів на урядовців.

хідним актом на шляху до сучасного та адекватного вимогам часу законодавства про органи виконавчої влади.

2.3. РЕФОРМУВАННЯ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Динаміка змін у системі центральних органів виконавчої влади в Україні протягом 2005-2006 років була дещо суперечливою та непослідовною, хоча загальні тенденції в перші півтора роки були досить позитивними.

Зокрема, була очевидною спроба урядів Ю.Тимошенко та Ю.Єханурова будувати систему органів виконавчої влади за секторами державної політики. Для цього використовувалися два основних інструменти:

- ліквідація «інших центральних органів виконавчої влади (тобто не міністерств)» або їх перетворення в так звані «урядові органи державного управління» з підпорядкуванням відповідним міністрам;
- фактичне підпорядкування «інших ЦОВВ» міністрам через механізм «спрямування та координації».

Певні корективи, а іноді суттєві відхилення від цієї політики, було внесено Урядом В.Януковича. При цьому на дану поведінку вплинули і політичні чинники (відновлення органів, ліквідованих помаранчевими урядами), і законодавчі зміни, зокрема, набрання чинності Законом України «Про внесення змін до Конституції України» від 08 грудня 2004 року №2222-IV, згідно яких провідним суб'єктом установчих повноважень щодо системи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади став Кабінет Міністрів України. Дані положення були також деталізовані у Законі України «Про Кабінет Міністрів України» від 21 грудня 2006 року №514-V.

Враховуючи ці обставини, у даному підрозділі в частині установчих змін у системі органів виконавчої влади центрального рівня умовно розмежовується два етапи – до 4 серпня 2006 року і після.

2.3.1. УРЯДИ Ю.ТИМОШЕНКО І Ю.ЄХАНУРОВА

Утворення, ліквідація і реорганізація міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Статусні зміни в системі центральних органів виконавчої влади

У квітні-травні 2005 року Урядом Ю.Тимошенко реалізовувався задекларований підхід щодо скорочення кількості центральних органів виконавчої влади та підпорядкування більшості державних комітетів певним міністерствам (міністрам).

Зокрема, були ліквідовані:

- Державний комітет України у справах ветеранів із одночасним покладенням реалізації його функції на Міністерство праці та соціальної політики¹⁵²;

- Державний комітет природних ресурсів України із одночасним покладенням реалізації його функції на Міністерство охорони навколишнього природного середовища¹⁵³;

- Державний комітет з питань подолання наслідків Чорнобильської катастрофи та Державний комітет України з нагляду за охороною праці із одночасним покладенням реалізації їх функцій на Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи¹⁵⁴.

Були реорганізовані:

- Міністерство у справах сім'ї, дітей та молоді і Державний комітет з питань фізичної культури та спорту в Міністерство у справах молоді та спорту¹⁵⁵;

- Міністерство культури і мистецтв України та Державна туристична адміністрація України у Міністерство культури і туризму¹⁵⁶;

¹⁵² Указ Президента України «Питання Міністерства праці та соціальної політики України» від 20.04.2005 р. № 679/2005

¹⁵³ Указ Президента України «Про Міністерство охорони навколишнього природного середовища України» від 20 квітня 2005 року № 675/2005 та Указ Президента України «Про Положення про Міністерство охорони навколишнього природного середовища України» від 27 грудня 2005 року № 1842/2005.

¹⁵⁴ Указ Президента України «Про Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи» від 20 квітня 2005 року № 681/2005 та Указ Президента України «Про Положення про Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи» від 10 жовтня 2005 року № 1430/2005.

¹⁵⁵ Указ Президента України «Про Міністерство України у справах молоді та спорту» від 26 лютого 2005р. № 381 та Указ Президента України «Про Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту» від 18 серпня 2005 року № 1176/2005.

¹⁵⁶ Указ Президента України «Про Міністерство культури і туризму України» від 20 квітня 2005 року № 680 та Указ Президента України «Про Положення про Міністерство культури і туризму України» від 2 грудня 2005 року № 1688/2005.

- Державний комітет з будівництва та архітектури і Державний комітет з питань житлово-комунального господарства у Міністерство будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства¹⁵⁷. Щоправда, цей крок Уряду не приніс особливих результатів, адже питаннями житлово-комунального комплексу займаються органи місцевого самоврядування, і роль Міністерства тут значної ролі не відіграє. Кращою відповіддю Уряду на проблеми ЖКГ було б утворення «регулятора».

Щоправда, не всі рішення із задекларованих владою вдалося реалізувати. Зокрема, попри обіцянки не були ліквідовані чи змінені у статусі Державіаслужба та Держкомпідприємництва. Було також відновлено Держспоживстандарт¹⁵⁸. Все це демонструвало певну непослідовність влади у прийнятті рішень та їх виконанні, а також неналежну якість підготовки рішень.

Більше того, згодом Уряд Ю.Тимошенко почав утворювати деякі органи без належного обґрунтування. Зокрема, було створено Міністерство вугільної промисловості України¹⁵⁹. Цей по суті популістський крок Уряду, як здається, було зроблено з метою отримати симпатії жителів (виборців) східних регіонів України, і нічого спільного з підвищенням ефективності урядування він не мав. Очевидно, що питаннями вугільної промисловості має займатись Міністерство палива та енергетики. виправданням для запровадження окремого органу, а ще краще – посади окремого члена Уряду, було б його спрямування на розробку та реалізацію комплексної реформи вугільної галузі. Але і на початок 2007 року про такі реформи, чи їх наміри, нічого не було відомо.

Також непослідовними були дії влади під час розробки та ухвалення Програми формування та розвитку Державної спеціальної служби транспорту на 2005-2015 роки¹⁶⁰ як «спеціалізовано-

¹⁵⁷ Указ Президента України «Про Міністерство будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України» від 1 червня 2005 року № 898, Указ Президента «Про Положення про Міністерство будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України» від 19 грудня 2005 року № 1801/2005.

¹⁵⁸ Указ Президента України «Про внесення змін до Указу Президента України від 20 квітня 2005 року № 677» від 12 травня 2005 року № 775.

¹⁵⁹ Укази Президента України «Про заходи щодо вдосконалення державного управління вугільною промисловістю» від 25 липня 2005 року № 1123, «Питання Міністерства вугільної промисловості України» від 5 жовтня 2005 року № 1417.

¹⁶⁰ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Програми

го державного органу транспорту» в складі Мінтрансв'язку. Таким чином, ідея, народжена при попередній владі (президентства Л.Кучми), покористуватися безкоштовною (не для держави, а для керівництва Мінтрансу) працею колишніх залізничних військ на будівництві автобану «Київ-Одеса» та інших об'єктах, знайшла послідовників і у представників «помаранчевої» влади. Робилося це з формальним обґрунтуванням - «для забезпечення стійкого функціонування транспорту в мирний час та в умовах воєнного і надзвичайного стану».

Спрямування і координація міністрами інших ЦОВВ

Отже, Уряд переглядав бачення ролі «інших центральних органів виконавчої влади» (насамперед, державних комітетів) та прийняв позицію щодо доцільності їх реорганізації в урядові органи, а як перехідний засіб у процесі даної реорганізації можна також використовувати механізм «спрямування і координації» центральних органів виконавчої влади через відповідних міністрів.

В цій царині активні зміни відбувалися впродовж двох років¹⁶¹. У відповідності до Указу Президента¹⁶² всі центральні органи виконавчої влади, що не мають статусу міністерства і статусу органу зі спеціальним статусом, мають координувати свою діяльність з Урядом через відповідних міністрів. В подальшому дія цього правила була поширена і на деякі органи зі спеціальним статусом.

Урядом Ю.Тимошенко за підтримки Президента В.Ющенка було забезпечено підпорядкування більшості державних комітетів певним міністерствам (міністрам). Зокрема, Міністр праці та со-

формування та розвитку Державної спеціальної служби транспорту на 2005-2015 роки» від 21 вересня 2005 року № 939.

¹⁶¹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Порядку спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади через відповідних міністрів» від 21 грудня 2005 року № 1229; Постанова Кабінету Міністрів України «Про спрямування і координацію діяльності центральних органів виконавчої влади через відповідних міністрів» від 23 лютого 2006 року № 207; Постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до переліку центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідних міністрів» від 17 травня 2006 року № 683, від 8 червня 2006 року № 811, від 23 червня 2006 року № 845.

¹⁶² Указ Президента України «Про внесення змін до Схеми організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади» від 19 грудня 2005 року № 1784/2005.

ціальної політики України почав «спрямовувати і координувати» діяльність Пенсійного фонду України¹⁶³. Було запроваджено спрямування і координацію Міністром економіки України діяльності Державного комітету України з державного матеріального резерву¹⁶⁴.

Більше того, Міністерству фінансів підпорядкували Державне казначейство та надали повноваження «спрямовувати та координувати» діяльність Державної податкової адміністрації України та Митної служби¹⁶⁵, хоча і з певними обмеженнями.

Уряд Ю.Сханурова продовжив і послідовно проводив аналогічну політику. Запровадження механізму «спрямування і координації» передбачало здійснення міністрами достатнього впливу на діяльність державних комітетів через кадрові, установчі та нормотворчі повноваження. Зокрема, відповідним міністрам були надані повноваження внесення пропозицій щодо призначення на посади та звільнення з посад керівників цих центральних органів виконавчої влади¹⁶⁶, затвердження структури даних органів, внесення на розгляд Кабінету Міністрів розроблених цими органами проектів нормативно-правових актів та погодження проектів нормативно-правових актів зазначених органів. І якщо на початку 2005 року не всі наміри були втілені (зокрема, залишались обмеженими кадрові повноваження Міністра фінансів стосовно Державної митної служби та Державної податкової адміністрації), то вже в лютому 2006 року цю ситуацію було змінено саме за допомогою повного поширення на них правил «спрямування та координації».

Міністерству охорони навколишнього природного середовища надали функції щодо «спрямування та координації» Державного комітету України з водного господарства, Державного комітету

¹⁶³ Указ Президента України «Питання Міністерства праці та соціальної політики України» 20 квітня 2005 року № 679/2005.

¹⁶⁴ Указ Президента України «Про Міністерство економіки України» 20 квітня 2005 року № 677/2005.

¹⁶⁵ Указ Президента України «Питання Міністерства фінансів України» від 20 квітня 2005 року № 676/2005.

¹⁶⁶ Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» від 15 грудня 2005 року № 1197.

лісового господарства України та Державного комітету України по земельних ресурсах¹⁶⁷.

Міністерству України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи підпорядкували комітети та відомства з питань гідрометеорологічної діяльності, з нагляду за охороною праці та органом державного гірничого нагляду¹⁶⁸.

Щоправда, в окремих випадках не зміг протистояти лобістському тиску і Уряд Ю.Єханурова. Зокрема, в ситуації з Держкомпідприємництва спочатку було прийнято цілком правильне рішення, яким до переліку центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідних міністрів, було внесено зміни, якими Держкомпідприємство було додано до переліку органів, діяльність яких спрямовується і координується через Міністра економіки¹⁶⁹. Однак таке рішення Уряду зустріло протистояння з боку частини громадськості і бізнесу, і згодом було скасоване¹⁷⁰.

Урядові органи

Уряди Ю.Тимошенко та Ю.Єханурова приділяли значну увагу створенню та/або ліквідації окремих урядових органів – тобто органів, відповідальних перед міністрами, але зосереджених насамперед на поточних адміністративних питаннях. Суть змін полягала в подальшому підпорядкуванні урядових органів відповідним

¹⁶⁷ Указ Президента України «Про Міністерство охорони навколишнього природного середовища України» від 20 квітня 2005 року № 675/2005 та Указ Президента України «Про Положення про Міністерство охорони навколишнього природного середовища України» від 27 грудня 2005 року № 1842/2005.

¹⁶⁸ Указ Президента України «Про Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи» від 20 квітня 2005 року № 681/2005 та Указ Президента України «Про Положення про Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи» від 10 жовтня 2005 року № 1430/2005.

¹⁶⁹ Постанова Кабінету Міністрів України від 17 травня 2006 року № 683 «Про внесення змін до переліку центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідних міністрів».

¹⁷⁰ Постанова Кабінету Міністрів України від 23 червня 2006 року № 845 «Про внесення змін до переліку центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідних міністрів».

міністрам. Зокрема, міністри погоджують кандидатури керівників та заступників керівників урядових органів, їх структури, плани діяльності та фінансові звіти¹⁷¹.

У першій половині 2005 року було утворено низку урядових органів¹⁷². Створення деяких нових урядових органів відбувалося внаслідок розширення функцій держави. Зокрема, було створено Українське агентство міжнародного розвитку¹⁷³ в складі МЗС, в функції якого входить допомога іноземним країнам - раніше Україна таку допомогу, крім гуманітарної, не надавала.

Також було створено Центр обробки запитів країн - членів Світової організації торгівлі і Світової організації торгівлі та їх інформування¹⁷⁴ в якості урядового органу у складі Міністерства економіки - до цього ці функції виконував структурний підрозділ Міністерства економіки. Серед основних завдань Центру - налагодження співробітництва, взаємодії та обміну інформацією з країнами - членами Світової організації торгівлі і Світовою організацією торгівлі.

Але здебільшого влада концентрувала свої зусилля на реорганізації урядових органів. Деякі державні комітети були реформовані в урядові органи при відповідних міністерствах, наприклад, Державний комітет з адаптації звільнених військовослужбовців був перетворений у відповідний департамент¹⁷⁵ зі статусом урядового органу при Міністерстві оборони. Державна служба

¹⁷¹ Постанова Кабінету Міністрів України від 12 липня 2005 року № 556 «Про внесення зміни до Типового положення про урядовий орган державного управління».

¹⁷² Постанова Кабінету Міністрів України від 12 липня 2005 року № 550 «Про утворення урядових органів державного управління у складі Міністерства охорони навколишнього природного середовища»; Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення урядового органу державного управління у складі Міністерства культури і туризму» від 26 травня 2005 року № 382; Постанова Кабінету Міністрів України від 23 квітня 2005 року № 320 «Про утворення урядового органу державного управління у складі Міністерства юстиції».

¹⁷³ Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Українського агентства міжнародного розвитку» від 6 липня 2006 року № 936.

¹⁷⁴ Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Центру обробки запитів країн - членів Світової організації торгівлі і Світової організації торгівлі та їх інформування» від 31 травня 2005 року № 408.

¹⁷⁵ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державний департамент адаптації військовослужбовців, звільнених у запас або відставку, та конверсії колишніх військових об'єктів» від 1 серпня 2005 року № 667.

геодезії, картографії та кадастру¹⁷⁶, Державний комітет з водного господарства¹⁷⁷ та Державний комітет лісового господарства¹⁷⁸ були підпорядковані Міністерству охорони навколишнього природного середовища¹⁷⁹. Державний комітет з питань релігій був перетворений в урядовий орган – Державний департамент з питань релігій¹⁸⁰ при Міністерстві юстиції.

Урядом Ю.Єханурова на виконання Указу Президента України “Питання Міністерства фінансів України” від 20 квітня 2005 року № 676 було утворено у складі Міністерства фінансів Державне казначейство України як урядовий орган державного управління¹⁸¹.

Також цей Уряд відзначився перетворенням кількох державних комітетів в урядові органи.

Зокрема, в складі Міністерства культури і туризму була створена Державна служба кінематографії¹⁸², а також Державна служба з питань національної культурної спадщини¹⁸³.

Також позитивної оцінки заслуговує утворення урядового органу у складі Мінбуду - Державної архітектурно-будівельної інспекції¹⁸⁴. Адже здійснення державного контролю у сфері архітектури

¹⁷⁶ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державну службу геодезії, картографії та кадастру» від 24 вересня 2005 року № 979.

¹⁷⁷ Указ Президента України «Про внесення змін до Положення про Державний комітет України по водному господарству» від 31 грудня 2005 року № 1898/2005.

¹⁷⁸ Указ Президента України «Про Положення про Державний комітет лісового господарства України» від 14 серпня 2000 року № 969/2000.

¹⁷⁹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення урядових органів державного управління у складі Міністерства охорони навколишнього природного середовища» від 12 липня 2005 року № 550.

¹⁸⁰ Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Державного департаменту у справах релігій» від 26 травня 2005 року № 390; Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державний департамент у справах релігій» від 18 серпня 2005 року № 770.

¹⁸¹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення урядового органу державного управління у складі Міністерства фінансів» від 24 вересня 2005 року № 983.

¹⁸² Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Державної служби кінематографії» від 22 листопада 2005 року № 1111.

¹⁸³ Постанова Кабінету Міністрів України «Про Державну службу з питань національної культурної спадщини» від 15 березня 2006 року № 336.

¹⁸⁴ Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Державної архітектурно-будівельної інспекції» від 05 квітня 2006 року № 428.

та будівництва є актуальним завданням для будь-якої сучасної держави, і особливо в теперішніх українських реаліях.

Державна екологічна інспекція була поставлена під контроль Міністра охорони навколишнього природного середовища¹⁸⁵.

Кілька урядових органів було ліквідовано, а відповідні функції були передані профільним міністерствам. Зокрема, було ліквідовано Державний департамент продовольства¹⁸⁶ та Державний департамент рибного господарства¹⁸⁷, їх функції відійшли Мінагрополітики.

Державну службу України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації позбавили спеціального статусу і підпорядкували Міністерству транспорту¹⁸⁸, аналогічна реформа відбулася і щодо Адміністрації зони відчуження – її підпорядкували МНС¹⁸⁹.

Центр з усиновлення дітей був переданий з відання Міністерства освіти у відання Міністерства сім'ї та молоді¹⁹⁰.

При Міністерстві економіки знову створили Державний департамент з питань банкрутства¹⁹¹. Аналогічний орган (агентство) існував в Україні до 2000 року.

2.3.2. ДІЯЛЬНІСТЬ УРЯДУ В.ЯНУКОВИЧА ТА УСТАНОВЧІ ЗМІНИ В СИСТЕМІ ЦОВВ

Уряд В.Януковича спершу не вживав кардинальних заходів

¹⁸⁵ Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Положення про Державну екологічну інспекцію» від 19 жовтня 2005 року № 1022.

¹⁸⁶ Постанова Кабінету Міністрів України «Про ліквідацію Державного департаменту продовольства» від 22 травня 2006 року № 707.

¹⁸⁷ Постанова Кабінету Міністрів України «Про ліквідацію Державного департаменту рибного господарства» від 25 травня 2006 року № 752.

¹⁸⁸ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державну службу України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації» від 23 травня 2006 року № 709.

¹⁸⁹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Положення про державний департамент - Адміністрацію зони відчуження і зони безумовного (обов'язкового) відселення» від 31 травня 2006 року № 773.

¹⁹⁰ Закон України «Про внесення змін до Сімейного кодексу України щодо Центру з усиновлення дітей» від 16 листопада 2005 року № 3097-IV; Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Державного департаменту з усиновлення та захисту прав дитини» від 25 березня 2006 року № 367.

¹⁹¹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Державного департаменту з питань банкрутства» від 27 березня 2006 року № 370; Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державний департамент з питань банкрутства» від 19 квітня 2006 року № 533.

щодо утворення, організації чи ліквідації органів виконавчої влади. Це можна було оцінювати як позитив, оскільки стверджувалося, що мотивом такої витримки є очікування результатів функціональних обстежень органів виконавчої влади¹⁹². Але і до кінця 2006 року відбулася низка реорганізацій, що заслуговують окремої оцінки.

При цьому, забігаючи наперед, можна сказати, що Уряд В.Януковича зразка 2006 року відновив деякі органи, утворені в часи попереднього прем'єрства В.Януковича і ліквідовані в часи «помаранчевих урядів».

Уряд відмовився від рішення свого попередника про утворення Генеральної державної сільськогосподарської інспекції¹⁹³. Натомість у складі Міністерства аграрної політики було утворено Державний департамент харчової промисловості та продовольчого ринку як урядовий орган державного управління¹⁹⁴. Положення про Державний департамент харчової промисловості та продовольчого ринку як урядового органу державного управління ще не затверджено. Але за умови, що до повноважень цього департаменту належатиме контроль за якістю харчової продукції, утворення нового урядового органу можна було б оцінити позитивно. Фактично дана інституція повинна взяти на себе частину потенційних функцій так і не створеної Генеральної державної сільськогосподарської інспекції. Щоправда, з точки зору доктрини урядових органів утворення замість «інспекції» «департаменту» є не зовсім коректним, адже до його повноважень належатимуть в основному контрольні-інспекційні функції.

Урядовий орган державного управління - Державний департамент промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду, що

¹⁹² 16 листопада 2006 року було утворено Координаційну Раду з питань проведення функціонального обстеження центральних органів виконавчої влади. Розпорядження Кабінету Міністрів України № 570-р від 16 листопада 2006 року «Про Координаційну Раду з питань проведення функціонального обстеження центральних органів виконавчої влади».

¹⁹³ Постанова Кабінету Міністрів України «Про скасування постанови Кабінету Міністрів України від 25 травня 2006 року № 743» від 28 вересня 2006 року № 1365.

¹⁹⁴ Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Державного департаменту харчової промисловості та продовольчого ринку» від 4 жовтня 2006 року №1380.

діяв у складі Міністерства з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, було перетворено в центральний орган виконавчої влади - Державний комітет України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду¹⁹⁵. Це статусне перетворення є не зовсім коректним і виправданим рішенням. Підвищення статусу даного органу навряд чи сприятиме покращенню виконання ним своїх функцій, оскільки на політичному рівні питаннями безпеки праці має опікуватися одне з міністерств, а даний комітет повинен належати до системи такого міністерства. Негативом таких статусно-технічних змін є послаблення персональної політичної відповідальності за дану сферу державної політики.

У жовтні було затверджено Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію¹⁹⁶.

15 вересня 2006 року було відновлено діяльність Державного департаменту з питань адаптації законодавства як урядового органу у складі Міністерства юстиції України¹⁹⁷. Повністю підтримуючи декларацію про європейську інтеграцію України, і тим більше очікуючи реальних кроків у цій царині, важко знайти раціональне виправдання рішенню про відновлення діяльності Державного департаменту з питань адаптації законодавства як урядового органу. Очевидно, що ці експертні функції, які виконує департамент, повинно виконувати власне Міністерство юстиції, звичайно маючи для цього окремий структурний підрозділ. Але потреби утворювати (відновлювати) окремий урядовий орган, на наш погляд, не було.

Урядом також було видано Постанову¹⁹⁸ про реорганізацію Державного комітету у справах національностей та міграції і Держав-

¹⁹⁵ Постанова Кабінету Міністрів України «Про перетворення Державного департаменту промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду» від 14 серпня 2006 року № 1195; Постанова Кабінету Міністрів України «Питання Державного комітету з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду» від 15 вересня 2006 року № 1315.

¹⁹⁶ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію» від 18 жовтня 2006 року №1434.

¹⁹⁷ Постанова Кабінету Міністрів України «Про відновлення дії постанови Кабінету Міністрів України від 24 грудня 2004 року № 1742 та внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» від 15 вересня 2006 року №1314.

¹⁹⁸ Постанова Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2006 року № 1575 «Про утворення Державного комітету України у справах національностей та релігій».

ного департаменту у справах релігій та утворення на їх базі Державного комітету України у справах національностей та релігій. Утворення на базі Державного комітету у справах національностей та міграції і Державного департаменту у справах релігій Державного комітету України у справах національностей і релігій та затвердження відповідного Положення швидше можна оцінити схвально. Хоча інколи можна почути висловлювання експертів щодо того, що питання національностей і питання релігії є суттєво відмінними, і поєднувати їх не слід.

Уряд В.Януковича відновив цілу низку органів або підвищив їх у статусі. Так Урядом В.Януковича в якості ЦОВВ було утворено Державний комітет рибного господарства України¹⁹⁹ та Державний комітет України у справах національностей та релігій²⁰⁰. Утворення Державного комітету рибного господарства України заслуговує негативної оцінки. Це яскравий приклад командно-адміністративного характеру діяльності Уряду, коли орган створюється для галузевого управління, і при цьому інституційно не розмежовуються політичні, регуляторні та контрольні функції. І в обох випадках негативно, що ці органи отримали саме статус ЦОВВ, а не урядових органів.

Негативним є і той факт, що у складі Міністерства транспорту та зв'язку на базі ліквідованих Державного департаменту авіаційного транспорту та Державної служби з нагляду за забезпеченням безпеки авіації було утворено Державну авіаційну адміністрацію²⁰¹. Адже у такий спосіб в одному органі поєднано регулятивні та наглядові (інспекційні) функції, що порушує принципи належного урядування.

Негативом є також ліквідація Департаменту державної виконавчої служби, що діяв у складі Міністерства юстиції як урядовий орган державного управління²⁰². Адже тепер Міністр юстиції буде змушений безпосередньо зосереджуватися на виконанні судових

¹⁹⁹ Постанова Кабінету Міністрів України від 2 листопада 2006 року № 1523 «Про утворення Державного комітету рибного господарства України».

²⁰⁰ Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Державного комітету України у справах національностей та релігій» від 8 листопада 2006 року № 1575.

²⁰¹ Постанова Кабінету Міністрів України від 2 листопада 2006 року № 1526 «Про утворення Державної авіаційної адміністрації».

²⁰² Постанова Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2006 року № 1622 «Про ліквідацію Департаменту державної виконавчої служби» від 16 листопада 2006 року № 1622.

рішень замість того, щоб політично і нормативно забезпечити дану сферу суспільних відносин.

Регуляторні органи («незалежні регулятори»)

Як відомо, автономно від Кабінету Міністрів та іншої політичної влади мають функціонувати так звані «регуляторні органи» («незалежні регулятори»), тобто органи державної влади, які здійснюють державне регулювання, насамперед у сферах природних монополій, шляхом встановлення тарифів, допуску на ринки (ліцензування), контролю за якістю послуг тощо. Сьогодні в Україні фактично прототипами «незалежних регуляторів» є Національна комісія з регулювання зв'язку та Національна комісія з регулювання енергетики. Але де-юре названі органи сьогодні мають статус «центрального органів виконавчої влади», що ставить їх у велику залежність від Уряду.

Проблема чіткого визначення ролі держави в регулюванні діяльності природних монополій та суміжних ринків спричинена необхідністю подолати практику прямого втручання в їх діяльність Кабінетом Міністрів. Нині регулятори, через недоліки у визначенні свого статусу та пряму залежність від політичного керівництва держави, не завжди належно здійснюють свої регуляторні функції. Як наслідок, державні підприємства, що займають домінуюче положення на відповідних ринках, мають можливість порушувати інтереси споживачів при встановленні цін/тарифів на товари та послуги і не дотримуватись належної якості послуг, а Уряд – вирішувати соціальні проблеми населення за рахунок інших груп споживачів.

Основною метою реформування регуляторів є забезпечення балансу інтересів споживачів, компаній-монополістів та держави в процесі прийняття рішень регуляторними органами шляхом:

- 1) гарантування споживачам якісних послуг за економічно обґрунтованими цінами;
- 2) обмеження впливу монополістів на державну політику;
- 3) створення умов для ефективного сталого розвитку компаній-монополістів;

4) запобігання спробам держави вирішувати соціальні проблеми за рахунок певних груп споживачів.

Реформування регуляторів повинно передбачати:

1) визнання регуляторів окремою (специфічною) ланкою системи державного управління;

2) визначення сферами їх компетенції, насамперед, енергетики, транспорту, зв'язку, житлово-комунального господарства;

3) вдосконалення порядку утворення та функціонування регуляторів (у разі необхідності – внесення змін до Конституції України в частині призначення керівництва та складу регуляторів);

4) забезпечення незалежності, незаангажованості та прозорості в діяльності регуляторів шляхом створення регуляторів на основі паритетного представництва у їх складі (або у складі наглядових структур) усіх зацікавлених сторін – держави, споживачів та виробників.

Проте за останні два роки ні законодавець, ні Президент, ні Уряд не приділяли достатньої уваги реформуванню регуляторних органів. Відбувалися тільки кадрові ротації в національних комісіях зв'язку та електроенергетики.

На жаль, влада досі не створила регуляторних органів в сфері встановлення тарифів на послуги природних монополій, зокрема залізничного транспорту (це вимога закону «Про природні монополії»²⁰³) та ЖКГ (це вимога закону України «Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004-2010 роки»²⁰⁴). Все це приводить до систематичного порушення прав як споживачів щодо цін на послуги природних монополістів, так і виробників.

Вільше того, в ухваленому Законі України «Про Кабінет Міністрів України» до повноважень Прем'єр-міністра віднесено велику кількість кадрових питань, в тому числі внесення подання про призначення на посади та звільнення з посад «членів колегіальних центральних органів виконавчої влади, що не входять до складу Кабінету Міністрів України». До цих органів сьогодні

²⁰³ Закон України «Про природні монополії» від 20 квітня 2000 року № 1682-III.

²⁰⁴ Закон України «Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004-2010 роки» від 24 червня 2004 року № 1869-IV.

відносяться і органи, які повинні отримати статус «незалежних регуляторів». Звичайно такий підхід законодавця важко оцінити позитивно, адже формування і діяльність цих органів не може залежати від одного суб'єкта - Уряду, і тим більше від однієї особи - Прем'єр-міністра.

Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом

Ситуація з реформуванням ЦОВВ зі спеціальним статусом станом на початок 2005 року була вкрай негативною. Такий статус, тобто фактичне виведення з-під впливу Уряду, мали більше 20 органів.

Протягом 2005-2006 років були дещо реформовані окремі з цих органів, зокрема розвідувальні органи. Були прийняті закони «Проект Закону про загальну структуру і чисельність Служби безпеки України²⁰⁵», «Про внесення змін до деяких законів України (стосовно розвідувальних органів)²⁰⁶» та «Про службу зовнішньої розвідки України²⁰⁷», була затверджена нова структура СБУ²⁰⁸. Ці закони по суті закріпили існуючу практику - СБУ та Служба зовнішньої розвідки залишилися чи не єдиними органами влади, безпосередньо підпорядкованими Президенту і «незалежними» від Кабінету Міністрів. Оскільки Президент забезпечує національну незалежність та державну безпеку, безпосередня підпорядкованість СБУ і Служби зовнішньої розвідки саме главі держави є виправданою. Але поділ СБУ, на наш погляд, навряд чи є поступом у реформуванні сектору безпеки, адже зовнішня розвідка належить до передумов забезпечення безпеки держави.

Також за цей час на рівні закону був закріплений спеціальний статус Управління державної охорони²⁰⁹ та Державної криміналь-

²⁰⁵ Закон України від 20 жовтня 2005 року № 3014-IV «Про загальну структуру і чисельність служби безпеки України».

²⁰⁶ Закон України від 15 грудня 2005 року № 3200-IV «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розвідувальних органів України».

²⁰⁷ Закон України від 1 грудня 2005 року 3160-IV «Про службу зовнішньої розвідки України».

²⁰⁸ Указ Президента України «Питання Служби безпеки України» від 27 грудня 2005 року № 1860/2005.

²⁰⁹ Закон України «Про загальну структуру і чисельність Управління державної

но-виконавчої служби²¹⁰. Влітку 2006 року права, повноваження, рівень фінансування та соціального захисту Управління державної охорони були ще більш розширені²¹¹.

За цей же час було створено три нових органи влади «зі спеціальним статусом»: Національне агентство України з питань забезпечення ефективного використання енергетичних ресурсів²¹², Державне агентство України з інвестицій та інновацій²¹³ і Український інститут національної пам'яті²¹⁴. Вибір такого інституційного забезпечення для вирішення проблеми використання енергетичних ресурсів чи залучення інвестицій важко назвати виправданими. Проте, як з об'єктивних причин – відсутність фінансування, приміщень та кадрів, так і з суб'єктивних причин ці органи так і не почали функціонувати.

Отже, ні «надзвичайна політична місія», ні формальний критерій, який раніше використовувався для надання «спеціального статусу» – наявність законодавчого регулювання (окремого закону), не можуть вважатися коректними. Усі органи виконавчої влади мають діяти на підставі закону. Проте окремо від міністерств повинні функціонувати органи державної влади, вплив Кабінету Міністрів на які має бути обмеженим, зважаючи на положення Конституції України. Зокрема, в Основному Законі виокремлено порядок призначення та звільнення керівників Антимонопольного комітету України, Фонду державного майна України, Державного комітету телебачення і радіомовлення України, а також Служби безпеки України. Ці органи (можливо навіть, за винятком Державного комітету телебачення і радіомовлення) частину своїх повноважень повинні здійснювати «автономно» від Уряду.

охорони України» від 17 листопада 2005 року № 3106-IV.

²¹⁰ Закон України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» від 23 червня 2005 року № 2713-IV.

²¹¹ Указ Президента України «Питання Управління державної охорони України» від 9 червня 2006 року № 506/2006.

²¹² Указ Президента України від 31 грудня 2005 року № 1900/2005 «Про утворення Національного агентства України з питань забезпечення ефективного використання енергетичних ресурсів».

²¹³ Указ Президента України від 30 грудня 2005 року № 1873/2005 «Про утворення Державного агентства України з інвестицій та інновацій».

²¹⁴ Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Українського інституту національної пам'яті» від 31 травня 2006 року № 764.

Відповідно, більшість інших органів, які сьогодні мають “спеціальний статус”, повинні бути перетворені в урядові органи. Зокрема, це стосується сьогоднішніх “ЦОВВ зі спеціальним статусом” - Адміністрації державної прикордонної служби, Державної митної служби, Державної податкової адміністрації, Державної служби експортного контролю, Державної судової адміністрації, Державного департаменту з питань виконання покарань, Державного комітету статистики, Державного комітету фінансового моніторингу, Державного комітету ядерного регулювання, Державного комітету з питань технічного регулювання та споживчої політики, Національного космічного агентства, Національного агентства з питань забезпечення ефективного використання енергетичних ресурсів, Державного агентства з інвестицій та інновацій.

Деякі з сьогоднішніх “ЦОВВ зі спеціальним статусом” (наприклад, НКРЕ, НКРЗ), як вже зазначалося, мають бути виокремлені в категорію “регуляторів”.

Відносини ж Уряду з Антимонопольним комітетом України, Фондом державного майна України, Службою безпеки України повинні бути чітко регламентовані на законодавчому рівні.

Реформування організації діяльності міністерств та центральних органів виконавчої влади

Указом Президента України «Про зміну кількісного складу керівництва у системі центральних органів виконавчої влади»²¹⁵ були ліквідовані посади перших заступників міністрів — керівників апарату міністерств, перших заступників міністрів у зв'язках з Верховною Радою України, а також обмежено число заступників міністрів та заступників керівників інших центральних органів виконавчої влади.

Намагання впорядкувати кількість вищих посадовців у виконавчій владі однозначно заслуговувало підтримки, адже до того моменту склалася ситуація, коли в деяких міністерствах було 11-13 заступників міністрів, при цьому по три «перших».

Вищезазначеним Указом Президента від 10 березня 2005 року було передбачено, що міністр має не більше чотирьох заступників,

²¹⁵ Указ Президента України «Про зміну кількісного складу керівництва у системі центральних органів виконавчої влади» від 10 березня 2005 року № 455.

у т.ч. одного “першого”. На жаль, ця норма дуже швидко почала порушуватись, зокрема, в Міністерстві України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, де було призначено двох перших заступників міністрів²¹⁶ (загальна їх кількість може сягати п’яти²¹⁷), а згодом в Мінпаливноенерго, де взагалі було введено п’ять посад заступників міністрів і з них три перші²¹⁸. До п’яти було збільшено кількість заступників керівника у Державній податковій адміністрації²¹⁹, у Міністерстві будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України²²⁰, Міністерстві економіки України²²¹. Тобто, і намагання задовольнити політичні апетити, і спотворена система документообігу в ЦОВВ знову стимулювали відтворення багатьох посад.

Ліквідацію аналізованим Указом глави держави посади першого заступника міністра - керівника апарату не можна оцінити однозначно, оскільки альтернативного варіанту розмежування політичного та адміністративного керівництва Президентом запропоновано не було.

Необхідно також зауважити, що Указ № 455 мав вади і з правової точки зору, оскільки він регулював питання організації діяльності органів виконавчої влади, що відповідно до Конституції України підлягають регулюванню виключно законом. Прямим

²¹⁶ Див.: Указ Президента України «Про призначення Ю.Соловкова першим заступником Міністра України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи» від 7 травня 2005 року № 767 та Указ Президента України «Про призначення Т.Амосової першим заступником Міністра України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи» від 7 травня 2005 року № 768.

²¹⁷ Указ Президента України від 30 грудня 2005 року № 1875/2005 «Про кількість заступників Міністра України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи».

²¹⁸ Указ Президента України «Про кількість заступників Міністра палива та енергетики України» від 21 червня 2005 року № 997.

²¹⁹ Указ Президента України «Про кількість заступників Голови Державної податкової адміністрації України» від 16 червня 2005 року № 956.

²²⁰ Указ Президента України від 2 грудня 2005 року № 1689/2005 «Про кількість заступників Міністра будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України».

²²¹ Указ Президента України від 27 грудня 2005 року № 1853/2005 «Про кількість заступників Міністра економіки України».

же порушенням Конституції України є положення Указу про віднесення посад заступників міністрів та заступників керівників інших центральних органів виконавчої влади «до числа керівників відповідного міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади». Очевидно, це було зроблено з метою виправдати антиконституційну практику вирішення кадрових питань щодо зазначених посадових осіб Президентом України, започатковану Л.Кучмою.

В аналізований період слід також згадати про внесення змін до структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій²²².

В Уряді В.Януковича була відновлена попередня (до 2005 року) практика великої кількості заступників керівників в міністерствах та інших ЦОВВ. До кінця 2006 року було введено ще близько тридцяти додаткових посад²²³.

²²² Постанова Кабінету Міністрів України «Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій» від 12 березня 2005 року № 179.

²²³ Постанова Кабінету Міністрів України «Про введення додатково посади заступника Голови Державної митної служби України» від 10 серпня 2006 року № 1150; Постанова Кабінету Міністрів України «Про введення додатково посад заступників Міністра аграрної політики України» від 14 серпня 2006 року № 1185; Постанова Кабінету Міністрів України «Про введення додатково посади першого заступника Міністра вугільної промисловості України» від 14 серпня 2006 року № 1188; Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання Державної податкової адміністрації» від 15 серпня 2006 року № 1208; Постанова Кабінету Міністрів України «Про введення додатково посади першого заступника Міністра охорони навколишнього природного середовища України» від 23 серпня 2006 року № 1229; Постанова Кабінету Міністрів України «Про введення додатково посади заступника Міністра праці та соціальної політики України» від 23 серпня 2006 року № 1230; Постанова Кабінету Міністрів України «Про введення додатково посади першого заступника Міністра промислової політики України» від 23 серпня 2006 року № 1231; Постанова Кабінету Міністрів України «Про введення додатково посади заступника Міністра будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України» від 5 вересня 2006 року № 1272; Постанова Кабінету Міністрів України «Про введення додатково посади заступника Міністра аграрної політики України» від 7 вересня 2006 року № 1278; Постанова Кабінету Міністрів України «Про введення додатково посади заступника Голови Державного комітету України по земельних ресурсах» від 7 вересня 2006 року № 1281; Постанова Кабінету Міністрів України «Про введення додатково посади першого заступника Міністра транспорту та зв'язку України» від 20 вересня 2006 року № 1356; Постанова Кабінету Міністрів України «Про введення додатково посади заступника Міністра транспорту та зв'язку України» від 25 вересня 2006 року № 1362; Постанова Кабінету Міністрів України «Про введення додатково посади заступника Голови правління

Нерозмежованість адміністративних і політичних функцій в міністерствах, централізація процесу прийняття рішень, потреба нового Уряду призначити «своїх людей» у центральних органах виконавчої влади призвели до неконтрольованого розростання верхівки державного апарату. Введення десятків додаткових посад заступників керівників ЦОВВ заслуговує негативної оцінки, оскільки ці процеси відбуваються без легітимної основи та раціональних розрахунків з точки зору публічних інтересів. Екстенсивна відповідь урядової машини на виклики перешкоджає наближенню України до демократичних стандартів належного урядування.

На загал, проблема легітимного врегулювання організації діяльності центральних органів виконавчої влади залишається відкритою. Заступники міністрів формально зберігають статус державних службовців, хоча більшість з них фактично виконують політичні функції.

В цей же період робилися спроби реформування колегій міністерств. Зокрема, глава держави В.Ющенко намагався перетво-

Пенсійного фонду України» від 4 жовтня 2006 року № 1395; Постанова Кабінету Міністрів України «Про введення додатково посади заступника Міністра України у справах сім'ї, молоді та спорту» від 18 жовтня 2006 року № 1447; Постанова Кабінету Міністрів України «Про введення додатково посади заступника Голови Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики» від 18 жовтня 2006 року № 1448; Постанова Кабінету Міністрів України «Про введення додатково посади заступника Голови Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики» від 25 жовтня 2006 року № 1489; Постанова Кабінету Міністрів України «Про введення додатково посади заступника Голови Державного комітету України по земельних ресурсах» від 25 жовтня 2006 року № 1501; Постанова Кабінету Міністрів України «Про введення додатково посади заступника Міністра охорони навколишнього природного середовища України 1603-2006-п» від 15 листопада 2006 року № 1603; Постанова Кабінету Міністрів України «Про введення додатково посади першого заступника Міністра культури і туризму України 1604-2006-п» від 15 листопада 2006 року № 1604; Постанова Кабінету Міністрів України «Про введення додатково посади заступника Міністра охорони навколишнього природного середовища України і внесення зміни до постанови Кабінету Міністрів України від 26 лютого 2000 року № 403» від 15 листопада 2006 року № 1592; Постанова Кабінету Міністрів України «Про введення додатково посади заступника Голови Державної митної служби України 1639-2006-п» від 22 листопада 2006 року № 1639; Постанова Кабінету Міністрів України «Про введення додатково посади заступника директора Департаменту державної виконавчої служби» від 29 листопада 2006 року № 1659; Постанова Кабінету Міністрів України «Про введення додатково посади заступника голови Державної авіаційної адміністрації» від 27 грудня 2006 року № 1799.

рити колегію міністерства в центр вироблення політики²²⁴, тобто орган, який складався б не лише з вищих чиновників органу, але й «зовнішніх фахівців» (науковців, представників громадських організацій, представників профільних комітетів парламенту тощо). Щоправда досі на практиці цей намір не був належно реалізований – колегія залишається здебільшого церемоніальною організацією, яка не впливає ні на стратегічні, ні на тактичні дії міністерства.

Також Указом Президента було запроваджено посаду дипломатичного радника при центральних органах виконавчої влади²²⁵. Указом передбачалося, що дипломатичний радник – це дипломатичний працівник, тимчасово відряджений МЗС до центрального органу виконавчої влади для виконання дипломатичних функцій. Дипломатичний радник безпосередньо підпорядковується керівникові центрального органу виконавчої влади, до якого він тимчасово відряджений. У своїй діяльності він підзвітний і підконтрольний Міністрові закордонних справ України. Радник входить до складу колегії центрального органу виконавчої влади з правом дорадчого голосу, бере участь у нарадах, що проводяться у центральному органі виконавчої влади з питань діяльності органу у сфері зовнішніх зносин. На наш погляд, таку новацію можна оцінити позитивно, адже відповідний інструмент дипломатичних радників міг би сприяти кращій узгодженості зовнішньої політики.

Реалізація міністерствами політичних функцій (стратегічне планування та розробка політики, моніторинг і контроль, нормативне регулювання та нормопроекування)

Особливої уваги протягом аналізованого періоду заслуговує проект «Створення груп аналізу політики в центральних органах виконавчої влади», який замовив Центр сприяння інституційному розвитку державної служби при Головному управлінні державної служби України та здійснював Міжнародний центр перспектив-

²²⁴ Указ Президента України «Про колегію міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади» від 31 грудня 2005 року № 1902/2005.

²²⁵ Указ Президента України «Про Положення про дипломатичного радника центрального органу виконавчої влади» від 31 грудня 2005 року № 1901/2005.

них досліджень за кошти Державного бюджету України²²⁶. Проект було спрямовано на підвищення професійної спроможності державних службовців керівної ланки з питань аналізу політики та демократичних процедур підготовки й ухвалення урядових рішень. Проект здійснювався у два етапи. У рамках першого етапу проекту відбулося ознайомлення державних службовців із сучасною європейською філософією державного управління та культурою підготовки й ухвалення рішень, що базуються на ній, для забезпечення у подальшому ефективної співпраці з колегами з країн ЄС. Упродовж другого етапу проекту учасники груп аналізу політики підготували зелені та білі книги з відповідних питань державної політики, провели серію консультацій за участі вітчизняних і міжнародних експертів, а також семінарів, на яких відбулося їхнє обговорення із зацікавленими сторонами²²⁷. Підготовлені білі і зелені книги в результаті проекту різняться за якістю, але позитивом проекту в будь-якому разі є те, що державні службовці таким чином вчать техніці підготовки документів політики та особисто готують актуальні документи політики для відповідних секторів.

На якість і ефективність вироблення та, особливо, реалізацію державної політики надзвичайно впливає питання ефективного використання бюджетних коштів. В цьому сенсі заслуговує уваги рішення Уряду Ю.Єханурова про вдосконалення структури розпорядників бюджетних коштів²²⁸, яким фактично пропонувався в перспективі перейти до чітких секторів державної політики. Вилучення багатьох органів та установ з переліку головних розпорядників бюджетних коштів повинно було сприяти витрачання коштів саме на урядові пріоритети (програми), гарантуючи політичну відповідальність за використані кошти.

На жаль, Урядом В.Януковича кількість Головних розпорядників бюджетних коштів було збільшено з 40 до 64²²⁹.

²²⁶ Бюджет Проекту в 2006 році складав 1 млн. гривень.

²²⁷ Інформаційний бюлетень Міжнародного центру перспективних досліджень «Вісник Центру» / Число 33 (337), 16 жовтня 2006 року.

²²⁸ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про вдосконалення структури розпорядників бюджетних коштів» від 31 травня 2006 року № 296.

²²⁹ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про внесення змін у додаток 1 до розпорядження Кабінету Міністрів України від 31 травня 2006 року №296» від

Зокрема, серед «поновлених у правах» Головдержслужба, Держзідприємництво, Держекспортконтроль, Держкомтелерадіо, Вищий господарський суд України, Вищий адміністративний суд України, Держкомстат, Укравтодор, Держфінмоніторинг, Вища Рада юстиції, Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, ВАК, Держкомархів, НКАУ, Рада національної безпеки і оборони України, Рахункова палата, Академія медичних наук, Академія мистецтв, Академія педагогічних наук, Українська академія аграрних наук, Академія правових наук, Держкомнацміграції, Державний департамент з питань виконання покарань, Управління державної охорони. Ревізія Урядом В.Януковича рішення попереднього Уряду про зменшення кількості головних розпорядників бюджетних коштів заслуговує негативної оцінки. Таким чином погіршується політична та юридична відповідальність Уряду за використання державних коштів та реалізацію державних програм, адже частина таких коштів проходить повз членів Кабміну.

Далі Уряд В.Януковича продовжив започатковану ним тенденцію і вніс ще кілька змін, якими збільшував кількість головних розпорядників бюджетних коштів²³⁰.

Заміна положень про окремі міністерства та центральні органи виконавчої влади України, затверджених указами Президента України, на відповідні положення, затверджені постановами Кабінету Міністрів України²³¹

17 серпня 2006 року № 469-р.

²³⁰ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про внесення змін у додаток 1 до розпорядження Кабінету Міністрів України від 31 травня 2006 року №296» від 26 жовтня.2006 року № 529-р, № 611-р від 12 грудня 2006 року.

²³¹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство аграрної політики України» від 1 листопада 2006 року № 1541; Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство охорони навколишнього природного середовища України» від 2 листопада 2006 року № 1524; Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство вугільної промисловості України» від 2 листопада 2006 року № 1527; Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство промислової політики України» від 2 листопада 2006 року № 1538; Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської

З 1 листопада 2006 року розпочався процес заміни положень про окремі міністерства та інші центральні органи виконавчої влади України, затверджених Указами Президента України, на відповідні положення, затверджені Постановами Кабінету Міністрів України. Даний факт можна розглядати як результат внесення змін до Конституції України та обумовлений положенням норми п.9-1 ст. 116 Конституції України, яка закріпила за Кабінетом Міністрів України повноваження щодо утворення, реорганізації та ліквідації міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

Заслугує аналізу структура, зміст та характер положень про центральні органи виконавчої влади України, затверджених постановами Кабінету Міністрів України. Зокрема, Положення про центральні органи виконавчої влади України, затверджені Постановами Кабінету Міністрів України, містять в собі наступні типові елементи:

1) визначення органу центральним органом виконавчої влади України;

катастрофи» від 2 листопада 2006 року № 1539; Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство палива та енергетики України» від 2 листопада 2006 року № 1540; Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство охорони здоров'я України» від 2 листопада 2006 року № 1542; Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство праці та соціальної політики України» від 2 листопада 2006 року № 1543; Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту» від 8 листопада 2006 року № 1573; Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство культури і туризму України» від 8 листопада 2006 року № 1566; Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України» від 14 листопада 2006 року № 1577; Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державний комітет з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду» від 23 листопада 2006 року № 1640; Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Національне космічне агентство України» від 13 грудня 2006 року № 1722; Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України» від 13 грудня 2006 року № 1725; Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України» від 19 грудня 2006 року № 1757; Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державний комітет ядерного регулювання України» від 27 грудня 2006 року № 1830; Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України» від 27 грудня 2006 року № 1837.

2) визначення кола актів, якими керується у своїй діяльності центральний орган виконавчої влади;

3) завдання центрального органу виконавчої влади України;

4) функції і повноваження центрального органу виконавчої влади України;

5) права центрального органу виконавчої влади України;

6) територіальна структура центрального органу виконавчої влади України;

7) норми щодо взаємодії центрального органу виконавчої влади України з іншими суб'єктами;

8) норми щодо повноважності видання актів;

9) порядок призначення та звільнення керівника центрального органу виконавчої влади;

10) функції і повноваження керівника центрального органу виконавчої влади;

11) порядок призначення та звільнення заступників керівника центрального органу виконавчої влади;

12) норми про колегію та наукову раду;

13) норми щодо формування структури центрального апарату центрального органу виконавчої влади України, визначення граничної чисельності працівників, штатного розпису та кошторису;

14) норми щодо ознак центрального органу виконавчої влади України як юридичної особи.

Отже, підхід до формування структури, змісту та характеру положень про центральні органи виконавчої влади, затверджених постановами Кабінету Міністрів України, можна назвати традиційним і таким, що відповідає логіці Загального положення про міністерство, центральний орган державної виконавчої влади України, затвердженого ще Указом Президента України від 12.03.1996р., № 179/96. На наш погляд, недоліком такого підходу є наголос на статичну складову діяльності центрального органу виконавчої влади, без урахування при цьому її динамічної складової. Зокрема, має місце факт уникнення формування в положенні: *місії органу* як політично обумовленого, основного напрямку діяльності центрального органу виконавчої влади; переліку конкретних цілей (завдань), які повинен досягти центральний орган виконавчої вла-

ди України через визначений час. Доцільним також було б визначення конкретних нормативно-правових актів, за виконання яких несе відповідальність той чи інший центральний орган виконавчої влади. Відсутність же даних категорій в положенні унеможлиблює визначення ступеня відповідальності центрального органу виконавчої влади за рівень якості та ефективності забезпечення державної політики у закріпленій за ним сфері.

Не виправданим є традиційне змішування в нормах положень про центральні органи виконавчої влади як функцій так і повноважень центрального органу виконавчої влади, внаслідок чого в перелік функцій включаються повноваження (видання дозволів, проведення правової експертизи та ін.), які, відповідно до чинної Конституції України, повинні бути врегульовані виключно законом.

Не витримує критики такий типовий елемент положень про центральні органи виконавчої влади, як «права центрального органу виконавчої влади». Вважаємо, що прав органу державної влади, як нормативної категорії, не може бути, це лише наукова, доктринальна категорія. В органу державної влади можуть бути лише повноваження, як одночасно і право, і обов'язок (право-обов'язок). Спроба ввести в Положення про орган «права» є лише способом нормативного визначення у Положенні про центральний орган виконавчої влади повноважень органу, що відповідно до Конституції України можуть визначатися лише законом.

Процес заміни положень про окремі міністерства та центральні органи виконавчої влади України, затверджених Указами Президента України, на відповідні положення, затверджені Постановами Кабінету Міністрів України, певною мірою сприяє реалізації статусу Кабінету Міністрів України як вищого органу в системі органів виконавчої влади України.

Але, на жаль, вищезазначений процес проходив без належної законодавчої бази, на основі застарілих нормативно-правових актів та підходів. Як наслідок, продовжується хибна практика регулювання нормами Положень про центральні органи виконавчої влади, тепер вже затверджених Постановами Кабінету Міністрів України, повноважень, організації та порядку діяльності централь-

них органів виконавчої влади України. А це очевидно суперечить нормам п. 12 ст. 92 та частини 2 ст. 120 Конституції України.

З іншого боку, Положення не можуть не містити норми, які б не були пов'язані з повноваженнями та не сприяли б їх належній реалізації. Дана задача може бути вирішена різними способами:

1) у Законі України, присвяченому центральним органам виконавчої влади, необхідно чітко передбачити перелік їх типових повноважень, тобто сукупність заходів можливої та належної дії органу державної влади, в результаті якої наступають юридично значимі наслідки (наприклад: видання дозволу, ліцензії; внесення подання щодо призначення або зняття з посади; призначення та зняття з посади; внесення проекту рішення, внесення пропозицій щодо прийняття рішення та ін.). У Положеннях про центральний орган виконавчої влади слід визначити спеціальні сфери суспільних відносин, для розвитку і управління якими центральний орган виконавчої влади буде реалізовувати передбачені в законі типові повноваження. В цьому контексті раціональним кроком може служити розміщення в Положенні статті, в якій би зазначалося, що центральний орган виконавчої влади реалізує повноваження, передбачені в наступних законах України, із відповідним їх перерахуванням. Таким чином, окрім приведення у відповідність до Конституції, встановлювався б перелік законів, за реалізацію яких несе відповідальність центральний орган виконавчої влади;

2) повноваження органу виконавчої влади у певній сфері можуть (повинні) встановлюватись у кожному конкретному законі, який регулює відповідні питання (наприклад, у законі про архітектурно-будівельну діяльність мають визначатися і повноваження міністерства (члена Уряду), відповідального за відповідні питання, і повноваження інспекції (інспекцій), яка повинна функціонувати у цій сфері). Таким чином, у Положенні можна лише продублювати для зручності користувачів документом повноваження, які вже записані в законі, або знову зробити відсилання на закон;

3) статус та повноваження кожного органу прямо фіксуються у законі про цей орган. Але цей шлях видається найменш реальним, оскільки передбачає фактично втручання у сферу відповідальності Уряду, адже обмежує можливості Кабінету Міністрів України

здійснювати установчі (структурно-організаційні) зміни в системі органів виконавчої влади.

Дещо простішою видається проблема регулювання організації та порядку діяльності кожного конкретного центрального органу виконавчої влади. Обов'язковим, і очевидно не надто проблематичним, є законодавче регулювання типового (загального) підходу до організації та порядку діяльності центрального органу виконавчої влади. Відповідно, у Положенні про конкретний орган можуть визначатися лише номінальні деталі його організації та порядку діяльності.

Важливим складовим елементом Положення про центральний орган виконавчої влади варто визнати норми і щодо його системи. Тобто, у Положенні про міністерство доцільно було б визначати перелік урядових органів («виконавчих агенцій»), які входять у його систему, а також установ та організацій, які перебувають у сфері його відповідальності. Такий підхід повинен зробити урядову машину значно прозорішою і сприяти її оптимізації.

2.4. МІСЦЕВІ ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Місцеві державні адміністрації: основні проблеми формування, компетенції та відповідальності

Функціонування місцевих державних адміністрацій у період 2005-2006 років умовно слід розділити на два етапи: до і після формування Кабінету Міністрів України В.Януковича у серпні 2006 року.

Визначальним чинником статусу місцевої державної адміністрації є те, що це одноособовий органи державної влади, для якого, крім власне функцій і повноважень, надзвичайно важливим є статус його керівника. Однак, саме в основі нормативно-правового регулювання статусу голів місцевих державних адміністрацій досі лежить створена у чинному законодавстві України доктринальна колізія, згідно якої, з одного боку, голови місцевих державних адміністрацій характеризуються статусом державних службовців (відповідно до пункту 7 частини першої та пункту 2 частини другої статті 9, статті 48 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року), з іншого - передбачений статтею 118

Конституції України порядок їх призначення, відповідальності та звільнення (особливо, примусова відставка на основі рішення місцевої ради про недовіру) не відповідає даному статусу і носить політичний характер. Остання обставина, фактично, обумовила існування потенційного конфлікту між різними елементами конституційної системи стримувань і противаг – між Президентом України та Кабінетом Міністрів України, між Президентом України та місцевими радами з приводу впливу на голів місцевих державних адміністрацій.

До серпня 2006 року в умовах існування «однокольорових» з главою держави урядів зазначений конфлікт не виникав. Внесення подання Кабінетом Міністрів України Президентові України щодо призначення чи звільнення з посади голів місцевої державної адміністрації тривалий час було суто номінальним повноваженням, також завдяки тому факту, що в умовах попереднього конституційно-правового регулювання доля Кабінету Міністрів України істотно залежала від позиції Президента України (останній міг одноосібним рішенням відправити уряд у відставку). Таким чином, кадрові повноваження щодо місцевих державних адміністрацій фактично автономно вирішувалися Президентом України. Звичайно, політичні сили впливали на реалізацію цих повноважень, але не в силу статусу Кабінету Міністрів, а через індивідуальні політичні домовленості.

У лютому 2005 року Президент України В.Ющенко призначав голів обласних державних адміністрацій (ОДА) в один день із формуванням Уряду, що було явним порушенням встановленого Конституцією України порядку призначення голів місцевих державних адміністрацій, адже Уряд на той момент ще не мав можливості належним чином реалізувати своє повноваження та підготувати відповідні подання на призначення.

Натомість процес призначення голів районних державних адміністрацій (РДА) після приходу до влади В.Ющенка тривав багато місяців. Але і тут головним критерієм була партійно-політична відданість.

Проте, ще до призначення Уряду В.Януковича конфліктність статусу посади голови МДА проявила себе. Зокрема, юридично не

бездоганне звільнення з посади голови Київської обласної державної адміністрації Є.Жовтяка²³² породило суспільно-значиму справу, про наслідки якої буде зазначено нижче.

На першому етапі аналізованого періоду спостерігалася тенденція спрямованості як Президента України так і Кабінету Міністрів України на впорядкування структур місцевих державних адміністрацій, примірний перелік яких був передбачений Постановою Кабінету Міністрів України «Про упорядкування структури місцевих державних адміністрацій» від 18 травня 2000 року №821²³³. Указом Президента²³⁴, а потім Постановою Кабінету Міністрів України²³⁵, було затверджено нову типову структуру управлінь, відділів та інших структурних підрозділів обласної, Севастопольської міської, районної, районної у місті Севастополі державних адміністрацій.

Серед ключових змін цього періоду можна назвати ліквідацію в структурі обласної державної адміністрації Управління вугільної промисловості, Управління капітального будівництва, Управління у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи (у Волинській, Житомирській, Київській, Рівненській та Чернігівській областях), Управління з питань державних корпоративних прав, Управління зовнішніх зносин та зовнішньоекономічної діяльності²³⁶, Управління з енергозбереження, Відділу у справах національностей, Відділу у справах релігій.

Крім того, замість Головного управління промисловості, енергетики, транспорту та зв'язку (у Дніпропетровській, Донецькій, Запорізькій, Харківській, Луганській областях) було передбачено як типове у всіх обласних державних адміністраціях Головне управління промисловості та розвитку інфраструктури. Також було передбачено утворення Управління з питань надзвичайних ситуа-

²³² Указ Президента України «Про звільнення Є.Жовтяка з посади голови Київської обласної державної адміністрації» від 24 травня 2006 року №434.

²³³ Втратила чинність.

²³⁴ Указ Президента України «Про вдосконалення структури місцевих державних адміністрацій» від 3 квітня 2005 року №593.

²³⁵ Постанова Кабінету Міністрів України «Про структуру місцевих державних адміністрацій» від 11 травня 2005 року № 328.

²³⁶ Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» від 7 грудня 2005 року № 1178.

цій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи. Низку інших структурних підрозділів було об'єднано (наприклад, замість двох підрозділів - Управління культури і Управління (відділу) з питань туризму і курортів – передбачено утворення Управління культури і туризму) або перейменовано (наприклад, з «Управління у справах преси та інформації» на «Управління інформації та зв'язків з громадськістю»), або передбачено можливість диференційованого вибору виду (типу) структурного підрозділу (управління, відділу, сектору) для виконання відповідних функцій.

Здебільшого аналогічні зміни відбулися і в районних державних адміністраціях.

Цими актами, з одного боку, упорядковувалась існуюча структура місцевих державних адміністрацій, з іншого боку, до неї вносилися зміни у зв'язку з трансформацією центральних органів виконавчої влади. Зокрема, на місцях були ліквідовані управління зовнішніх зносин та зовнішньоекономічної діяльності²³⁷, створені Інспекція державного технічного нагляду та Інспекція якості та формування ресурсів сільськогосподарської продукції²³⁸. Місцеві державні адміністрації як набували так і втрачали повноваження. Зокрема, місцеві державні адміністрації були позбавлені повноважень в сфері державного контролю за використанням і охороною земель²³⁹ у зв'язку з передачею цих повноважень відповідній інспекції. А після вступу в силу нового законодавства щодо державної реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності в структурі державних адміністрацій були введені посади адміністраторів із відповідними повноваженнями²⁴⁰.

²³⁷ Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» від 7 грудня 2005 року № 1178.

²³⁸ Постанова Кабінету Міністрів України «Про доповнення додатків до постанови Кабінету Міністрів України» від 11 травня 2005 року № 328.

²³⁹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до типових положень про територіальні органи земельних ресурсів» від 12 квітня 2006 року № 494.

²⁴⁰ Наказ Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва «Про затвердження Типового положення про адміністратора та порядок його взаємодії з місцевими дозвільними органами, суб'єктами господарювання та територіальним органом спеціально уповноваженого органу з питань дозвільної системи у сфері господарської діяльності» від 5 грудня 2005 № 116.

Отже, зміни у типовій структурі місцевої державної адміністрації були обумовлені двома наступними факторами:

- намаганням оптимізувати державне управління на місцевому рівні;

- трансформацією системи центральних органів виконавчої влади, у прямих субординаційних відносинах з якими перебувають місцеві державні адміністрації та їх підрозділи.

Очевидними результатами зміни типової структури місцевих державних адміністрацій виступили:

- укрупнення структурних підрозділів як апарату так і самої місцевої державної адміністрації, що продиктовано намаганням гармонізувати типову структуру місцевої державної адміністрації зі структурою Кабінету Міністрів України;

- ліквідація індивідуальних (диференційованих) підходів до структури обласних державних адміністрацій окремих областей;

- запровадження можливості використання секторального принципу в організації роботи місцевих державних адміністрацій, і відповідно вибору – створення окремого відділу, управління місцевої державної адміністрації або запровадження лише сектора, в залежності від потреб державного управління на окремій території.

Окреслену тенденцію спрямованості Президента України та Кабінету Міністрів України на впорядкування структур місцевих державних адміністрацій слід оцінити позитивно, як таку що через упорядкування структури і адекватний розподіл завдань між її елементами сприяє підвищенню ефективності функціонування місцевих державних адміністрацій.

Одночасно зауважимо про спірність абсолютизації прив'язки структури місцевої державної адміністрації до структури (складу) Кабінету Міністрів України та перманентні зміни на цій підставі. На наш погляд, стабільність секторів державної політики (управління) сприяла б ефективнішій реалізації державної політики.

Після парламентських та місцевих виборів 2006 року, а також набуття повноважень Кабінетом Міністрів В.Януковича, функціонування інституту місцевих державних адміністрацій зазнало суттєвих змін.

В умовах політичного протистояння нового Кабінету Міністрів (Прем'єр-міністра) Президентіві України за повноту влади закладений законодавством потенційний конфлікт між главою держави та Кабінетом Міністрів України, між Президентом України та місцевими радами з приводу впливу на голів місцевих державних адміністрацій став реальністю. Першим свідченням цього стало компетенційне протистояння у питанні звільнення з посад п'ятох голів обласних державних адміністрацій (восени 2006 року), ініційоване Урядом В.Януковича, та висловлення декількома місцевими радами недовіри головам місцевих державних адміністрацій, як простою більшістю так і двома третинами свого складу. Але жодного указу для задоволення ініціатив Кабінету Міністрів України та місцевих рад Президент України не видав. Прогнозованою дією Кабінету Міністрів України в такому контексті стало внесення до Конституційного Суду України 09 жовтня 2006 року конституційного подання про офіційне тлумачення частин четвертої, дев'ятої та десятої статті 118 Конституції України щодо порядку призначення на посаду та звільнення з посади голів місцевих державних адміністрацій (наразі рішення Конституційним Судом України не прийнято) та фактичне блокування діяльності Президента України в частині призначення та звільнення голів місцевих державних адміністрацій шляхом невнесення Урядом відповідних подань, або внесення неприйнятних для глави держави кандидатур.

Вищезазначене протистояння розгорнулось і на фронті видання нормативно-правових актів, якими сторони намагались легітимізувати свій вплив на голів місцевих державних адміністрацій, оскільки і стаття 118 Конституції України, і Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року №586-XIV залишають певні можливості довільного тлумачення процедури призначення, відповідальності та звільнення голів місцевих державних адміністрацій.

Президент України, ще до моменту призначення Уряду В.Януковича, видав Указ, згідно якого розгляд кандидатур для призначення на посади голів місцевих державних адміністрацій Кабінетом Міністрів України відбувається після внесення і попереднього розгляду даних кандидатур у Секретаріаті Президента

України²⁴¹. Проте, це не передбачено ні нормами статті 118 Конституції України, ні нормами статті 8 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», які безпосередньо регулюють порядок призначення голів місцевих державних адміністрацій. До того ж вищезазначений Указ Президента можна назвати і непослідовним, оскільки відповідно до Порядку підготовки пропозицій та попереднього розгляду кандидатур для призначення та звільнення з посад керівників місцевих державних адміністрацій, затвердженого даним Указом, пропозиції Урядові щодо призначення голови місцевої державної адміністрації надає Секретаріат Президента України, до того ж фактично довільно. А пропозиції Уряду про звільнення з посади голови місцевої державної адміністрації, відповідно до зазначеного Порядку, повинні бути обґрунтованими.

Не маючи змоги призначати голів місцевих державних адміністрацій без відповідних подань Кабінету Міністрів України, Президент України також власним Указом визначив *Порядок призначення тимчасово виконуючого обов'язки голови місцевої державної адміністрації*²⁴² та почав призначати згідно даного Порядку «тимчасово виконуючих обов'язки голови місцевої ради»²⁴³. На наш погляд, зазначений Порядок слід визнати таким, що не в повній мірі відповідає нормі частини третьої статті 39 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», та таким, що необґрунтовано розширює компетенцію Президента України, а отже суперечить Конституції України.

Норма частини третьої статті 39 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» встановлює, що «у разі відсутності голови місцевої державної адміністрації його функції і повноваження ви-

²⁴¹ Указ Президента України «Про підготовку пропозицій та попередній розгляд кандидатур для призначення та звільнення з посад керівників місцевих державних адміністрацій» від 4 серпня 2006 року № 675.

²⁴² Указ Президента України «Про тимчасове виконання обов'язків голів місцевих державних адміністрацій» від 29 грудня 2006 року №1164/2006.

²⁴³ Див., наприклад, Розпорядження Президента України «Про тимчасове виконання обов'язків голови Новомиргородської районної державної адміністрації Кіровоградської області» від 01 лютого 2007 року №20/2007 – рп.; Розпорядження Президента України «Про тимчасове виконання обов'язків голови Устинівської районної державної адміністрації Кіровоградської області» від 01 лютого 2007 року №21/2007 тощо.

конує перший заступник голови, а у разі відсутності останнього – один із заступників голови місцевої державної адміністрації». Тим самим, на законодавчому рівні, передбачено порядок набуття статусу тимчасово виконуючого обов'язки голови місцевої державної адміністрації одним з заступників голови місцевої державної адміністрації із дотриманням закріпленого у нормі частини четвертої статті 118 Конституції принципу взаємної участі Президента України та Кабінету Міністрів України у процесі заповнення вакансії посади голови місцевої державної адміністрації. Тому, з одного боку, недоречним є дублювання процедури призначення голови місцевої державної адміністрації під час призначення «тимчасово виконуючого обов'язки голови місцевої державної адміністрації». З іншого боку, на нашу думку, питання призначення тимчасово виконуючого обов'язки голови місцевої державної адміністрації повинно вирішуватись автоматично, без додаткової участі Президента України та Кабінету Міністрів України, відповідно до процедури, передбаченої у Законі України «Про місцеві державні адміністрації».

Щоправда, є очевидним неповний і не до кінця розроблений характер норми статті 39 Закону України «Про місцеві державні адміністрації». Зокрема, дана норма не врахувала можливість настання обставин, коли всі заступники голови місцевої державної адміністрації не можуть виконувати свої обов'язки, наприклад, внаслідок виникнення фактів, які є обставинами припинення державної служби, передбаченими у статті 30 Закону України «Про державну службу», або з інших підстав. В такому разі, вважаємо, що у зв'язку із настанням надзвичайних обставин Президент України може призначити тимчасово виконуючим обов'язки голови місцевої державної адміністрації, відповідно до пункту 1 Указу Президента України «Про тимчасове виконання обов'язків голів місцевих державних адміністрацій» від 29 грудня 2006 року, №1164/2006, іншу особу. Але дана проблема потребує законодавчого вирішення, оскільки стосується організації діяльності органів виконавчої влади. При цьому, Президент України уповноважений призначити тимчасово виконуючим обов'язків голови місцевої державної адміністрації іншу особу лише у випадку, коли у штаті

місцевої державної адміністрації є вакантними посади першого заступника та всіх інших заступників голови місцевої державної адміністрації, і при цьому або відсутнє подання Кабінету Міністрів України, або Президент України обґрунтовано не може прийняти позитивне рішення відносно внесеного подання.

До того ж, на нашу думку, під час призначення тимчасово виконуючим обов'язки голови місцевої державної адміністрації іншої особи Президент України повинен видавати відповідний акт із врахуванням наступних вимог Конституції та чинного законодавства:

1) зважаючи на вимоги норм пункту 7 частини першої та пункту 2 частини другої статті 9, статті 48 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», *інша особа*, яка призначається тимчасово виконуючим обов'язки голови місцевої державної адміністрації, *обов'язково повинна мати статус державного службовця*;

2) відповідно до передбаченого у нормі частини четвертої статті 118 Конституції принципу, кандидатура особи, яка призначається тимчасово виконуючим обов'язки голови місцевої державної адміністрації *повинна бути призначена за поданням Кабінету Міністрів України*.

В умовах відсутності чіткого нормативно-правового регулювання даної процедури у Президента України фактично залишається можливість обрати один з наступних варіантів:

- призначити у якості тимчасово виконуючого обов'язки голови місцевої державної адміністрації одного з заступників голови іншої місцевої державної адміністрації того ж рівня, що відповідно до норм частин другої, третьої, четвертої статті 10 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» буде означати узгодження такого рішення з Кабінетом Міністрів України;

- призначити у якості тимчасово виконуючого обов'язки голови місцевої державної адміністрації, відповідно до норми статті 28 Закону України «Про державну службу» та норми пункту 2-1 Положення «Про формування кадрового резерву для державної служби», затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2001 року, №199, державного службовця з Кадрового резерву на посади державних службовців першої-третьої категорії,

який формується на конкурсних засадах, що визначаються Кабінетом Міністрів України.

Отже, норма пункту 1 Указу Президента України «Про тимчасове виконання обов'язків голів місцевих державних адміністрацій» може діяти лише до моменту, поки не будуть законодавчо врегульовані процедури автоматичного набуття статусу тимчасово виконуючого обов'язки голови місцевої державної адміністрації у зв'язку із настанням надзвичайних обставин. Положення норми частини третьої статті 39 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» варто деталізувати і надати йому більш конкретного характеру, зокрема, визначити критерій (критерії) черговості щодо автоматичного набуття статусу тимчасово виконуючого обов'язки голови місцевої державної адміністрації серед його заступників у випадку, коли тимчасово виконуючим обов'язки голови місцевої державної адміністрації не може стати перший заступник голови місцевої державної адміністрації. Зокрема, до уваги можуть братися наступні критерії: ранг, стаж державної служби, вік тощо. Додатково доцільно урегулювати питання виконання обов'язків (тимчасового заміщення) голови місцевої державної адміністрації у разі вакантності посад першого заступника і всіх інших заступників голови місцевої державної адміністрації.

Загалом аналізуючи даний акт глави держави маємо зробити висновок, що таким чином створено механізм, який дозволяє ігнорувати позицію чинного Уряду щодо призначення керівника місцевої державної адміністрації. Намагання Президента України врегулювати питання, які потребують законодавчого закріплення, своїми указами та в односторонньому порядку розширити свою компетенцію заслуговують негативної оцінки.

З іншого боку, у нормі частини 2 статті 25 пролобійованого Урядом В.Януковича Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 21 грудня 2006 року передбачається погодження із Кабінетом Міністрів України кандидатур заступників голів місцевих державних адміністрацій, які здійснюють свої повноваження у сферах, що належать до відання Кабінету Міністрів України. Тобто, фактично, мова йде про узгодження з Урядом кандидатур за-

ступників голів *всіх* місцевих державних адміністрацій. Очевидно, це можна вважати відповіддю Уряду на спроби глави держави «обходити» Кабінет Міністрів при призначенні очільників місцевих державних адміністрацій.

Також Уряд В.Януковича спробував створити додатковий механізм впливу на місцеві державні адміністрації через запровадження посад керівників апаратів місцевих державних адміністрацій – заступників голів місцевих державних адміністрацій²⁴⁴. Але ці спроби, на наш погляд, є невиправданими, оскільки ще більше підштовхують Україну до моделі, за якої посади голів місцевих державних адміністрацій будуть «політичними».

Як і у випадку з Президентом України, намагання Кабінету Міністрів України шляхом прийняття постанов та іншим чином розширити свою компетенцію в питаннях формування складу, структури та відповідальності місцевих державних адміністрацій з метою реалізації партійно-політичних інтересів слід оцінювати негативно.

Отже, розвиток інституту місцевих державних адміністрацій, починаючи з серпня 2006 року, характеризувався гострим компетенційним протистоянням Президента України та Кабінету Міністрів (Прем'єр-міністра) України, суто політичний характер якого очевидний, і який має мало спільного з практичними проблемами належного урядування.

Дане протистояння також наглядно демонструє негативні наслідки політичних компромісів, що руйнують цілісність виконавчої влади (коли місцеві державні адміністрації виявилися недостатньо керованими з боку Уряду), а також власне хибність моделі організації місцевої виконавчої влади. Насамперед, йдеться про відсутність чіткої визначеності у статусі голів місцевих державних адміністрацій – зокрема, неможливість однозначної ідентифікації приналежності їх посад до «політичних» чи «державно-службових».

На наш погляд, фактично закріплені політичні важелі впли-

²⁴⁴ Постанова Кабінету Міністрів України «Про введення посади заступника голови – керівника апарату обласної, Київської та Севастопольської міської державної адміністрації та віднесення її до третьої категорії посад державних службовців» від 29 грудня 2006 року №1853.

ву (конституційний порядок призначення і звільнення, та порядок відповідальності перед місцевою радою) на державних службовців, які повинні призначатись, реалізовувати повноваження та звільнятись відповідно до своїх професійних якостей, а не з політичних мотивів. Дана ситуація цілком реально обумовлює потенційну загрозу загострення політичної боротьби та паралічу виконавчої влади на місцях.

Тому ми переконані, що у перспективі в Україні доцільно надати керівникам місцевих державних адміністрацій статус державних службовців та ліквідувати будь-які впливи на них, що знаходяться поза рамками законодавства про державну службу. Відповідно, слід змінити підходи до процедури призначення, відповідальності та звільнення голів місцевих державних адміністрацій. Призначення на посади голів місцевих державних адміністрацій професійних політично-нейтральних державних службовців на конкурсній основі, згідно чітко встановленої законом України процедури, дозволить зробити присутність держави на обласному рівні менш заполітизованою, а діяльність місцевих державних адміністрацій більш професійною та ефективною. Політично нейтральні державні службовці, надійно захищені законодавством про державну службу, виступлять найбільш ефективним захистом від узурпації державної влади в Україні, а тому деполітизація посад голів місцевих державних адміністрацій буде в повній мірі відповідати довгостроковим національним інтересам України.

Інституційно місцеві державні адміністрації, як органи виконавчої влади, мають підпорядковуватись Кабінету Міністрів України та гармонійно вписуватись в єдину систему органів виконавчої влади України, що є необхідною передумовою її належного та ефективного функціонування. Щоправда, абсолютизація повноважень Кабінету Міністрів України щодо місцевих державних адміністрацій, прикладом якої є намагання Уряду контролювати процес призначення навіть заступників голів районних державних адміністрацій, є також неприйнятною.

При цьому варто зауважити, що безпосереднє реформування місцевих державних адміністрацій повинно відбуватись з одночасним збалансуванням повноважень глави держави та Уряду на

центральному рівні влади та в контексті проведення загальної адміністративної реформи.

Територіальні органи (підрозділи) органів виконавчої влади центрального рівня

Протягом аналізованого періоду і особливо в кінці 2006 року ряд міністерств та центральних органів виконавчої влади вживали заходів щодо унормування своїх територіальних органів (підрозділів), затвердивши відповідні положення власними наказами²⁴⁵.

Створення управлінь у справах захисту прав споживачів в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі як територіальних органів в системі Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики можна визнати більш-менш доречним і коректним, хоча й цей підрозділ міг би знаходитися в структурі місцевих державних адміністрацій. Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом²⁴⁶ і, на нашу думку, в перспективі повинен бути перетворений в урядовий орган²⁴⁷. І саме територіальні органи (підрозділи) урядових органів мають стати основним видом органів виконавчої влади на місцевому рівні й здійснювати поточне адміністрування.

Одночасно, достатньо суперечливим слід визнати Положення про Головне управління (управління) МНС України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, затвердженого Наказом МНС від 24 жовтня 2006 року. В першу чергу увагу привертає невідповідність даного Положення Постанові Ка-

²⁴⁵ Див., наприклад, Наказ Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики «Про затвердження Положення про головні управління (управління) у справах захисту прав споживачів в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі» від 28 листопада 2006 року № 332. Наказ Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи «Про затвердження положення про Головне управління (управління) МНС України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі» від 24 жовтня 2006 року № 686.

²⁴⁶ Указ Президента України «Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади» від 15 грудня 1999 року, № 1573/99

²⁴⁷ Ефективна публічна адміністрація (довідник для міністрів) // Авторіупорядники: І. Коліушко, В. Тимошук. – К., 2006. – С.17.

бінету Міністрів України «Про структуру місцевих державних адміністрацій» від 11 травня 2005 року № 328, згідно якої Управління з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи є структурним підрозділом обласної державної адміністрації, що не відображено в Положенні. Більше того, в Положенні абсолютно проігнороване регулювання взаємовідносин обласного управління МНС із обласною державною адміністрацією.

Норми Положення «Про Головне управління (управління) МНС України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі» можна розглядати як намагання вивести з підпорядкування місцевим державним адміністраціям (а значить, і Президенту України) територіальні органи (підрозділи) органів виконавчої влади центрального рівня. З позиції належного урядування та послідовного розвитку механізму держави очевидно є небажаність подібного, суто політичного впливу на формування системи територіальних органів (підрозділів) органів виконавчої влади центрального рівня.

Варто зауважити, що дані ініціативи відбулися в умовах відсутності як цілісного теоретичного розуміння, так і адекватного законодавчого регулювання статусу територіальних органів (підрозділів) органів виконавчої влади центрального рівня. Оскільки ініційований Президентом України проект Закону «Про Кабінет Міністрів України та центральні органи виконавчої влади»²⁴⁸, в якому пропонувалися відповідні алгоритми регулювання, не був взятий Парламентом за основу, питання законодавчого регулювання статусу територіальних органів (підрозділів) органів виконавчої влади центрального рівня залишається відкритим.

У західних країнах домінуючою тенденцією є створення територіальних органів (підрозділів) переважно в системі урядових органів (виконавчих агенцій). Міністерства, за виключенням окремих випадків, як правило в своїй системі територіальних органів (підрозділів) не мають. Щоправда, щодо МНС це зауваження вказує на іншу проблему, адже саме МНС по суті відповідає за своїми

²⁴⁸ Проект Закону України «Про Кабінет Міністрів України та центральні органи виконавчої влади» від 27 жовтня 2006 року, № 2325-1.

характеристиками вимогам не «міністерства», а саме «урядового органу».

Отже, розбудова територіальних органів (підрозділів) органів виконавчої влади центрального рівня протягом аналізованого періоду заслуговує неоднозначної оцінки, що зумовлено відсутністю як належного законодавства у цій сфері, так і належних теоретичних розробок.

2.5. АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНА РЕФОРМА, РЕФОРМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Протягом 2005-2006 років проведення чи, точніше, підготовка проведення в Україні адміністративно-територіальної реформи та органічно пов'язаної з нею реформи місцевого самоврядування залишалось стратегічним завданням усіх урядів, принаймні на рівні декларацій.

В Уряді Ю.Тимошенко проведення адміністративно-територіальної реформи та реформи місцевого самоврядування було інституційно забезпечено посадою Віце-прем'єр-міністра, яку обіймав Роман Безсмертний. На жаль, не маючи офіційно схваленої концепції, Р.Безсмертний одразу перейшов до етапу розробки та лобювання ключових законопроектів, необхідних для проведення реформи. Зокрема, під керівництвом Р.Безсмертного було напрацьовано законопроекти «Про територіальний устрій України», «Про місцеве самоврядування громади», «Про місцеве самоврядування району», «Про місцеве самоврядування області», «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації»²⁴⁹. На підтримку даних законодавчих ініціатив було проведено багато громадських обговорень, в тому числі в регіонах, та інших публічних заходів, присвячених адміністративно-територіальній реформі та реформі місцевого самоврядування.

При цьому в основі пропозицій Р.Безсмертного був так званий «польський» варіант реформи територіальної організації влади, що передбачав:

²⁴⁹ http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=15475685&cat_id=15475285

- укрупнення базового рівня місцевого самоврядування – громади. Зокрема, орієнтувалися на кількість мешканців у сільській громаді, не меншу 5 тисяч жителів (з певними винятками для малозаселених територій тощо);

- перетворення району на додатковий (субсидіарний) рівень місцевого самоврядування. Ці зміни включали ліквідацію районних державних адміністрацій;

- реформування обласного рівня влади, зокрема, запровадження виконавчих органів обласних рад.

Фактично, більшість змін, ініційованих Р.Безсмерним, були апробовані не тільки у Польщі, але й у багатьох інших країнах Центральної та Східної Європи. Спірним, на наш погляд, було лише питання одночасного реформування місцевого самоврядування та обласного рівня влади, адже це не лише ускладнило б розвиток місцевого самоврядування, але й погіршило б керованість державою та було б небезпечним з точки зору цілісності держави.

Проте, до реалізації цих ідей Уряд Ю.Тимошенко так і не дійшов. Тактичною помилкою слід вважати акцент на адміністративно-територіальну реформу без достатнього наголосу, що вона здійснюється для покращення якості публічних послуг через підвищення спроможності місцевого самоврядування. Крім того, для інформування громадськості необхідно було використовувати не лише поїздки регіонами, містами і селами, а професійну інформаційну кампанію з висвітленням причин необхідності реформи та її переваг.

Але ключова причина непроведення реформи місцевого самоврядування у першій половині 2005 року - це її непередготовленість. На час приходу до влади першого “помаранчевого” Уряду не було ні програми (концепції) реформи місцевого самоврядування, ні законопроектів для її реалізації. Відтак, початок 2005 року пішов на розробку документів та на дискусії. А в другій половині 2005 року шансів на проведення реформи вже не стало, оскільки Уряд не мав підтримки Парламенту, що оголтувся від «післяреволюційного переляку». Підготовка до парламентської виборчої кампанії 2006 року також суттєво ускладнила публічні дискусії навколо проблем адміністративно-територіальної реформи.

Неналежне ставлення Уряду до технології (механізму) реалізації адміністративно-територіальної реформи та реформи місцевого самоврядування заслуговує негативної оцінки, оскільки через недбалість політиків система адміністративно-територіального устрою України, запроваджена на початку 30-х років ХХ ст. в інтересах централізованого партійно-бюрократичного управління, зберігається і на сьогодні, у зв'язку з чим значна частина самоврядних територіальних одиниць позбавлена необхідних фінансових та економічних ресурсів для існування та розвитку.

Уряд Ю.Єханурова, сформований 22 вересня 2005 року, зважаючи на негативний досвід свого попередника, а також на відсутність передумов щодо можливості проведення у найближчій перспективі адміністративно-територіальної реформи та реформи місцевого самоврядування, активності у цій царині не проявляв. У листопаді 2005 року Р.Безсмертний взагалі залишив посаду Віце-прем'єр-міністра з адміністративної реформи.

Політика сформованого 4 серпня 2006 року Уряду В.Януковича у сфері реформи місцевого самоврядування характеризувалася безсистемністю та бездіяльністю, хоча публічних заяв і обіцянок було чимало. В Уряді навіть було призначено Віце-прем'єр-міністра з питань регіональної політики (В.Рибак), проте успіхів у цій царині протягом аналізованого періоду досягнуто не було. На наш погляд, Уряд В.Януковича повторив помилку Уряду Ю.Тимошенко, прийшовши до влади без підготовленої концепції реформування місцевого самоврядування. Віце-прем'єр-міністр з питань регіональної політики В.Рибак публічно визнавав, що в Уряді ще немає готової концепції реформи. Через відсутність також загальної Програми діяльності Кабінету Міністрів про бачення Урядом В.Януковича перспектив реформування місцевого самоврядування можна було судити насамперед з публічних заяв представників урядової коаліції.

На загал, з боку очільників урядової коаліції домінували заяви про необхідність посилення регіонів та регіональних влад. Представники урядової коаліції і особливо Голова Верховної Ради Ук-

раїни О.Мороз виступали активними лобістами законопроекту № 3207-1 «Про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування»²⁵⁰, яким фактично передбачається ліквідація районних державних адміністрацій, запровадження виконкомів обласних рад та обмеження функцій обласних державних адміністрацій, а також можливість добровільного об'єднання громад.

Наміри швидкого запровадження регіонального самоврядування (негайна ліквідація районних державних адміністрацій, запровадження виконкомів обласних рад, передання їм бюджетних повноважень тощо) могли (можуть) мати надзвичайно негативні наслідки для сучасної України.

По-перше, це загрожує розбалансуванням держави та сепаратистськими проявами, враховуючи кардинально відмінні політичні уподобання різних частин України.

По-друге, такий крок перешкоджатиме розвитку місцевого самоврядування та реальному наближенню публічних послуг до громадян. Адже, фактично, при нерозвиненому місцевому самоврядуванні у сільських районах районні та обласні влади перебиратимуть на себе відповідні повноваження та ресурси.

Законопроект перетворює місцеві державні адміністрації на бутафорію, не передбачаючи для них навіть функції нагляду за законністю діяльності органів місцевого самоврядування. Це не лише загрожує керованості держави (коли зміни одночасно відбуваються в центрі, регіонах та на місцях), але й власне місцевому самоврядуванню, адже регіони одразу намагатимуться утримати свої повноваження, а то й перетягти від місцевого самоврядування. Тому необхідно щонайменше 3-5 років для зміцнення місцевого самоврядування (після створення умов для його нормального функціонування) і лише тоді можна переходити до запровадження регіонального самоврядування.

У разі, якщо урядовій коаліції вдасться прийняти зміни до Конституції (проект № 0900), то держава може потрапити у скрутне становище, коли багато областей будуть невідконтрольні центральному уряду, а місцеве самоврядування взагалі буде приречене на утискання регіональною владою.

²⁵⁰ Новий номер реєстрації у Верховній Раді України V скликання - 0900.

Ідея законопроекту про «добровільне» об'єднання громад є утопічною і не дозволить створити спроможне місцеве самоврядування. Як показує практика країн Центральної і Східної Європи, лише централізоване (Урядом) проведення реформи дозволяє забезпечити її невідворотність на усій території держави та гарантувати належну номенклатуру публічних послуг.

Отже, доводиться лише сподіватися, що політичні сили тверезо оцінять позитиви і загрози законопроекту № 0900 для національних інтересів. В ідеалі ж спочатку необхідно ухвалити цілісну концепцію реформування місцевого самоврядування і лише потім, в межах необхідного, зачіпати Основний Закон.

Лобювання кулуарно підготовленого законопроекту без залучення представників наукової, професійної та суспільно активної громадськості заслуговує на негативну оцінку та пояснює якість та ступінь виваженості даного законопроекту.

2. 6. РЕФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

Потребу реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування визнають практично одностайно усі фахівці з питань публічної служби та багато політиків. До такого висновку прийшов і Президент України В.Ющенко, який у передвиборній кампанії обіцяв «скоротити армію чиновників», але згодом очевидно зрозумів, що проблема криється не у кількості чиновників, а в якості чиновницького корпусу.

Проте, початок 2005 року характеризувався масовими звільненнями чиновників, особливо вищої ланки. За деякими оцінками називалося до двадцяти тисяч звільнених з державної служби після обрання Президентом України В.Ющенка. І цей факт вказує на серйозні проблеми інституту державної служби в Україні. Якщо йдеться про службовців, які порушували закон, в тому числі причетні до фальсифікацій на президентських виборах 2004 року, то такі звільнення можна було б виправдати. Але ця статистика не збігається зі статистикою доведених до суду кримінальних справ щодо порушення виборчого законодавства, а звільнення зі служби не повинні перетворюватися в нові порушення закону. За загальним правилом державні службовці мають бути захищені від політичних впливів, а

кількість політичних призначень (і, відповідно, звільнень) повинна бути мінімальною і в жодному випадку не може сягати вищезазначеної цифри.

Так само відомо, що багато нових призначень у той період (щоправда, як і раніше) здійснювалось не на основі професійних якостей, а за критеріями особистої відданості та політичними симпатіями. Все це, а також якість роботи органів державної влади, змусило вчергове звернути увагу на необхідність реформування державної служби на рівні політичного документа - Концепції розвитку законодавства про державну службу в Україні (у новій редакції)²⁵¹. Проте, на наш погляд, нова редакція, а насправді – деякі уточнюючі зміни - були необхідними лише для більш прихильного сприйняття помаранчевою владою даного документа²⁵².

Реальні ж спроби реформування державної служби можна проаналізувати насамперед на потугах розробити нову редакцію Закону України «Про державну службу».

Зокрема, протягом 2005-2006 років під егідою Головного управління державної служби України проводилась робота з підготовки нової редакції проекту Закону України «Про державну службу». Напрацьований проект (для оцінки взято текст, розміщений на сайті Головдержслужби, станом на 4 липня 2006 року) має як позитивні сторони, так і недоліки²⁵³.

Серед позитивів варто виділити, *по-перше*, спробу відмежувати публічно-правові відносини державної служби від трудових правовідносин. Зокрема, у законопроекті чітко зазначено, що «на державних службовців не поширюється Кодекс законів про працю України». Отже, відносини державної служби повинні повністю регулюватися цим спеціальним Законом, і належатимуть до сфери публічного права.

По-друге, проводиться чітке розмежування типів посад в орга-

²⁵¹ Указ Президента України «Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні» від 20 лютого 2006 № 140.

²⁵² Перша редакція була затверджена Указом Президента України (Л.Кучми) «Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні» від 5 січня 2005 №1.

²⁵³ Див. Тимошук В., Фігель М. Яким буде новий Закон України «Про державну службу»? // Юридичний вісник України. – 2006. - №43. – С. 6.

нах державної влади. Зокрема, з посад державної служби виключено: а) *«державні політичні посади»*, до яких в органах виконавчої влади віднесено посади членів Кабінету Міністрів та заступників міністрів; б) *«працівників патронатних служб»* - тобто посади працівників, які самостійно добираються політичними діячами в їх патронатні служби (політичні кабінети) і приймаються без конкурсного відбору на час перебування політичного діяча на посаді; в) *«працівників органів державної влади, що виконують допоміжні та обслуговуючі функції»*. Такі працівники також не є державними службовцями, їх правовий статус регулюватиметься трудовим законодавством. До останніх, зокрема, належать посади секретарів, бухгалтерів, системних адміністраторів та інше.

Серед інших позитивів законопроекту варто назвати закріплення в Законі основних принципів державної служби (зокрема, таких, як професіоналізм, політична нейтральність та лояльність, стабільність); досить детально виписану процедуру добору на державну службу та механізм оцінювання службової діяльності; удосконалення інституту дисциплінарної відповідальності державних службовців.

Але чим більше «доопрацьовувався» законопроект, тим меншим був його реформаторський характер. Насамперед, це стосується підходу до визначення категорій посад державної служби, оновлення системи управління державною службою тощо.

Відомо, що серйозним недоліком чинного Закону України «Про державну службу» є поділ посад на сім категорій, що не дозволяє забезпечити однакове правове регулювання в межах кожної категорії і є швидше наслідуванням традицій кастової градації. За законопроектом віднесення посади до певної категорії і надалі залежатиме насамперед від статусу органу, точніше, його рівня. Більше того, для деяких пропонованих новацій обґрунтовані теоретичні та правові підстави знайти важко. Зокрема, пропонується встановити першу категорію – *«посади, на які можуть здійснюватись політичні призначення»*. До неї пропонується віднести «...посади керівників центральних органів виконавчої влади, які не є членами Кабінету Міністрів України, голів місцевих державних адміністрацій, членів колегіальних державних органів, при-

значення на які та звільнення з яких здійснюється без проведення конкурсу». На наше переконання, тут закладено серйозну методологічну проблему - посади, що є політично-призначуваними, не повинні бути посадами державної служби. Тобто, слід чітко визначитись – або визнати можливість «*політичного призначення*» (без конкурсної процедури відбору, без кваліфікаційних комісій і т.д.), і тоді слід вивести ці посади за межі державної служби; або не визнати ці посади посадами політичного призначення. В такому випадку мають дотримуватися усі вимоги щодо призначення, передбачені законодавством про державну службу.

В ході доопрацювання у законопроекті з'явилися і деякі інші недоліки. Зокрема, намагаючись максимально врегулювати службові відносини в цьому Законі (що цілком правильно), було введено поняття «*службового контракту*». Але таке широке його застосування, як в трудовому законодавстві, здається помилковим. Цей закон врегулює відносини в сфері державної служби, що за своєю природою є публічно-правовими, і його норми мають носити в більшості своїй імперативний характер, що мало узгоджується з запропонованим поняттям службового контракту. Зокрема, відповідно до запропонованої редакції Закону службовий контракт – це публічно-правова угода між представником наймача та особою, що вступає на державну службу, або державним службовцем про проходження державної служби та зайняття посади державної служби. При цьому усі істотні умови службового контракту, перелічені в законопроекті, по суті встановлюються або наказом про призначення (назва посади, дата початку виконання посадових обов'язків, розмір посадового окладу, строк випробування та інше), або передбачені службовою інструкцією (права та обов'язки державного службовця та інше), або ж є загальними вимогами Закону (заборона зайняття підприємницькою діяльністю, обов'язок нерозголошення державної таємниці та інше). Відтак, необхідності укладення таких контрактів з усіма службовцями немає, адже свободи договору практично не існує. Можливо, такий (чи схожий) контракт може мати місце лише для окремих (вищих) державних службовців.

Є у законопроекті й інші недоліки, зокрема: довільність «вип-

робування» при вступі на державну службу; нечіткість розмежування підстав припинення державної служби; диференційований *граничний вік* перебування на державній службі для жінок (55 років) і для чоловіків (60 років); «роздуті» норми про *пенсійне забезпечення* державних службовців (відповідна стаття складається з 25 частин і розміщена на кількох сторінках).

Разом з тим можемо відзначити, що якщо при Уряді Ю.Тимошенка робота над зазначеним законопроектом була розпочата, при Уряді Ю.Єханурова практично завершена, то при Уряді В.Януковича рух даного законопроекту фактично було зупинено. Але заради справедливості варто відзначити, що практично в кожному Уряді було небагато активних прихильників повноцінного реформування інституту публічної служби. І особливо мало таких прихильників виявилось в Уряді В.Януковича. Позиція Уряду В.Януковича щодо заперечення посад державних секретарів міністерств у Законі «Про Кабінет Міністрів України» вказує на нерозуміння урядовцями важливості чіткого розмежування політичних і адміністративних функцій і посад.

За час роботи першого «помаранчевого» Уряду багато уваги приділялося питанням етики поведінки державних службовців. Особливу активність у цьому напрямку проявляв Міністр юстиції Р.Зварич. У 2005 році навіть було розроблено та оприлюднено для громадського обговорення проект «Кодексу (правил) добросовісної поведінки державних службовців та інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави, органів Автономної республіки Крим та органів місцевого самоврядування». Проте надалі ідея прийняття цього законопроекту не знайшла загальної підтримки. У цьому контексті можемо знову відзначити нашу позицію, яка полягає в тому, що правила поведінки публічних службовців найдоцільніше включати безпосередньо у закони про державну службу та службу в органах місцевого самоврядування, аби забезпечити їх найтісніший зв'язок з відповідальністю публічних службовців, зокрема, дисциплінарною.

Незважаючи на відсутність системних змін, впродовж 2005-2006 років влада іноді займалась зміною існуючого законодав-

тва в сфері соціального забезпечення державних службовців. Було ухвалено Закон «Про внесення змін до статті 37 Закону України «Про державну службу»²⁵⁴, яким посилено соціальний захист державних службовців, зокрема, збільшено соціальні виплати у випадках інвалідності та смерті державного службовця. Також було ухвалено два дисциплінарні статuti: митної служби²⁵⁵ та внутрішніх справ²⁵⁶. Але найбільшу активність влада, особливо Уряд Ю.Тимошенко, проявила в сфері підвищення рівня оплати праці державним службовцям²⁵⁷.

Певним позитивом, незважаючи на суспільну критику, можна вважати збільшення розмірів оплати праці вищих керівників державних органів, в тому числі державним службовцям²⁵⁸. Загалом ця тенденція певний час зберігалася в усій вертикалі органів виконавчої влади. Але принципово важливо продовжити даний процес щодо нижчих категорій посад державної служби. Саме справедлива та прозора оплата праці, а не різні надбавки, пільги та пенсійні преференції, має стати основним стимулом залучення вже сьогодні на державну службу освічених і чесних працівників.

З боку представників Уряду В.Януковича мала місце критика

²⁵⁴ Закон України «Про внесення змін до статті 37 Закону України «Про державну службу»» від 31 травня 2005 року № 2593-IV.

²⁵⁵ Закон України «Про Дисциплінарний статут митної служби України» від 6 вересня 2005 року № 2805-IV.

²⁵⁶ Закон України «Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України» від 22 лютого 2006 року № 3460-IV

²⁵⁷ Постанова Кабінету Міністрів України «Про підвищення посадових окладів працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів» від 15 січня 2005 року № 37; Постанова Кабінету Міністрів України «Про підвищення з 1 січня 2005 року посадових окладів (ставок заробітної плати) працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери» від 15 січня 2005 року № 36; Постанова Кабінету Міністрів України «Про підвищення посадових окладів (ставок заробітної плати) працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери та внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» від 9 квітня 2005 року № 267; Постанова Кабінету Міністрів України «Про удосконалення механізму виплати заробітної плати працівникам бюджетних установ та державної соціальної допомоги» від 22 квітня 2005 року № 318; Постанова Кабінету Міністрів України від 21 грудня 2005 року № 1243 «Питання оплати праці вищих посадових осіб України, окремих керівних працівників органів державної влади і органів місцевого самоврядування та суддів».

²⁵⁸ Починаючи від Постанови Кабінету Міністрів України «Про оплату праці керівних працівників державних органів» від 30 червня 2005 року №510.

збільшення їх попередниками розмірів оплати праці державним службовцям, в тому числі вищим керівникам державних органів. На щастя, ніяких рішень у напрямку ревізії політики на підвищення зарплат чиновникам ухвалено не було.

Серед інших змін варто відзначити доповнення Порядку перебування на державній службі працівників патронатної служби членів Кабінету Міністрів України та голів державних адміністрацій положенням про те, що у разі звільнення працівників патронатної служби у зв'язку зі зміною керівника чи складу державного органу працівник про таке звільнення не попереджається²⁵⁹. Така зміна вбачається достатньо логічною з огляду на завдання працівників патронатних служб – здійснювати обслуговування «патрона», що передбачає автоматичне звільнення при зміні керівника. В цьому контексті доцільно наголосити на необхідності абсолютного виокремлення патронатних службовців зі сфери правового регулювання державної служби. Правовий статус працівників патронатних служб відмінний від державних службовців, а отже і повинен мати інше правове регулювання.

Урядом В.Януковича було внесено зміни до Положення про формування кадрового резерву для державної служби, відповідно до якого «народні депутати України, яким ... не надано попередню роботу (посаду) та які не можуть самостійно працевлаштуватися, зараховуються до кадрового резерву на посади державних службовців першої-третьої категорії...»²⁶⁰. Такі зміни є не зовсім раціональними, адже народні депутати України є політиками, а не державними службовцями і обґрунтованих підстав для їх зарахування до кадрового резерву на посади державних службовців немає. При наборі на державну службу основним критерієм має бути

²⁵⁹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про доповнення пункту 8 Порядку перебування на державній службі працівників патронатної служби членів Кабінету Міністрів України та голів державних адміністрацій» від 10 серпня 2006 року № 1130.

²⁶⁰ Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Положення про формування кадрового резерву для державної служби» від 28 вересня 2006 року № 1375.

професійність кандидата, а не його політична діяльність. Власне, це рішення є прикладом нерозуміння владою елементарних засад належного урядування.

Уряд В.Януковича також вдався до масових звільнень державних службовців з політичних та інших суб'єктивних мотивів. Багато державних службовців вищої ланки були звільнені «за власним бажанням» або пішли у відставку. Така кадрова політика та домінування вихідців з Донецького регіону при зайнятті керівних посад вчергове засвідчила про системні проблеми нашого інституту державної служби, а також про неможливість гарантування права громадян на рівний доступ до державної служби, її стабільність і політичну нейтральність. До речі, у багатьох країнах у законодавстві навіть на рівні конституцій закріплюються вимоги щодо адекватного представництва на вищих посадах в органах державної влади представників з усіх регіонів (земель, провінцій) держави.

Уряд В.Януковича також вживав фрагментарні спроби коригування Закону «Про державну службу» з метою вирішення поточних проблем функціонування влади.

Зокрема, у першому читанні було ухвалено проект Закону України «Про внесення змін до статті 13 Закону України «Про державну службу»» (№2553 від 15.11.2006), яким передбачається зміна переліку державних службовців, що подають відомості про свої доходи, а також закріплюється норма, за якою порядок проведення обов'язкової спеціальної перевірки відомостей, що подають кандидати на зайняття посад державних службовців, призначення або погодження призначення на які здійснюється Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України чи Кабінетом Міністрів України, встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Законопроект № 2553 розширює перелік суб'єктів, що подають відомості про свої доходи. За законопроектом це не залежатиме від категорії посади, на яку претендує кандидат, а стосуватиметься усіх державних службовців та претендентів на посади державної служби. Цей факт заслуговує позитивної оцінки. Законопроект спрощує вимоги до відомостей, які державний службовець подає

про свої доходи, зокрема пропонується, щоб він не подавав відомості про доходи членів своєї сім'ї. Ця пропозиція може мати неоднозначні наслідки, особливо щодо оцінки легітимності доходів вищих державних службовців. Третя пропозиція проекту Закону стосується закріплення за Кабінетом Міністрів повноваження регулювати «порядок подання, зберігання, оприлюднення та використання зазначених відомостей, а також проведення обов'язкової спеціальної перевірки відомостей, що подають кандидати на зайняття посад державних службовців, призначення або погодження призначення на які здійснюється Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України чи Кабінетом Міністрів України». Ця норма теж може мати неоднозначні наслідки. З політичної точки зору така законодавча новація постала, як результат боротьби за «спецперевірки» між главою держави і Урядом. На наш погляд, варто було безпосередньо в Законі виписати органи, які здійснюють такі спецперевірки, та визначити провідну роль Головдержслужби у цьому процесі.

На завершення огляду змін в системі державної служби варто відзначити спроби нового керівництва Національної академії державного управління при Президентові України, зокрема В.Нанівської²⁶¹, здійснити реформування системи підготовки державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування, а також підвищення їх кваліфікації. Протягом другої половини 2006 року тривала активна підготовча робота з метою майбутнього реформування системи підготовки державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування, а також підвищення їх кваліфікації. Зокрема, основними напрямками активності була діяльність щодо розробки сучасної програми підготовки магістрів публічної адміністрації, а також переорієнтація Академії насамперед на підвищення кваліфікації (короткотермінове навчання) працюючих публічних службовців.

²⁶¹ Див. Указ Президент України «Про деякі питання Національної академії державного управління при Президентові України» від 2 лютого 2006 № 474/2006.

2.7. ВІДНОСИНИ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ З ГРОМАДЯНАМИ

Нова влада у першій половині 2005 року у частині реформування адміністративного законодавства, яке регулює відносини з приватними особами, особливою активністю не відзначилася, за винятком хіба що діяльності в рамках так званої «регуляторної реформи». Зокрема, варто згадати два «регуляторних» укази Президента України²⁶². В рамках виконання цих указів Президента міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади було переглянуто і скасовано декілька тисяч підзаконних актів, які також стосувалися і адміністративних процедур. Механізми надання деяких публічних послуг були спрощені та здешевлені, зокрема в сфері протипожежної охорони, захисту санітарно-епідеміологічного стану. Але здебільшого були скасовані акти, які і так регуляторного впливу вже не мали. Також варто відзначити, що в цілому дії влади не носили системного та комплексного характеру, і після закінчення політичної кампанії з дерегуляції економіки значна кількість обов'язкових, але непотрібних процедур була відновлена.

Серед рішень стратегічного характеру Уряду Ю.Єханурова варто відзначити затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади²⁶³. Мета Програми полягає у підвищенні результативності та ефективності діяльності органів виконавчої влади. Завданням Програми є запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади відповідно до вимог ДСТУ ISO 9001-2001. Виконання Програми здійснюється двома етапами. На першому етапі (до 2008 року включно) передбачається запровадження системи управління якістю в центральних апаратах міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, апаратах Ради з міністрів Автономної Респуб-

²⁶² Указ Президента України «Про лібералізацію підприємницької діяльності та державну підтримку підприємництва» від 12 травня 2005 року № 779/2005; Указ Президента України «Про деякі заходи щодо забезпечення здійснення державної регуляторної політики» від 1 червня 2005 року № 901/2005.

²⁶³ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади» від 11 травня 2006 року № 614.

ліки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій. На другому етапі (починаючи з 2009 року) передбачається запровадження та забезпечення функціонування системи управління якістю в територіальних органах міністерств та інших центральних органах виконавчої влади, міністерствах та республіканських комітетах Автономної Республіки Крим, структурних підрозділах обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій, а також районних, районних у м. Києві та Севастополі держадміністраціях.

Першим з органів виконавчої влади України, що запровадив систему управління якістю відповідно до вимог ДСТУ ISO 9001-2001, стала Головдержслужба, а серед органів місцевого самоврядування - виконавчі комітети Бердянської (Запорізька область) та Комсомольської (Полтавська область) міських рад.

При цьому, на наш погляд, слід чітко відмежовувати запровадження системи управління якістю відповідно до вимог ДСТУ ISO 9001-2001 та функціональне обстеження. Якщо перше спрямоване насамперед на фіксування (опис та регламентацію) наявних процедур роботи органу, то друге має своєю метою насамперед оптимізацію переліку виконуваних функцій.

Але з точки зору громадян в першу чергу заслуговує уваги діяльність влади за двома напрямками:

- адміністративні послуги,
- адміністративна процедура (процедури).

Адміністративні послуги

Урядом Ю.Єханурова було схвалено “Концепцію розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади”²⁶⁴, яка готувалася Міністерством економіки вже кілька років. Принагідно відзначимо, що основу цієї Концепції склав проект, розроблений Центром політико-правових реформ.

Концепція спрямована на вирішення існуючих проблем надання адміністративних послуг в Україні, в тому числі за допо-

²⁶⁴ Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 року № 90-р «Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади».

могою встановлення системи оцінки якості надання послуг. Серед заходів, що передбачені Концепцією та проектом Плану, слід відзначити максимальну децентралізацію надання послуг; розробку методики оцінювання собівартості послуги, розробку стандартів надання адміністративних послуг, запровадження сучасних форм надання адміністративних послуг, в тому числі “універсамів послуг”, “електронних адміністративних послуг”, удосконалення принципу “єдиного вікна” тощо.

Концепцією пропонується оцінювати якість адміністративних послуг за такими критеріями, як:

а) результативність - задоволення потреби фізичної або юридичної особи в адміністративній послугі;

б) своєчасність - надання адміністративної послуги в установленій законом строк;

в) доступність - фактична можливість фізичних та юридичних осіб звернутися за адміністративною послугою. Критерій доступності передбачає:

- територіальну наближеність адміністративного органу до отримувачів послуг;

- наявність транспортного сполучення, вказівних знаків, під'їзних шляхів та місць паркування для транспортних засобів фізичних та юридичних осіб;

- можливість вільного (безперешкодного) доступу до приміщення адміністративного органу;

- безперешкодне одержання бланків та інших формулярів, необхідних для звернення за адміністративною послугою, можливість отримання таких бланків з веб-сторінки адміністративного органу;

г) зручність - урахування інтересів та потреб отримувачів послуг у процесі організації надання адміністративних послуг. Критерій зручності передбачає:

- можливість вибору способу звернення за адміністративною послугою, у тому числі поштою, електронною поштою тощо;

- запровадження принципу “єдиного вікна”;

- установлення адміністративним органом графіка приймання фізичних та юридичних осіб з урахуванням їх інтересів;

- удосконалення порядку оплати адміністративної послуги (плата у міру можливості повинна прийматися безпосередньо в приміщенні адміністративного органу);

д) відкритість - безперешкодне одержання необхідної для отримання адміністративної послуги інформації, яка розміщується на інформаційних стендах в адміністративних органах, на їх веб-сайтах, друкується в офіційних виданнях та буклетах. Критерій відкритості передбачає:

- наявність інформації стосовно процедури надання певної послуги, переліку документів для її отримання із зразками заповнення таких документів, розміру та порядку оплати адміністративної послуги, посадових осіб, відповідальних за надання певних видів адміністративних послуг;

- можливість отримання інформації телефоном та електронною поштою, а також кваліфікованої консультативної допомоги;

е) повага до особи - ввічливе (шанобливе) ставлення до отримувача адміністративної послуги. Цей критерій включає:

- готовність працівників адміністративного органу допомогти отримувачеві послуги в оформленні документів;

- дотримання принципу рівності усіх громадян;

- забезпечення побутових зручностей в адміністративному органі;

є) професійність - належний рівень кваліфікації працівників адміністративного органу.

Ці критерії повинні допомогти встановити стандарти діяльності органів влади з надання адміністративних послуг на рівні, що відповідає кращим очікуванням споживачів та слугувати засобами внутрішнього контролю за якістю надання послуг.

На жаль, розробка Плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади сильно затягнулася. І серед іншого це вказує на брак належного рівня наступництва при зміні урядів.

Адміністративна процедура (Адміністративно-процедурний кодекс)

Робота над проектом Адміністративно-процедурного кодексу

України триває вже більше семи років. Як відомо, у 2004 році вже робилася спроба ухвалити даний законопроект, внесений на розгляд парламенту Урядом В.Януковича²⁶⁵, але з політичних мотивів проект тоді не був підтриманий навіть в першому читанні.

Уряди Ю.Тимошенко та Ю.Єханурова не називали серед своїх пріоритетів роботу над даним законопроектом. Щоправда, різноманітні доручення щодо доопрацювання цього законопроекту виходили з окремих урядових документів, в тому числі заходів на 2005 і 2006 роки щодо реалізації Плану дій Україна – ЄС²⁶⁶.

Робота навколо цього законопроекту активізувалася завдяки ініціативам Центру політико-правових реформ та за підтримки Офісу Координатора проектів ОБСЄ в Україні. Зокрема, у 2006 році відновила свою діяльність відповідна робоча група Міністерства юстиції України, і була проведена значна робота з доопрацювання проекту Адміністративно-процедурного кодексу. За пропозицією Міністра юстиції України С.Головатого законопроект було надіслано на експертизу до Ради Європи. Крім зауважень експертів Ради Європи, у цьому ж році було отримано чергову оцінку законопроекту з боку німецьких фахівців (зокрема, професора О.Люхтергандта). Також було проведено попередню експертизу даного законопроекту фахівцями Науково-експертного управління апарату Верховної Ради України. Загалом, у цей період було суттєво доопрацьовано положення, що стосуються статусу «адміністративного органу» (його функціонального розуміння) та «особи» в адміністративній процедурі, уточнено адміністративно-процедурні принципи, розкрито механізми реалізації прав особи в адміністративній процедурі. Також було суттєво доопрацьовано положення, що стосуються адміністративного оскарження. Робота над проектом Адміністративно-процедурного кодексу здійснювалася також у контексті його узгодження з положеннями Кодексу адміністративного судочинства України.

²⁶⁵ Проект Адміністративно-процедурного кодексу України від 29 квітня 2004 року, № 5462.

²⁶⁶ Див., наприклад, Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження заходів щодо виконання у 2005 році Плану дій Україна - ЄС» від 22 квітня 2005 № 117-р, Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження заходів щодо виконання у 2006 році Плану дій Україна - ЄС» від 27 квітня 2006 № 243-р.

Щоправда, і на кінець 2006 року ще не до кінця вирішеними залишалися проблеми, пов'язані з розумінням «адміністративного акта», і особливо правилами скасування та виконання адміністративних актів. Дискусійними лишалися також питання витрат і зборів в адміністративній процедурі, а також доцільності (потреби) виділення окремих видів провадження (заявних, контрольних тощо).

Проект Адміністративно-процедурного кодексу не називався в числі пріоритетів і Уряду В.Януковича, але все ж хотілося б сподіватися на його ухвалення у зримій перспективі. Тим більше, на наш погляд (а експерти ЦППР протягом усього часу брали найактивнішу участь у роботі над даним законопроектом), проект можна вважати готовим для парламентського розгляду.

У цьому ж контексті варто наголосити на пов'язаній проблемі адміністративного права. Так, відсутність загального адміністративно-процедурного закону призводить до дещо викривленого розвитку законодавства і ухвалення багатьох спеціальних актів. Зокрема, цим шляхом пішло адміністративне законодавство, що регулює відносини органів влади з суб'єктами господарювання. Наприклад, у вересні 2005 року було ухвалено Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності»²⁶⁷.

З 2002 року активно пропагувався і законопроект «Про основні засади державного контролю (нагляду) за господарською діяльністю в Україні»²⁶⁸. Тобто і в цьому випадку відсутність загального закону, який би регулював відносини органів публічної адміністрації з приватними особами, спонукає соціально активні групи населення (у даному випадку - підприємців) до лобювання необхідного їм законодавства. По суті, даним Законом планується створити узгоджене правове поле регулювання порядку проведення контрольних перевірок різних видів фінансово-господарської діяльності суб'єктів господарювання, механізми прийняття рішень та вчинення дій контролюючими органами за наслідками проведення ними згада-

²⁶⁷ Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 6 вересня 2005 № 2806-IV.

²⁶⁸ Верховна Рада України ухвалила Закон «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» 5 квітня 2007 року.

них перевірок тощо. Тому для підприємців цей крок можна оцінити позитивно.

Але, повторимось, з точки зору адміністративного права такий гіпертрофований розвиток підприємницького (а по суті – адміністративного) законодавства є небажаним.

По-перше, виходить, що наша держава дбає лише про підприємців. «Єдині вікна», захист від «перевірок» створюються лише для суб'єктів господарювання. Натомість інші права людини, проблеми тяганини та черг з соціальних та пенсійних питань відходять на другий план.

По-друге, це не лише елемент соціальної несправедливості. Це проблема і суто юридична, зокрема пов'язана з надмірністю та складністю нормативного регулювання. Після ухвалення Адміністративно-процедурного кодексу у нас виникне багаторівневе регулювання одного питання та маса колізій в законодавстві. Наприклад, перевірка дотримання ліцензійних умов суб'єктом господарювання підпадатиме, як мінімум, під регулювання Адміністративно-процедурного кодексу, Закону «Про основи здійснення державного контролю (нагляду) за господарською діяльністю в Україні», Закону «Про ліцензування певних видів господарської діяльності». І відомі в теорії права правила вирішення колізій (про пріоритет акта, виданого останнім, та пріоритет спеціальної норми над загальною) не завжди допомагатимуть у вирішенні справи. Адже ці правила дають коректний результат у разі системного розвитку законодавства, тобто коли спеціальний акт приймається після загального, а не навпаки. Отже, як мінімум, Україні для уникнення конфліктів доведеться виконати надзвичайний масив роботи з приведення спеціального законодавства у відповідність до Адміністративно-процедурного кодексу.

Звичайно, якби наша держава спочатку подбала про загальний адміністративно-процедурний закон, ми не лише уникли б зайвих колізій, але й не мали б потреби в багатьох спеціальних законах.

Адміністративне оскарження

У контексті захисту прав та законних інтересів приватних осіб у відносинах з органами державної влади варто звернути увагу

на ще одну проблему - звернення зі скаргами (рекомендаціями) в досудовому порядку. Знову ж таки відсутність Адміністративно-процедурного кодексу та неефективність, а у випадках з органами місцевого самоврядування неможливість використання адміністративного оскарження як інструменту правового захисту, призвели до пошуку інших форм правового захисту.

Більше того, влада замість того, щоб сприяти реформуванню відповідного адміністративного законодавства, вживала заходів, які ще більше спотворювали правову культуру суспільства. Зокрема, так можна оцінити створення Регіональних приймалень Президента України в Автономній Республіці Крим, обласних центрах, містах Києві та Севастополі²⁶⁹ (це питання вже згадувалось у розділі 1 Доповіді). Завданням Регіональних приймалень Президента України були визначені: опрацювання звернень громадян до Президента України, Секретаріату Президента України та надання повідомлень за результатами опрацювання, сприяння громадянам за місцем їх проживання у вирішенні відповідно до законодавства питань, з якими вони звертаються до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб цих органів. Для цього Регіональні приймальні були наділені правом здійснювати контроль за виконанням місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, посадовими і службовими особами доручень Президента України, керівника Секретаріату Президента України щодо розгляду питань, порушених у зверненнях громадян.

Створення регіональних приймалень Президента обґрунтовувалося позитивною метою – забезпечення права громадян на звернення до органів державної влади. Проте, з іншого боку, у Президента відсутній інструментарій для вирішення проблем громадян на місцевому рівні. Фактично, працівники приймалень лише переправляли пошту (у формі доручень) до відповідних органів державної влади, місцевого самоврядування тощо. Така практика призводила до додаткового переобтяження органів влади «дорученнями

²⁶⁹ Розпорядження Президента України «Про Регіональні приймальні Президента України» від 28 квітня 2005 року №1014; Розпорядження Президента України «Питання Регіональних приймалень Президента України» від 10 червня 2005 року №1088.

від Президента» (саме існування яких є вкрай дискусійним). І це при тому, що контрольних механізмів у Президента, особливо за органами місцевого самоврядування, взагалі немає, а у громадян помилково розвивається вада правової культури - звертатися не до належної інстанції, а одразу з дрібною проблемою до вищих органів державної влади.

На щастя, у жовтні 2006 року цей хибний крок було виправлено Указом Президента України «Про внесення змін до деяких указів Президента України щодо Секретаріату Президента України»²⁷⁰, яким Регіональні приймальні Президента України було ліквідовано.

На наш погляд, як спосіб захисту прав та законних інтересів приватних осіб у відносинах з органами публічної адміністрації потрібно розвивати саме адміністративне оскарження, оскільки цей механізм найзручніший, найпростіший та найдешевший для приватної особи. Позитивом є також те, що цей механізм зменшуватиме навантаження на судову систему.

Відсутність ієрархії у багатьох ланках публічної адміністрації, в тому числі наявність виключної компетенції у більшості органів публічної адміністрації, вимагають перегляду традиційної концепції адміністративного оскарження як оскарження до органів вищого рівня.

Одним з перспективних шляхів удосконалення механізмів адміністративного оскарження є запровадження спеціальних апеляційних інституцій для розгляду скарг, особливо в органах публічної адміністрації зі значним обсягом скарг. Такі підрозділи (органи) повинні гарантувати неупередженість при розгляді скарг та об'єктивність цієї процедури. Доцільно, щоб у більшості випадків апеляційні підрозділи (органи) формувалися з числа або з залученням представників громадськості. Це підвищить об'єктивність розгляду скарг та довіру громадян до адміністративного (досудового) оскарження.

Також можна передбачити право приватної особи звертатися до органу, що прийняв рішення, з клопотанням про його перегляд. Позитивом цього механізму є можливість зняти конфлікт між вла-

²⁷⁰ Указ Президента України «Про внесення змін до деяких указів Президента України щодо Секретаріату Президента України» від 2 жовтня 2006 року №814/2006.

дою та громадянином фактично у межах певного органу та можливе вирішення спору у досудовому порядку.

Адміністративне оскарження повинно ґрунтуватися на загальних принципах та правилах адміністративної процедури.

Адміністративна відповідальність

Законодавство про адміністративну відповідальність залишається найменш реформованою частиною адміністративного права. Чинний Кодекс про адміністративні правопорушення 1984 року вже давно пережив себе і має бути замінений на новий нормативний акт. Свідченням цьому є сотні змін, внесених до Кодексу від моменту його прийняття і спрямованих на збільшення переліку правопорушень. Так, протягом 2005-2006 років було прийнято більше двадцяти нових законів щодо змін до Кодексу про адміністративні правопорушення. Ці зміни носять вибірковий характер і не стосуються корінної реформи адміністративно-деліктного законодавства.

Україна залишається однією з останніх країн-членів СНД, в якій не оновлено законодавство про адміністративні правопорушення. Хоча такі спроби були. В 2004 році Кабінет Міністрів вніс на розгляд парламенту проект Кодексу про адміністративні проступки²⁷¹, який розроблявся робочою групою на чолі з керівництвом Верховного Суду України. Але цей проект Уряд Ю.Тимошенко відкликав в лютому 2005 року.

Серед його позитивних новацій можна було відзначити запровадження нової термінології (заміна поняття «адміністративне правопорушення» на «адміністративний проступок»), встановлення відповідальності юридичних осіб за вчинення проступків, намагання об'єднати в Кодексі всі види адміністративних проступків, розміщених нині в безлічі галузевих законів. Але позитивно оцінюючи сам факт появи нового кодифікованого акту в сфері адміністративної відповідальності, слід визнати, що його прийняття в такому вигляді негативно б відбилося на житті суспільства.

Виправданим, на нашу думку, виявився шквал критики Про-

²⁷¹ Проект Кодексу України про адміністративні проступки від 26 травня 2004 року, реєстраційний №5558 // http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=18191.

екту, відображений у висновку Науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України та в періодичній пресі²⁷². Цілком обґрунтованим було несприйняття запропонованих положень про непоширення Кодексу на протиправні діяння співробітників внутрішніх справ та військовослужбовців, фактичне встановлення конкуренції між нормами проекту та Кримінального кодексу, каузальність (неузагальненість) передбачених проступків, невідповідність розмірів стягнень небезпеці проступків, встановлення виключно судової юрисдикції з накладення адміністративних стягнень.

Наразі в цій галузі є велика кількість проблем, серед яких слід назвати:

1) невідповідність ідеології адміністративно-деліктного права новим реаліям суспільного життя, і, внаслідок цього

2) застарілість термінології;

3) розпорошеність положень про порушення та адміністративні санкції в більше ніж півсотні законів та підзаконних нормативних актів;

4) неефективність дії адміністративної відповідальності, яка проявляється, зокрема, в існуванні невластивого повноваження суду з накладення адміністративних стягнень. Така діяльність суду, з одного боку, дозволяє багатьом порушникам уникати відповідальності через сплив строків розгляду справи судами, які й так є переважаними. З іншого боку, в переважній більшості випадків порушуються процесуальні права осіб через недодержання судом процедури розгляду справи про адміністративне правопорушення;

5) виникнення невиннованої конкуренції між положеннями Кодексу та інститутом адміністративної юстиції з набранням чинності в 2005 році Кодексу адміністративного судочинства. Адже велика кількість протиправних діянь (щодо порядку реалізації виборчих прав, державної реєстрації та ліцензування діяльності підприємців, права на отримання екологічної та інших видів інформації, порядку надання дозволів на будівництво, житлового об-

²⁷² Див., наприклад: Мельник М., Хавронюк М. Сфера дозволеного звужується. Ще один крок до правової держави? // Дзеркало тижня. - 25 вересня-1 жовтня 2004 року. - №38 (513).

ліку громадян, закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти, встановлення цін та тарифів, дискримінації підприємців у сфері економічної конкуренції, видачі сертифіката відповідності у сфері стандартизації тощо) може як і раніше переслідуватися в порядку, визначеному адміністративно-деліктним законодавством, водночас ці діяння можуть бути предметом розгляду адміністративного суду. Така ситуація негативно впливає на захист прав людини у її відносинах з державою. Аналогічний досвід західно-європейських країн засвідчує, що адміністративній юстиції віддається перевага в подібних ситуаціях з огляду на її правозахисний характер.

Зазначені вище факти зумовили необхідність підготовки нового проекту Кодексу про адміністративні проступки. Відправним для початку цієї кропіткої роботи стало проведення 20-22 травня 2005 року *IV Національної науково-теоретичної конференції «Українське адміністративне право: сучасний стан та перспективи реформування»*. Одним із основних лейтмотивів цієї конференції була думка про необхідність створення робочої групи з числа представників адміністративно-правової науки, яка повинна напрацювати новий Кодекс на зміненій ідеолого-правовій основі. Про окремі питання адміністративно-деліктного законодавства йшлося як у доповідях про загальні проблеми адміністративного права²⁷³, так і у виступах, спеціально присвячених законодавству про адміністративні правопорушення²⁷⁴.

Одразу після закінчення цього наукового форуму Центр полі-

²⁷³ Авер'янов В.Б. Реформування українського адміністративного права: необхідність оновлення науково-теоретичних засад // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених. – Сімферополь, 2005. – Спеціальний випуск: у 2 ч. – Ч. 1. – С. 24-30; Коліушко І.Б. Актуальні проблеми розвитку адміністративного законодавства // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених. – Сімферополь, 2005. – Спеціальний випуск: у 2 ч. – Ч. 1. – С.34-40.

²⁷⁴ Білак Д. Адміністративні правопорушення: час відмовитися від радянського стереотипу їхнього доктринального тлумачення // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених. – Сімферополь, 2005. – Спеціальний випуск: у 2 ч. – Ч. 1. – С. 62-67; Колпаков В.К. Адміністративний проступок в контексті нової ідеології адміністративного права // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених. – Сімферополь, 2005. – Спеціальний випуск: у 2 ч. – Ч. 1. – С. 84-88; Лук'янець Д.М. Концептуальні джерела інституту адміністративної відповідальності // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених. – Сімферополь, 2005. – Спеціальний випуск: у 2 ч. – Ч. 1. – С. 88-95.

тико-правових реформ ініціював створення робочої групи для напрацювання проекту Концепції майбутнього Кодексу. Перші результати цієї роботи у вигляді проекту Концепції Кодексу України про адміністративні проступки були презентовані юридичній громадськості *31 травня 2006 року на круглому столі «Шляхи і способи кодифікації адміністративно-деліктного законодавства в Україні»²⁷⁵*, проведеному Центром спільно з Міністерством юстиції, Національною комісією зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права та Офісом Координатора проектів ОБСЄ в Україні.

Більшість учасників круглого столу схвально віднесли до обговорюваного проекту Концепції, але запропонували перейменувати її на Концепцію реформування інституту адміністративної відповідальності. Адже питання, які в ній вирішуються, виходять далеко за межі Кодексу про адміністративні проступки. За наслідками проведення цього заходу проект Концепції був доопрацьований і надісланий для ознайомлення в органи державної влади та наукові установи. Активну участь в доопрацюванні Концепції взяли представники Верховної Ради, Секретаріату Президента, Міністерства юстиції, Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Національного університету «Києво-Могилянська академія», Київського національного університету внутрішніх справ та Харківського національного університету внутрішніх справ.

Доопрацьований проект Концепції реформування інституту адміністративної відповідальності в Україні містить такі новації:

1. Запропоновано відмовитися від використання в Кодексі поняття «адміністративне правопорушення», оскільки це явище є ширшим, ніж адміністративні делікти фізичних і юридичних осіб. Адміністративне правопорушення – це порушення положень законодавства будь-яким суб'єктом адміністративних правовідносин, в тому числі й суб'єктом владних повноважень. Адміністративна відповідальність за вчинення адміністративних правопорушень повинна застосовуватись як до фізичних і юридичних осіб, так і до адміністративних органів, а відповідальність за вчинення адміністративних проступків – виключно до фізичних чи юридичних

²⁷⁵ Банчук О. Концепція Кодексу України про адміністративні проступки стала предметом обговорення // *Право України*. – 2006. – № 7. – С. 142-145.

осіб. Орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа під час виконання своїх владних повноважень не можуть бути суб'єктами вчинення адміністративного проступку. Але вони можуть притягуватися до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення, яке полягатиме у порушенні певних суб'єктивних прав фізичних чи юридичних осіб, що реалізуються у публічних правовідносинах (виборчі права, право на отримання інформації тощо).

2. Доцільно кодифікувати всі норми, що передбачають склади адміністративних проступків, за які встановлена відповідальність фізичних і юридичних осіб. Варто надалі не визначати в інших нормативних актах відповідальність фізичних та юридичних осіб за вчинення адміністративних проступків.

3. Суб'єктами вчинення адміністративних проступків необхідно визнати лише фізичних та юридичних осіб. Діяння юридичної особи вважатиметься винним, якщо воно є наслідком діянь фізичних осіб, що її представляли у відповідних відносинах. Доцільно відмовитися від визнання суб'єктами адміністративних проступків посадових осіб, які діють від імені юридичної особи.

4. Процедура притягнення до відповідальності приватних фізичних чи юридичних осіб за вчинення адміністративних проступків може визначатися в цьому ж Кодексі або у іншому акті - Адміністративно-процедурному кодексі (законі про адміністративну процедуру (процедури)). Мають передбачатися різні види процедур – проста (швидка) та формалізована (ускладнена), залежно від визнання особою своєї вини у вчиненні проступку та/або розміру санкцій.

5. Адміністративні проступки повинні бути підвідомчі лише органам виконавчої влади, виконавчим органам місцевого самоврядування, тобто адміністративним органам. З переліку органів, уповноважених притягувати до відповідальності за вчинення адміністративних проступків необхідно вилучити суди (суддів); працівників, які здійснюють охорону підприємств, установ, організацій; представників органів громадської самодіяльності; представників органів самоорганізації населення тощо.

6. Більша частина адміністративних правопорушень, справи

про які розглядаються нині судом, мають стати підвідомчі органам виконавчої влади (наприклад, порушення правил дорожнього руху розглядатимуться органами внутрішніх справ, порушення трудового законодавства – органами охорони праці тощо). Інша частина цих правопорушень залишиться у судовій юрисдикції, але їх слід класифікувати як «кримінальні проступки», і які стануть предметом регулювання кримінального законодавства (наприклад, дрібне викрадення чужого майна, дрібне хуліганство, вчинення насильства в сім'ї або невиконання захисного припису, систематичне розпивання спиртних напоїв у громадських місцях тощо).

Критеріями для визнання деяких нинішніх адміністративних правопорушень кримінальними проступками стануть:

1) ступінь шкідливості для суспільних відносин;

2) вид стягнення. Стягненнями, які свідчать про кримінально-правовий характер проступків, можуть бути: безоплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім предметом проступку, та грошей, одержаних внаслідок вчинення проступку, а також майна, нажитого шляхом використання майна, одержаного внаслідок вчинення проступку; громадські роботи та короткостроковий арешт.

Про необхідність створення інституту кримінальних проступків, частково за рахунок нинішніх адміністративних правопорушень, які мають кримінально-правовий характер, йдеться також в проекті Концепції державної політики в сфері кримінальної юстиції та забезпечення правопорядку в Україні, розробленому Національною комісією зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права (детальніше про діяльність Комісії в сфері кримінальної юстиції подається у розділах **«Реформування правоохоронних органів, адвокатури, та органів, які виконують рішення судів»** та **«Реформування процесуальних галузей права»**).

7. Адміністративними стягненнями надалі будуть лише *попередження, штраф та тимчасове обмеження спеціального права, наданого особі*. Запропоновано відмовитися від такого адміністративного стягнення як *оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім предметом адміністративного правопорушення*, оскільки воно порушує вимоги Конституції Украї-

ни. А конфіскація та виправні роботи передбачені як покарання за вчинення злочину. У визначених законом випадках за вчинення кримінальних проступків від особи може бути *безоплатно вилучене майно*, яке стало знаряддям або предметом цього проступку, або застосовано *громадські роботи*.

8. Потребує зміни спосіб визначення розміру штрафів, які можуть поділятися на кілька категорій, виходячи зі ступеню суспільної шкідливості адміністративних проступків. Базовою одиницею для обрахунку розміру штрафу визнати не неоподатковуваний мінімум доходів громадян, а національну валюту України (гривню).

На підставі положень Концепції робоча група Центру політико-правових реформ розробила проекти законодавчих актів: Кодексу про адміністративні проступки, зміни до Кримінального кодексу (щодо кримінальних проступків), зміни до Кримінально-виконавчого кодексу (щодо кримінальних проступків), зміни до Закону України «Про виконавче провадження» (щодо виконання адміністративних стягнень). Вже до кінця року ці документи стали предметом детального обговорення на кількох заходах: *міжнародній науково-практичній конференції «Проблеми систематизації законодавства України про адміністративні правопорушення»*²⁷⁶ (Сімферополь-Ялта, 7-8 грудня 2006 року) та *науково-практичній конференції «Актуальні проблеми розвитку адміністративного законодавства в Україні»*²⁷⁷ (с.Глібівка, Київська область, 30 листопада-1 грудня 2006 року).

Очікується, що 2007 рік повинен стати періодом остаточного доопрацювання відповідних законопроектів і внесення їх на розгляд Верховної Ради України. Оскільки запропонована реформа адміністративної відповідальності пов'язана з реформою сфери кримінального права, то її повноцінне проведення засновуватиметься на таких основних актах: новому Кодексі про адміністративні проступ-

²⁷⁶ Міжнародна науково-практична конференція (нотатки з конференції) // Право України. – 2007. - № 3. - С. 157-159; Проблеми систематизації законодавства України про адміністративні правопорушення // Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції: У 2-х ч., 7-8 грудня 2006 року. – Сімферополь, 2006. – Ч. 1. – С. 174.

²⁷⁷ Адміністративне законодавство та його розвиток (нотатки з науково-практичної конференції) // Право України. – 2007. – № 2. – С. 151-156.

ки, змінах до Кримінального кодексу (щодо кримінальних проступків) та новому Кримінальному процесуальному кодексі.

2.8. ПУБЛІЧНІ УСТАНОВИ, ПІДПРИЄМСТВА ТА ІНШІ ОРГАНІЗАЦІЇ, ЯКІ ВИКОНУЮТЬ ПУБЛІЧНІ ФУНКЦІЇ

Окремою проблемою адміністративної реформи в Україні, на наш погляд, є відсутність чіткої моделі розвитку публічного сектору – державних і комунальних установ, організацій та підприємств. Насамперед, має бути впорядковано вирішення статутних питань щодо даних суб'єктів.

Вважаємо, що основним призначенням установ є надання публічних послуг, як правило, інтелектуального (або складного технологічного) характеру, у разі, якщо надання таких послуг потребує фінансування за рахунок публічних коштів. При цьому створення саме установ є доцільним при прямому бюджетному фінансуванні відповідних інституцій.

Підприємства мають утворюватися державними органами та органами місцевого самоврядування для виконання робіт та надання послуг, які не може (не хоче) надавати приватний сектор, але які є необхідними для громадян та/або держави.

Статус підприємства має надаватися у кожному випадку, коли діяльність суб'єкта спрямована на отримання доходу. Державні підприємства доцільно утворювати (залишати), якщо необхідно зберегти довготривалий контроль над життєво-важливими для держави і суспільства ресурсами, існують інші стратегічні інтереси держави, або необхідні капіталовкладення, які не може забезпечити приватний сектор. Особливістю державних підприємств є те, що в організації своєї діяльності, на відміну від інших публічних суб'єктів, вони повинні функціонувати на базі приватного права. При цьому державне чи комунальне підприємство не повинно утворювати інших суб'єктів господарювання.

Публічному суб'єкту не може надаватися статус підприємства, якщо він здійснює розробку політики, контрольні або наглядові функції за іншими суб'єктами, видає несприятливі адміністра-

тивні акти, повністю фінансується з державного чи місцевого бюджету.

Публічні установи та підприємства доцільно ліквідувати чи приватизувати, якщо приватний сектор повністю забезпечує надання відповідних послуг, і приватна особа має можливість вільного вибору послуги.

Принципово наголосити, що публічний сектор не повинен конкурувати з приватним сектором. Держава робить тільки те, що не може, не хоче або не повинен робити приватний сектор.

Проте мусимо визнати, що вищезазначене – це лише наше експертне бачення даних проблем. Влада ж у період 2005-2006 років здебільшого опікувалася дуже «приземленими» питаннями, пов'язаними з забезпеченням підконтрольності великих державних об'єктів Уряду.

Так, Уряд Ю.Тимошенко намагався реформувати систему управління державними підприємствами. Зокрема, Урядова комісія²⁷⁸ перевірила діяльність всіх державних підприємств, що мають стратегічне значення для економіки держави. За наслідками перевірки було вжито багато дисциплінарних заходів. Наступним кроком стала зміна механізму призначення керівників державних підприємств та контролю за їх діяльністю. Зокрема, була прийнята Постанова про конкурсний порядок добору таких керівників²⁷⁹ та про зміни системи оцінки їх діяльності – заробітна плата стала залежати від фінансових результатів діяльності підприємства²⁸⁰. Проте мусимо визнати, що і дотепер ці акти, і особливо перша Постанова, не отримали належної реалізації.

Уряд Ю.Єханурова продовжив спроби реформ в цій сфері. Зокрема, в цей час був прийнятий Закон України «Про холдингові компанії в Україні»²⁸¹, була ухвалена Постанова щодо погодження

²⁷⁸ Постанова Кабінету Міністрів України від 30 червня 2006 року №886 «Про затвердження Порядку проведення перевірки робочими групами центральних органів виконавчої влади суб'єктів господарювання державного сектору економіки».

²⁷⁹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про конкурсний відбір керівників суб'єктів господарювання державного сектору економіки, які мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави» від 1 квітня 2005 року №234.

²⁸⁰ Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання оплати праці керівників підприємств, заснованих на державній, комунальній власності, та об'єднань державних підприємств» від 19 квітня 2006 року №542.

²⁸¹ Закон України від 15 березня 2006 року №3528-IV «Про холдингові компанії

міністерствами та відомствами з Урядом питань щодо реорганізації, ліквідації та реструктуризації державних підприємств, які мають стратегічне значення для економіки та безпеки держави, займають монопольне становище на ринку, та тих, що не підлягають приватизації²⁸². Також Кабінет Міністрів ухвалив розпорядження²⁸³ про обов'язок під час прийняття рішень про взяття суб'єктами господарювання державного сектору економіки зовнішніх запозичень в іноземній валюті та запозичень у нерезидентів погоджувати це рішення з Мінфіном, Мінекономіки та Фондом державного майна в порядку, визначеному їх спільним наказом.

Завдяки прийнятим Урядом та ФДМУ заходам в сфері управління державним майном ефективність та результативність діяльності державних підприємств значно підвищилась. До позитивів можна віднести формування, у відповідності до вимог Господарського кодексу, реєстру державного майна та укладання контрактів з директорами державних підприємств.

Також варто відзначити, що протягом цього періоду робилися спроби прийняти закони «Про Фонд державного майна України» та «Про управління державним майном». Обидва закони двічі приймалися Парламентом і двічі ветоувалися Президентом з мотивів невідповідності Конституції України в частині призначення і повноважень Голови Фонду державного майна та в частині завдань і функцій у сфері управління об'єктами державної власності.

2.9. ЗОВНІШНІЙ КОНТРОЛЬ ЗА ПУБЛІЧНОЮ АДМІНІСТРАЦІЄЮ

Судовий контроль

Звичайно, одним з найважливіших інструментів захисту прав та законних інтересів приватних осіб у відносинах з органами публічної адміністрації є судовий захист, і насамперед адміністративна юстиція.

в Україні».

²⁸² Постанова Кабінету Міністрів України «Питання реорганізації, ліквідації та реструктуризації державних підприємств» від 8 липня 2006 року №946.

²⁸³ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про впорядкування здійснення зовнішніх запозичень суб'єктами господарювання державного сектору економіки» від 15 червня 2006 року №334-р.

У цьому контексті однією з найвизначніших подій аналізованого періоду є ухвалення 6 липня 2005 року Кодексу адміністративного судочинства України (детальну характеристику даного закону див. у Розділі 3 Доповіді.) .

Парламентський контроль

В частині парламентського контролю за органами публічної адміністрації необхідно насамперед відзначити нову норму, яка з'явилась наприкінці 2006 року – так звану «годину запитань до Уряду»²⁸⁴.

Зокрема, передбачено, що у дні проведення пленарних засідань Верховної Ради України щотижня відводиться час для запитань членам Кабінету Міністрів України (далі - година запитань до Уряду). День, тривалість та порядок проведення години запитань до Уряду визначаються Регламентом Верховної Ради України. У проведенні години запитань до Уряду у Верховній Раді України бере участь Кабінет Міністрів в повному складі, крім тих його членів, які не можуть бути присутніми з поважних причин. Під час проведення години запитань до Уряду члени Кабінету Міністрів України відповідають на запитання народних депутатів України, представників депутатських фракцій. Народні депутати України, депутатські фракції можуть заздалегідь письмово повідомляти членів Кабінету Міністрів України про запитання, які їм буде поставлено. Під час проведення години запитань до Уряду порушуються лише питання, що належать до компетенції Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади. Член Кабінету Міністрів України відповідає на запитання в межах його компетенції. У разі потреби його відповіді можуть бути доповнені іншими членами Кабінету Міністрів України. Година запитань до Уряду транслюється у прямому ефірі першими загальнонаціональними каналами телебачення і радіомовлення.

Варто наголосити, що цей інструмент (години запитань) запозичено з досвіду деяких західних країн (Канади, Великобританії тощо), де щотижнево проводяться такі дебати між урядом і парламентом (насамперед, опозицією). І цей механізм є надзвичайно

²⁸⁴ Див. ст. 38 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 21 грудня 2006 року.

ефективним, адже дозволяє дуже оперативно привертати увагу до гострих проблем, в тому числі до помилок в діяльності уряду. Крім того, відкрита дискусія дозволяє повернути увагу ЗМІ та громадськості до відповідної проблеми.

Громадський контроль

В частині громадського контролю за діяльністю публічної адміністрації варто наголосити насамперед на такі інструменти, як громадські ради і та громадські слухання.

Зокрема, саме впродовж 2005 року реально розпочалося впровадження Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики»²⁸⁵, якою були затверджені Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, Положення про Громадську раду при Кабінеті Міністрів України та Типове положення про громадську раду при центральному, місцевому органі виконавчої влади.

Одразу також зазначимо, що протягом 2005-2006 років до зазначеної Постанови вносилися зміни щодо насамперед, ролі Громадської ради при Кабінеті Міністрів України²⁸⁶. Ці зміни через рік були скасовані²⁸⁷.

Аналізовану Постанову Кабінету Міністрів №1378 важко оцінювати однозначно. З одного боку, на думку деяких експертів, цим документом було занадто зарегламентовано та формалізовано діяльність громадських рад та взагалі форми співпраці влади з громадськістю. З іншого боку, визнаючи брак належних традицій публічних консультацій таке нормативне стимулювання органів влади до залучення громадськості до процесу прийняття державних рішень можна вважати виправданим.

Зокрема, у Постанові Уряду передбачено, що консультації з

²⁸⁵ Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 15 жовтня 2004 р. №1378.

²⁸⁶ Постанова Кабінету Міністрів України «Про додаткові заходи щодо залучення громадян до участі в управлінні державними справами» від 18 травня 2005 року №356.

²⁸⁷ Постанова Кабінету Міністрів України «Питання забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 1 березня 2006 р. №215.

громадськості проводяться у формі публічного громадського обговорення та вивчення громадської думки. При цьому публічне громадське обговорення передбачає організацію і проведення: конференцій, семінарів, форумів, громадських слухань, “круглих столів”, зборів, зустрічей з громадськостю, громадських приймалень; теле- або радіодебатів, дискусій, діалогів, інтерв'ю та інших передач теле- і радіомовлення, Інтернет-конференцій, телефонних “гарячих ліній”, інтерактивного спілкування в інших сучасних формах.

Окремо варто також згадати про громадські ради (колегії). Як і передбачалося, їх формальне утворення у всіх органах (міністерствах, інших ЦОВВ, місцевих державних адміністраціях) не вирішувало негайно проблему ефективного спілкування влади з громадськостю. Здебільшого якість (результативність) діяльності громадських рад залежала від суб'єктивного фактору, тобто бажання і вміння керівника кожного конкретного органу виконавчої влади використовувати громадський, незалежний експертний і науковий потенціал. В будь-якому разі очевидно, що усі форми співпраці влади з громадськостю необхідно розвивати.

Не дивлячись на те, що більшість положень вищезазначеної постанови, на жаль, досі не знайшли свого застосування на практиці, слід зауважити, що певні кроки назустріч співпраці влади з громадськостю все ж таки здійснюються, що відображено в актах як Уряду, так і Президента України.

15 вересня 2005 року Президент видав Указ «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики»²⁸⁸. Даним Указом, зокрема, з метою забезпечення відкритості органів влади та місцевого самоврядування, запроваджуються щорічні Президентські слухання - постійно діючий механізм громадських консультацій, оцінки діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Водночас Президент у своєму Указі доручає Кабінету Міністрів України підготувати та подати до 1 січня 2006 року пропозиції, в т. ч. щодо забезпечення прозорості та відкритості діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, зокрема, формування нових ви-

²⁸⁸ Указ Президента України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 15 вересня 2005 року №1276/2005;

мог до діяльності цих органів, запровадження здійснення громадського контролю за їх діяльністю та участі громадян у прийнятті ними рішень.

13 грудня 2006 року Кабінет Міністрів України своєю Постановою²⁸⁹ ліквідував Раду підприємців України при Кабінеті Міністрів України, яка діяла з 1993 року і виступала основним лобістом послаблення тиску держави на підприємців. Офіційна причина такого рішення полягає у недостатньо ефективній взаємодії Кабінету Міністрів з бізнесом. У Пояснювальній записці до Постанови також йдеться про те, що цей орган був представлений в основному малим бізнесом і не відстоював інтереси всіх підприємців. Натомість 8 грудня при Кабінеті Міністрів України створено новий орган – Раду національних асоціацій товаровиробників (Постанова Кабінету Міністрів України №1685), до якої можливо і перейдуть функції Ради підприємців, хоча, за переконанням экс-Голови цієї Ради, завдання новоствореного органу – лобювання інтересів виробників певних товарів, а Рада підприємців займалася міжгалузевими питаннями²⁹⁰. В будь-якому випадку, безліч чинників вказують на ефективність діяльності Ради та її вплив у суспільстві, а її ліквідація є черговим прикладом небажання сучасної влади вести діалог з громадськістю, особливо у сфері хоч і невеликого, але бізнесу.

Розробка правових механізмів

а) Законопроект про участь громадськості...

Як уже згадувалося, Міністерство юстиції України впродовж вже більш як двох років працює над створенням **Закону «Про участь громадськості у формуванні та реалізації державної політики, вирішенні питань місцевого значення та її доступ до інформації, що знаходиться у володінні органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування»** (початкова назва – “про відкритість і прозорість діяльності органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування”). Законопроект передбачає форми взаємодії громадськості з органами влади, порядок оприлюднення органами влади інформа-

²⁸⁹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про ліквідацію Ради підприємців України при Кабінеті Міністрів України» від 13 грудня 2006 року №1745;

²⁹⁰ <http://www.expert.ua/articles/9/0/3123/>.

ції про свою діяльність, а також визначає порядок здійснення права на доступ до інформації, якою володіють органи влади. Проте, багато положень законопроекту є досить декларативними. До того ж, він об'єднує у собі щонайменше три предмети правового регулювання (участь громадськості у формуванні та реалізації державної політики; у вирішенні питань місцевого значення; доступ до інформації). Тому, на думку експертів²⁹¹, доцільніше вирішити окреслені проблеми шляхом вдосконалення чинного законодавства, що забезпечило б його системний розвиток. Питання активного та пасивного доступу до публічної інформації доцільно врегулювати також в окремому Законі: про доступ до публічної інформації або ж про інформацію (у новій редакції).

б) Концепція взаємодії органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства

За ініціативою Департаменту комунікацій влади та громадськості Секретаріату Кабінету Міністрів України Міністерством юстиції розроблений проект Концепції взаємодії органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства²⁹².

Метою Концепції визначено „створення сприятливих умов для становлення та розвитку громадянського суспільства в Україні, налагодження ефективної взаємодії органів виконавчої влади та інститутів громадянського суспільства”, завданнями – сприяння „удосконаленню нормативно-правової бази з питань розвитку громадянського суспільства;... створенню належних умов для зміцнення інститутів громадянського суспільства; розробленню ефективних механізмів моніторингу та аналізу громадської думки, забезпеченню вчасного та публічного реагування органів виконавчої

²⁹¹ Такі висновки зроблено під час останнього обговорення законопроекту на Круглому столі (16 березня 2007 року, Міністерство юстиції України);

²⁹² 16 січня 2006 року у приміщенні Кабінету Міністрів відбулося експертне обговорення проекту Концепції, в якому взяли участь представники об'єднань громадян, науковці, експерти. За результатами обговорення було створено за участю представників громадських організацій робочу групу з доопрацювання концепції з кількома підгрупами за напрямками удосконалення законодавства з питань діяльності інститутів громадянського суспільства, ресурсно-фінансового забезпечення діяльності інститутів громадянського суспільства, розробки механізмів громадянського контролю та моніторингу за виконанням Концепції тощо. 23 березня 2007 року відбулося чергове експертне обговорення Концепції та доповненн до неї, підготовлених робочою групою.

влади на пропозиції громадськості; запровадженню механізмів громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади та оцінювання ефективності їхньої роботи” тощо.

Взаємодію органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства, згідно з проектом Концепції, передбачається здійснювати, зокрема, на принципах соціального партнерства, забезпечення рівних можливостей всім інститутам громадянського суспільства, взаємної відповідальності, участі інститутів громадянського суспільства у формуванні та реалізації державної політики.

З огляду на те, що, попри неодноразові визнання важливості співпраці органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства, вона й досі не набула систематичного та системного характеру, і правові основи такої співпраці, як і діяльності громадських організацій загалом, навряд чи можна назвати задовільними, діяльність органів влади, спрямована на створення діалогу влади і громадськості, безумовно, заслуговує на схвалення та підтримку. Тим більше, що залучення самих громадських організацій до обговорення та доопрацювання проекту згаданої Концепції свідчить про серйозність намірів і відкритість для дискусій ініціаторів її створення.

Попри все, враховуючи сучасні реалії, діалог теперішньої влади та громадськості і надалі залишається неефективним. Створені на сьогодні громадські ради носять номінальний характер, їх вплив на вироблення, прийняття рішень органами влади, формування та реалізацію державної політики є мінімальним або й взагалі відсутнім.

2.10. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ РЕФОРМИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

Політико-організаційне забезпечення адміністративної реформи

У попередніх розділах уже зазначалося про те, що значним позитивом першого “помаранчевого” Уряду для адміністративної реформи було призначення спеціального (окремого) члена Кабінету Міністрів. До компетенції Віце-прем’єр-міністра Р.Безсмертного було віднесено питання формування та реалізації державної

політики стосовно проведення в Україні адміністративної та адміністративно-територіальної реформи; координацію діяльності державних органів у цих сферах; підготовку законопроектів та відповідних нормативно-правових актів, необхідних для проведення реформ; забезпечення відкритості проведення адміністративної та адміністративно-територіальної реформ, що передбачає інформування громадськості про основні пріоритети, хід та результати здійснюваних заходів.

Сам факт існування цієї посади дозволив привернути увагу суспільства на проблеми урядової машини та, особливо, проблеми місцевого самоврядування. І хоча виняткових результатів у цій царині Уряд Ю.Тимошенко не здобув, але все ж значний теоретичний поступ було зроблено українськими експертами у питаннях публічної адміністрації. Також заслуговує позитивної оцінки задана динаміка щодо упорядкування секторів державної політики, та оптимізації системи органів виконавчої влади центрального рівня. Крім того, Україна змогла на власному досвіді переконатися, що механізм «безпортфельного міністра» є найкращим для проведення адміністративної реформи. Шкода, звичайно, що після звільнення Р.Безсмертного посада Віце-прем'єр-міністра з адміністративної реформи (чи «регіональної політики») залишалася вакантною аж до формування Уряду В.Януковича. На нашу думку, увагу влади до цього сектору реформ не можна послаблювати ні на секунду, тим більше, що досі весь пакет державних рішень для проведення адміністративної реформи, і особливо реформи місцевого самоврядування, не напрацьовано.

У контексті інституційних новацій того періоду також варто відзначити утворення у Секретаріаті Президента України Головної служби політики інституційного розвитку як структурного підрозділу, що серед іншого опікуватиметься питаннями адміністративної реформи. Також нам приємно відзначити, що на посаду керівника даного підрозділу було призначено Голову ЦППР І.Коліушка²⁹³.

Серед інших інституційних новацій того періоду варто також згадати рішення про утворення Національної ради з питань де-

²⁹³ Указ Президента України «Про призначення І.Коліушка Радником Президента України - Керівником Головної служби політики інституційного розвитку Секретаріату Президента України» від 30 листопада 2005 року №1676/2005.

ржавного будівництва, місцевого самоврядування і регіонального розвитку, утворену Указом Президента України від 26 квітня 2005 року²⁹⁴. Проте лише у травні 2006 року даний орган (щоправда, з новою назвою - «Національна рада з питань державного управління та місцевого самоврядування») було утворено фактично²⁹⁵. На зазначену Національну раду було покладено розроблення та внесення пропозицій щодо національної стратегії, пріоритетів та механізмів реалізації державної політики у сфері державотворення, державного управління, місцевого самоврядування, формування загальнодержавних та інших програм, підготовки концептуальних документів, нормативно-правових актів з цих питань, а також інституційного, інформаційного забезпечення впровадження таких актів; комплексного проведення адміністративної реформи, зокрема, реформування системи органів виконавчої влади, державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, адміністративно-територіальної реформи та реформи місцевого самоврядування.

Варто також відзначити, що очолив даний орган безпосередньо Президент України В.Ющенко, який, до речі, позиціонував себе активним прихильником адміністративної реформи. Але і перейменована рада не виявилася особливо результативною - у 2006 році зібралася лише на одне (перше) засідання. Далі, в першу чергу через політичні причини та відсутність порозуміння між Урядом і главою держави, усі ініціативи глави держави у сфері адміністративної реформи фактично залишилися без шансів на підтримку.

На жаль, Уряд В.Януковича не лише не дозволив главі держави відіграти ініціативну роль у сфері адміністративної реформи але й сам виявився пасивним у цій царині.

Взагалі серед членів Уряду В.Януковича не було єдиної особи, яка б відповідала за усі питання адміністративної реформи. Крім того, що ця сфера політики була розведена між кількома членами Уряду, проблемою було те, що усі вони мали адміністративну реформу як другорядне навантаження. Зокрема, один член Уряду

²⁹⁴ Указ Президента України «Про Національну раду з питань державного управління та місцевого самоврядування» від 26 квітня 2005 року №706/2005.

²⁹⁵ Указ Президента України «Про деякі питання впорядкування діяльності консультативно-дорадчих органів при Президентові України» від 3 травня 2006 року №340/2006

(Міністр Кабінету Міністрів Толстоухов А.В.), який мав реалізувати повноваження щодо забезпечення узгодженості і послідовності здійснення органами виконавчої влади заходів з проведення адміністративної реформи, розвитку державної служби, мусив в першу чергу забезпечувати роботу Секретаріату Уряду, а інший (Віце-прем'єр-міністр з регіональної політики В.Рибак) – реформу ЖКГ. До речі, з незрозумілих причин відповідальність за розробку урядового проекту Закону «Про Кабінет Міністрів України» було взагалі покладено на віце-прем'єр-міністра з гуманітарної політики Д.Табачника, а формально за цей законопроект відповідав Міністр юстиції (спочатку Р.Зварич, потім О.Лавринович). Ця невизначеність у питанні відповідального за адміністративну реформу, на жаль, не отримала чіткого розв'язання і пізніше.

Також у контексті інституційного забезпечення адміністративної реформи варто відзначити кілька подій кінця 2006 року, зокрема:

- 1) утворення Ради розвитку регіонів - консультативно-дорадчого органу при Кабінеті Міністрів України²⁹⁶;
- 2) утворення Ради міських голів – консультативно-дорадчого органу при Президентові України²⁹⁷.

Роль такого консультативно-дорадчого органу, як Рада розвитку регіонів, наразі важко оцінювати, оскільки на той час відбулося тільки одне його засідання (21 грудня 2006 року). При цьому варто наголосити, що очолив даний орган безпосередньо Прем'єр-міністр України, а секретарем було призначено В.Яцубу. Варто також звернути увагу на склад Ради, до якого за посадою входять Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри України, інші члени Кабінету Міністрів України, Голова Ради міністрів Автономної Республіки Крим, голови обласних, Київської і Севастопольської міських держадміністрацій, а також, за згодою, Голова Верховної Ради Автономної Республіки Крим, голови обласних рад, Севастопольської міської ради, а також міські голови

²⁹⁶ Постанова Кабінету Міністрів України “Про утворення Ради розвитку регіонів” від 29 листопада 2006 р. №1653; Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Раду розвитку регіонів» від 20 грудня 2006 р. №1759.

²⁹⁷ Указ Президента України «Про Раду міських голів» від 8 грудня 2006 року №1046/2006.

(якщо чисельність населення відповідного міста перевищує 300 тисяч чоловік). Це також підтверджує гіпотезу, що даний орган опікуватиметься саме регіональним розвитком, а не проблемами місцевого самоврядування.

Утворення главою держави ще одного консультативно-дорадчого органу – Ради міських голів – важко зрозуміти, адже навіть раніше згадана Національна Рада з питань державного управління та місцевого самоврядування реально не працювала.

Отже, при формуванні інституційних механізмів формування державної політики з питань публічної адміністрації вважаємо, що не варто множити кількість консультативно-дорадчих органів при кожному з центрів влади. Необхідно навпаки об'єднати зусилля для вироблення спільного політичного бачення адміністративної реформи в усіх напрямках її здійснення.

Оновлення Концепції адміністративної реформи в Україні

Для успішного проведення адміністративної реформи є вкрай важливим наявність чіткого бачення мети реформи і кроків щодо її реалізації. Гарною методологічною базою для цього була Концепція адміністративної реформи в Україні 1998 року²⁹⁸. Але, на жаль, потенціал цього документа було використано вкрай недбало.

Час, що минув, переконув, що навіть якщо будь-яка нова влада матиме бажання проводити адміністративну реформу, їй потрібне оновлене програмно-концептуальне забезпечення, оскільки:

1) є потреба у суттєвому теоретичному переосмисленні та доопрацюванні деяких напрямків адміністративної реформи (зокрема, щодо організації місцевої виконавчої влади, публічної служби, місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою);

2) деякі заходи у сфері адміністративної реформи були частково впроваджені, але згодом або спотворювалися, або скасовувалися,

²⁹⁸ Концепція адміністративної реформи в Україні схвалена 25 березня 1998 року Державною комісією з проведення в Україні адміністративної реформи. Указом Президента України “Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні” від 22 липня 1998 року №810 постановлено “покласти в основу здійснення реформування системи державного управління основні положення Концепції адміністративної реформи в Україні, розробленої Державною комісією з проведення в Україні адміністративної реформи”.

тому існує потреба у коригуванні стратегії та тактики проведення адміністративної реформи в Україні;

3) Концепція адміністративної реформи в Україні 1998 року суттєво відрізняється за глибиною та якістю розробки різних напрямків адміністративної реформи (наприклад, на відміну від детально розписаної реформи органів виконавчої влади, досить поверхнево опрацьовані підрозділи, що стосуються реформи адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування, реформи муніципальної служби, мало уваги приділяється питанню відносин органів влади з громадянами, зовнішнього контролю за публічною адміністрацією тощо).

Відтак, починаючи з середини 2004 року Центр політико-правових реформ визначив одним із своїх головних завдань розробку нової редакції Концепції адміністративної реформи в Україні.

Суть оновленої Концепції – побудова в Україні ефективної публічної адміністрації європейського зразка шляхом:

- розмежування політичних та адміністративних функцій і посад (при цьому службовці повинні бути політично нейтральними та мати гарантії професійної самореалізації);

- децентралізації більшості публічних завдань (функцій) та ресурсів (зокрема, надання публічних послуг повинно бути максимально наближеним до громадянина);

- реформування адміністративних процедур;

- забезпечення підконтрольності та прозорості влади (прийняття рішень повинно бути максимально відкритим для громадян).

Під час підготовки та обговорення проекту Концепції реформування публічної адміністрації в Україні (далі – проект Концепції) найбільші дискусії точилися навколо питань щодо адміністративно-територіальної реформи у вигляді, запропонованому Р.Безсмертним, а також її співвідношення з чинною Концепцією адміністративної реформи в Україні 1998 року (далі – Концепція 1998 року). Тому доцільно ще раз зупинитися на порівнянні проекту Концепції та Концепції 1998 року, а також на дискусійних питаннях щодо бачення адміністративно-територіальної реформи урядовою командою у 2005 році.

Насамперед, варто пояснити назву нового документа. Опти-

мальним є комплексний підхід до адміністративної реформи, яка включає в себе реформу органів виконавчої влади, реформу адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування, реформу публічної (державної та муніципальної) служби, запровадження регіонального самоврядування, реформу відносин органів публічної адміністрації з громадянами, впровадження дієвого контролю за публічною адміністрацією. Тому фактично даний документ залишається Концепцією адміністративної реформи в Україні в новій редакції. Але власне використання конструкції “публічна адміністрація” є однією з принципових новацій проекту Концепції, її методологічною основою. Новація ця сприймається далеко не однозначно навіть найпрогресивнішими українськими фахівцями. І, на наш погляд, причиною цього є сформована з радянських часів доктрина «державного управління», а також відсутність за часів СРСР самоврядування як явища. Тому в Україні досі, і в юридичній науці, і в законодавстві, і в “науці управління”, розглядали як два абсолютно незв’язаних явища “державне управління”²⁹⁹ та “місцеве самоврядування”. Але теорія і практика розвинених зарубіжних країн та й наш досвід переконливо свідчить, що систему публічної влади, яка здійснює адміністративно-управлінські функції, необхідно розглядати системно. Для означення відповідної системи органів публічної влади у багатьох країнах світу використовується термін “публічна адміністрація” (*public administration*). Зазначений термін може означати також “діяльність” органів та інших інституцій, підпорядкованих політичній владі, які забезпечують виконання закону та здійснюють інші публічно-управлінські функції. Але насамперед увага приділяється органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування (які є “органами” у статутному значенні). До органів та інституцій публічної адміністрації функціонально можуть належати також будь-які інші суб’єкти, які здійснюють публічно-управлінські функції (наприклад, орган професійного самоврядування, який держава законом уповноважила здійснювати якісь реєстраційні функції,

²⁹⁹ Наразі у цьому матеріалі не піднімаємо питання доцільності розуміння лат. поняття «*administratio*» як «служіння», а не «управління», що теж є спадковим з радянського часу.

або навіть підприємство, яке відповідно до законодавства надає адміністративні послуги тощо).

На наш погляд, це одна з суттєвих ознак проекту Концепції – системний розгляд влади державної та самоврядної. Лише таке комплексне розуміння проблеми може призвести до ефективних змін. Будь-які спроби розшарувати дві найбільші складові публічної адміністрації – державну і самоврядну – є штучними. Навіть реформувати будь-яку з цих підсистем окремо неможливо, адже вони тісно пов'язані (повноваженнями, кадрами, фінансами тощо).

Значна кількість ідей проекту Концепції відтворені з Концепції адміністративної реформи в Україні 1998 року, іноді з деякими правками та новою термінологією. Наприклад, це стосується статусу та організації діяльності Кабінету Міністрів України; продовження розмежування політичних та адміністративних посад і функцій у міністерствах (відповідно віднесення посад заступників міністра до політичних та повернення посад державних секретарів міністерств); заборони прийняття нормативно-правових актів “зовнішньої дії” будь-яким органам виконавчої влади, крім Кабінету Міністрів та міністрів; забезпечення політичної нейтральності державних та муніципальних службовців; гарантування конкурсного прийняття на службу та підвищення в посаді; запровадження нової категорійної системи службових посад і т.д.

Порівняно з Концепцією адміністративної реформи в Україні 1998 року новими структурними підрозділами цього документу є підрозділи, присвячені: запровадженню регіонального самоврядування; реформі бюджетної системи; реалізації міністерствами політичних функцій; відносинам органів публічної адміністрації з громадянами; зовнішньому контролю за публічною адміністрацією; публічним установам, підприємствам та іншим організаціям, які виконують публічні функції.

Однією з найпринциповіших новацій є пропозиція проекту Концепції щодо реформування *територіальної організації виконавчої влади*. За загальним правилом, абсолютна більшість міністерств не потребуватимуть територіальної мережі власних підрозділів

(органів), оскільки основним завданням міністерств як політичних органів є забезпечення діяльності міністра: розробка програм розвитку та проектів нормативних актів тощо. Найбільшу за кількістю та за чисельністю службовців групу органів у системі виконавчої влади мають складати урядові органи зі своєю територіальною мережею. Тобто, основним видом органів виконавчої влади на місцевому рівні мають стати територіальні підрозділи (органи) урядових органів. Саме ці підрозділи (органи) мають здійснювати адміністрування. І лише деякі міністерства, зокрема, внутрішніх справ, фінансів та юстиції, можуть мати власні територіальні органи на рівні області для здійснення координації та контролю за діяльністю територіальних підрозділів (органів) урядових органів у системі відповідного міністерства. І все це має здійснюватися з урахуванням того, що більшість публічних функцій і завдань мають переходити до органів місцевого самоврядування.

Власне, проект Концепції пропонує і надалі рухатися в напрямку моделі так званих «малих міністерств». Тобто, саме міністерство є суто органом з розробки політики. Систему міністерства мають складати урядові органи та установи, підконтрольні та підзвітні міністру.

Такий вид центральних органів виконавчої влади як «державні комітети» мають бути ліквідовані, або перетворені в урядові органи. Причинами для такого рішення є те, що: питання державної політики мають розподілятися між членами Уряду, тому навіть ті питання, які сьогодні закріплені за державними комітетами, попадають також у сферу відповідальності одного з міністрів, що призводить до дублювання та конфліктів інтересів; з іншого боку, якщо питання є суто адміністративним, то для цього немає потреби утворювати центральний орган виконавчої влади, достатньо урядового органу, підконтрольного міністру.

Значна частина тексту проекту Концепції присвячена питанням місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою, а також регіонального самоврядування. При цьому, зважаючи на бачення реформи урядовцями і 2005, і 2006 років, у проекті Концепції наголошується на необхідності чіткого розмежу-

вання двох рівнів територіального самоврядування – регіонального та місцевого. Для чого необхідно в жодному разі не проводити одночасних змін на місцевому та регіональному рівнях (як-то запровадження виконкомів обласних рад, прямих виборів “губернаторів” тощо). Реформу обласного рівня слід обов’язково відкласти на більш пізній період. Регіональне самоврядування має запроваджуватися не раніше, ніж через 4-5 років після завершення першого етапу реформи. Одночасна реформа на місцевому та регіональному рівнях не дасть можливості розвинути місцевого самоврядування та несе загрозу дестабілізації у державі.

Крім того, на наш погляд, у пропонованому экс-Віце-прем’єр-міністром Р.Безсмертним варіанті адміністративно-територіальної реформи були дуже спірними ідеї щодо запровадження “міст-регіонів”. Повне виокремлення кількох великих міст зі складу областей є досить штучним та несе загрозу ресурсного (інтелектуального, фінансового тощо) “обезкровлення” відповідних областей. Зазначені міста повинні мати лише специфіку в бюджетному фінансуванні.

Вважаємо за доцільне також наголосити, що у суспільстві насаджувалася помилкова думка, що територіальну реформу можна здійснювати лише добровільно (за умови підтримки населенням, елітами тощо). Досвід останніх аналогічних реформ у світі навпаки переконливо свідчить, що абсолютизувати важливість отримання суспільної підтримки для реформи не варто. Звичайно, має проводитись належна інформаційно-роз’яснювальна робота, в тому числі з урахуванням специфіки різних груп суспільства. Доцільно навіть передбачити якийсь період (1-3 роки) для добровільного об’єднання громад. Але у будь-якому разі, мають забезпечуватись і централізовані (фактично, примусові) важелі впровадження такої реформи.

У проекті Концепції використано напрацювання Служби Віце-прем’єр-міністра Р.Безсмертного щодо чіткого визначення публічних завдань, які мають закріплюватися за кожним рівнем місцевого самоврядування. Спільними були також погляди щодо необхідності укрупнення громад (на основі закріплення певного мінімуму числа жителів для первинного рівня місцевого самоврядування), в тому

числі з урахуванням факторів доступності до адміністративного центру, густоти заселення території тощо.

Межі адміністративно-територіальних одиниць повинні відокремлювати їх від інших адміністративно-територіальних одиниць аналогічного рівня. Такий підхід повинен гарантувати принцип повсюдності місцевого самоврядування, та забезпечити поширення юрисдикції органів місцевого самоврядування, зокрема громади, не лише на територію населеного пункту (поселення), але й навколишні землі.

Проектом Концепції закладено диференційовані моделі органів місцевого самоврядування в громадах, виходячи з чисельності населення. Передбачено можливість обрання сільського голови (війта, старости) у кожному з населених пунктів, які входять до складу громади. Запропоновано диференціювати кількість депутатів місцевої ради, залежно від кількості жителів громади. У проекті Концепції для формування рад громад пропонується застосувати виключно мажоритарну систему в багатомандатних виборчих округах на основі відносної більшості голосів. Такий підхід дозволяє гарантувати сформування місцевих рад, а також забезпечити представництво насамперед інтересів жителів громади, а не інтересів партій (як це відбувається при пропорційних виборах). Також пропонується стимулювати впровадження таких схем урядування в виконавчих органах місцевого самоврядування, які передбачатимуть чітке розмежування політичних та адміністративних функцій та посад. У районних радах пропонується запровадити непрямі вибори (тобто їх формування через представництво депутатів рад громад). Такий підхід покликаний мінімізувати конфлікти між двома рівнями місцевого самоврядування і гарантувати саме субсидіарне (додаткове) призначення району у системі місцевого самоврядування.

Крім того, особливої уваги потребує проблема створення належного механізму координації державної регіональної політики, узгодження різноспрямованих регіональних інтересів. Важливість проведення збалансованої державної регіональної політики, курс на розширення повноважень регіонів у проведенні регіональної політики, впровадження ефективного механізму контролю за ви-

конанням органами регіонального та місцевого самоврядування делегованих повноважень вимагають створення міністерства, відповідального за державну політику регіонального та місцевого розвитку.

На наш погляд, було вкрай важливо зберегти посаду віцепрем'єра, відповідального за проведення адміністративної реформи. Для надання йому допомоги у проведенні реформи місцевого самоврядування, в тому числі і змін адміністративно-територіального устрою, необхідно ввести посади “Уповноважених держави з питань адміністративної реформи”, у тому числі в регіонах, які повинні надавати консультативну, методичну та іншу допомогу у впровадженні реформи місцевого самоврядування. Зазначені посади можуть бути введені у штат обласних державних адміністрацій.

Проект Концепції дає перелік очікуваних результатів від адміністративної реформи, що є вкрай важливим для оцінки її успішності. Зокрема, реформування публічної адміністрації в Україні має привести до: належного та ефективного розподілу функцій між рівнями публічної адміністрації; раціональної та відносно стабільної системи органів виконавчої влади; прозорих процедур формування державної політики; утворення фінансово самодостатніх громад, спроможних надавати необхідний обсяг публічних послуг; професійної, політично-нейтральної цивільної служби; ефективних правових механізмів захисту громадян у відносинах з органами публічної адміністрації; ефективного контролю парламенту, місцевих рад, а також державного фінансового контролю за функціонуванням публічної адміністрації.

Справжній поштовх робота над новою редакцією Концепції адміністративної реформи в Україні отримала після підтримки нашої ініціативи Фондом “Євразія”³⁰⁰. В роботі над проектом Концепції брали участь експерти ЦППР та інші українські та зарубіжні фах-

³⁰⁰ За рахунок коштів наданих Агентством США з міжнародного розвитку (USAID). Маємо подякувати також Датському інституту з прав людини, який протягом 2003-2005 років надавав нам підтримку в роботі у сфері адміністративної та судової реформи.

івці. В роботі також були використані напрацювання Міжнародного центру перспективних досліджень, зокрема аналітика щодо публічних консультацій³⁰¹.

Робота над проектом Концепції супроводжувалася низкою публічних заходів, в тому числі регіональних.

Нарешті, варто зазначити, що з квітня 2005 року робота над проектом Концепції продовжувалась у тісній співпраці з працівниками Служби Віце-прем'єр-міністра України Р.Безсмертного. За винятком питання часу запровадження регіонального самоврядування, у Центру політико-правових реформ і урядової команди склалося спільне бачення перспектив та напрямків проведення адміністративної реформи. Більше того, фактично, даний проект Концепції було взято владою за основу, і на початку вересня 2005 року розіслано Віце-прем'єр-міністром Р.Безсмертним на опрацювання в органи виконавчої влади, наукові установи тощо. Також його було оприлюднено Р.Безсмертним на Парламентських слуханнях "Децентралізація влади в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування", які відбулися у Верховній Раді України 12 жовтня 2005 року.

До речі, не лише ЦППР переймався проблемою концептуального забезпечення адміністративної реформи. Особливу активність проявляли різні інституції в обґрунтуванні власного бачення реформи місцевого самоврядування. Зокрема, варто відзначити напрацювання Асоціації міст України та громад – підготовлений ними проект Концепції децентралізації державного управління та розвитку місцевого самоврядування (2005 р.).

Ми сподівалися, що підходи, викладені у проекті Концепції реформування публічної адміністрації в Україні (ЦППР), чи пропозиції інших суб'єктів будуть використані при прийнятті державних рішень та сприятимуть поступу України у напрямку європейських стандартів урядування.

Проте, у 2006 році, замість отримання ухваленої владою Концепції, нам довелося продовжити публічні консультації щодо адміністративної реформи. Так, після засідання у травні 2006 року Національної ради з питань державного управління і місцевого

³⁰¹ Посібник щодо проведення публічних консультацій. – К., "Київська типографія", 2004. – 66 с.

самоврядування, на якому за основу було прийнято саме проект Концепції, розроблений ЦППР, ми разом з Міжнародним центром перспективних досліджень (МЦПД) і при частковому фінансуванні GTZ (Німецької організації технічної співпраці) підтримали ініціативу з розробки та обговорення Зеленої книги, присвяченої реформі публічної адміністрації в Україні.

Даний документ умовно складався з двох частин. Перший розділ Зеленої книги був присвячений системі виконавчої влади центрального рівня, її структурі, механізмам функціонування, державній службі. Другий розділ був присвячений питанням місцевого самоврядування, системі органів виконавчої влади місцевого рівня, адміністративно-територіального устрою країни, розподілу публічних коштів і джерел фінансових ресурсів між рівнями влади, перспективам створення регіонального управління. Цей документ розсилався для консультацій в органи державної влади, органи місцевого самоврядування та їх асоціації, наукові установи тощо. Було проведено низку публічних заходів, в тому числі регіональних, з метою обговорення Зеленої книги. За результатами усіх обговорень проект Концепції було доопрацьовано.

На завершення можемо лише з прикрістю констатувати, що Уряд В.Януковича, не маючи власної концепції адміністративної реформи, на жаль, не звертає уваги на напрацювання експертного середовища. Відтак, на початок 2007 року Уряд не мав і не представив власної стратегії реформування публічної адміністрації в цілому чи її окремих компонентів.

2.11. ПОДІЇ (ОСНОВНІ ЗАХОДИ)

Серед найважливіших публічних заходів, які мали значення для проведення адміністративної реформи та розвитку адміністративного права, можна назвати такі.

Круглий стіл «Адміністративна реформа: стан, досягнення та перспективи» (травень, 2005 р.). Захід було проведено Центром політико-правових реформ та Програмою сприяння парламенту України при підтримці Фонду «Євразія», за рахунок коштів, наданих Агентством США з міжнародного розвитку (USAID).

У роботі круглого столу взяли участь народні депутати Украї-

ни - члени Комітету з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, Комітету з питань правової політики, працівники Секретаріату Кабінету Міністрів України, Секретаріату Президента України, Міністерства фінансів, Міністерства праці та соціальної політики, представники інших органів державної влади, науковці, а також представники неурядових організацій та інші зацікавлені особи.

Ключовим питанням до обговорення стала проблема програмно-концептуального забезпечення адміністративної реформи в Україні. Більшість учасників круглого столу підтримали пропозиції щодо необхідності суттєвого оновлення (ухвалення в новій редакції) Концепції адміністративної реформи 1998 року, насамперед, зважаючи і на уже наявний досвід 1998-2004 років, і на необхідність розширення змісту Концепції в окремих напрямках. Виступаючи підтримали доцільність комплексного підходу до адміністративної реформи, яка включає в себе реформу органів виконавчої влади, реформу адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування, реформу публічної (державної та муніципальної) служби, запровадження регіонального самоврядування, реформу відносин органів публічної адміністрації з громадянами. Ідеологічною ж основою даної Концепції має бути орієнтація на забезпечення прав Людини.

15 квітня 2005 року за ініціативою ЦППР в Секретаріаті КМУ було проведено **нараду з проблематики надання адміністративних послуг**. Нарада проводилася під головуванням Віце-прем'єр-міністра Р.Безсмертного. І.Коліушко представив бачення ЦППР щодо розвитку доктрини та практики надання адмінпослуг. Також на нараді було представлено досвід Львова щодо реформування організації надання адміністративних послуг. Участь в нараді взяли працівники міністерств, інших органів виконавчої влади, а також представники органів місцевого самоврядування.

Як завжди велике значення для розвитку адміністративного права мала чергова **IV Національна науково-теоретична конференція «Українське адміністративне право: сучасний стан і перспективи реформування» (20-22 травня, 2005 р., Сімферополь-Лівадія)**, у

роботі якої взяли участь провідні українські вчені-адміністративісти та представили свої напрацювання³⁰². Центр політико-правових реформ надав організаційну та фінансову підтримку проведенню даного наукового форуму. Доповіді та повідомлення, виголошені під час конференції, були опубліковані у збірниках:

Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених. – Сімферополь, 2005. - Спеціальний випуск: у 2 ч. – Ч.1 – 144 с.; - Ч. 2 – 228 с.

21 червня 2005 року у Києві за ініціативи Світового банку та Головдержслужби відбулася **спільна міжнародна конференція Уряду України та Світового банку “Реформа державної служби – розбудова адміністративної спроможності до членства у Європейському Союзі”**. Метою заходу було обговорення умов, необхідних для існування професійної державної служби у контексті підходів ЄС до організації ефективного державного управління.

15-17 червня 2005 року в Києві відбувся **XVIII Міжнародний конгрес з підготовки вищих державних службовців “Демократичний розвиток: вищі державні службовці та політико-адміністративні стосунки”** (Національна академія державного управління при Президентові України).

3 жовтня 2005 року у Львові, а 11 жовтня 2005 року у Харкові відбулися **семінари “Обговорення проекту Концепції реформування публічної адміністрації в Україні”**, організовані Центром політико-правових реформ спільно з юридичним факультетом Львівського національного університету імені Івана Франка та спільно з Інститутом державного будівництва та місцевого самоврядування Академії правових наук України.

Підсумковим для адміністративного права заходом у 2005 році стала **Міжнародна конференція «Адміністративна реформа в Україні: необхідність і перспективи проведення» (7 грудня 2005 року)**, у якій взяли участь науковці з Києва, Львова, Харко-

³⁰² Детальніше див. Полешко А. Сучасний стан і перспективи реформування українського адміністративного права (з IV Національної науково-теоретичної конференції) // Право України. – 2005. – № 7. – С. 15.

ва, Одеси, експерти з Данії, Німеччини та Польщі, представники недержавних аналітичних організацій, представники Секретаріату Президента України, Секретаріату Кабінету Міністрів, Міністерства юстиції, Міністерства економіки, Міністерства фінансів та інших органів державної влади. Захід було проведено за фінансової підтримки Програми сприяння парламентові України та Фонду «Євразія», за рахунок коштів, наданих Агентством США з міжнародного розвитку (USAID), а також у партнерстві з Датським інститутом прав людини.

На конференції обговорювалися питання: впливу конституційних змін від 8 грудня 2004 року на функціонування публічної адміністрації; досягнення влади у реформі адміністративної системи у 2005 році; визначення першочергових кроків з проведення адміністративної реформи на 2006 рік. Під час заходу було презентовано проект підготовки Центром політико-правових реформ Концепції реформування публічної адміністрації в Україні.

На конференції обговорювалася нова редакція Концепції, в тому числі з урахуванням: конституційних основ реформування виконавчої влади в Україні в світлі змін до Конституції України (проф. В.Шаповал); загального реформування українського адміністративного права як необхідної передумови для адміністративної реформи (проф. В.Авер'янов); оцінки відповідності моделі публічної адміністрації згідно проекту Концепції європейським стандартам (проф. К.-Х.Єнсен, Данія); основних застережень при проведенні адміністративної реформи (проф. Є.Регульські, Польща).

В рамках засідання, присвяченого проблематиці основних напрямків та перспектив проведення адміністративної реформи в Україні, обговорювались проблемні питання законодавчого забезпечення адміністративної реформи в Україні (Б.Беспалий), дискусійні питання реформи адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування (А.Ткачук), перспектив запровадження регіонального самоврядування в Україні (М.Яковина), реформування бюджетної системи як складової реформи публічної адміністрації (І.Заверуха) та інші.

Одним з результатів конференції стали Рекомендації учасників

Президентові України, Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України:

- вжити заходів для прискорення та реального проведення в Україні комплексної адміністративної реформи, що включає реформу органів виконавчої влади, реформу місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою, реформу публічної (державної та муніципальної) служби, якісну зміну відносин органів публічної адміністрації з громадянами, впровадження дієвого зовнішнього контролю за публічною адміністрацією;

- розглянути проект Концепції реформування публічної адміністрації України (нову редакцію Концепції адміністративної реформи), розроблений Центром політико-правових реформ, як основу для вироблення державної політики у сфері адміністративної реформи;

- зберегти в Уряді посаду члена Кабінету Міністрів України, відповідального за питання адміністративної реформи, і заповнити цю вакансію в найкоротший строк;

- звернути увагу на наслідки реалізації конституційних змін від 8 грудня 2004 року, усвідомлюючи їх неоднозначний (негативний) вплив на функціонування виконавчої влади в Україні, зокрема, в частині формування Уряду, порядку звільнення з посад членів Уряду, відповідальності Уряду, порядку утворення міністерств тощо;

- виконати вимогу Конституції України про визначення виключно законами повноважень, організації та діяльності органів виконавчої влади, шляхом прийняття та набуття чинності законами “Про Кабінет Міністрів України”, “Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади”, “Про державну службу” (нова редакція) та ін.;

- завершити розмежування політичних та адміністративних функцій і посад в міністерствах, в тому числі шляхом відновлення посади державного (постійного) секретаря - керівника апарату міністерства зі статусом державного службовця, і визначення посад заступників міністра політичними;

- забезпечити широку інформаційну кампанію щодо необхідності реформи місцевого самоврядування, вжити заходів для сфор-

мування консолідованої позиції усіх (більшості) політичних сил щодо реформи місцевого самоврядування (включно з реформою адміністративно-територіального устрою);

- розмежувати вибори до Верховної Ради України та місцеві вибори (принаймні на перспективу);

- розмежувати у часі (4-5 років) реформу місцевого самоврядування та запровадження регіонального самоврядування (зміни на обласному рівні);

- узгодити прийняття Податкового кодексу України з реформуванням системи публічних фінансів в контексті реформи місцевого самоврядування;

- забезпечити реальне реформування публічної служби (зокрема, державної цивільної служби та служби в органах місцевого самоврядування), переглянути практику неадекватного пенсійного забезпечення службовців органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

- прискорити прийняття Адміністративно-процедурного кодексу України з метою покращення правового захисту прав та законних інтересів громадян у відносинах з органами публічної адміністрації;

- винести на рівень пріоритету державної політики питання реформування системи надання адміністративних послуг; спрямувати зусилля на впровадження інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) в діяльності публічної адміністрації, і насамперед, в частині надання послуг;

- прискорити роботу над проектом Кодексу про адміністративні проступки (відповідальність) з урахуванням того, що адміністративні стягнення повинні застосовуватися адміністративними органами, а не судом; для реалізації цього завдання запровадити окрему категорію кримінальних правопорушень, до якої віднести сьогоднішні підсудні проступки за КпАП;

- сприяти подальшому розвитку науки адміністративного права як теоретичної основи для розвитку публічної адміністрації в Україні, орієнтуючись при цьому на досягнення Ради Європи стандартах захисту прав особи у відносинах з органами публічної ад-

міністрації та країн Європейського Союзу у побудові ефективної системи публічної адміністрації.

У 2006 році серед публічних заходів насамперед заслуговує на увагу **Круглий стіл «Презентація проекту Плану дій реформування системи органів виконавчої влади в Україні» (30 березня 2006 року, Київ)**. Круглий стіл було організовано Центром політико-правових реформ спільно з Головною службою політики інституційного розвитку Секретаріату Президента України та Канадським Бюро Міжнародної Освіти в рамках Програми «Радники з державної політики на підтримку реформ в Україні», що здійснюється за фінансової підтримки Канадської Агенції Міжнародного Розвитку (CIDA).

Проект «Реформа системи виконавчої влади в Україні» здійснювався Центром політико-правових реформ з листопада 2005 року на замовлення служби Віце-прем'єр-міністра України Р.Безсмертного та Комітету з питань правової політики Верховної Ради України. Основним результатом проекту став «План дій з реформування системи органів виконавчої влади в Україні», підготовлений експертною групою ЦППР із залученням українських та зарубіжних радників³⁰³.

Важливим заходом для адміністративної реформи став **Медіаринг за участі представників парламентських партій (блоків) у Прес-центрі ЛІГАБізнесІнформ «Адміністративна реформа – за і проти» (14 червня 2006 року, Київ)**. Захід було організовано Центром політико-правових реформ за підтримки Фонду «Євразія» в рамках проекту «Лобювання адміністративної реформи в Україні».

Завданням даного заходу було з'ясування позицій основних політичних сил щодо адміністративної реформи, виявлення спільних поглядів та розбіжностей на окремі етапи і напрями її проведення.

До участі у медіа-рингу запрошувалися і дали свою попередню згоду представники усіх парламентських політичних сил. Участь

³⁰³ Остаточний документ див.: План дій з реформування системи органів виконавчої влади в Україні (ЦППР). – К.: Конус-Ю, 2006. – 215 с.

у заході взяли представники «Нашої України» та Комуністичної партії України.

Найбільші дискусії у представників двох фракцій викликала проблема розподілу посад у виконавчій владі на політичні та адміністративні (службові), а також перспективи розвитку місцевого самоврядування.

У 2006 році ЦППР спільно з Міжнародним центром перспективних досліджень та Німецьким фондом технічного співробітництва (GTZ) виступив співорганізатором низки круглих столів з обговорення Зеленої книги «Реформа публічної адміністрації в Україні (центральний рівень)» (4 липня 2006 року, Київ) та Зеленої книги «Реформа публічної адміністрації в Україні (регіональний та місцевий рівні)» (26 липня 2006 року, Київ). Також було проведено низку аналогічних регіональних заходів.

Окремо варто відзначити обговорення законопроектів «Про Кабінет Міністрів України» та «Про Кабінет Міністрів України та центральні органи виконавчої влади» 13 листопада 2006 року, Київ. Обговорення було організовано Центром політико-правових реформ, Програмою сприяння парламентові України, Лабораторією законодавчих ініціатив спільно з Представництвом Фонду Конрада Аденауера. Власне цими організаціями було проведено фахове обговорення законопроектів: «Про Кабінет Міністрів України» №2325 (внесений Кабінетом Міністрів України) і «Про Кабінет Міністрів України та центральні органи виконавчої влади» №2325-1 (внесений Президентом України).

Учасниками дискусії було підтримано ідею необхідності ухвалення закону, який визначить правовий статус Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади. Учасники заходу вважали, що найважливішим питанням є досягнення компромісу між Президентом та коаліційним Урядом щодо фахового опрацювання законопроекту з мінімізацією партійно-політичних чинників.

Важливим для адміністративного права заходом у 2006 році стала Науково-практична конференція «Актуальні проблеми роз-

витку адміністративного законодавства в Україні» (30 листопада - 1 грудня 2006 року, с. Глібівка (Київська обл.) яка була проведена спільно з Офісом Координатора проектів ОБСЄ в Україні та Інститутом держави і права ім. В.М.Корецького НАН України.

Метою конференції було обговорення стану та перспектив розвитку адміністративного законодавства, в тому числі в контексті адміністративної реформи в Україні.

Під час заходу було презентовано результати діяльності робочих груп щодо:

- реформування інституту адміністративної відповідальності (та розробки проектів Кодексу про адміністративні проступки і законопроект про кримінальні проступки);

- проблем правового регулювання організації та діяльності органів виконавчої влади (зокрема, Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади), функціонування державної служби;

- доопрацювання проекту Адміністративно-процедурного кодексу України;

- запровадження правових механізмів відшкодування шкоди, завданої органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами;

- моніторингу практики застосування Кодексу адміністративного судочинства України³⁰⁴.

Протягом 2005-2006 років ЦППР здійснював моніторинг діяльності органів влади щодо розробки, дотримання, реалізації законодавства, здійснення інших заходів у сфері адміністративної, судової реформ та щодо інших напрямків дослідження Центру. Такий моніторинг полягав у підготовці та оприлюдненні заяв, звернень до органів влади громадськості, опублікуванні статей, коментарів для ЗМІ, а також у підготовці аналітичних звітів про діяльність органів влади.

Зокрема, у 2005 році за участю експертів Центру було підготовлено два таких аналітичні звіти: «100 днів діяльності нової влади» та «Рік діяльності нової влади: погляд недержавних аналітичних центрів»: Дослідження проведено Консорціумом недержавних

³⁰⁴ Детальніше див.: Адміністративне законодавство та його розвиток (нотатки з науково-практичної конференції) // Право України. – 2007. – № 2. – С. 151-156.

аналітичних центрів, до якого, крім ЦППР, увійшли Центр Разумкова, Інститут економічних досліджень та політичних консультацій. Експерти ЦППР готували і розділ щодо адміністративної реформи (належного урядування). Ці дослідження були опубліковані у таких виданнях:

100 днів нової влади: погляд неурядових аналітичних центрів. – К, травень 2005. – 77 с.;

Рік діяльності нової влади: погляд неурядових аналітичних центрів // Національна безпека і оборона. - 2005. - № 12 (72).

4 листопада 2006 року Консорціумом неурядових аналітичних центрів у складі Центру політико-правових реформ, Інституту економічних досліджень та політичних консультацій, Центру Разумкова було проведено Громадське обговорення аналітичних матеріалів з оцінкою діяльності 100 днів Уряду В.Януковича та урядової коаліції з точки зору її відповідності засадам демократичного врядування. Захід було проведено за підтримки Міжнародного фонду «Відродження» та представництва Фонду Фрідріха Наумана в Україні³⁰⁵.

Однією з форм діяльності ЦППР є **вивчення і узагальнення зарубіжного досвіду**, в тому числі у сфері проведення реформ публічної адміністрації. З цією метою Центр виступив співorganizатором:

1) візиту групи українських фахівців у Латвію та Данію (жовтень 2005 року) з метою вивчення досвіду зазначених країн з питань функціонування публічної адміністрації та проведення адміністративної реформи (спільно з Датським Інститутом з прав людини).

2) візиту групи українських експертів до Канади (листопад 2005 року). Метою робочого візиту було ознайомлення з питаннями: організації та діяльності органів виконавчої влади в Канаді розподілу обов'язків між міністерствами та іншими урядовими структурами; створення та функціонування регуляторних органів. Окрім того, вивчалися питання громадської участі в формуванні державної політики в процесі прийняття рішень. Организаторами даного візиту виступив ЦППР та Канадське Бюро Міжнародної Освіти (СВІЕ).

³⁰⁵ Детальніше див.: Національна безпека та оборона. – 2006. - №10 (82).

Також Центром спільно з Німецьким фондом міжнародного правового співробітництва було організовано виїзне робоче засідання групи з доопрацювання тексту Адміністративно-процедурного кодексу України (19-25 листопада 2006 року, Фішбаху, Німеччина).

2.12. ВИДАННЯ (ПУБЛІКАЦІЇ)

У 2005-2006 роках було видано низку ґрунтовних робіт у галузі адміністративного права. Насамперед хотілося б відзначити видання, до яких прямо причетні фахівці Центру політико-правових реформ.

Реформа публічної адміністрації в Україні: Проекти концепції та законів / Упоряд.: І.Коліушко, В.Тимошук. – К., 2005. – 192 с.

У цьому виданні подається бачення Центру політико-правових реформ щодо перспектив та напрямків проведення адміністративної реформи в Україні. Основою видання є проект Концепції реформування публічної адміністрації в Україні, підготовлений ЦППР із залученням провідних українських фахівців, а також зарубіжних експертів. Крім того, у виданні подано проекти законів, необхідних для закладення основ адміністративної реформи на загальнодержавному рівні.

Оцінка якості адміністративних послуг / Тимошук В.П., Кірмач А.В. – К.: Факт, 2005. – 88 с.

У виданні подається погляд експертів Центру політико-правових реформ на проблему оцінки якості адміністративних послуг. З урахуванням міжнародного досвіду пропонується перелік критеріїв для оцінки якості надання адміністративних послуг, розкривається зміст кожного критерію та надаються пропозиції щодо встановлення стандартів, спрямованих на підвищення якості надання адміністративних послуг.

Крім того, читачі мають можливість ознайомитися з проектом Концепції «Адміністративні послуги – нова якість держави» як стратегічним баченням Центру політико-правових реформ розвитку даної сфери суспільних відносин.

Розвиток публічного права в Україні (доповідь за 2003-2004 роки) / За заг. ред. І.Б.Коліушка, Н.В.Александрової. – К.: Лікей, 2005. – 448 с.

Книга присвячена аналізу стану та перспектив розвитку публічного права в Україні. Зокрема, зроблено спробу дати актуальне бачення низки правових і практичних проблем у сферах конституційного права та політичної реформи, публічної адміністрації та адміністративного права, судової реформи та законодавства про правосуддя, законодавства у сфері регуляторної політики, інформаційного законодавства.

Книга започаткувала серію видань Центру політико-правових реформ «Розвиток публічного права в Україні» і адресована науковцям, викладачам, аспірантам та студентам юридичних вузів, а також парламентаріям, урядовцям та всім, хто цікавиться питаннями публічного права та від кого залежить розвиток права в Україні.

Одночасно з українською було видано модифіковану англomовну версію доповіді (**Legal Reforms in Ukraine: Materials of the Centre for Political and Legal reforms / Editorship by Ihor Koliushko, - Kyiv, 2005. – 272 p.**)

Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У 2 т.: Т. 2. Особлива частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. – К.: Юрид. думка, 2005. – 624 с.

У першому в Україні академічному курсі з адміністративного права системно викладено фундаментальні основи української науки адміністративного права. Підручник ґрунтується на ключових ідеях проекту Концепції реформи адміністративного права України. Широко представлені найновіші теоретичні досягнення українських і зарубіжних учених-адміністративістів. Матеріали Особливої частини наводяться з урахуванням змін у системі органів виконавчої влади України станом на 1 жовтня 2005 р. Маємо також наголосити на тому, що Розділ VI «Діяльність з надання адміністративних послуг», підготовлений фахівцями ЦППР І.Коліушком та В.Тимощуком.

Заслугує на увагу також дослідження, присвячене організаційно-правовим засадам державної служби в Україні:

Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого; Академія правових наук України. — Х. : Право, 2005. — 304 с.

У монографії на основі комплексного дослідження організаційно-правових засад державно-службових відносин в Україні із залученням конституційного права, теорії держави і права, науки управління та інших галузей знань висвітлюються проблеми становлення та розвитку державної служби в Україні, її соціальна роль, функції, поняття та види, значення для утвердження державності в Україні. Наводиться загальна характеристика чинного законодавства про державну службу та службу в органах місцевого самоврядування, його значення для здійснення демократичних перетворень у державі, становлення громадянського суспільства.

Правовий статус державних службовців, порядок проходження державної служби розглядаються у поєднанні з моральними і правовими вимогами до поведінки державних службовців, антикорупційною спрямованістю правових засад формування та функціонування державної служби, проблемами підготовки кадрів для органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Висвітлюються питання контролю у сфері державної служби. Запропоновані авторські, принципово нові підходи до розвитку сучасної системи державної служби, підвищення ефективності службової діяльності, напрями реформування законодавства про державну службу.

Інші видання 2005 року, які необхідно згадати:

- Адміністративне право України: підручник / М-во освіти і науки України; Ю.П.Битяк, В.М.Гаращук, О.В.Дьяченко; за ред. Ю.П.Битяка. - К. : Юрінком Інтер, 2005. - 543 с.
- Адміністративне право України: навч. посіб. / Г.Г.Забарний, Р.А.Калюжний, В.К.Шкарупа. - К. : Видавець Паливода А.В., 2005. - 365 с.
- Адміністративно-територіальна реформа: завдання, шляхи

- реалізації, критерії ефективності: Матеріали «круглого столу», 16 травня 2005р. / Національний ін-т стратегічних досліджень / З.С.Варналій (ред.). — К. : НІСД, 2005. — 74 с.
- Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених. — Сімферополь, 2005. - Спеціальний випуск: у 2 ч. — Ч.1 — 144 с.; - Ч. 2 — 228 с.
 - Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. — 3.изд., доп. — М. : Омега-Л, 2005. — 579 с.
 - Бесчастний В.М., Делія Ю.В., Устименко В.А., Джабраїлов Р.А., Щebetун І.С. Місцеве самоврядування в Україні: проблеми та перспективи / Донецький юридичний ін-т МВС при Донецькому національному ун-ті / В.М.Бесчастний (ред.). — Донецьк, 2005. — 272 с.
 - Білан І.Л., Винников О.Ю., Горобчишина С.А., Демкова М.С., Лациба М.В. Інформаційна відкритість органів державної влади України: Зб. аналіт. матеріалів / В.М.Лациба (заг.ред.) — К. : Український незалежний центр політичних досліджень, 2005. — 155 с.
 - Бодрова І.І., Болдирев С.В., Величко В.О., Кулакова А.І., Любченко П.М. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: Підручник для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого / С.Г.Серьогіна (ред.). — Х. : Право, 2005. — 255 с.
 - Бойко В.М. Джерела до історії державного управління та місцевого самоврядування України / Чернігівський центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів держ. влади, органів місцевого самоврядування, держ. підприємств, установ і організацій. — Чернігів : Чернігівські обереги, 2005. — 60 с.
 - Бориславська О.М. Місцеве самоврядування в Україні: теорія та практика реалізації конституційно-правових засад / Львівський національний ун-т ім. Івана Франка. — Л. : ПАІС, 2005. — 207 с.
 - Гнилорыбов В.В., Тихонов В.Н. Местное самоуправление в Украине: Мир понятий и терминов от А до Я: Учеб. пособие

- / Восточноукраинский национальный ун-т им. Владимира Даля. — Луганск, 2005. — 168 с.
- Григорьев В.А. Эволюция местного самоуправления. Отечественная и зарубежная практика. — К. : Истина, 2005. — 424 с.
 - Державне управління в Україні: реалії та перспективи: Зб. наукових праць / Національна академія держ. управління при Президентові України / В.І.Луговий (заг.ред.), В.М.Князев (заг.ред.). — К. : Видавництво НАДУ, 2005. — 432 с.
 - Державне управління та державна служба: Словник-довідник / Київський національний економічний ун-т ім. Вадима Гетьмана / О.Ю.Оболєнський (уклад.). — К. : КНЕУ, 2005. — 480 с.
 - Державне управління та місцеве самоврядування: Тези V Міжнар. наук. конгресу, 26 лютого 2005 р. / Національна академія держ. управління при Президентові України; Харківський регіональний ін-т; Науково-методичне об'єднання вузів зі спеціальності «Державне управління» / Г.І.Мостовий (відп.ред.). — Х. : Видавництво ХарРІ НАДУ «Магістр», 2005. — 180 с.
 - Константин О.В. Джерела адміністративного права України / НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування Академії правових наук України. — К. : Українське агентство інформації та друку «Рада», 2005. — 120 с.
 - Корнієнко М.І. Муніципальне право України: Концептуальні та організаційно-правові питання: навч. посіб. для вузів / М.І.Корнієнко; НДІ приватного права і підприємництва та ін. - К. : Алерта, 2005. - 143 с.
 - Луговий В.І. Десять років становлення (досвід досліджень, розробок і впроваджень у сфері державного управління) / Національна академія держ. управління при Президентові України. — К. : Видавництво НАДУ, 2005. — 356 с.
 - Місцеве самоврядування в умовах демократичної держави: Зб. наук. доп. / АПН України; Інститут держ. будівництва

- та місцевого самоврядування / Ю.П.Битяк (ред.). — Х. : Право, 2005. — 120 с.
- Муніципальне статутне право: навч. посіб. для вузів / А.В.Дуда, В.М.Кампо, В.Ю.Росіхіна, К.С.Рубановський; За заг. ред. В.М.Кампо; Одеська нац. юрид. акад. та ін. - 2-ге вид., допов. і випр. - Одеса : Юрид. літ., 2005. - 133 с.
 - Ней Н.С., Хохуляк В.В. Адміністративне право України (Загальна частина): Плани семінар. занять / Чернівецький національний ун-т ім. Юрія Федьковича. — Чернівці: Рута, 2005. — 24 с.
 - Проблеми трансформації територіальної організації влади: зб. матеріалів та док. / Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України; Наук. ред. М.Пухтинський. - К.: Атіка, 2005. - 851 с.
 - Паращенко М.І., Сінченко Ю.П. Адміністративне право України (Загальна частина): Для студ. спец. 5.060101 денної форми навчання: Навчально-практ. посібник у схемах / Сумський держ. ун-т — Суми: Видавництво СумДУ, 2005. — 52 с.
 - Плющ Р.М., Ігнатенко О.С. Основи адміністрування в місцевому самоврядуванні в Україні / Національна академія держ. управління при Президенті України. — Херсон : Видавництво ВАТ «ХМД», 2005. — 84 с.
 - Рубцов В.П., Фіалко С.В. Державне будівництво і місцеве самоврядування: Навч. посіб. для дистанц. навч. / Відкритий міжнародний ун-т розвитку людини "Україна". — К. : Університет «Україна», 2005. — 256 с.
 - Хачатурян Х.В. Інновації в державному управлінні / Національна академія держ. управління при Президенті України. — К. : Вид-во НАДУ, 2005. — 251 с.
 - Черноног Є.С. Державна служба в Україні: Навч. посібник / Східноукраїнський національний ун-т ім. Володимира Даля. — Луганськ : Видавництво СНУ ім. В.Даля, 2005. — 160 с.
 - Шкарупа В.К., Коваль М.В., Савчук О.П., Самофалов Л. П., Мацелик М. О. Адміністративне право України: Навч. посібник для студ. вищ. навч. закладів / Національна академія

держ. податкової служби України. — Ірпінь, 2005. — 248 с.

Серед публікацій 2006 року на увагу насамперед заслуговують:
Основи адміністративного судочинства та адміністративного права / Навч. посібник / За заг. редакцією Куйбіди Р.О., Шишкіна В.І. — К.: Старий світ, 2006. — 576 с.

У навчальному посібнику розкрито засади матеріального адміністративного права та основні положення адміністративного судочинства. Посібник розраховано насамперед для підготовки суддів адміністративних судів — особливу увагу приділено питанням застосування Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ та особливостям правовідносин, що складають предмет адміністративної юрисдикції. У посібнику широко використано практику Європейського Суду з прав людини у відповідній сфері. Крім того, читачам запропоновано ознайомитись з рекомендаціями Ради Європи у галузі адміністративного права та адміністративної юстиції.

Видання може стати корисним не лише для суддів адміністративних судів та претендентів на посаду судді адміністративного суду, а й для державних службовців, адвокатів, викладачів, аспірантів, студентів та усіх, хто цікавиться європейськими стандартами захисту прав особи.

Мотренко Т.В., Вишневський А.В., Басв В.В., Бондаренко А.Л. План дій для нового міністра: Практич. посіб. / Головне управління держ. служби України / Тимофій Валентинович Мотренко (заг. ред.) — К. : Центр сприяння інституційному розвитку держ. служби, 2006. — 352 с.

Практичний посібник дозволяє новопризначеним міністрам та їх заступникам звернути увагу на першочергові проблеми у сфері їх управління та пропонує набір інструментів для їх вирішення. Видання також буде цікавим для державних службовців та експертів, що працюють у сфері публічної адміністрації.

План дій з реформування системи органів виконавчої влади в Україні // Центр політико-правових реформ, Київ — 2006. - 215 с.

Це видання було підготовлено Центром політико-правових реформ в період до парламентських виборів. Вихідною умовою для розробки Плану дій з реформування органів виконавчої влади є положення Конституції України, згідно з якими повноваження, організація і порядок діяльності органів виконавчої влади визначаються Конституцією і законами України.

Дане видання зберігає свою актуальність і нині. Особливо цікавими можуть бути додатки – матеріали, що ілюструють зарубіжний досвід функціонування органів виконавчої влади у розвинених демократичних країнах.

Взаємодія Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України в умовах конституційних змін // Авторі-упорядники: В.Тимошук, О.Струц - Київ, 2006. - 28 с.

У виданні пропонується короткий виклад завдань Кабінету Міністрів України, повноважень членів Уряду, засад їх відповідальності, відносин з колегами та державними службовцями. Крім того, у брошурі подається опис системи органів виконавчої влади центрального рівня, в тому числі з урахуванням перспектив адміністративної реформи.

Ефективна публічна адміністрація (довідник для міністрів) // Авторі упорядники: І.Коліушко, В.Тимошук. - Київ, 2006. - 32 с.

Це видання має своїм завданням у простій формі надати систематизовану інформацію про основні завдання Верховної Ради України, організацію її діяльності та взаємодію з Президентом України і Кабінетом Міністрів України. Матеріали підготовлені на основі Конституції України зі змінами від 8 грудня 2004 року, а також регламенту Верховної Ради України.

«Перспективи реформування місцевого самоврядування» // Авторі упорядники: А.Кірмач, В.Тимошук. – К., 2006. – 24 с.

Дана брошура має на меті сприяти широкому обговоренню реформування місцевого самоврядування, визначення шляхів розробки прозорої політики з цих питань для створення ефективною публічної адміністрації європейського зразку, спроможною надавати якісні публічні послуги громадянам.

За основу брошури взято документи політики Секретаріату Національної ради з питань державного управління та місцевого самоврядування щодо реформи публічної адміністрації місцевого та регіонального рівня.

Інші видання 2006 року, які доцільно згадати:

- Дубов Д.В. Основи електронного урядування : навч. посіб. для вузів / Київський нац. ун-т культури і мистецтв. - К. : Центр навч. літ., 2006. - 175 с.
- Колесніков Б.П., Батраченко І.Г. Кадрові служби органів державної влади та місцевого самоврядування в Україні / Донецький держ. ун-т управління; Дніпропетровський регіональний ін-т держ. управління Національної академії держ. управління при Президентіві України. — Донецьк : Норд-прес, 2006. — 136 с.
- Коломоець Т.О., Гулевська Г.Ю. Адміністративне право: Навч.-метод. посіб. / Державний вищий навчальний заклад «Запорізький національний ун-т» МОН. — Запоріжжя : ЗНУ, 2006. — 140 с.
- Контроль в органах виконавчої влади в сучасних умовах: Размаїття, спільні риси та зміни : пер. з англ. / Упоряд.: К.Гуд та ін. - К. : К.І.С., 2006. - 272 с.
- Кутова І.Е., Кутовий Р.В. Принципи державної служби в сучасному законодавстві України: Навч. посіб. / Луганський держ. ун-т внутрішніх справ. — Луганськ : РВВ ЛДУВС, 2006. — 144 с.
- Лук'янець Д. М. Адміністративно-деліктні правовідносини в Україні: теорія і практика правового регулювання : монографія / Д.М.Лук'янець. - Суми : Університетська книга, 2006. - 367 с.
- Любченко П.М. Конституційно-правові основи розвитку місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. — Х. : Одісей, 2006. — 352 с.
- Муниципальне право зарубіжних країн: навч. посіб. У 2 ч. Ч.2 / М.О.Баймуратов, О.В.Батанов, В.М.Кампо,

О.А.Музика; за заг. ред. П.Ф.Мартиненка; Академія муніципального управління (м.Київ) та ін. - К. : Знання України, 2006. - 118 с.

- Плющ Р.М. Формування структури місцевого самоврядування: організаційно-управлінський аспект / Національна академія держ. управління при Президентові України. — Херсон : Видавництво ВАТ «Херсонська міська друкарня», 2006. — 396 с.
- Посилення співпраці між Україною та ЄС щодо утвердження верховенства права в Україні. Аналітична доповідь та рекомендації (у співавторстві) - К.: Видавництво «К.І.С.», 2006. – 159 с.
- Проблеми удосконалення організаційно-правового механізму реалізації виконавчої влади в Україні (наукова доповідь), за заг. ред. В.Б.Авер'янова, К., - 2006. – 48 с.
- Чапала Г.В. Місцеве самоврядування в системі публічної влади: теоретико-правовий аналіз / Академія правових наук України; НДІ держ. будівництва та місцевого самоврядування. — Х. : Право, 2006. — 219 с. — Бібліогр.: с. 204-218.

РОЗДІЛ 3. СУДОВА РЕФОРМА ТА ЗАКОНОДАВСТВО ПРО ПРАВОСУДДЯ

3.1. ВИЗНАЧЕННЯ КОНЦЕПТУАЛЬНИХ ЗАСАД СУДОВОЇ РЕФОРМИ

Від часу здобуття Україною незалежності судова система перебуває на стадії перманентного реформування. Результатом цього реформування стало те, що у державі суди справді стали самостійною гілкою влади, на рівні із законодавчою та виконавчою. Однак намагання пристосувати існуючу систему до нових реалій за принципом мінімальних змін, безсистемність у реформуванні та відсутність комплексного підходу до усіх інститутів правосуддя привели до кризового стану у сфері судового захисту, про що свідчить невеликий рівень суспільної довіри до судів. Судді, особливо у судах нижчого рівня, працюють у неналежних умовах і не одержують гідної зарплати. Фаховий та моральний рівень багатьох суддів не відповідає високому та відповідальному статусу судді. Як і увесь державний апарат, суди вразила корупція. Внаслідок деяких непрорахованих заходів суди виявилися перевантаженими.

У 2005 рік Україна ввійшла з великими проблемами у сфері судівництва та відсутністю єдиного бачення, як їх вирішувати. Тож чи не найбільшу увагу політиків протягом 2005-2006 років було приділено виробленню стратегії подальшої судової реформи.

Парламентські слухання щодо судової реформи

16 березня 2005 року у Верховній Раді України відбулися парламентські слухання з питань здійснення судово-правової реформи в Україні³⁰⁶. Їх планували провести ще 8 грудня 2004 року³⁰⁷, але через складну політичну ситуацію, яка склалася після другого туру виборів Президента України, слухання перенесли³⁰⁸.

Ці парламентські слухання стали одними з перших після обрання нового Президента. У них взяли участь голови Конституційного Суду, Верховного Суду, вищих господарського та адміністра-

³⁰⁶ http://www.rada.gov.ua/zakon/sk14/par_sl/sl160305.htm

³⁰⁷ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2041-15>

³⁰⁸ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2216-15>

тивного судів, члени Вищої ради юстиції і Ради суддів України, інші представники суддівського корпусу, представники уряду та відповідних центральних органів виконавчої влади, Академії суддів, Генеральної прокуратури, науковці та інші представники юридичної громадськості. Самі ж парламентарі слухання проігнорували – на них були присутні всього лише з десяток народних депутатів.

Відкрив засідання тодішній голова Верховної Ради **В.Литвин**. У своєму виступі він зазначив, що проведення судово-правової реформи є пріоритетним напрямком роботи парламенту, підкресливши, що у цьому напрямі дещо вже зроблено, проте це лише початкова база для функціонування судової влади і здійснення судочинства. В.Литвин наголосив на необхідності визначити перспективи подальшої модернізації судової системи, розширення гарантій захисту прав громадян у судочинстві, забезпечення верховенства права у вирішенні спорів.

М.Селівон – на той час голова Конституційного Суду – у своїй доповіді висловив думку, що концептуальна модель судової системи повинна відповідати двом принципам: правової держави та духу й букві Конституції. Жодні політичні мотиви чи особисті інтереси не повинні заміняти цих двох принципів. Важливою проблемою є те, що з усіх судів суб'єктом звернення до Конституційного Суду щодо неконституційності певного акта є лише Верховний Суд. Тому, на думку доповідача, потрібно надати право звертатися до Конституційного Суду з цього питання усім судам. Ще однією ключовою проблемою є невиконання судових рішень, зокрема й рішень Конституційного Суду.

Як зазначив у своєму виступі тодішній голова Верховного Суду **В.Маляренко**, під загрозою перебувають оперативність і якість розгляду справ в судах. За останні п'ять років навантаження на суди збільшилося в 2,4 рази. Якщо в 2000 році на розгляд одного судді щомісяця в середньому надходило 50 справ, то у 2004 році цей показник становив 118, а в окремих судах сягнув понад 150 справ. Попри зростання економіки і доходів державного бюджету, кардинальних зрушень у питанні фінансового та матеріально-технічного забезпечення судів не відбулося. Традиційно державний бюджет

щороку покриває лише 40% потреб судів. Недостатніми є також видатки на оплату праці та довічне утримання суддів і забезпечення соціальними гарантіями.

Для покращення фінансування судів **В.Кривенко**, який на той час обіймав посаду заступника голови Судової палати Верховного Суду в цивільних справах та був головою Ради суддів України, запропонував надати судовій владі можливість самостійно формувати проект закону про державний бюджет в частині видатків на утримання судів.

Свій виступ тодішній голова парламентського комітету з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією **В.Стретович** присвятив проблемі корупції в судах. Зловживання владою, посадовим становищем, службова недбалість суддів, вчинення ними корупційних дій призводять до того, що люди місяцями, роками вимушені ходити по судових інстанціях у пошуках правди. На погляд доповідача, передбачений законодавством порядок притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності є недосконалим. У зв'язку з цим він висловив пропозицію переглянути принципи формування суддівського корпусу, підвищити відповідальність суддів за результати своєї роботи, а також визначити механізм оскарження суддівської бездіяльності.

На слуханнях також виступив тодішній голова Вищої ради юстиції **М.Шелест**. Він звернувся до проблеми розгляду у Вищій раді юстиції скарг громадян, посадових осіб та звернень депутатів. Оскільки за чинним законом перевірку можуть проводити лише члени Вищої ради юстиції. Більшість з них — це високі посадові особи, які через зайнятість за основним місцем роботи не можуть оперативно здійснювати перевірки. Розв'язати цю проблему доповідач запропонував шляхом створення судової інспекції у складі осіб, які мають досвід роботи суддями чи в органах прокуратури і затверджуються на посаду Вищою радою юстиції за поданням Ради суддів України. Створення такої інспекції, на думку М.Шелеста, дало б можливість не лише оперативно та якісно розглядати звернення, а й забезпечувати необхідною інформацією профільний комітет Верховної Ради щодо суддів, яких парламент має обирати безстроково, і Раду національної безпеки і оборони — про розгляд питань

щодо призначення на посаду судді уперше або на адміністративну посаду в суді.

Позицію парламентського комітету з питань правової політики висвітлив тодішній його голова **В.Онопенко**. Він висловив думку про необґрунтованість створення окремого Апеляційного суду України, як це передбачено чинним Законом «Про судоустрій України». Цей процес слід замінити створенням місцевих окружних кримінальних судів, які б розглядали складні кримінальні справи, а відповідні апеляційні суди в областях переглядали б їхні вирoki в апеляційному порядку. Також В.Онопенко наголосив на необхідності відмовитися від збереження у судовій системі військових судів та забезпечити переведення суддів, які там працюють, до інших судів. Водночас він висловив сумніви у доцільності створення окремих Вищого цивільного і Вищого кримінального судів, хоча й сам він був одним із ініціаторів законопроекту про запровадження цих судів.

З останньою думкою не погодилась у своєму виступі заступник Міністра юстиції **І.Смелянова**. Вона висловила аргументи на користь створення Вищих цивільного і кримінального судів, що потребує також реорганізації Верховного Суду. Водночас вона підтримала ідею поступово відмовитися від військових судів.

На слуханнях наголошувалось, що надзвичайно важливим у реформуванні має стати створення системи спеціалізованих адміністративних судів. Цю думку висловили голова Вищого адміністративного суду **О.Пасенюк** та народний депутат **І.Вернидубов**. Останній запропонував віднести всі спори між громадянином та державним органом щодо реалізації владних повноважень до юрисдикції адміністративних судів. Також було висловлено думку про необхідність зменшення обсягу диспозитивності у процедурі розгляду адміністративних справ.

Тодішній голова Вищої кваліфікаційної комісії суддів, суддя Верховного Суду **В.Земляний** розповів учасникам слухань про проблеми, які існують при доборі суддів та притягненні до дисциплінарної відповідальності. Для добору суддів він запропонував ввести обов'язкову вимогу щодо проходження навчання у спеціалізованому навчальному закладі – Академії суддів України. На думку

доповідача, створення кваліфікаційних комісій суддів при апеляційних округах спеціалізованих судів не виправдало себе, тому він висловився за повернення до раніше існуючої системи – створити кваліфікаційні комісії суддів у кожній області. В.Земляний виступив також за надання права на оскарження рішень кваліфікаційної комісії у дисциплінарній справі не лише судді, а й особі, яка ініціювала це дисциплінарне провадження.

У своїй доповіді суддя Федерального суду США **Б.Футей** звернув увагу на необхідність розв'язання проблеми невиконання судових рішень. Він наголосив, що органи виконання судових рішень мають бути невід'ємною частиною надійної, шанованої та незалежної судової влади, а не виконавчої влади, як це є в Україні. Також суддя Б.Футей висловив думку про те, що участь народу у здійсненні правосуддя через суди присяжних і народних засідателів, яка гарантована Конституцією і Законом про судоустрій, має бути визначена у нових процесуальних кодексах. Він зазначив, що актуальною є потреба запровадити прозорість у прийнятті судових рішень, практику невідкладного їх опублікування, забезпечити доступ громадськості.

Учасники слухань у своїх доповідях підняли й інші проблеми судової влади. Зокрема, наголошувалось на недосконалому українському законодавстві, наявності суперечностей, прогалин та неконституційних положень. Учасники слухань дійшли згоди з приводу необхідності прийняття нової редакції Закону «Про статус суддів», а також прийняття нових Кримінально-процесуального, Адміністративного процесуального, Господарського процесуального кодексів; потребує перегляду і значна кількість положень Закону «Про судоустрій України». Учасникам парламентських слухань у матеріалах було презентовано проект Концепції розвитку правосуддя, розроблений Центром політико-правових реформ.

На жаль, на парламентських слуханнях обмежилися лише обговоренням існуючих проблем. Жодних рекомендацій за наслідками парламентських слухань прийнято не було.

Пропозиції комісії «Блакитної стрічки» новій владі

Комісія «Блакитної стрічки» була утворена у липні 2004 року

як незалежний орган, що складається з провідних фахівців, з ініціативи та за підтримки Програми розвитку ООН. До першого складу комісії увійшов і голова Центру політико-правових реформ І.Коліушко, який взяв активну участь в опрацюванні питань адміністративної та судової реформ.

У січні 2005 року з'явився перший результат роботи комісії «Блакитної стрічки» - «**Пропозиції Президенту «Нова хвиля реформ»**»³⁰⁹. Цей документ було розроблено як poradник для нового Президента і його уряду щодо тих сфер, які потребують реформування задля «досягнення швидкого та стійкого економічного зростання, підвищення рівня життя усього населення України». У документі сформульовано біля ста рекомендацій, які комісія запропонувала новому Президенту України втілити, або хоча б розпочати втілювати протягом першого року після інавгурації.

Частину пропозицій комісії «Блакитної стрічки» відведено судовій реформі. Серед основних проблем у цій сфері, що потребують негайного вирішення, названо: відсутність загальноприйнятого бачення судової реформи, неповноцінну структуру судів загальної юрисдикції, недостатнє фінансування, низький рівень професіоналізму та відповідальності багатьох суддів, залежність суду від органів державної влади, корупція, надмірна завантаженість, непрозорість діяльності судів, неефективність системи виконання судових рішень.

З метою вирішення цих проблем у документі комісії «Блакитної стрічки» дано чіткі рекомендації щодо заходів, які запропоновано здійснити у два етапи. Перший етап розраховано на перші сто днів діяльності нового Президента, а другий етап – на увесь 2005 рік.

Під час першого етапу передбачалося:

1) привести судову систему у відповідність до Конституції України (затвердити концепцію розвитку системи правосуддя на 2005-2015 роки, відмовитися від Апеляційного та Касаційного судів України, створити Вищий цивільний і Вищий кримінальний суди України, ліквідувати військові суди, передати повноваження Президента України щодо призначення голів судів органам

³⁰⁹ Пропозиції Президенту “Нова хвиля реформ”. Комісія “Блакитної стрічки” – Україна. UNDP // Січень 2005р.

суддівського самоврядування, обмежити адміністративні повноваження голів судів, запровадити прозорий конкурсний відбір на посаду судді, створити у системі державної судової адміністрації судову міліцію);

2) розвинути адміністративну юстицію, зокрема, створити п'ять апеляційних адміністративних судів, забезпечити Вищий адміністративний суд і апеляційні адміністративні суди приміщеннями, обладнанням та іншими ресурсами;

3) підвищити статус суддів (вирівняти статус суддів загальних і господарських судів, позбавити військових суддів особливого статусу, встановити законом механізм оплати праці суддів);

4) завершити нову кодифікацію процесуального права (прийняти Адміністративний процесуальний кодекс, новий Кримінально-процесуальний кодекс, Господарський процесуальний кодекс, Закони «Про правову допомогу», «Про судовий збір»).

В процесі другого етапу пропонувалося:

1) завершити створення системи адміністративних судів і утворити не менше двадцяти окружних адміністративних судів та довести кількість апеляційних адміністративних судів до семи;

2) внести зміни до Конституції України щодо складу Вищої ради юстиції з тією метою, щоб не менше половини її складу становили судді;

3) підвищити вимоги до професійного рівня суддів (проводити кваліфікаційні іспити у формі тестування, запровадити короткострокове навчання суддів, вперше призначених на посаду);

4) підвищити прозорість діяльності судової влади (забезпечити ведення реєстру судових рішень і бази даних судових рішень із відкритим доступом до них через Інтернет);

5) удосконалити систему виконання судових рішень (запровадити поряд з державною системою виконання судових рішень у цивільних і господарських справах можливість такого виконання приватними виконавцями);

6) забезпечити повне фінансування потреб судів.

У липні 2005 року вийшов другий звіт комісії «Блакитної стрічки» – «**Нова хвиля реформ: на шляху до успіху**»³¹⁰, в якому

³¹⁰ <http://www.undp.org.ua/download.php?id=1123140007&cm=doc&fn=brc2final120705ukr.pdf&l=u>

проведено аналіз політики нової влади у січні-червні 2005 року та надано подальші рекомендації, зокрема й щодо судової реформи. Чимало з цих рекомендацій повторюють попередні, оскільки ті переважно залишилися нереалізованими. Так, зокрема, комісія наполегливо рекомендувала Президенту та уряду:

1) прискорити підготовку і схвалення концепції розвитку правосуддя;

2) активізувати процес створення адміністративних судів; увести в дію нові Кодекс адміністративного судочинства і Цивільний процесуальний кодекс;

3) привести повноваження Президента щодо судової гілки влади у відповідність до Конституції;

4) повторно внести до Верховної Ради законопроект про ліквідацію військових судів;

5) обмежити адміністративні повноваження голови суду, відмежувати функції здійснення правосуддя від організаційного і матеріально-технічного забезпечення судового процесу.

З усіх рекомендацій першого і другого звітів у сфері судової реформи виконаними можна вважати лише декілька: набрали чинності Кодекс адміністративного судочинства та Цивільний процесуальний кодекс (з 1 вересня 2005 року), розпочали розглядати судові справи Вищий адміністративний суд та Судова палата Верховного Суду в адміністративних справах, ухвалено Закон «Про доступ до судових рішень» (22 грудня 2005 року), а також Президентом затверджено Концепцію удосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів (10 травня 2006 року).

У вересні 2006 року вийшов у світ третій звіт комісії «Блакитної стрічки» - «**Держава та громадянин: виконуючи обіцянки**»³¹¹. У звіті викладено п'ять рекомендацій Президенту і новим парламенту та уряду щодо подальшого реформування судової системи:

1) посилити судову систему та привести судові процедури у відповідність до європейських стандартів (необхідно на додаток до реформи судової системи, яка закріплена Концепцією удосконалення судівництва, здійснити реформування системи досудового розслі-

³¹¹ http://www.undp.org.ua/download.php?id=1159346004&cm=doc&fn=brc3final260906ukr_withcover.pdf&l=u

дування, органів прокуратури, адвокатури та нотаріату, правоохоронних органів, пенітенціарної системи);

2) створити об'єктивну, прозору та доступну для адміністративного та громадського контролю систему відбору та призначення суддів;

3) запровадити обов'язковий нагляд з боку відповідних інспекцій, адміністративних органів і спостерігачів від неурядових організацій за доступністю рішень в національній базі даних;

4) якнайшвидше утворити систему адміністративних судів.

Серед основних завдань українського парламенту у цій сфері визначено усунення розбіжностей у законодавстві, а також забезпечення необхідного фінансування бюджету 2007 року для судової системи та впровадження реформ.

З'їзд суддів України

2-3 листопада 2005 року відбувся VII з'їзд суддів України³¹². Він став важливою подією для розвитку судової системи, оскільки на ньому новий Президент рішуче заявив перед суддівським корпусом про необхідність проведення глибокої судової реформи.

У роботі з'їзду, крім самих суддів, також взяли участь Голова Верховної Ради, народні депутати, Секретар Ради національної безпеки і оборони, Міністр юстиції, Уповноважений Верховної Ради з прав людини. На з'їзді були розглянуті питання про стан здійснення судочинства судами загальної юрисдикції та реформування судової системи; заслухано звіт Ради суддів України, інформацію Вищої кваліфікаційної комісії суддів та Державної судової адміністрації; призначено суддів Конституційного Суду; обрано новий склад Ради суддів України, а також членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів.

З доповіддю про стан правосуддя і реформування судової системи виступив тодішній голова Верховного Суду **В.Маляренко**. Серед основних проблем судової влади він назвав забезпечення її незалежності. Незалежність суду складається з багатьох чинників, і насамперед — з умов, у яких він працює. А ці умови, на переконання доповідача, є поганими, зокрема й внаслідок непристосованості нинішніх приміщень судів для здійснення правосуддя. Ще

³¹² <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/>

однією проблемою В.Маляренко назвав недостатнє фінансування судової влади. Хоч він визнав, що відчутне збільшення заробітної плати суддям стало позитивним кроком, проте у працівників апаратів судів зарплата залишилася мізерною.

Голова Верховного Суду окремо зупинився на проблемі перевантаження судів. Основною причиною цього явища він вважає наявність у законодавстві великої кількості випадків, вирішення яких не повинно відноситись до компетенції судів. Насамперед, йдеться про накладення штрафів за порушення правил дорожнього руху. Також В.Маляренко наголосив на тому, що від надмірного навантаження страждають й судді Верховного Суду. Для подолання цієї проблеми він запропонував на деякий час наділити апеляційні суди правом щодо перегляду справи не лише в апеляційній, а й у касаційній інстанції, адже через перевантаження Верховного Суду, насамперед його Судової палати в цивільних справах, у визначені процесуальним законом строки розглянути справи неможливо. Доповідач також висловив побажання стосовно повернення до інституту судового нагляду, коли будь-яке незаконне рішення може бути переглянуте Верховним Судом за його власною ініціативою.

В.Маляренко констатував також наявність таких проблем як незаконослухняність деяких суддів та неналежна вимогливість до таких суддів з боку кваліфікаційних комісій. Так, кваліфікаційні комісії інколи не виявляють належної вимогливості та принциповості, необґрунтовано відмовляють у застосуванні дисциплінарних стягнень, що не сприяє належному виконанню суддями посадових обов'язків. Для вирішення цієї проблеми, на думку Голови Верховного Суду, необхідно створити кваліфікаційні комісії суддів у кожній області та забезпечити більш чітку та зрозумілу процедуру притягнення суддів до відповідальності за порушення закону. При Вищій раді юстиції або Верховному Суді доцільно було б створити постійно діючу інспекцію, яка займалася б перевіркою скарг на дії чи бездіяльність суддів.

Президент **В.Ющенко** у своєму виступі зауважив, що за роки незалежності України судова влада так і не стала незалежною, а наявність в країні проблем у сфері правосуддя він підтвердив да-

ними статистики і соціологічних досліджень, зокрема 63,7 відсотка населення не довіряє судам. Президент заявив, що судову систему треба якнайшвидше реформувати. Нагальним завданням має стати забезпечення суддів гідною заробітною платою, житлом та належними умовами праці. Президент повідомив присутніх про збільшення з цією метою майже вдвічі витрат на судову владу у 2006 році. Ще однією проблемою було названо те, що більшість судових приміщень в Україні перебувають в аварійному стані, а в інших умови роботи є несприятливими. Всі ці чинники змушують суддів працювати з порушенням закону. У зв'язку з цим Президент заявив про розробку п'ятирічної програми будівництва приміщень судів.

В.Ющенко виділив також такі проблеми: обвинувальний ухил суду у кримінальному процесі; відсутність ефективних механізмів надання державою правової допомоги малозабезпеченим верствам населення; невиконання судових рішень; низька якість конкурсного відбору на посаду суддів та повна відсутність конкурсу у доборі на посади до вищих судів; надмірне навантаження на суди; непрозорість діяльності судової влади. Президент підтримав Голову Верховного Суду у необхідності вилучити з судової юрисдикції справ про накладення штрафів за порушення правил дорожнього руху, щоб зменшити навантаження на суди. Також Президент висловив ідею про необхідність уніфікувати судові процедури розгляду цивільних, господарських і адміністративних справ; розробити програму інформатизації у правосудді та забезпечити її виконання; створити загальнодоступну базу даних судових рішень.

За результатами проведеної роботи VII з'їзд суддів України ухвалив рішення, у якому розкрито як позитивні зрушення у напрямку проведення судової реформи (насамперед, прийняття і введення в дію нових Цивільного процесуального кодексу та Кодексу адміністративного судочинства), так і негативні моменти розкрито (зокрема, відсутність нових Кримінально-процесуального і Господарського процесуального кодексів України, Кодексу про адміністративні проступки; незавершеність створення системи адміністративних судів; відсутність достатнього фінансового забезпечення судової системи; низька оплата праці працівників апаратів судів тощо).

З'їзд суддів доручив Раді суддів звернутися до Верховної Ради з пропозицією прискорити роботу щодо прийняття нових Кримінально-процесуального, Господарського процесуального кодексів та Кодексу про адміністративні проступки, розмежування повноважень судів та усунення колізій у законодавстві, що виникли у зв'язку з набранням чинності Кодексом адміністративного судочинства; щодо внесення змін до Законів «Про судоустрій України», «Про статус суддів», «Про державну виконавчу службу» та «Про виконавче провадження».

Міністерству юстиції запропоновано до кінця I кварталу 2006 року вжити заходів щодо доопрацювання проекту Концепції розвитку системи правосуддя в Україні на 2006—2016 роки і після погодження з Радою суддів подати його для схвалення до Верховної Ради, а також вжити заходів для виконання судових рішень про стягнення коштів за позовами суддів про забезпечення соціальних гарантій.

Рішенням з'їзду суддів на кваліфікаційні комісії суддів було покладено обов'язок разом із Радою суддів доопрацювати законодавство, що регулює діяльність кваліфікаційних комісій, та ініціювати питання про необхідність зміни системи цих комісій з метою наближення їх до судів³¹³.

Парламентські вибори

Важливою подією для держави і суспільства стало проведення навесні 2006 року чергових парламентських виборів. Відповідно до конституційних змін 2004 року, що набрали чинності з 2006 року, політичні партії і блоки, які здобувають перемогу на виборах, створюють коаліцію (більшість) у парламенті і формують уряд. Тому проведення судової реформи фактично повністю залежить від тих законів, що прийме парламент, і від того, як їх буде виконувати уряд.

Розуміючи болючість для суспільства проблем з доступом до справедливого судочинства, політичні партії і блоки під час виборчих перегонів неодноразово зверталися до цієї теми. Центр політико-правових реформ разом з партнерськими організаціями в межах Громадянської кампанії «Усвідомлений вибір – 2006» відстежува-

³¹³ <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/>

ли передвиборчі обіцянки політичних партій і блоків, які брали участь у виборах, з тією метою, щоб потім побачити, як ці обіцянки виконуються.

Партія регіонів у своїй програмі обмежилася загальним гаслом: *«здійснити судову реформу і забезпечити незалежність правосуддя»*. Трохи більше можна знайти у партійній програмі Партії регіонів, затвердженій на позачерговому з'їзді 3 березня 2001 року: *«ставимо перед собою завдання щодо якісного підвищення ефективності боротьби із злочинністю і корупцією, покращання системи судочинства, зміцнення основ незалежної діяльності судів»*; *«Партія виступає за ... утвердження справді незалежної судової влади»*³¹⁴. На жаль, навіть більш конкретні пропозиції, висловлені представниками партії були дуже загальними і більше нагадували гасла, ніж чіткі заходи: забезпечити населення правдивою і повною правовою інформацією, інформаційну відкритість органів державної влади; налагодити ефективну систему антикорупційного контролю в державному апараті.

Помічено і деякі невідповідності позиції політиків програмним документам сили, яку вони представляють. Наприклад, представник Партії регіонів В.Бондик зазначив, що вони не ставлять основною ціллю щось змінити у системі правосуддя, у той час як серед завдань партії у програмі визначено *«здійснити судову реформу»*³¹⁵.

У передвиборчій програмі **Блоку Юлії Тимошенко** проблеми судового захисту приділено значну увагу. У розділі програми *«Справжнє правосуддя»* задекларовано:

- *виведення суду з-під політичних, адміністративних, корупційних впливів, усунення фінансової залежності суду від виконавчої влади;*
- *запровадження безпосереднього обрання суддів населенням;*
- *створення незалежних від будь-якої гілки влади дисциплінарних комісій, які накладатимуть стягнення на суддів, винних у винесенні протиправних рішень;*

³¹⁴ <http://www.partyofregions.org.ua/meet/program/>

³¹⁵ Народний депутат Володимир Стретович та екс-член ЦВК Валерій Бондик про програму Партії Регіонів та "Нашої України". - 10.03.06. - Радіо Ера-FM (Потяг до влади. Зупинка на переронах) // <http://svidomo.org.ua/materials/734.html>

- скасування судового мита для громадян;
- запровадження дієвого інституту надання безкоштовних адвокатських послуг для тих, хто їх потребує³¹⁶.

Водночас, в ході виборчої кампанії також виявлені деякі невідповідності між програмою і виступами політиків. Наприклад, у програмі блоку задекларовано необхідність скасування судового мита. Хоча, за словами одного з лідерів Блоку В.Онопенка, йшлося не про скасування, а про заміну державного мита на судовий збір, який спрямовуватиметься на потреби судів щодо здійснення судочинства. Те саме і щодо ідеї запровадження виборності суддів громадою, яку проголошено у програмі: В.Онопенко в одному з виступів сказав, що бачить у цій ідеї *«певну небезпеку»*³¹⁷.

Передвиборча програма блоку **«Наша Україна»** містила цілий розділ під назвою **«Судам - чесність!»**. У ньому проголошено такі завдання:

- здійснення з 2006 року дієвих кроків з реформування судової влади;
- припинення корупції у суддівському корпусі;
- запровадження суду присяжних;
- наведення ладу у системі та структурі судів, визначення їх юрисдикції з огляду на потреби людей;
- досягнення незалежності суддів від чиновників;
- демократизація та підвищення прозорості призначення суддів з поступовим переходом до їх виборності;
- покращення умов для праці суддів;
- надання безоплатної правової допомоги малозабезпеченим³¹⁸.

Ідея виборності суддів по-різному інтерпретувалася представниками блоку. Так, у межах блоку зустрічалися пропозиції щодо запровадження обрання суддів у більш віддаленій перспективі безпосередньо громадою (М.Катеринчук)³¹⁹ або відповідною радою

³¹⁶ http://www.rada.gov.ua/LIBRARY/povni_text/program_timoshenko.html

³¹⁷ Народні депутати Йосип Вінський та Василь Онопенко про реформу судової системи. - 09.03.06. - Радіо Ера-FM (Потяг до влади. Зупинка на перегонах) // <http://www.svidomo2006.org.ua/materials/704.html>

³¹⁸ http://www.rada.gov.ua/LIBRARY/povni_text/program_nasha_ukr.html

³¹⁹ Стенограма Квадратного столу "Доступ до справедливого правосуддя". - 22.02.2006. - УНІАН // <http://www.svidomo2006.org.ua/materials/485.html>

(В.Стретович)³²⁰. Висловлювалися представниками блоку пропозиції розуміти цю ідею як обрання голів судів самими суддями, а не призначення Президентом.

Соціалістична партія України у передвиборчій програмі обмежилася лише загальним завданням *«очистити владу від казнокрадів, корупції та хабарництва»*. Також задекларовано, що *«суди будуть реформовані. Їхня діяльність забезпечуватиме права та свободи громадян, інтереси суспільства»*³²¹. Але конкретних заходів запропоновано не було.

Комуністична партія України у своїх передвиборчих і програмних документах акцентувала увагу лише на боротьбі з корупцією, у тому числі в судах: *знищити корупцію в державному апараті, в судових органах, забезпечити створення ефективного народного контролю за діяльністю владних структур*. Досить конкретно констатувався стан справ у сфері судового захисту: *«у Верховному суді припадає пилом більше 50 тис. нерозглянутих справ. У «мекку» для паломництва хабарників перетворилися господарські суди»*³²², але чітких пропозицій щодо способів досягнення задекларованих цілей і вирішення названих проблем виявити не вдалося.

Пояснення представників партій і блоків під час публічних заходів, інтерв'ю тощо дозволили побачити, що політичні сили пропагували переважно однакові ідеї щодо комплексної судової реформи: встановити справді конкурсний добір суддів, запровадити обов'язкове навчання суддів в Академії суддів, обмежити адміністративні повноваження голів судів, через які вони можуть впливати на суддів, створити дисциплінарну комісію для суддів та удосконалити інститут дисциплінарної відповідальності суддів, позбавити суд обвинувальної спрямованості, запровадити безкоштовну правову допомогу для малозабезпечених, вирішити проблему перевантаженості судів тощо.

Після виборів і кількомісячних переговорів у новому парламенті було створено **Коаліцію демократичних сил** у складі Блоку Юлії Тимошенко, Блоку «Наша Україна» та Соціалістичної

³²⁰ Народний депутат Володимир Стретович та екс-член ЦВК Валерій Бондик про програми Партії Регіонів та «Нашої України». - 10.03.06. - Радіо Ера-FM (Потяг до влади. Зупинка на перегонах) // <http://svidomo.org.ua/materials/734.html>

³²¹ http://www.rada.gov.ua/LIBRARY/povni_text/program_sozialist.html

³²² http://www.rada.gov.ua/LIBRARY/povni_text/program_komunist.html

партії України. В угоді про створення цієї коаліції від 22 червня 2006 року був підрозділ під назвою «Справедливе, неупереджене та доступне судочинство». Він визначав такі напрямки побудови ефективної системи правосуддя:

- *підвищення доступності правосуддя;*
- *удосконалення судочинства;*
- *покращення процедури формування корпусу професійних суддів;*
- *підвищення ефективності суддівського самоврядування;*
- *гарантоване та належне бюджетне фінансування судової влади;*
- *забезпечення неухильного виконання рішень судів;*
- *розвиток третейського судочинства та процедур медіації (примирення)³²³.*

Кожен із цих напрямків отримав своє змістовне наповнення в тексті Угоди.

Коаліція демократичних сил проіснувала два тижні та й то на папері. Внаслідок перегрупування політичних сил у парламенті було створено так звану **Антикризову коаліцію** у складі Партії регіонів, Соціалістичної і Комуністичної партій. В Угоді про створення цієї коаліції від 7 липня 2006 року міститься лише один пункт про необхідність *забезпечення доступного, якісного і справедливого судочинства* (підрозділ «У сфері побудови сучасної європейської держави» розділу 1.1 «Засади внутрішньої і зовнішньої політики») без розкриття конкретних заходів для досягнення цієї мети³²⁴.

Антикризова коаліція запропонувала Президенту В.Ющенку внести до парламенту кандидатуру на посаду Прем'єр-міністра В.Януковича, який і на президентських і на парламентських виборах представляв іншу політичну силу. Президент погодився це зробити за умови, що ключові політичні сили підпишуть документ, який гарантував би продовження розпочатих перетворень і незмінюваність започаткованого новим Президентом внутрішнього і зовнішнього політичного курсу. Такий документ було підписано після тривалих і, здавалося, безуспішних переговорів. Ним став

³²³ <http://www.tymoshenko.com.ua/ukr/exclusive/documents/2781/>

³²⁴ <http://www.spu.in.ua/documents.php?id=4572>

Універсал національної єдності від 3 серпня 2006 року. У ньому, зокрема, зазначено, що судова реформа продовжуватиметься відповідно до положень Концепції вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні (пункт 7 Універсалу), яку затвердив Президент³²⁵.

Діяльність Національної комісії із зміцнення демократії та утвердження верховенства права

Під час президентських виборів 2004 року В.Ющенко у своїй виборчій програмі «Десять кроків назустріч людям» назвав проведення судової реформи одним з пріоритетів державної політики³²⁶. Після перемоги на виборах з метою забезпечення реформування системи судів та розробки відповідних законопроектів у травні 2005 року Президент В.Ющенко своїм розпорядженням створив **Комісію з питань реформування судової системи** на чолі з тодішнім секретарем Ради національної безпеки і оборони П.Порошенком³²⁷. Ця комісія повинна була до 31 грудня 2005 року розробити пропозиції щодо судової реформи. Але відсутніх результатів у вигляді програм, концепцій, планів заходів тощо Комісія не дала, що призвело до припинення її діяльності на підставі розпорядження Президента від 27 грудня 2005 року³²⁸.

Паралельно з цим для вироблення пропозицій щодо заходів у сфері реформування судової системи, Президент своїм указом від 5 липня 2005 року створив як постійно діючий консультативно-дорадчий орган **Національну комісію із зміцнення демократії та утвердження верховенства права** з метою сприяти досягненню Україною відповідності Копенгагенським критеріям 1993 року щодо набуття членства в Європейському Союзі в частині забезпечення стабільності та ефективності функціонування відповідних інститутів, які гарантують демократію, верховенство права, додержання прав людини і захист меншин, а також з метою сприяння виконанню відповідних положень Плану дій «Україна – Європейський Союз». Головою комісії призначено С.Головатого (на

³²⁵ http://www.president.gov.ua/done_img/files/universal0308.html

³²⁶ <http://www.kandydat.com.ua/kandydat/yuschenko/programma.htm>

³²⁷ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1066%2F2005-%F0%EF>

³²⁸ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1300%2F2005-%F0%EF>

той час він був народним депутатом). Цим же указом було схвалено положення про Національну комісію³²⁹. Її персональний склад затверджено указом Президента від 31 серпня 2005 року. До складу Національної комісії увійшли авторитетні фахівці – народні депутати, представники міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, наукових установ та громадських організацій, зокрема й Центру політико-правових реформ (І.Коліушко), судді у відставці, практикуючі юристи та адвокати – усього 34 члени комісії³³⁰. Діяльність цього органу виявилася надзвичайно продуктивною, зокрема й для судової реформи.

16 листопада 2005 року на другому пленарному засіданні Національної комісії у її структурі було утворено три робочі органи – комітети: зі зміцнення інститутів демократії, з утвердження верховенства права, з прав людини та основоположних свобод. На засіданні було також затверджено персональний склад та визначено пріоритетні напрямки діяльності комітетів.

Одним з пріоритетних завдань Національної комісії стала розробка нової концепції щодо реформування судової системи. Відповідальність за її підготовку покладено на комітет з утвердження верховенства права (голова – Р.Романов). За основу для роботи було взято проект Концепції розвитку правосуддя, розроблений Центром політико-правових реформ. Проект розроблявся за схемою: робоча група – комітет з верховенства права – Національна комісія.

В Указі Президента «Про План заходів на виконання обов'язків та зобов'язань України, що випливають з її членства в Раді Європи» від 20 січня 2006 року (проект цього указу також було напрацьовано Національною комісією) перед Національною комісією поставлено завдання: до 1 березня того ж року за участю Верховного Суду України, Міністерства юстиції, Державної судової адміністрації підготувати та подати в установленому порядку Президентові України проект Концепції реформування судоустрою та судочинства в Україні та плану дій стосовно її реалізації³³¹.

Вже 25 січня 2006 року відбулося четверте пленарне засідання

³²⁹ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1049%2F2005>

³³⁰ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1223%2F2005>

³³¹ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=39%2F2006>

Національної комісії, на якому було розглянуто і попередньо схвалено проект, який одержав назву «Концепція удосконалення системи судоустрою та забезпечення справедливого судочинства», і проект Рекомендацій щодо здійснення судової реформи у 2006 році.

14 лютого 2006 року Національна комісія на п'ятому пленарному засіданні, що відбулося за участю Президента України, обговорила і схвалила Концепцію та проект Указу Президента «Про Концепцію удосконалення судоустрою та забезпечення справедливого судочинства відповідно до європейських стандартів», а також Рекомендації³³². Останні лягли в основу Указу Президента «Про План заходів на 2006 рік щодо вдосконалення судового устрою та забезпечення справедливого судочинства в Україні відповідно до європейських стандартів» від 20 березня 2006 року. У затвердженому плані заходів термін подання Президентові проекту Концепції було продовжено до 31 березня. Указ Президента містив напрямки роботи на 2006 рік, які впливали із положень проекту Концепції, схваленого Національною комісією, але ще не затвердженого главою держави³³³.

Передбачалося здійснити законопроектну роботу в чотирьох основних напрямках: створення умов для належного забезпечення діяльності судової влади, поліпшення якості кадрового забезпечення суддівського корпусу, вдосконалення системи судового устрою та підвищення ефективності судового захисту.

Після схвалення проекту Концепції Національною комісією цей проект було надіслано для експертизи до Ради Європи та в усі національні судові установи. У відповідь надійшло два позитивні експертні висновки щодо Концепції від експертів Ради Європи – заступника генерального секретаря Міжнародної асоціації суддів, судді м. Турін (Італія) Джакомо Оберто³³⁴, та заступника голови Суду м. Утрехт (Нідерланди) Розі Г.М. Янсен³³⁵; а також 72 відгуки з пропозиціями і зауваженнями від судів загальної юрисдикції, інших установ судової влади (зокрема, від Ради суд-

³³² <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=39%2F2006>

³³³ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=242%2F2006>

³³⁴ <http://www.ukradv.org/up/docs/obs220306.pdf>

³³⁵ <http://www.minjust.gov.ua/0/7624>

дів військових судів, Кваліфікаційної комісії суддів загальних судів Одеського апеляційного округу) та об'єднань суддів (зокрема від Всеукраїнської незалежної суддівської асоціації, членами якої є біля 1500 суддів України)³³⁶. Цікаво: чим нижчий рівень суду, тим більше схвальних відгуків було отримано. Найбільше критики Концепція викликала у Верховного Суду України та господарських судів, оскільки вона передбачала суттєве їх реформування.

Після доопрацювання з урахуванням одержаних відгуків Концепцію було схвалено на шостому пленарному засіданні Національної комісії, що відбулося 22 березня 2006 року. У процесі обговорення члени комісії, спираючись на відповідні експертні висновки, прийняли рішення про зміну назви Концепції і повернення в активний юридичний обіг такого терміна як **судівництво** (єдина система судоустрою та судочинства). Текст Концепції було надіслано Президенту для затвердження.

Національна комісія із зміцнення демократії та утвердження верховенства права розробила низку інших документів, що стосуються судової реформи в Україні. Так, було підготовлено Концепцію формування системи безоплатної правової допомоги в Україні (затверджена Указом Президента України 9 червня 2006 року)³³⁷, проект Концепції державної політики України в сфері кримінальної юстиції та забезпечення правопорядку в Україні (взято комісією за основу у квітні 2006 року і прийнято рішення провести обговорення цього документа за участю широкого кола науковців та інших фахівців у сфері кримінального та кримінального процесуального права)³³⁸. Про ці концепції детальніше йтиметься в наступних параграфах.

Після складення головою Національної комісії С.Головатим повноважень Міністра юстиції постало питання щодо продовження діяльності комісії. Новий Міністр скасував у структурі Міністерства юстиції штатні одиниці службовців, які виконували роль секретаріату Національної комісії. Діяльність комісії опинилася

³³⁶ http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/news_article?art_id=32183495&cat_id=35884

³³⁷ <http://www.minjust.gov.ua/0/7652>

³³⁸ <http://minjust.gov.ua/0/7405>

під загрозою. Однак сумніви щодо подальшої долі комісії було розв'язано 8 листопада 2006 року – на дев'ятому пленарному засіданні Національної комісії. Відкриваючи засідання, Президент В.Ющенко підкреслив, що він високо цінує роботу комісії, проведену за останній час: запропоновані нею ініціативи були вивчені Секретаріатом Президента і частина з них вже сформульована як відповідні укази та законопроекти, а частина перебуває на розгляді у Секретаріаті Президента. Президент визнав, що комісія є винятково практичним інструментом в об'єднанні зусиль органів державної влади, політичних партій, громадських організацій у царині демократичного і правового становлення України. Президент також окреслив завдання Національної комісії на найближчі півтора-два роки, зокрема, звернув увагу на такий напрямок, як нова конституційна реформа, яка забезпечила б створення дійсно збалансованої системи влади. Він наголосив також на необхідності продовження роботи комісії у напрямку судової реформи та реформування правоохоронних органів, насамперед щодо вдосконалення сфери кримінальної юстиції, реформування прокуратури і Міністерства внутрішніх справ. За тиждень перед цим засіданням Президент поклав обов'язки щодо забезпечення діяльності Національної комісії на Секретаріат Президента³³⁹.

Затвердження Концепції вдосконалення судівництва та реалізація на неї керівництва судів

Концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів було схвалено Указом Президента України 10 травня 2006 року³⁴⁰.

Концепція складається з десяти розділів. У першому визначено її мету і завдання, виходячи з тих проблем, які існують у судовій системі сьогодні. Другий розділ визначив завдання подальшого розвитку судівництва в Україні як перелік цінностей, на досягнення яких спрямовано реформування. Конкретні заходи щодо проведення судової реформи передбачено у наступних розділах за напрямками: система судів, судочинство, статус суддів, добір, кваліфікація та дисциплінарна відповідальність суддів, суддівське

³³⁹ <http://www.helsinki.org.ua/index.php?id=1163000525>

³⁴⁰ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=361%2F2006>

самоврядування, забезпечення діяльності судів, суміжні інститути (адвокатура і правова допомога, прокуратура та система досудового слідства, виконання судових рішень тощо).

Для удосконалення судового устрою у Концепції запропоновано забезпечити більш логічну побудову системи судів загальної юрисдикції відповідно до принципів територіальності, спеціалізації та інстанційності. Передбачено створити вищі суди для цивільної і кримінальної юрисдикцій (як суди касаційної інстанції), а також окружні кримінальні суди (для розгляду справ, що тепер є підсудними у першій інстанції апеляційним судам, та деяких інших складних категорій кримінальних справ). Натомість, потрібно скасувати положення про Апеляційний суд України. Передбачено, що до кінця 2006 року повинна запрацювати система адміністративних судів. У подальшій перспективі на основі загальних і господарських судів мають бути створені цивільні та кримінальні суди. Військові суди поступово повинні відійти у минуле.

Для зміцнення незалежності суддів та підвищення їхнього статусу Концепцією передбачено обмежити адміністративні повноваження голови суду, зокрема щодо: розподілу справ, преміювання суддів, надання відпусток, вирішення питань житлового та соціального забезпечення суддів, добору кандидатур на посади суддів та інші, які можуть слугувати важелем впливу на суддю. Голову суду мають призначати самі судді, а не Президент України. Потрібно законом визначити механізм оплати праці суддів, щоб заробіток судді не залежав від розсуду виконавчої влади, а також скасувати пільги, що не обумовлені статусом судді. Одночасно, передбачено запровадити прозорий відбір суддів на конкурсній основі, у тому числі до судів вищого рівня; ввести складання кваліфікаційного іспиту перед державною екзаменаційною комісією при Вищій кваліфікаційній комісії суддів. Рекомендують на посаду судді запропоновано покласти лише на постійно діючу Вищу кваліфікаційну комісію суддів, а не на територіальні кваліфікаційні комісії, як це є зараз. Передбачено запровадити навчання кандидатів на посаду судді (теоретичні курси та стажування у суді) і суддів, вперше призначених на посаду, а також регулярні курси підвищення кваліфікації суддів в Академії суд-

дів України. Визнано за необхідне створити постійно діючу Дисциплінарну комісію суддів для здійснення дисциплінарного провадження щодо суддів місцевих та апеляційних судів, а також службу судових інспекторів для перевірки відомостей щодо невиконання суддями їхніх обов'язків.

З метою **розвантаження судів та покращення доступу до правосуддя** запропоновано вилучити з юрисдикції судів справи про адміністративні правопорушення, що можуть розглядати адміністративні органи. Мають бути створені умови для надання якісної правової допомоги, в тому числі за рахунок коштів Державного бюджету України для малозабезпечених осіб. Передбачено запровадити законодавчі гарантії права на ефективне судочинство, зокрема на додержання розумних строків судового провадження відповідно до вимог Європейської Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Для **належного забезпечення діяльності судової влади** запропоновано включати бюджетні запити головних розпорядників коштів на фінансування судів, розроблені виходячи із нормативів забезпечення судів, до проекту закону про Державний бюджет України, а також передбачити, що кошти, сплачені як судовий збір, мають бути спрямовані лише на потреби судової влади.

Повністю реалізувати Концепцію заплановано приблизно за десять років. Проведення основних заходів реформи передбачено починаючи з 2008 року, для чого у 2006-2007 роках повинні бути створені законодавчі передумови. Зокрема, Національною комісією із зміцнення демократії та утвердження верховенства права підготовлено і схвалено на восьмому пленарному засіданні 11 серпня 2006 року проекти нової редакції Законів «Про судоустрій України» та «Про статус суддів», що спрямовані на забезпечення першочергових заходів щодо реалізації Концепції удосконалення судівництва³⁴¹. Про обидва проекти докладніше йтиметься у наступному параграфі.

Перед затвердженням Концепції до Президента України надійшло багато звернень від суддівського корпусу з проханням відхилити цей документ. Насамперед така критика висловлювалася з боку представників Верховного Суду, господарських і військових судів,

³⁴¹ <http://minjust.gov.ua/0/7405>

а також Ради суддів України (остання хоч і є органом суддівського самоврядування, але майже на 100 відсотків складається з голів судів та суддів Верховного і вищих судів).

Серед їхніх аргументів було те, що до розробки цього документа не було залучено діючих суддів. І справді, до складу Національної комісії не увійшов жодний практикуючий суддя, а лише чотири судді у відставці (у тому числі й колишній голова Верховного Суду В.Бойко). Але, на думку голови комісії С.Головатого, це виправдано європейськими стандартами та нормами Конституції, згідно з якими практикуючі судді не можуть залучатися до такої структури, оскільки вона займається розробкою державної політики, а, як відомо, практикуючий суддя в жодному разі не може займатися політичною діяльністю. В комісії судова влада все ж представлена суддями, але тими, що у відставці³⁴². Також до її складу увійшли представники органів та установ, які причетні до діяльності судової влади (наприклад, голова Державної судової адміністрації та ректор Академії суддів). А крім того, на кожному засіданні Національної комісії та її комітету з верховенства права, що стосувалися питань судової реформи, були присутні представники Ради суддів України, і їхня думка завжди бралася до уваги. Крім того, на етапі доопрацювання проекту Концепції було проаналізовано всі пропозиції та зауваження, що надійшли від суддівського корпусу, і значну частину з них враховано.

Серед основних заходів, учасники яких наголошували на неприйнятності нової Концепції, можна назвати:

- 1) засідання Ради суддів України, на якому прийнято рішення розробити альтернативну концепцію (24 березня 2006 року);
- 2) науково-практичну конференцію «Вдосконалення судоустрою та господарського судочинства: проблеми і перспективи», організовану за участі Вищого господарського суду (12-13 квітня 2006 року, м. Донецьк)³⁴³.

Після затвердження Концепції Президентом 11-12 травня 2006 року пройшла конференція, організована Радою суддів України і

³⁴² <http://www.minjust.gov.ua/0/7559>

³⁴³ http://dna.arbitr.gov.ua/news/page.php?court_id=8&archive=0&news_id=1156

Фундацією сприяння правосуддю, на якій вже *post factum* звернулися до глави держави з критикою Концепції³⁴⁴.

26 травня 2006 року на засіданні Ради суддів України було затверджено концептуальні підходи Ради суддів щодо подальшого здійснення судово-правової реформи на Україні. У цьому рішенні наголошено на необхідності розробити програмний документ (концепцію), відповідно до якого проводитиметься судово-правова реформа, розпочата ще у 1992 році. Рада суддів вважає, що розробка такого документа має здійснюватися за безпосередньої участі професійних суддів, і він має затверджуватися Верховною Радою України. Згідно з позицією Ради суддів, першочерговими кроками повинно бути: реформування процесуального законодавства з метою суттєвого зниження навантаження судів; удосконалення законодавства щодо підбору, навчання, призначення і обрання суддів; поліпшення матеріально-технічного забезпечення судів та законодавче закріплення системи оплати праці суддів і працівників судового апарату.

Рада суддів запропонувала провести реформування у два етапи. Перший включає удосконалення теперішньої системи, утворення системи адміністративних судів та Апеляційного суду України, скорочення кількості військових судів. Другий етап супроводжуватиметься внесенням змін до Конституції щодо визначення структури органів судової влади (судів, суддівського самоврядування, державної судової адміністрації, Вищої ради юстиції, Академії суддів, кваліфікаційних комісій). Наслідком запропонованих змін стане утворення трирівневої системи судів (місцеві суди, апеляційні суди, Верховний Суд).

На думку членів Ради суддів, запропонована Національною комісією загальна спеціалізація і утворення Вищих кримінального і цивільного судів не мають підтверджень щодо досягнення ефективного результату. Вважають, що у Концепції слід передбачити суттєве посилення ролі Верховного Суду, зокрема наділити Пленум Верховного Суду судовими повноваженнями з окремих справ та надати йому право визначати прецедентне значення рішень з конкретних справ, тлумачити норми права, затверджувати невре-

³⁴⁴ <http://court.gov.ua/home/getfile.php?id=12737>

гульовані законодавством процедури розгляду справ, а також підпорядкування Верховному Суду державної судової адміністрації.

Також Рада суддів не підтримала пропозицію Концепції вдосконалення судівництва наділити повноваженням щодо рекомендації на посаду судді лише Вищу кваліфікаційну комісію суддів та створити окрему Дисциплінарну комісію суддів, оскільки немає гарантій щодо їх ефективності.

Рада суддів визнала за доцільне перепідпорядкувати державну виконавчу службу Державній судовій адміністрації та прийняти закони, що підвищать відповідальність учасників судового процесу за порушення процесуального законодавства та неповагу до суду³⁴⁵.

У зауваженнях до Концепції вдосконалення судівництва і пропозиціях Ради суддів та керівництва судів чітко можна відстежити бажання сконцентрувати владу в суддівському корпусі (не плутати із судовою владою!) в одних руках – Верховного Суду. Це стає особливо очевидним тому, що одне із завдань Концепції вдосконалення судівництва – зламати адміністративну вертикаль і корупційні механізми в судовій системі, що, цілком природно, викликає спротив значної частини суддів.

3.2. СПРОБИ РЕФОРМУВАТИ СУДОУСТРІЙ І СТАТУС СУДДІВ

Друга половина 2006 року ознаменувалася зміною керівництва Верховного Суду. 29 вересня на посаду голови Верховного Суду України було обрано В.Онопенка. У своїй передвибірчій промові пан Онопенко заявив, що у випадку його обрання він буде лобювати у парламенті законопроект про внесення змін до Конституції, з метою отримання Верховним Судом права законодавчої ініціативи на рівні з парламентарями, урядом та главою держави.

Відповідний законопроект “Про внесення змін до Конституції України (щодо надання Верховному Суду права законодавчої ініціативи)” №2303 було підготовлено та внесено до Верховної Ради народними депутатами О.Шустік, А.Портновим, Є.Корнійчуком³⁴⁶.

³⁴⁵ там само

³⁴⁶ http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=28239

Обґрунтованість необхідності прийняття законопроекту пояснювалося тим, що саме суд застосовує закон і, як ніхто інший, бачить його недоліки та шляхи їх виправлення³⁴⁷.

Незважаючи на те, що законопроект було попередньо схвалено Комітетом з питань правової політики, 15 грудня 2006 року на пленарному засіданні Верховної Ради його було відхилено.

Щоб вирішити проблеми судоустрою та статусу суддів, до парламенту протягом 2005-2006 років вносилося на розгляд чимало законопроектів. Деякі законопроекти передбачали комплексне реформування судової системи, а деякі спрямовувалися на вирішення лише однієї-двох проблем. Але більшості з них так і не судилося стати законами.

Комплексні законопроекти

Ще у травні 2004 року у Комітеті з питань правової політики Верховної Ради IV скликання було створено робочу групу з опрацювання змін до Законів України «Про судоустрій України» та «Про статус суддів». До складу робочої групи увійшли народні депутати, представники Верховного Суду, Міністерства юстиції, Державної судової адміністрації, секретаріату Комітету з питань правової політики, Центру політико-правових реформ. На той час у Комітеті перебувало 14 законопроектів, які повинна була опрацювати робоча група і звести їх в один чи два законопроекти. Та, на жаль, протягом півтора року робоча група у повному складі зібралася лише одного разу – тоді було обговорено концептуальні підходи щодо основних змін, які необхідно було провести. В подальшому робоча група не скликалася – роботу над законопроектами вели у більш вузькому складі окремі народні депутати і представники Верховного Суду. Так з'явився **законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій України» (№8272)**, який 12 жовтня 2005 року внесли народні депутати В.Онопенко та В.Мусіяка. Законопроектом зокрема було запропоновано:

- передати повноваження призначати суддів на адміністративні посади в судах від Президента України до Голови Верховного Суду України;

- наділити Голову Верховного Суду України повноваженням

³⁴⁷ <http://neo.liga.net/news/218996.html>

призначати та звільняти суддів, переводити їх з одного суду до іншого;

- наділити Голову Верховного Суду України повноваженням призначати і звільняти голову Державної судової адміністрації України, його заступників та начальників територіальних управлінь державної судової адміністрації, а також повноваженням змінювати чи скасовувати накази та розпорядження Голови Державної судової адміністрації України;

- створити при Вищій раді юстиції кваліфікаційну комісію суддів (єдину на всю Україну), дисциплінарну комісію та судову інспекцію;

- вилучити з предмету регулювання Закону України «Про судоустрій України» питання про систему, повноваження, організацію роботи кваліфікаційної комісії суддів, кваліфікаційну атестацію та дисциплінарну відповідальність суддів, врегулювати ці питання у Законі України «Про Вищу раду юстиції»;

- визначити так звану «процедуру єдиного порядку здійснення судочинства», уповноважити Верховний Суд України приймати загальнообов'язкові «рішення про верховенство права та єдиний порядок застосування законодавства судами України» (детальніше про це йтиметься у наступній главі);

- покласти на суди вищого рівня (їх президії) повноваження «вивчати стан організації здійснення судочинства та забезпечувати єдність у застосуванні законодавства судами нижчого рівня»;

- вилучити із Закону України «Про судоустрій України» положення про Касаційний та Апеляційний суди України, а також про військові суди;

- встановити як обов'язкову вимогу до кандидата на посаду судді проходження навчання в Академії суддів України³⁴⁸.

Незважаючи на декілька позитивних змін, загалом більшість положень проекту нівелювали його переваги, оскільки не узгоджувалися з Конституцією та погіршували гарантії незалежності суддів. Так, не відповідали Конституції України положення про те, що Голова Верховного Суду України призначає та звільняє суддів, а також переводить суддів з одного суду до іншого. Відповідно до статей 86, 106, 128 Конституції України призначення (обрання)

³⁴⁸ http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=25722

судді на посаду та звільнення судді з посади здійснюється Президентом та Верховною Радою України.

Не узгоджувалися з Конституцією України положення про те, що керівник Державної судової адміністрації України призначається і звільняється Головою Верховного Суду України, оскільки Державна судова адміністрація України є центральним органом виконавчої влади, а цей статус законопроектом змінити не пропонувалося.

Велику загрозу для незалежності суддів можна було побачити у положеннях законопроекту, якими у судах фактично створювалася адміністративна вертикаль, підпорядкована Голові Верховного Суду України. Йдеться про повноваження Голови Верховного Суду України призначати на адміністративні посади в судах. Законопроектом розширювався (й так завеликий) обсяг адміністративних повноважень голів судів. Суди вищого рівня наділялися повноваженнями здійснювати позапроцесуальний контроль за судами нижчого рівня. Все це посилювало б уже існуючі механізми для втручання у здійснення правосуддя, особливо, з боку голів судів. Підпорядкування державної судової адміністрації Голові Верховного Суду України також могло б негативно позначитися на незалежності суддів, у тому числі й Голови Верховного Суду України, оскільки замість того, щоб дбати про здійснення правосуддя, вони змушені були б перейматися господарськими питаннями.

Зі змісту проекту відчувався великий вплив представників Верховного Суду, які вочевидь хотіли сконцентрувати всю владу над судами у повноваженнях Голови Верховного Суду. Внаслідок нищівної критики цей законопроект так і не став предметом розгляду у парламенті.

Наприкінці каденції парламенту IV скликання, у лютому 2006 року, народний депутат Т.Стецьків подав на розгляд Верховної Ради два законопроекти: «Про внесення змін до Закону «Про судоустрій України» (№9130)³⁴⁹ та нову редакцію Закону «Про статус суддів» (№9131)³⁵⁰. Обидва ці проекти були розроблені Центром політико-правових реформ на основі підготовленого ним проекту Концепції розвитку правосуддя в Україні. Свого

³⁴⁹ http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=26977

³⁵⁰ http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=26970

часу їх передавали до Комітету з питань правової політики, але там руху проектам не дали.

Законопроекти містили положення, спрямовані на:

- узгодження з Конституцією повноважень Президента щодо судової гілки влади;
- організацію системи судів загальної юрисдикції відповідно до конституційних принципів спеціалізації і територіальності;
- позбавлення голів судів адміністративних повноважень, що можуть використовуватися для тиску на суддів;
- запровадження прозорої конкурсної процедури підбору суддів та підвищення ролі Академії суддів України у підготовці суддівських кадрів;
- створення Дисциплінарної комісії суддів України для здійснення дисциплінарного провадження щодо суддів місцевих та апеляційних судів, а також служби судових інспекторів для розслідування дисциплінарних справ;
- удосконалення порядку притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності;
- встановлення чіткого механізму оплати праці та інших гарантій соціального забезпечення суддів.

Звичайно, що у цей період народних депутатів найбільше хвилювали парламентські вибори 2006 року, а тому до розгляду цих законопроектів справа так і не дійшла.

Однак, після схвалення Концепції вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів Національна комісія із зміцнення демократії та утвердження верховенства права взяла ці законопроекти за основу для подальшого доопрацювання. Після кропіткої праці робочої групи, комітету з верховенства права Національна комісія 11 липня 2006 року схвалила два проекти: **нову редакцію Законів «Про судоустрій України» та «Про статус суддів»**, які 27 грудня 2006 року Глава держави вніс до парламенту. Обидва законопроекти розроблені на забезпечення виконання Плану заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, що випливають з її членства в Раді Європи, Плану заходів на 2006 рік щодо вдосконалення судового устрою та забезпечення справедливого судочинства в Ук-

раїні відповідно до європейських стандартів, та з метою реалізації положень Концепції вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів. Проекти було передано Президенту України для внесення до парламенту. У секретаріаті Президента їх було дещо доопрацьовано з урахуванням висновків зарубіжних експертів, які надійшли.

Проектом нової редакції Закону «Про судоустрій України» запропоновано створити вищі суди для цивільної і кримінальної юрисдикції, а також окружні кримінальні суди, що мали б розглядати складні кримінальні справи, зокрема ті, які поки що підсудні у першій інстанції апеляційним загальним судам. Передбачено скасування Касаційного та Апеляційного судів України. Суттєво обмежено адміністративні повноваження голів судів, особливо щодо формування колегій суддів та розподілу судових справ.

Велику увагу приділено у законопроекті реформуванню системи кваліфікаційних комісій суддів. Передбачено перехід Вищої кваліфікаційної комісії суддів на постійно діючу основу роботи, створення постійно діючої Дисциплінарної комісії суддів для здійснення дисциплінарного провадження щодо суддів місцевих та апеляційних судів. Відповідно до європейських стандартів більшість у складі комісії становитимуть судді, зокрема ті, що перебувають у відставці. При Дисциплінарній комісії повинна діяти служба судових інспекторів для перевірки відомостей відносно неналежного виконання суддями обов'язків³⁵¹.

Проект нової редакції Закону «Про статус суддів» спрямовано на посилення гарантій незалежності суддів, визначення чіткої процедури притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності та звільнення їх з посади, встановлення чіткого механізму оплати праці суддів, покладення на суддів обов'язку декларувати свої доходи та доходи членів своєї сім'ї.

Передбачено, що добір кандидатів на посаду судді проводитиметься на конкурсній основі. Особа, яка хоче стати суддею, попередньо повинна пройти підготовку у Національній школі суддів України (нова назва Академії суддів України). В подальшому, кожному судді має бути забезпечена можливість регулярно підвищувати свою кваліфікацію. Перед призначенням на посаду судді

³⁵¹ http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=29155

вперше та обранням суддею безстроково обов'язковим має стати складання кваліфікаційного іспиту у формі анонімного письмового тестування перед державною екзаменаційною комісією при Вищій кваліфікаційній комісії суддів.

Законопроектом визначено чіткий та вичерпний перелік підстав для притягнення судді до дисциплінарної відповідальності. Положеннями проекту запропоновано удосконалити механізм оплати праці, житлового та пенсійного забезпечення, а також довічного утримання суддів, що вийшли у відставку. Що стосується грошового забезпечення суддів, то, згідно з проектом, Президент, виконавча влада і голови судів повинні бути позбавлені можливостей впливати на розмір суддівської винагороди – він має вичерпно визначатися законом. Щодо забезпечення суддів житлом, то законопроектом передбачено впровадження кредитних механізмів: суддя матиме можливість отримати житло в кредит, який, поки він перебуває на посаді, погашатиметься з державного бюджету³⁵².

Наприкінці 2006 року, а саме 5 грудня, народними депутатами В.Бондиком, Я.Мендусем та Б.Безпалим, було внесено ще один комплексний законопроект “Судовий лад України” №2667. Автором законопроекту є суддя Вищого господарського суду М.Хандурін³⁵³. Цей проект став черговою спробою кодифікувати закони, які стосуються організації судової влади та процесуальні кодекси. Подібні законопроекти вже вносились до Верховної Ради протягом 2003-2004 років, але не були підтримані парламентом. Наприклад, проект Великого судового кодексу, Кодексу судової влади та проект Закону “Про судоустрій України”, який по суті був скороченим варіантом Книги I проекту Великого судового кодексу.

Забезпечення єдності судової практики

Проблема неоднакового застосування судами законів обумовлена множинністю судів та, що актуально для України, частою зміною законодавства.

В Україні уніфікація судової практики забезпечується, насамперед, діяльністю вищих судів та Верховного Суду. По-перше,

³⁵² http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=29156

³⁵³ http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=28906

вони є судами касаційної інстанції, а Верховний Суд ще й переглядає справи за винятковими обставинами – у разі неоднакового застосування закону судами касаційної інстанції. По-друге, вони наділені правом надавати судам нижчого рівня роз'яснення щодо застосування законодавства. Такі роз'яснення мають рекомендаційний характер. По-третє, Закон «Про судоустрій України» зберігає можливість надання так званої «методичної допомоги» судами вищого рівня судам нижчого рівня (це пережиток ще радянського законодавства про судоустрій).

Однак велике навантаження на Верховний Суд, навіть при складі у майже сто суддів, відволікає від виконання однієї з основних функцій – забезпечувати однакове застосування законів у подібних справах. За останні роки Пленум Верховного Суду не прийняв жодної постанови щодо практики вирішення цивільних справ. Проблема полягає також у тому, що справи у касаційному порядку розглядають колегії із трьох суддів. Часто буває так, що одні колегії не знають про судову практику інших колегій, тому в подібних справах можна зустріти зовсім протилежні рішення, що є підставою для оскарження за винятковими обставинами. Проте виявити це не просто, бо судові рішення ще не стали загальнодоступними.

Першу спробу привернути увагу до цих проблем було зроблено в уже згадуваному **законопроекті змін до Закону «Про судоустрій України»** (№8272) від 12 жовтня 2005 року. У ньому запропоновано так звану «процедуру єдиного порядку здійснення судочинства». Згідно з цією процедурою, під час розгляду справи суд може ініціювати звернення до Верховного Суду України для того, щоб останній ухвалив попереднє рішення у справі з правового питання. Підставою для такого звернення передбачено один з таких випадків:

- якщо суд має намір при розгляді справи відступити від існуючої судової практики, рішень Верховного Суду України чи вищого спеціалізованого суду;
- якщо відповідне правове питання, яке має принципове чи загальне значення для судової практики, ще не вирішувалося у процедурі єдиного порядку;

- якщо застосування нового закону складає принципову складність.

Відповідне питання, перш ніж стати предметом розгляду у Верховному Суді України, за проектом, повинно пройти такі інстанції:

- президії апеляційного та вищого спеціалізованого суду, які вносять подання до Верховного Суду України (подання можуть вносити також Міністр юстиції України та Генеральний прокурор України);

- Голову Верховного Суду України чи Голову Судової палати Верховного Суду України, який на підставі одержаного подання має право ініціювати процедуру «єдиного порядку здійснення судочинства».

За результатами розгляду питання Верховний Суд України (його судова палата чи Пленум) приймає Загальнообов'язкову постанову, що є обов'язковою для застосування всіма судами загальної юрисдикції.

Якщо судове рішення ухвалене без звернення до Верховного Суду за наявності до того підстав або з порушенням Загальнообов'язкової постанови, воно не набирає законної сили і скасовується:

- судом апеляційної чи касаційної інстанції (очевидно, у разі оскарження учасниками процесу),

- або президією цього суду на підставі подань голів відповідних судів чи їх заступників - голів судових палат³⁵⁴.

Цей механізм та інші альтернативні варіанти розв'язання проблеми уніфікації судової практики стали предметом обговорення на круглому столі «Суддівське правотворення та забезпечення однаковості застосування законодавства судами», який відбувся 4 листопада 2005 року у Комітеті з питань правової політики³⁵⁵. Співорганізаторами разом із Комітетом також виступили Центр комерційного права і Центр політико-правових реформ.

Експерти Центру політико-правових реформ порівняли цей механізм із зарубіжним досвідом, зокрема, й тих країн, на досвід яких посилалися автори «процедури єдиного порядку здійснення судо-

³⁵⁴ http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=25722

³⁵⁵ <http://www.commerciallaw.com.ua/ukr/news/>

чинства» в обґрунтування своїх пропозицій³⁵⁶. Виявилось, що такої загальнообов'язковості роз'яснень, як запропоновано закріпити за «попереднім рішенням» Верховного Суду України, немає у жодній з країн. Крім еkleктичного поєднання різних елементів, запозичених із зарубіжного законодавства, у проєкті, по суті, зроблено спробу «реанімувати» наглядний порядок перегляду судових рішень, який було засуджено Європейським судом з прав людини. У разі втілення такого механізму у життя розгляд справи у першій або апеляційній інстанціях суттєво затягувався б через звернення суду до Верховного Суду. Переконавання судді у конкретній справі було б зв'язано обов'язковим попереднім рішенням Верховного Суду, хоча відповідно до статті 129 Конституції «судді при здійсненні правосуддя незалежні і підкоряються лише закону». Верховний Суд дублював би функцію Конституційного Суду щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України, у той час як Конституція закріпила цю функцію лише за Конституційним Судом.

Більшість учасників круглого столу, визнавши нагальність проблеми уніфікації судової практики, не підтримали механізм «єдиного порядку здійснення судочинства», запропонований у проєкті №8272. Можливо, це обговорення і стало причиною того, що зазначений проєкт на голосування у парламенті так і не виводився. Учасники підтримали позицію, що більш ефективно забезпечити єдність судової практики можна завдяки прийняттю закону про доступ до судових рішень. Адже якість судових рішень часто потерпає від того, що судді судів нижчого рівня не мають достатніх можливостей знайомитися із судовою практикою судів вищого рівня. Цілком очевидно, що судді, отримавши доступ до практики інших судів, насамперед вищого рівня, будуть враховувати їхню позицію.

Проєкт цього закону було розроблено Центром політико-правових реформ і внесено народним депутатом В.Онопенком. Верховна Рада прийняла **Закон «Про доступ до судових рішень»** 22 грудня 2005 року. Чинності він набрав з 1 червня 2006 року³⁵⁷. Запровадження вільнодоступної бази даних судових рішень, що передба-

³⁵⁶ З матеріалами та результатами порівняльно-правового дослідження можна ознайомитися на сторінці <http://www.pravo.org.ua/files/Sud/4-11-05.doc>.

³⁵⁷ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3262-15>

чено Законом, створило можливості для ознайомлення з судовою практикою через Інтернет – і не лише суддям, а й громадськості. На жаль, Закон виконується не в повному обсязі: до бази даних судові рішення потрапляють вибірково, тоді як повинні включатися всі судові рішення.

У Верховній Раді V скликання проблема уніфікації судової практики також виявилася актуальною. Народні депутати М.Оніщук та Д.Притика запропонували **зміни до Закону України «Про судоустрій України»** (проект №2234 від 28 вересня 2006 року). Зокрема, проектом передбачено визнати обов'язковими роз'яснення Верховного Суду з питань застосування законодавства. Крім того, запропоновано, щоб Верховний Суд міг надавати окремим своїм рішенням прецедентного значення, тобто визначати обов'язковість своєї правової позиції при вирішенні аналогічних справ. Аналогічними повноваженнями передбачено наділити вищі суди в межах їхньої спеціалізованої юрисдикції³⁵⁸.

Касаційне оскарження

Ще 20 січня 2004 року з метою вирішення проблеми перевантаження Верховного Суду касаційними скаргами до парламенту було внесено законопроект про внесення змін до Закону України «Про судоустрій України» (щодо утворення Вищого цивільного суду України та Вищого кримінального суду України) №4588-1³⁵⁹. Винесли його на голосування аж через два роки – 12 січня 2006 року, однак Верховна Рада не підтримала цей проект. Зрештою, як і інший проект, спрямований на вирішення цієї проблеми - **проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України»** (№8497), що було внесено народним депутатом В.Онопенком 25 листопада 2005 року.

Останнім передбачалося розвантажити Судову палату Верховного Суду України в цивільних справах через передачу функції касаційної інстанції у цивільних справах апеляційним загальним судам. Так, функцію перегляду цивільних справ у касаційному порядку тимчасово запропоновано покласти на колегиї суддів апеляційних загальних судів у кількості не менше п'яти суддів. При ць-

³⁵⁸ http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=28136

³⁵⁹ Проект було розроблено Центром політико-правових реформ. http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=16975

ому касаційною інстанцією не може бути той суд, який розглядав справу в апеляційній інстанції³⁶⁰.

Аналогічний за змістом законопроект – «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій України» (щодо забезпечення касаційного розгляду цивільних справ (№2294) від 9 листопада 2006 року – внесли у Верховній Раді V скликання народні депутати О.Шустік, А.Портнов, О.Лукаш³⁶¹. У законопроекті передбачено ту саму процедуру розгляду справ в порядку касаційного провадження, але встановлено чіткі часові обмеження: до апеляційних судів мали би бути передані лише касаційні скарги у цивільних справах, які були подані до 1 січня 2007 року і не розглянуті Верховним Судом України (таких у Верховному Суді назбиралося десятки тисяч). Зрозуміло, що схвалення цього законопроекту буде вимушеним кроком. З одного боку, це дасть можливість розглянути касаційні скарги, які роками чекають свого розгляду. А з іншого - апеляційні суди будуть одночасно судами апеляційної і касаційної інстанцій, що сумнівно з огляду на вимоги Конституції та саму назву цих судів, які є «апеляційними», крім того, не буде досягнута одна з основних цілей касації – забезпечення однакового застосування судами законодавства. Врешті решт, необґрунтовано буде відтягуватися створення Вищого цивільного суду, який би забезпечував здійснення функції касаційної інстанції у цивільних справах.

Скасування військових судів

Процес скорочення військових місцевих судів почався на підставі Указу Президента України від 19 жовтня 2004 року № 1262/2004 “Про ліквідацію окремих військових місцевих судів та внесення змін до мережі і кількісного складу суддів військових апеляційних та військових місцевих судів”³⁶². Ліквідація обґрунтовувалася практичною недоцільністю військових судів в системі загальних судів після 1 вересня 2005 року з набранням чинності новим Цивільним процесуальним кодексом України, тому що кількість кримінальних справ на рік на одного суддю військового суду була незначною.

³⁶⁰ http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=26234

³⁶¹ http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=13278

³⁶² <http://www.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1262/2004>

Прихильники збереження військових судів та їхніх повноважень обґрунтовували свою позицію тим, що внаслідок ліквідації військових судів військовослужбовці будуть позбавлені надійного інституту захисту своїх прав і свобод.

Однак, прихильники ліквідації заперечували проти такого обґрунтування, посилаючись на те, що наявність військових судів не пояснюється ні принципом спеціалізації, ні принципом територіальності, визначеними Конституцією, як принципи побудови системи судів загальної юрисдикції. Відмова від військових судів не означатиме позбавлення військовослужбовців права на судових захист, оскільки такий захист здійснюватиметься не особливими, а загальними для всіх судами. Крім того, цей процес зумовлений не лише внутрішніми колізіями у законодавстві, а й європейським вектором руху України³⁶³.

Протягом 2005-2006 років питанню скасування військових судів було присвячено кілька законопроектів, але детальніше за все воно було врегульовано урядовим законопроектом «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо питання скасування в системі судів загальної юрисдикції військових судів)» (№7807) від 12 липня 2005 року. Зазначений проект мав на меті привести систему судів загальної юрисдикції у відповідність до міжнародних стандартів та Конституції України шляхом ліквідації військових судів³⁶⁴.

Законопроект отримав негативний висновок комітету Верховної Ради з питань правової політики та не був підтриманий парламентом. Наголошувалося на відсутності належного фінансово-економічного обґрунтування ліквідації військових судів і створення відповідних умов щодо розгляду іншими судами тих справ, які підсудні військовим судам. Зазначалось, що такі зміни повинні відбуватися поступово і жодним чином не зачіпати інтереси військовослужбовців та тих громадян, що мають право на розгляд їх справ у військових судах.

Адміністративні посади в судах

Ще однією проблемою, яку намагалися вирішити у 2005-2006

³⁶³ <http://www.zn.kiev.ua/nn/show/507/47461/>

³⁶⁴ http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=25180

роках, стала проблема призначення на адміністративні посади в судах. Стаття 20 Закону «Про судоустрій України» повноваженням призначати голів судів та їхніх заступників наділила Президента, хоча Конституцією таке його повноваження не передбачене. Багато хто побачив у цьому повноваженні Президента загрозу для незалежності суддів.

Перший проект, спрямований на вирішення цієї проблеми, у парламенті V скликання вніс 4 серпня 2006 року народний депутат М.Рудьковський. Законопроектом «Про внесення змін до деяких законів України щодо розширення суддівського самоврядування шляхом обрання суддів на адміністративні посади зборами суддів» (№1285) передбачено наділити повноваженням обирати на адміністративні посади в суді збори суддів відповідного суду з наступним затвердженням Радою суддів України. Крім того, запропоновано наділити Раду суддів України повноваженням призначати виконувачів обов'язки голів судів та їх заступників, якщо обрати суддів на адміністративні посади більшістю від загальної кількості суддів на зборах відповідного суду виявилось неможливим. Передбачено обмеження, відповідно до якого обрання судді на посаду голови суду можливе не більше ніж на два строки підряд³⁶⁵.

7 вересня 2006 року народні депутати В.Губський та Я.Федорчук внесли законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій України» (№2070), яким запропонували замінити призначення суддів на адміністративні посади в судах Президентом України на призначення їх зборами суддів відповідного суду (у вищих спеціалізованих судах – пленумом), але з наступним затвердженням Верховною Радою України³⁶⁶. Недоліком проекту можна назвати те, що він зберігає існуючу проблему невідповідності статті 20 Закону «Про судоустрій України» Конституції. Адже Конституція, яка встановила вичерпний перелік повноважень і Президента, і Верховної Ради, не віднесла до них прийняття рішень з питань призначення суддів на адміністративні посади.

Законопроекти, які передбачали подібні положення, вносилися й раніше: наприклад, проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій України» народних депутатів Б.Губського,

³⁶⁵ http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=12626

³⁶⁶ http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=27906

О.Задорожнього, А.Мокроусова, О.Климуша (№7003) від 25 січня 2005 року³⁶⁷, проект «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій України» (№7003-1) від 30 серпня 2005 року народних депутатів О.Мороза, Л.Сергієчка, М.Рудьковського³⁶⁸. Однак їм не судилося стати законодавчими актами, оскільки до їх розгляду у парламенті IV скликання так і не дійшло.

Окремі питання статусу суддів

Протягом 2005-2006 років на розгляд Верховної Ради України неодноразово вносились законопроекти, які безпосередньо стосувалися окремих питань статусу суддів. Зокрема, народні депутати Л.Черновецький та М.Оніщук запропонували своє бачення щодо вдосконалення порядку притягнення судді до відповідальності. Це проявилось у двох законопроектах – «Про внесення змін до Закону «Про статус суддів» (№7042) від 3 лютого 2005 року³⁶⁹ та «Про внесення змін та доповнень до Закону України «Про статус суддів» (№7042-1) від 25 березня 2005 року³⁷⁰.

У першому (автор – Л.Черновецький) пропонувалося, щоб притягнути суддю до кримінальної або адміністративної відповідальності чи взяти його під варту можна було лише за згодою Верховної Ради. Однак ця пропозиція необґрунтовано розширювала принцип недоторканності суддів, як його визначено Конституцією, оскільки Конституція передбачає неможливість без згоди Верховної Ради лише затримання та арешту судді.

У другому законопроекті (автор - М.Оніщук) пропонувалося, щоб кримінальну справу щодо судді Конституційного Суду та Верховного Суду міг порушити лише Генеральний прокурор України або його заступники, а щодо всіх інших суддів, а також щодо присяжних та народних засідателів на час здійснення ними правосуддя – лише Генеральний прокурор України, його заступники, прокурори обласного рівня. Однак жоден із зазначених законопроектів так і не було прийнято Верховною Радою навіть за основу.

М.Оніщуком вносився також законопроект «Про внесення змін

³⁶⁷ http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=22163

³⁶⁸ http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=25288

³⁶⁹ http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=23033

³⁷⁰ http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=24080

та доповнень до Закону України «Про статус суддів» (№9003) від 26 січня 2006 року, який був присвячений упорядкуванню гарантій суддівської незалежності. Проектом передбачалось, що кримінальна справа щодо судді Конституційного Суду та будь-якого суду загальної юрисдикції може бути порушена тільки Генеральним прокурором України або його заступниками³⁷¹.

Під час обговорення проекту 21 лютого на засіданні Верховної Ради³⁷² депутати висловлювали позитивний відгук з приводу запропонованого порядку порушення кримінальної справи проти судді Конституційного Суду. Однак, положення щодо такого ж порядку порушення справи проти суддів судів загальної юрисдикції не отримало достатньої підтримки, у зв'язку з чим законопроект не був прийнятий.

Таким чином народні депутати в процесі обговорення дійшли згоди щодо необхідності підготовки законопроекту в новій редакції. Відповідний проект закону «Про внесення змін до статті 13 Закону України «Про статус суддів» (№9183) від 1 березня 2006 року передбачав, що кримінальна справа щодо судді вищого спеціалізованого суду України, апеляційного і місцевого суду, присяжного і народного засідателя на час здійснення ними правосуддя може бути порушена Генеральним прокурором України, його заступниками, прокурором Автономної Республіки Крим, області, міст Києва, Севастополя та прирівняним до них прокурором. А кримінальна справа щодо судді Конституційного Суду України та судді Верховного Суду України може бути порушена тільки Генеральним прокурором України або його заступниками. Проте ці зміни також не були схвалені парламентом³⁷³.

16 березня 2006 року Верховна Рада прийняла Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо оскарження рішення про притягнення судді до дисциплінарної відповідальності»³⁷⁴. Його положення надали право оскаржувати рішення кваліфікаційних комісій про притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності не лише судді, а й особам, що ініціювали питання про дисциплінарну відповідальність (народним депутатам,

³⁷¹ http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=26750

³⁷² <http://www.rada.gov.ua/zakon/sk14/9session/STENOGR/DOC/09.doc>

³⁷³ http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=27062

³⁷⁴ <http://www.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3552-15>

Уповноваженому Верховної Ради з прав людини, Голові Верховного Суду, голові вищого спеціалізованого суду, Міністру юстиції України, голові відповідної ради суддів, членам Ради суддів України). Це зрівняло у правах щодо оскарження рішення кваліфікаційної комісії суддю та ініціатора питання про дисциплінарну відповідальність. Але суддя та особа, що ініціювала питання про дисциплінарну відповідальність судді, зрівняні у правах лише частково, оскільки повністю зрівняти їх у правах перешкоджає положення пункту 3 частини першої статті 131 Конституції України. Згідно з ним, до відання Вищої ради юстиції належить розгляд скарг на рішення про притягнення судді до дисциплінарної відповідальності. В особи, що ініціювала питання про дисциплінарну відповідальність судді, може бути інтерес до оскарження рішення про притягнення судді до дисциплінарної відповідальності хіба що у разі застосування більш м'якого дисциплінарного стягнення. Водночас, необхідно звернути увагу на те, що особа, яка ініціювала питання про дисциплінарну відповідальність судді, зацікавлена в оскарженні насамперед рішення про відмову у притягненні судді до дисциплінарної відповідальності. Але без змін до Конституції України надати право такій особі оскаржувати до Вищої ради юстиції рішення про відмову у притягненні судді до дисциплінарної відповідальності неможливо.

На законодавче врегулювання системи оплати праці суддів, удосконалення структури заробітної плати та системи забезпечення суддів житлом було спрямовано **проект Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо розміру оплати праці та інших заходів матеріального і соціального забезпечення суддів»** (№8217) від 29 вересня 2005 року, який було розроблено Державною судовою адміністрацією і внесено народним депутатом М.Катеринчуком³⁷⁵. Законопроектом запропоновано таку структуру заробітної плати: посадовий оклад, доплата за кваліфікаційний клас, надбавка за вислугу років та індивідуальні надбавки, встановлені законодавством за звання, вчену ступінь, допуски та умови служби. Крім того, запропоновано позбавити суддів права на безоплатний проїзд у громадському транспорті, права на 50-відсоткову знижку плати за займане ними та членами їх сімей жит-

³⁷⁵ http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=25581

ло, комунальні послуги, виключити положення щодо особливостей грошового забезпечення військових суддів. Передбачено, що надане судді житло повинно мати статус службового, а в разі виходу судді у відставку, воно передається у власність в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України. Виплата суддям премії, згідно з проектом, мала відбуватися за рахунок економії фонду заробітної плати. Однак, у цьому можна побачити загрозу потрапляння в фінансову залежність до голови суду, який визначає розмір премії, а також свідомого незаповнення вакантних посад для створення економії фонду заробітної палати. Зрештою, і цьому законопроекту при всіх його позитивах не судилося стати законом.

16 листопада 2006 року народні депутати І.Жиденко та Ю.Одарченко подали до Верховної Ради законопроект «Про внесення змін до Закону «Про статус суддів» (щодо кваліфікаційного класу суддів)» (№2363)³⁷⁶. Законопроектом запропоновано запровадити можливість пониження кваліфікаційного класу судді або навіть звільнення судді з посади у разі встановлення невідповідності рівня його фахових знань посаді, яку він займає.

3.3. МАТЕРІАЛЬНО-ТЕХНІЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СУДІВ

Фінансування судової влади

На сьогодні хронічне недофінансування судової системи є однією з основних проблем. За даними Верховного суду України, суми, виділені на утримання судів, зазвичай задовольняють лише біля 50% їх потреб. Через це судді змушені фінансувати придбання канцелярських товарів, меблів, комп'ютерного обладнання за власний рахунок або звертатися за «спонсорською» допомогою до місцевої влади і комерційних установ. Водночас, слід відзначити, що у Державному бюджеті щорічно збільшуються обсяги видатків на потреби судової системи.

Фінансування судової влади на 2005 рік визначалося спочатку Законом України «Про Державний бюджет України на 2005 рік», прийнятим 23 грудня 2004 року³⁷⁷. Для виконання програми нового

³⁷⁶ http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=28353

³⁷⁷ <http://www.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2285-15>

Уряду недостатніми стали параметри фінансування, закладені у цьому Законі. Тому було підготовлено та 25 березня 2005 року прийнято нову редакцію Закону “Про Державний бюджет на 2005 рік”³⁷⁸. Для фінансування діяльності судової влади це мало такі наслідки:

Таблиця 1. Динаміка зростання видатків на судову владу у 2006 році

Закон України «Про Державний бюджет України на 2005 рік» від 23 грудня 2004 року		Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2005 рік» та деяких інших законодавчих актів України» у редакції від 3 червня 2005 року		Різниця (тис. грн.)
Головні бюджетні розпорядники	тис. грн.	Головні бюджетні розпорядники	тис. грн.	
Державна судова адміністрація України	745 849,1	Державна судова адміністрація України	927 551,0	+181 701,9
Верховний Суд України	150 516,3	Верховний Суд України	119 194,4	+31 321,9
Вищий господарський суд України	56 118,6	Вищий господарський суд України	63 816,5	+7 697,9
Вищий адміністративний суд України	3 335,2	Вищий адміністративний суд України	14 900,0	+11 564,8
Конституційний Суд України	24 251,7	Конституційний Суд України	29 610,6	+5 358,9

Як свідчать дані таблиці, фінансування судової влади згідно зі зміненими положеннями Державного бюджету було значно збільшено: судів загальної юрисдикції – на 20%, Верховного Суду України – на 6%, Вищого господарського суду України – на 12%,

³⁷⁸ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2505-15>

Вищого адміністративного суду України - на 32%, Конституційного суду України – на 18%.

Політика щодо збільшення витрат бюджету на утримання судів надалі зберігалася і розвивалася. У Державному бюджеті на 2006 рік також передбачені значні витрати³⁷⁹:

Таблиця 2

Закон України «Про Державний бюджет України на 2006 рік», від 20 грудня 2005 року		Різниця із останньою редакцією Закону України «Про Державний бюджет України на 2005 рік» від 23 грудня 2004 року
Головні бюджетні розпорядники	тис. грн.	
Державна судова адміністрація України	1 348 118,2	+ 420 567,2
Верховний Суд України	96 897,5	- 22 296,9
Вищий господарський суд України	66 533,9	+ 2 717,4
Вищий адміністративний суд України	49 639,1	+ 34 739,1
Конституційний Суд України	37 836,0	+ 8 225,4

Тільки витрати на Верховний Суд України у порівнянні з 2005 роком було зменшено майже на 20%. Щодо інших витрат зберігалася стійка тенденція до їх збільшення: суди загальної юрисдикції – на 30%, Вищий господарський суд України – на 4%, Вищий адміністративний суд України – на 90 %, Конституційний суд України – на 22%.

Законом України про державний бюджет на 2007 рік передбачаються такі витрати на утримання судів³⁸⁰:

Таблиця 3

Закон України «Про Державний бюджет України на 2007 рік» (тис. грн.)	Різниця із Законом України «Про Державний бюджет України на 2006 рік»	
Державна судова адміністрація України	1 586 469,1	+ 238 350,9

³⁷⁹ <http://www.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3235-15>

³⁸⁰ <http://www.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=489-16>

Верховний Суд України	106 931,6	+ 10 034,1
Вищий господарський суд України	74 895,4	+ 8 361,5
Вищий адміністративний суд України	59 083,1	+ 9 444
Конституційний Суд України	44 243,1	+ 6 407,1

Виходячи з даних, наведених у таблиці 3, згідно з проектом Закону про державний бюджет на 2007 рік майже на 12% буде підвищено фінансування Державної судової адміністрації, також збільшено видатки на фінансування Конституційного Суду – на 14%, Верховного Суду України – на 8%, Вищого господарського Суду – на 10%, Вищого адміністративного суду - на 16%.

З метою удосконалення судової системи та підчищення видатків на фінансування судової влади Кабінетом Міністрів України було розроблено і внесено до Верховної Ради проект Закону України «Про судовий збір» №2378 від 19 жовтня 2006 року³⁸¹. Законопроект визначається поняття судового збору, об'єкт оподаткування та платників судового збору, розміри ставок, пільги щодо сплати судового збору, порядок сплати та повернення судового збору. Судовий збір у повному обсязі пропонується зараховувати до Державного бюджету України, відповідно до якого кошти збору спрямовуватимуться на забезпечення діяльності судів, пов'язаної з безпосереднім розглядом справ та інформаційно-технічними послугами.

Ще одним законопроектом, спрямованим на підвищення фінансування судової влади, є проект Закону «Про тимчасовий порядок фінансування судової влади в Україні» №0902³⁸². Цей законопроект було внесено ще у вересні 2003 року народним депутатом В.Онопенком, він був прийнятий за основу у першому читанні 29 листопада 2005 року. Після його останнього розгляду 11 жовтня 2006 року в комітеті з питань правосуддя було внесено ряд поправок, у відповідності з якими з назви закону було вилучено термін «тимчасовий».

Проектом встановлюються принципи фінансування судової влади, зокрема, фінансування відбувається виключно за рахунок коштів Державного бюджету, в якому у повному обсязі враховують-

³⁸¹ http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=28406

³⁸² http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=27334

ся необхідні видатки; закріплено принцип повного і своєчасного встановлення бюджетних асигнувань та затвердження кошторисів розпорядниками бюджетних коштів; принцип самостійного управління коштами розпорядниками, з обов'язковим дотриманням вимог бюджетного законодавства та затверджених кошторисів. Передбачається здійснення контролю за належним використанням грошових коштів, виділених на фінансування судової влади, шляхом ревізій та перевірок дотримання бюджетно-фінансової дисципліни відповідними розпорядниками бюджетних коштів.

У випадку наступного внесення змін до закону про Державний бюджет України не допускається зменшення бюджетних призначень на фінансування судової влади.

Законопроектом передбачається щорічне збільшення фінансування судової влади не менш як на 8 % відносно рівня попереднього фінансового року, крім випадків повного врахування у законі про Державний бюджет України потреб у забезпеченні коштами судів усіх рівнів. Встановлюється, що таке збільшення фінансування буде діяти протягом десяти років.

Забезпечення судів приміщеннями

Нажаль, нині приміщення судів перебувають у найгіршому стані з усіх державних органів. Приміщення більшості судів не відповідають мінімальним вимогам для відправлення правосуддя за наявною площею і безпечністю. У багатьох приміщеннях відсутня каналізація, опалення та інша інфраструктура. Недостатня кількість кабінетів суддів унеможлиблює заповнення вакантних суддівських посад, а відсутність залів судових засідань має наслідком порушення строків розгляду справ і засвідчила неготовність судів забезпечити дотримання нових процесуальних вимог щодо повного фіксування судового процесу аудіо-технічними засобами. Забезпечення судів належними приміщеннями декларувалося у державних програмах, однак такі заходи мали локально-вибірковий характер і, як наслідок, не розв'язували проблеми в цілому.

Зокрема, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 21 червня 2001 року. Програма забезпечення судів належними приміщеннями на 2002-2006 роки³⁸³ розроблялася в умовах обме-

³⁸³ <http://www.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=692-2001-p>

жених фінансових ресурсів держави. В першу чергу Програмою передбачалося забезпечити належними приміщеннями суди, що розміщені в аварійних будівлях, а також завершити спорудження будинків судів, що мали високий ступінь будівельної готовності. Будівництво решти об'єктів передбачалося законсервувати.

Згідно з Програмою, на Міністерство фінансів і Міністерство економіки покладался обов'язок щодо передбачення у проектах Державного бюджету України і Державної програми економічного і соціального розвитку України окремим рядком видатків на реалізацію Програми виходячи з фінансових можливостей держави. На Державну судову адміністрацію покладался обов'язок по забезпеченню ефективного цільового використання коштів та щорічного інформування Кабінету Міністрів про хід виконання Програми.

Створення належних робочих умов для судів проголошувалося одним з пріоритетів нової влади. Під час виступу на з'їзді суддів України, 2-3 листопада 2005 року Президент В.Ющенко у своїй промові наголошував на тому, що приміщення судів мають відповідати міжнародним стандартам, щоб забезпечити якісне судочинство. Глава держави висловив своє бачення стандартної моделі приміщення для суду, яке передбачає три ізольовані блоки: перший - закритий сектор для роботи суддів; другий - публічний сектор для здійснення судочинства; і третій - сектор утримання підсудних і забезпечення безпеки процесу. Кожен блок повинен мати вихід до залу судових засідань.

Президент заявив, що з 2006 року розпочнеться реалізація п'ятирічної програми по будівництву приміщень судів за типовими проектами. При чому кошти на реалізацію програми повинні щорічно передбачатися в проектах державного бюджету. В.Ющенко також закликав уряд з 2006 року взяти під повний контроль реалізацію цієї програми³⁸⁴.

З урахуванням пропозицій президента, 16 листопада 2005 року Кабінетом Міністрів була схвалена Концепція Державної програми забезпечення судів належними приміщеннями на 2006-2010 роки³⁸⁵. Незадовільний стан забезпечення судів приміщеннями

³⁸⁴ http://www.president.gov.ua/news/data/11_3911.html

³⁸⁵ <http://www.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=459-2005-p>

було визначено однією з найгостріших проблем судової влади. У Концепції наводилися дані результатів проведеного Державною судовою адміністрацією моніторингу приміщень, відповідно до яких станом на 1 січня 2005 року з 766 судів загальної юрисдикції лише 49 (6 %) розташовано в приміщеннях, які повністю відповідають вимогам щодо здійснення судочинства. Решта потребують реконструкції чи реконструкції з добудовою або нового будівництва. Концепцію було спрямовано на розробку Державної програми забезпечення судів належними приміщеннями на 2006-2010 роки, яку, відповідно, було затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 4 липня 2006 року³⁸⁶.

Для забезпечення виконання Програми передбачається провести відповідні заходи у два етапи:

1. 2006-2008 роки - реконструкція 209 існуючих приміщень судів загальною площею 261650,3 кв. метра;

2. 2006-2010 роки - реконструкція та добудова 313 будівель судів, в результаті загальна площа нових приміщень становитиме 457561,3 кв. метра; а також спорудження 195 нових будівель судів загальною площею 379386,4 кв. метра.

Фінансування вищезазначених заходів проводитиметься за рахунок коштів державного бюджету. Додатком до Концепції встановлюється орієнтовний обсяг фінансування, але розмір видатків щороку уточнюватиметься, виходячи з реальних можливостей держави.

В результаті реалізації цієї Програми очікується, що 717 судів загальної юрисдикції (а це 91% загальної кількості судів, що функціонують в Україні) будуть забезпечені приміщеннями, які відповідатимуть вимогам щодо здійснення судочинства.

Державним бюджетом на 2006 рік на реалізацію завдань Програми загалом було виділено 15 мільйонів гривень, що становить 17% від суми, передбаченої орієнтовним обсягом фінансування на 2006 рік. Законом про державний бюджет на 2007 рік для забезпечення судів належними приміщеннями передбачається виділити 32 мільйони гривень, що становить лише 7% від суми орієнтовних видатків у 2007 році.

Таке становище дає підстави стверджувати, що на сьогодні

³⁸⁶ <http://www.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=918-2006-п>

програма не виконується і, як попередня Програма на 2002-2006 роки, залишається простою декларацією на папері.

Забезпечення суддів житлом

Відповідно до частини сьомої статті 44 Закону України “Про статус суддів” Кабінет Міністрів не пізніше шести місяців після призначення (обрання) судді, який потребує поліпшення житлових умов, суддею Конституційного Суду, Верховного Суду або вищого спеціалізованого суду зобов’язаний забезпечити його благоустроєним житлом у вигляді окремої квартири або будинку. Судді інших судів забезпечуються житлом відповідними місцевими органами державної виконавчої влади за місцезнаходженням суду.

З метою втілення в життя цього положення Кабінет Міністрів України прийняв Постанову “Про забезпечення житлом суддів Апеляційного суду України, апеляційних і місцевих судів”³⁸⁷. Постанова регулює процедуру забезпечення суддів Апеляційного суду України, апеляційних та місцевих судів благоустроєним житлом та встановлює наслідки порушення права судді на житло. Зокрема, якщо місцевий орган виконавчої влади або Міноборони у шестимісячний строк не забезпечили житлом суддю, який потребує поліпшення житлових умов, суд на підставі його заяви за погодженням з Державною судовою адміністрацією або її територіальним управлінням (стосовно судді місцевого суду) може прийняти рішення про придбання житла за рахунок коштів державного бюджету та передачу його у користування судді. Придбання житла здійснюється згідно з вимогами Закону України “Про закупівлю товарів, робіт та послуг за державні кошти”.

На проблемі забезпечення суддів житлом наголосив Президент України В.Ющенко. У своїй промові на VII з’їзді суддів України він зазначив, що більш ніж 1,5 тисячі суддів не забезпечені житлом. Президент закликав до вирішення всіх житлових проблем суддів у рамках 2006 року³⁸⁸.

Враховуючи побажання глави держави, Національна комісія із

³⁸⁷ Постанова Кабінету Міністрів України “Про забезпечення житлом суддів Апеляційного суду України, апеляційних і місцевих судів” від 03.08.2005 року №707 // Офіційний вісник України від 19.08.2005 - 2005 р., № 31, том 2, стор. 391, стаття 1874.

³⁸⁸ http://www.president.gov.ua/news/data/11_3911.html

зміцнення демократії та утвердження верховенства права у Концепції вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів визначила, що для вдосконалення системи забезпечення суддів житлом необхідно трансформувати встановлений законом обов'язок держави щодо забезпечення суддів житлом за державний кошт у гарантію придбання суддею житла через систему державного кредитування на рівних умовах - незалежно від місця розташування суду, в якому працює суддя. Затвердженим відповідно до Концепції Планом заходів на 2006 рік щодо вдосконалення судового устрою та забезпечення справедливого судочинства в Україні відповідно до європейських стандартів на Кабінет Міністрів було покладено обов'язок до 1 червня 2006 року визначити механізм забезпечення суддів житлом на умовах пільгового кредитування³⁸⁹.

Розроблені Національною комісією проекти Законів «Про статус суддів» та «Про судоустрій України» також торкаються питання задоволення житлових потреб суддів. Зокрема, пункт 11 статті 88 проекту закону «Про судоустрій України» до повноважень Державної судової адміністрації відносить вжиття заходів щодо забезпечення суддів благоустроєним житлом. Статтею 80 законопроекту «Про статус суддів» визначається порядок забезпечення суддів житлом на умовах кредитування. Так, суддя, який не має жилого приміщення для постійного проживання, має право на одержання кредиту для будівництва або придбання житла на строк до 20 років з погашенням за рахунок Державного бюджету України. Замовником з кредитування будівництва або придбання житла для суддів є апарати Конституційного Суду України, Верховного Суду України, вищих спеціалізованих судів та Державна судова адміністрація України. Вибір замовником уповноваженого банку, який надає кредити суддям, проводиться на конкурсній основі відповідно до законодавства.

У разі звільнення особи з посади судді обов'язок щодо сплати непогашеної частини кредиту та відсотків за кредит переходить до неї (крім випадку звільнення з посади судді Конституційного Суду України або звільнення судді за його заявою про відставку).

Проектом закону також визначається порядок відшкодування

³⁸⁹ <http://www.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=242/2006>

державі витрат, пов'язаних з таким кредитуванням, та випадки, в яких таке відшкодування проводитиметься.

На превеликий жаль, на практиці майже ніколи не дотримується шестимісячний термін для надання суддям житла. Державним бюджетом на 2006 рік вперше окремим рядком було передбачено витрати на придбання і будівництво житла для суддів (загалом виділено 75 мільйонів 980 тисяч гривень). Проте, у Законі України “Про державний бюджет на 2007 рік” суму видатків зменшено до 9 мільйонів гривень, на придбання (будівництво) житла для суддів Апеляційного суду України, апеляційних і місцевих судів. Отже у цій частині положення Концепції, Плану заходів на 2006 рік та інших законодавчих актів не виконано.

Оплата праці суддів

Питання заробітної плати суддів врегульовано Законом “Про судоустрій України” та рядом інших нормативних актів щодо умов оплати праці суддів. Розмір грошового забезпечення судді повинен забезпечувати його фінансову незалежність і не може бути зменшеним.

Відповідно до ч.1-2 ст.44 Закону «Про статус суддів» заробітна плата суддів складається з посадового окладу, премій, доплат за кваліфікаційні класи, надбавок за вислугу років та інших надбавок. Розміри посадових окладів суддів встановлюються у відсотковому відношенні до посадового окладу Голови Верховного Суду України і не можуть бути меншими від 50 відсотків його окладу. Посадовий оклад судді не може бути меншим від 80 відсотків посадового окладу голови суду, в якому працює суддя³⁹⁰.

Чинні посадові оклади суддів визначені рядом постанов Кабінету Міністрів України, прийнятих у 2005 році. Зокрема, постановами “Про оплату праці Голови та заступників Голови Конституційного Суду України”³⁹¹, “Про оплату праці Голови, першого заступника Голови та заступника Голови Верховного Суду України”³⁹²,

³⁹⁰ <http://www.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2862-12>

³⁹¹ Постанова Кабінету Міністрів України “Про оплату праці Голови та заступників Голови Конституційного Суду України” від 30.06.2005 року №513 // Офіційний вісник України від 22.07.2005 - 2005 р., №27, стор. 38, стаття 1548.

³⁹² Постанова Кабінету Міністрів України “Про оплату праці Голови, першого заступника Голови та заступника Голови Верховного Суду України” від 30.06.2005

“Про оплату праці голів, перших заступників голів та заступників голів вищих спеціалізованих судів”³⁹³ від 01 червня 2005 року значно збільшено розміри посадових окладів Голови Конституційного Суду України, його заступників, Голови Верховного Суду України, його першого заступника та заступників, голів вищих спеціалізованих судів, їх перших заступників та заступників.

Постановою Кабінету Міністрів України “Про оплату праці суддів”³⁹⁴ затверджено посадові оклади суддів Конституційного Суду України, Верховного Суду України, вищих спеціалізованих судів, Апеляційного суду України, керівників та суддів апеляційних судів, керівників та суддів місцевих спеціалізованих, місцевих загальних судів. Відповідно до цієї Постанови посадові оклади суддів мали бути збільшені з 1 січня 2006 року. Положення про строк набрання чинності цією Постановою суперечать вищезгаданій частині другій статті 44 Закону України “Про статус суддів”. А вже постановою від 30 червня 2005 року №514 посадовий оклад Голови Верховного Суду було змінено з 1 червня 2005 року і встановлено у розмірі 15-ти розмірів мінімальної заробітної плати. А у постанові №865 уряд прийняв рішення підвищити розмір заробітної плати суддям лише з 1 січня 2006 року. Цілком очевидно, що недотримання Кабінетом Міністрів вимог закону могло спонукати суддів судитися з державою. Проте уряд не зважав на це і Постановою “Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 3 вересня 2005 року № 865”³⁹⁵ змінив дату набрання чинності Постанови №865 (про збільшення посадових окладів суддів). Так, постанова набрала чинність з дня втрати чинності Указів Президента України від 10 липня 1995 року №584, від 19 вересня 1996

року №514 // Офіційний вісник України від 22.07.2005 - 2005 р., №27, стор. 39, стаття 1549.

³⁹³ Постанова Кабінету Міністрів України “Про оплату праці голів, перших заступників голів та заступників голів вищих спеціалізованих судів” від 30.06.2005 року №516 // Офіційний вісник України від 22.07.2005 - 2005 р., №27, стор. 40, стаття 1551.

³⁹⁴ Постанова Кабінету Міністрів України “Про оплату праці суддів” від 03.09.2005 року №865 // Офіційний вісник України від 23.09.2005 - 2005 р., №36, стор. 39, стаття 2195.

³⁹⁵ Постанова Кабінету Міністрів України “Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 3 вересня 2005 року №865” від 31.12.2005 року №1310 // Урядовий кур’єр від 17.01.2006 - №8.

року №856, від 5 березня 2002 року №220, від 25 листопада 2002 року №1061, статей 3 та 4 Указу Президента України від 11 грудня 2002 року №1150, абзацу першого статті 1 Указу Президента України від 23 лютого 2002 року №173 у частині встановлення надбавки суддям військових місцевих та військових апеляційних судів. Ці укази Президента України втратили чинність відповідно до нового Указу “Про внесення зміни та визнання такими, що втратили чинність, деяких указів Президента України”³⁹⁶ від 21 січня 2006 року. Таким чином, збільшення посадових окладів суддів відбулось лише з 19 лютого 2006 року, тобто з моменту набрання законної сили Указом Президента №46/2006.

Крім того, Кабінет Міністрів своєю Постановою “Питання оплати праці вищих посадових осіб України, окремих керівних працівників органів державної влади і органів місцевого самоврядування та судів”³⁹⁷ встановив, що розміри посадових окладів встановлюються виходячи з розміру мінімальної зарплати 332 гривні. І в подальшому при підвищенні мінімальної заробітної плати перерахунків не проводиться. Встановлений постановою розмір є меншим від мінімальної заробітної плати, передбаченої Законом України “Про Державний бюджет України на 2006 рік”, відповідно до якого з 1 січня 2006 року розмір мінімальної заробітної плати становить 350 гривень, з 1 липня 2006 року - 375 гривень, а з 1 грудня 2006 року - 400 гривень.

Аналіз постанов уряду та указів Президента відображає залежність судової гілки влади від Президента України та виконавчої влади, особливо через їх право визначати розмір заробітку суддів. Така залежність становить одну із основних загроз для верховенства права в Україні. У демократичній країні, заснованій на принципі розподілу влади, питання оплати праці суддів, як один із елементів їхнього статусу, повинні визначатися законом. Про це зокрема йдеться у Рекомендації №(94)12 Комітету Міністрів Ради

³⁹⁶ Указ Президента України “Про внесення зміни та визнання такими, що втратили чинність, деяких указів Президента України” від 21.01.2006 року №46/2006 // Урядовий кур’єр від 16.02.2006 - №32.

³⁹⁷ Постанова Кабінету Міністрів України “Питання оплати праці вищих посадових осіб України, окремих керівних працівників органів державної влади і органів місцевого самоврядування та судів” від 21.12.2005 року №1243 // Урядовий кур’єр від 27.12.2005 - №247.

Європи “Незалежність, дієвість і роль суддів” від 13 жовтня 1994 року. Тобто, регулювати рівень заробітку суддів повинні не уряд чи президент, як це практикується в Україні, а законодавчий орган шляхом прийняття відповідного закону.

Іншим непорозумінням є положення Постанови Кабінету Міністрів “Про оплату праці суддів”, відповідно до якої за головами судів закріплено право здійснювати преміювання суддів відповідного суду в межах економії фонду оплати праці. Преміювання ж голів судів здійснюється за рішенням президії суду вищої інстанції в межах економії фонду оплати праці. Таке збереження за головою суду повноваження преміювати суддів порушує принцип незалежності суддів, адже ставить розмір їхнього заробітку у залежність від довільного розсуду голови цього суду. На жаль, зараз судді чи не найбільше залежать не стільки від органів виконавчої влади, скільки від голів судів. Більш того, згідно з Постановою вибудовується чітка вертикаль впливу: президія суду вищого рівня – голова суду – суддя. Для усунення цих порушень “уряд міг би запропонувати парламенту врегулювати питання оплати праці суддів на законодавчому рівні, внісши відповідний законопроект. Гарантований високий розмір заробітку суддів і система оплати їхньої праці повинні бути чітко визначені законом, аби виконавча влада, Президент, так само як і голови та президії судів, надалі не могли впливати на суддів регулюванням їхнього заробітку. Рівень матеріального забезпечення повинен гарантувати незалежність суддів та відповідати тій високій і відповідальній ролі, яка покладається на суддів у демократичній державі”³⁹⁸.

Ще одним нормативним актом, що стосується даного питання, є Наказ Державної судової адміністрації України “Про затвердження Положення про порядок призначення та виплати щомісячного грошового утримання працюючим суддям та щомісячного довічного грошового утримання суддям у відставці”³⁹⁹, який виз-

³⁹⁸ Куйбіда Р., Лесюк Т. “Суддям підвищать зарплату, але незалежними вони від того не стануть” // Юридичний Вісник України. – 2005. - №38 (534). – 24-30 вересня. – С.5.

³⁹⁹ Наказ Державної судової адміністрації України “Про затвердження Положення про порядок призначення та виплати щомісячного грошового утримання працюючим суддям та щомісячного довічного грошового утримання суддям у відставці” від 25.08.2005 року №94 // Офіційний вісник України від 16.11.2005 - 2005 р., №44, стор. 194, стаття 2801.

начає порядок призначення, виплати, перерахунку і припинення виплати щомісячного грошового утримання суддям у відставці та суддям, які до введення в дію Закону України “Про статус суддів” вийшли на пенсію з посади судді судів загальної юрисдикції (крім суддів Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів) відповідно до Законів України “Про статус суддів”, “Про судоустрій України”, актів Президента України та інших нормативно-правових актів. Положенням регулюються питання про порядок призначення щомісячного грошового утримання судді та щомісячного довічного грошового утримання судді, визначення розміру щомісячного довічного грошового утримання, вказано джерело та порядок виплати щомісячного довічного грошового утримання та інші питання. Зокрема, встановлено, що суддя, який має право на відставку, та продовжує працювати на посаді судді, за умови наявності стажу роботи на посаді судді не менше 20 років одержує 100 відсотків передбаченого законом щомісячного грошового утримання, належного йому в разі виходу у відставку.

Питання оплати праці судді, виплати щомісячного грошового утримання стали предметом розгляду Конституційного Суду України. У пункті другому Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду та 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзаців третього, четвертого пункту 13 розділу XV “Прикінцеві положення” Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” та офіційного тлумачення положення частини третьої статті 11 Закону України “Про статус суддів” (справа про рівень пенсії і щомісячного довічного грошового утримання)⁴⁰⁰ встановлено, що за змістом статті 126 Конституції України положення частини третьої статті 11 Закону України “Про статус суддів” у взаємозв’язку з частиною восьмою

⁴⁰⁰ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду та 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзаців третього, четвертого пункту 13 розділу XV “Прикінцеві положення” Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” та офіційного тлумачення положення частини третьої статті 11 Закону України “Про статус суддів” (справа про рівень пенсії і щомісячного довічного грошового утримання) від 11 жовтня 2005 року, справа №1-21/2005, №8-рп/2005 // Офіційний вісник України від 02.11.2005 - 2005 р., №42, стор. 95, стаття 2662.

статті 14 Закону України “Про судоустрій України” треба розуміти як таке, що гарантує досягнутий рівень незалежності суддів і забороняє при прийнятті нових законів та інших нормативних актів, внесенні змін до них скасовувати чи звужувати існуючі гарантії незалежності суддів, у тому числі заходи їх правового захисту та матеріального і соціального забезпечення. Цим же рішенням визнано таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним): положення абзацу третього пункту 13 розділу XV “Прикінцеві положення” Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” від 9 липня 2003 року №1058-IV, положення абзацу четвертого пункту 13 розділу XV “Прикінцеві положення” Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” від 9 липня 2003 року №1058-IV, в редакції Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про внесення змін до закону України “Про державний бюджет України на 2005 рік” та деяких інших законодавчих актів України” від 25 березня 2005 року №2505-IV, якими передбачалось встановити обмеження розміру щомісячного довічного грошового утримання 90 відсотками величини фактичних витрат на оплату праці, з якої сплачені внески на обов’язкове державне пенсійне страхування.

Питання оплати праці стало одним з ключових у виступі Президента України В.Ющенка на з’їзді суддів України у листопаді 2005 року. У своїй промові Глава держави наголосив, що для того, щоб зробити суддівську посаду привабливою, треба законно встановити високу планку суддівського заробітку. Суддя має триматися на гідній зарплаті і високому соціальному статусі. З метою запровадження незалежного механізму встановлення заробітної плати суддям Президент доручив Кабінету Міністрів України підготувати і внести до Парламенту зміни до Закону України «Про статус суддів» у частині визначення гідного розміру їхньої заробітної плати і процедури становлення заробітної плати.

Беручи до уваги акцентування Президента на питанні оплати праці суддів, можна сподіватись, що воно буде врегульоване належним чином, проте слід зауважити, що минуло вже більше року, а уряд досі не вніс до парламенту проекту закону про внесення змін до За-

кону України “Про статус суддів”. Чи будуть реалізовані завдання Президента, чи залишаться вони деклараціями – покаже час.

Питанням оплати праці суддів переймався також народний депутат України М.Катеринчук, який 29 вересня 2005 року вніс до Верховної Ради проект Закону України “Про внесення змін до деяких законів України щодо розміру оплати праці та інших заходів матеріального і соціального забезпечення суддів” №8217⁴⁰¹. Метою прийняття Закону є необхідність реформування системи оплати праці суддів, удосконалення структури заробітної плати судді, реалізація інших заходів соціального та матеріального забезпечення судді, що створило б умови для посилення державних гарантій незалежності судді. Оплата праці суддів досі регулюється підзаконними нормативно-правовими актами (указами Президента, постановами уряду), що ставить суддів у залежність від волі Кабінету Міністрів та Президента⁴⁰².

Проектом Закону передбачено встановити посадові оклади суддів по відношенню до посадового окладу судді місцевого суду. Розмір посадового окладу судді місцевого суду, розмір щомісячної доплати за кваліфікаційний клас судді і щомісячної надбавки за вислугу років також буде визначатись Законом. У проекті Закону також встановлено критерії для визначення суддів, які потребують поліпшення житлових умов, а саме: які не мають благоустроеного житла у населеному пункті за місцем розташування суду; які забезпечені житловою площею нижче за рівень, визначений для даного населеного пункту; які не забезпечені додатковою житловою площею у вигляді окремої кімнати або в розмірі 10 квадратних метрів.

На думку авторів законопроекту, його прийняття дозволить державі у повному обсязі реалізувати конституційні гарантії незалежності судді, а також забезпечить належний рівень правосуддя.

14 лютого 2006 року Верховною Радою цей законопроект було прийнято у першому читанні. Наразі проект знаходиться на підготовці до другого читання у парламентському комітеті з питань правової політики.

⁴⁰¹ Проект Закону України “Про внесення змін до деяких законів України щодо розміру оплати праці та інших заходів матеріального і соціального забезпечення суддів” №8217 від 29.09.2005 року, внесений н.д. М.Катеринчуком.

⁴⁰² Додатково див.: Куйбіда Р.О. Реформування правосуддя в Україні: стан і перспективи: Монографія. – К.: Атака, 2004. – с.166-167.

3.4. РЕФОРМУВАННЯ ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ГАЛУЗЕЙ ПРАВА

3.4.1. ЗАПРОВАДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА.

Прийняття Кодексу адміністративного судочинства

Конституцією України передбачено, що права і свободи людини і громадянина захищаються судом. Судовий захист може здійснюватися у порядку конституційного, кримінального, цивільного та адміністративного судочинства. Відповідно до статті 55 Конституції України кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, які зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

В Україні повинен бути створений механізм відповідальності держави перед людиною за свою діяльність. Цей механізм включатиме судову систему та законодавство, яке б регулювало ці відносини. Але окремої судової процедури, окремої системи судів, які могли б розглядати таку категорію справ, раніше не існувало. Цю процедуру регламентує запроваджений 1 вересня 2005 року Кодекс адміністративного судочинства⁴⁰³.

Систему судових органів, їх повноваження та процедури забезпечення законності, захисту порушених прав і свобод людини і громадянина у сфері публічно-правових відносин традиційно охоплюють поняттям адміністративної юстиції. В Україні адміністративна юстиція представлена адміністративними судами і адміністративним судочинством.

Поява адміністративної юстиції у вигляді спеціальних судів поклала початок нового виду судового контролю за публічною владою, що спрямований на підвищення професіоналізму посадових осіб органів влади, забезпечення прийняття ними кваліфікованих та обґрунтованих рішень, гарантування обов'язку діяти виключно в межах своєї компетенції, виключаючи моменти бездіяльності або ухилення у прийнятті рішень, направлених на захист конституційних прав, інтересів та свобод громадянина.

⁴⁰³ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2747-15>

Складовою адміністративної юстиції є адміністративне судочинство, тобто діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у порядку, встановленому Кодексом адміністративного судочинства.

Важливим кроком у запровадженні адміністративного судочинства стало прийняття 17 березня 2005 року Кодексу адміністративного судочинства. Цей Кодекс мав стати процесуальною основою для запровадження адміністративної юстиції і гарантувати належний судовий захист прав людини від порушень з боку влади. Над його підготовкою працювали майже десять років. Однак 20 квітня Президент України наклав вето на цей Кодекс і повернув його до парламенту. Головним аргументом Президента України став той факт, що встановлена Кодексом процедура визнання незаконними нормативно-правових актів глави держави, уряду та Верховної Ради Автономної Республіки Крим суперечить Конституції України. Глава держави заперечував проти повноваження окружного адміністративного суду одноосібним рішенням судді припиняти дію вказаних нормативних актів. При цьому Президентом України було враховано норми Конституції України та Конвенції про захист прав людини і основних свобод. Так, Президент запропонував позбавити фізичних і юридичних осіб права на оскарження незаконних нормативно-правових актів Президента України, уряду України та Автономної Республіки Крим. Отже, прийняття Кодексу адміністративного судочинства затягнулося.

Врешті-решт Кодекс адміністративного судочинства був прийнятий Верховною Радою України 6 липня 2005 року.

Завданням адміністративного судочинства відповідно до Кодексу є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень. Оскаржити в адміністративному суді можна будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень. Юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі публічно-правові спори, крім тих,

для яких законом встановлено інший порядок судового провадження. Гарантується звернення в адміністративний суд для захисту прав і свобод безпосередньо на підставі Конституції України.

Кодекс складається з семи розділів. Перші два встановлюють основні засади для нормального функціонування судових органів, що уповноважені вирішувати спори за участю суб'єктів владних повноважень.

У першому розділі висвітлюються загальні питання здійснення адміністративного судочинства, а саме: призначення Кодексу адміністративного судочинства, завдання судочинства, визначення термінів, що вживаються в тексті цього Кодексу, а також законодавцем визначено принципи адміністративного судочинства. Принципами здійснення правосуддя є: верховенство права; законність; рівність усіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом; змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі; гласність і відкритість адміністративного процесу; забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішень адміністративного суду; обов'язковість судових рішень. Закріплення принципів адміністративного судочинства створює належні умови, за яких нерівним суб'єктам публічно-правових відносин у судовому процесі надаються рівні можливості щодо доведення своєї правоти.

У другому розділі Кодексу визначаються: юрисдикція адміністративних судів; правила встановлення предметної, територіальної та інстанційної підсудності справ; випадки здійснення судочинства суддями одноособово чи колегіально; підстави для відводу та самовідводу суддів; судові виклики та повідомлення (повістки); фіксування адміністративного процесу; статус учасників процесу; строки звернення до адміністративного суду; докази в адміністративному судочинстві; судові витрати.

Поява Кодексу адміністративного судочинства дає можливість створити повноцінні процедури розгляду позовів, а не скарг громадян. В ньому визначені порядок здійснення судочинства в адміністративних справах, передбачені норми, якими регулюються права та обов'язки осіб, які беруть участь у процесі, провадження справи в суді першої інстанції, порядок апеляції і касації, а також

порядок перегляду судових рішень адміністративних судів за винятковими та нововиявленими обставинами.

Внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства

З моменту прийняття Кодексу адміністративного судочинства до нього було внесено ряд змін.

Зокрема, парламентом було прийнято **Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 8 вересня 2005 року №2875-IV**⁴⁰⁴. Основною метою Закону було забезпечення однакового і правильного застосування процесуальних норм, що застосовуються у цивільному, кримінальному та господарському процесі, яке регулює порядок фіксування судового процесу і відтворення його технічного запису. Таке удосконалення було необхідним для усунення суперечностей між процесуальними законами.

Цим Законом було внесено зміни до прикінцевих та перехідних положень Кодексу адміністративного судочинства України, згідно з яким запровадження обов'язкової технічної фіксації судового процесу перенесено на 2008 рік. Повне фіксування судового засідання за допомогою звукозаписувального технічного засобу здійснюється судом тільки за вимогою особи, яка бере участь у справі, або за ініціативою суду. В усіх інших випадках хід судового засідання фіксується у протоколі судового засідання, у якому зазначаються відповідні реквізити та всі істотні моменти розгляду справи в тій послідовності, в якій вони мали місце в судовому засіданні.

Внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства в частині фіксування судового процесу було обумовлено нестачею залів судових засідань, в яких Державна судова адміністрація повинна була встановлювати технічні засоби. Нерідко справи розглядалися суддями в службових кабінетах, що категорично заборонено. Верховна Рада внесла зміни до Кодексу адміністративного судочинства, якими більш як на два роки відстрочила реалізацію конституційної засади щодо повної фіксації технічними засобами судового розгляду всіх адміністративних справ.

Наступним актом, яким внесено зміни до Кодексу, став **Закон України «Про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства»**

⁴⁰⁴ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2875-15>

чинства» від 6 жовтня 2005 року №2953-IV⁴⁰⁵. Цим Законом було внесено зміни до Кодексу адміністративного судочинства, що стосуються порядку провадження справи за винятковими обставинами, також внесено зміни до прикінцевих та перехідних положень Кодексу адміністративного судочинства, де визначено, що апеляційний адміністративний суд починає свою діяльність після призначення (обрання) до його складу не менше семи суддів і за наявності облаштованого приміщення, але не пізніше 1 вересня 2006 року. Визначено підсудність адміністративних справ до початку діяльності окружних та апеляційних адміністративних судів. Відповідно до змін, після початку діяльності відповідного адміністративного суду позови (скарги), які подано до відповідних загальних судів, передаються цими судами до окружного чи апеляційного адміністративного суду, якщо провадження у справі ще не відкрито.

Ці зміни були обумовлені тим, що у прикінцевих та перехідних положеннях Кодексу адміністративного судочинства, які виписували з розрахунку, що апеляційні адміністративні суди буде створено уже до набрання кодексом чинності, не було відповіді на питання, які суди здійснюватимуть повноваження першої та апеляційної інстанції до створення окружних та апеляційних адміністративних судів. На момент прийняття Кодексу можливість створити адміністративні суди була, однак вето Президента на півроку відтягнуло створення цих судів. Тим більше, що за перехідними положеннями Закону „Про судоустрій України” вся система адміністративних судів мала бути створена за три роки, тобто до червня 2005 року.

Прийнятим 17 листопада 2005 року Законом «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сприяння реалізації виборчих прав громадянами, забезпечення свободи політичних дебатів, неупередженого ставлення засобів масової інформації до кандидатів у депутати, партій (блоків) - суб'єктів виборчого процесу» №3099-IV⁴⁰⁶ законодавець, у порівнянні із попередньою редакцією, вніс зміни щодо: строку подачі позовної заяви про уточнення списку виборців (з однієї години до закінчення часу голосування по два дні до дня голосування); строку вирішення суд-

⁴⁰⁵ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2953-15>

⁴⁰⁶ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3538-15>

дею справи щодо уточнення списку виборців; особливостей судових рішень за наслідками розгляду справ, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму.

Наступним Законом «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо примусового проникнення до житла, виїмки та вилучення документів виконавчого провадження» від 15 березня 2006 року №3538-IV⁴⁰⁷ було повністю змінено статтю 259 Кодексу адміністративного судочинства. До прийняття цього Закону стаття мала назву “Зміст виконавчого листа”, і було зазначено, що виконавчий лист оформлюється відповідно до вимог, встановлених законом України “Про виконавче провадження”. Відтепер стаття містить положення, що стосуються оформлення виконавчого листа, виправлення помилки в ньому та випадки визнання виконавчого листа таким, що повністю або частково не підлягає виконанню.

Основною метою цього закону було привести Кодекс адміністративного судочинства України у відповідність із Законом України “Про виконавче провадження” в частині порядку розгляду судами питання про примусове проникнення до житла чи іншого володіння особи, у якої знаходиться майно боржника чи майно та кошти, належні боржникові від інших осіб, або дитина, щодо якої є виконавчий документ про її відібрання.

З метою вдосконалення процедури розгляду касаційних скарг в адміністративних справах парламентом було прийнято **Закон України Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 16 березня 2006 року №3550-IV⁴⁰⁸**, відповідно до якого внесено зміни, спрямовані на спрощення процедури розгляду касаційних скарг в адміністративних справах, запровадження попередньої оцінки на наявність в адміністративних справах неправильного застосування матеріальних чи процесуальних норм, зменшення строків розгляду касаційних скарг на судові рішення адміністративних судів. Згідно внесених змін, судді-доповідачу, який отримав касаційну скаргу, надаються додаткові повноваження при вирішенні питання про відкриття касаційного провадження, вво-

⁴⁰⁷ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3538-15>

⁴⁰⁸ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3550-15>

диться інститут попереднього розгляду справи під час касаційного провадження.

Зміни спрямовано на прискорення вирішення адміністративних спорів у касаційній інстанції, бо ситуація, що склалася з розглядом справ у Вищому адміністративному суді України, вражає. На виконання перехідних положень Кодексу адміністративного судочинства протягом вересня-грудня 2005 року понад 15 тисяч касаційних скарг було передано з Верховного Суду України і Вищого господарського суду. 65 суддів Вищого адміністративного суду мають розглянути близько 15 000 справ! Тому на сьогодні місячне навантаження на одного суддю Вищого адміністративного суду становить понад 300 справ, що за нормальних умов є річною нормою. Крім того, значної уваги потребують спори щодо виборів, які також належать до компетенції адміністративних судів і за якими встановлені ще жорсткіші строки розгляду.

Створення Вищого адміністративного суду

Відповідно до ч.1 ст. 38 Закону України «Про судоустрій України», вищим судовим органом адміністративних судів є Вищий адміністративний суд, який утворюється Президентом України в порядку, встановленому законом.

Важливим кроком у запровадженні системи адміністративних судів стало прийняття 7 лютого 2002 року Верховною Радою України Закону України “Про судоустрій України”.

Відповідно до вимог цього Закону протягом трьох років, тобто у період з 1 червня 2002 року по 1 червня 2005 року, необхідно було запровадити систему спеціалізованих адміністративних судів, що є новим для судової системи України.

В Україні передбачалася поетапну побудова системи адміністративних судів: на першому етапі - створення Вищого адміністративного суду України та Судової палати у адміністративних справах Верховного Суду України, запровадження спеціалізації суддів з розгляду справ адміністративної юрисдикції; на другому і третьому етапах - створення місцевих окружних та апеляційних адміністративних судів.

Перші кроки щодо створення системи адміністративних судів

були зроблені через прийняття ряду Указів Президента України: “Про Апеляційний суд України, Касаційний суд України та Вищий адміністративний суд України” від 1 жовтня 2002 року⁴⁰⁹, який встановив утворити Вищий адміністративний суд України; “Про кількість суддів Апеляційного суду України, Касаційного суду України та Вищого адміністративного суду України” від 7 листопада 2002 року⁴¹⁰, який встановив кількісний склад суддів Вищого Адміністративного суду України – 65 чоловік.

Вищий адміністративний суд України переглядає судові рішення місцевих та апеляційних адміністративних судів у касаційному порядку як суд касаційної інстанції. Як суд апеляційної інстанції Вищий адміністративний суд може переглядати судові рішення окружного адміністративного суду, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ. Вищому адміністративному суду, як суду першої інстанції підсудні: по-перше, справи про встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів або всеукраїнського референдуму, по-друге, справи про скасування реєстрації кандидата на пост Президента України.

Для повноцінної роботи Вищого адміністративного суду залишалося обрати суддів, призначити голову, сформувати апарат Вищого адміністративного суду, а також вирішити питання щодо приміщення.

Постановою Верховної Ради України «Про обрання суддів Вищого адміністративного суду України» від 11 грудня 2003 року №1393-IV⁴¹¹ парламент обрав на посади суддів Вищого адміністративного суду перших 9-х суддів. Однак, вони не мали можливості приступити до виконання своїх професійних обов’язків протягом всього 2004 року, оскільки без призначення Президентом України Голови цього суду неможливо було реалізувати цілий комплекс заходів організаційного характеру. На жаль, процедура призначення на цю посаду, незважаючи на погодження кандидатури у Раді суддів України і відповідного подання Голови Верховного Суду України, затягнулася на цілий рік, хоча вже спливав трирічний термін,

⁴⁰⁹ <http://www.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=889/2002>

⁴¹⁰ <http://www.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995/2002>

⁴¹¹ <http://www.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1393-15>

відведений у Законі «Про судоустрій України» для запровадження системи спеціалізованих адміністративних судів в Україні.

Президент України своїм указом лише **22 грудня 2004 року** “**Про призначення Голови Вищого адміністративного суду**” №1520/2004 призначив Головою Вищого адміністративного суду України О.Пасенюка⁴¹².

На протязі всього 2005 року парламент обирав на посади суддів Вищого адміністративного суду 22-х суддів: **Постановами Верховної Ради України «Про обрання суддів Вищого адміністративного суду України» від 2 червня 2005 року №2638-IV**⁴¹³ (9 суддів), **«Про обрання суддів» від 17 листопада 2005 року № 3113-IV**⁴¹⁴ (10 суддів), **«Про обрання суддів» від 22 грудня 2005 року №3282-IV**⁴¹⁵ (3 судді).

Також у 2005 році Президент призначив заступників Голови Вищого адміністративного суду. **Указом «Про призначення першого заступника Голови Вищого адміністративного суду» від 11 листопада 2005 року №1574/2005**⁴¹⁶ глава держави постановив призначити першим заступником Голови Вищого адміністративного суду України М.Сіроша, **Указом «Про призначення заступника Голови Вищого адміністративного суду» від 11 листопада 2005 року №1575/2005**⁴¹⁷ заступником Голови Вищого адміністративного суду України було призначено О.Панченка.

В 2006 році Верховною Радою було обрано ще 14 суддів до Вищого адміністративного суду: **Постановами «Про обрання суддів» від 12 січня 2006 року №3330-IV**⁴¹⁸ (9 суддів), **«Про обрання суддів» від 9 лютого 2006 року №3432-IV**⁴¹⁹ (1 суддя) та **«Про обрання суддів» від 16 березня 2006 року №3565-IV**⁴²⁰ (4 судді). Загалом на сьогодні у Вищому адміністративному суді працює 45 суддів.

Вищий адміністративний суд розглянув першу справу 28 жовтня 2005 року.

⁴¹² <http://www.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1520/2004>

⁴¹³ <http://www.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2638-15>

⁴¹⁴ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3113-15>

⁴¹⁵ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3282-15>

⁴¹⁶ <http://www.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1574/2005>

⁴¹⁷ <http://www.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1575/2005>

⁴¹⁸ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3330-15>

⁴¹⁹ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3432-15>

⁴²⁰ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3565-15>

Тривалий час не вирішеним залишалося питання щодо приміщення Вищого адміністративного суду. Вищий адміністративний суд займав кілька кабінетів у приміщенні Міністерства юстиції і в приміщеннях двох ліквідованих військових судів, а деякі судді працювали вдома. У приміщенні, яке було запропоновано Суду, провалювалася підлога, була прогнивша стеля і прорвані батареї. На початку 2005 року Голова Суду домовився про оренду приміщення, що належало колишньому військовому заводу “Арсенал”, але Уряд відмовився надати гроші для проведення там ремонту до листопада 2005 року. Наразі Вищий адміністративний суд знаходиться за адресою: м. Київ, вул. Московська, 8.

31 березня 2006 року відбувся перший в історії Вищого адміністративного суду Пленум, у роботі якого взяло участь 43 судді Вищого адміністративного суду. Метою проведення Пленуму Вищого адміністративного суду було обговорення результатів діяльності та основних завдань Суду, а також розгляд можливих шляхів побудови системи адміністративних судів. Під час своєї доповіді Голова Вищого адміністративного суду О.Пасенюк зазначив, що впродовж 2006 року керівництвом Вищого адміністративного суду було вжито цілу низку організаційних та практичних заходів, спрямованих на започаткування діяльності адміністративних судів України. Основну увагу було приділено відбору кандидатів до складу Вищого адміністративного суду з числа досвідчених суддів, які працювали в апеляційних господарських та загальних судах і спеціалізувалися на розгляді адміністративних справ. Великого значення на Пленумі було надано обговоренню питання щодо облаштування приміщення та фінансування адміністративних судів⁴²¹.

Позитивним моментом роботи уряду в сфері забезпечення діяльності Вищого адміністративного суду є затверджений **Постановою Кабінету Міністрів України від 19 квітня 2006 року №540 Порядок використання у 2006 році коштів, передбачених у державному бюджеті для придбання (будівництва) житла для суддів Вищого адміністративного суду**⁴²². Порядок визначає механізм

⁴²¹ Бондаренко М., «Лирика» і «физика» Пленума ВАСУ. Юридическая практика №15 (433) от 11.04.2006.

⁴²² <http://www.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=540-2006-п>

використання бюджетних коштів за програмою “Придбання (будівництво) житла для суддів Вищого адміністративного суду”.

Створення місцевих (окружних) та апеляційних адміністративних судів

Важливим кроком у створенні системи адміністративних судів відіграв Указ Президента України від 16 листопада 2004 року⁴²³, який передбачив утворення з 1 січня 2005 року місцевих (окружних) та апеляційних адміністративних судів. Також Указом було закріплено території, на які поширюються повноваження адміністративних судів першої та апеляційної інстанцій, і визначено чисельний склад суддів цих судів. Загалом має бути 27 окружних (у кожному обласному центрі, Києві, Севастополі та в Автономній Республіці Крим) та 7 апеляційних судів за апеляційними округами. Згідно з Указом, в місцевих і апеляційних адміністративних судах має працювати 281 суддя.

Щодо побудови апеляційних адміністративних судів, то згідно з Прикінцевими та перехідними положеннями Закону “Про судоустрій України”, до початку діяльності окружних та апеляційних адміністративних судів підсудні їм справи вирішують у першій та апеляційній інстанціях відповідні місцеві та апеляційні загальні суди за правилами Кодексу адміністративного судочинства України. У місцевих та апеляційних загальних судах запроваджується спеціалізація суддів з розгляду адміністративних справ.

Апеляційні адміністративні суди діятимуть для перегляду в апеляційному порядку рішень місцевих окружних адміністративних та місцевих загальних судів та утворюються за зразком апеляційних господарських судів - на рівні територій кількох областей. Предметом апеляційного перегляду мають бути рішення суду першої інстанції, які не набрали законної сили, щодо повноти і правильності встановлення судом обставин справи та їх правової оцінки.

Місцевими адміністративними судами є місцевий загальний суд та адміністративний окружний суд. Місцеві адміністративні суди вирішують адміністративні справи, як суди першої інстанції.

Місцевим загальним судам як адміністративним судам під-

⁴²³ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1417%2F2004>

судні справи, у яких однією зі сторін є орган чи посадова особа місцевого самоврядування, крім тих, які підсудні окружним адміністративним судам, а також справи, що стосуються притягнення до адміністративної відповідальності представників органів влади за прийняті ними рішення (або бездіяльність). Окружним адміністративним судам підсудні справи, в яких однією зі сторін є орган державної влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, їх посадова чи службова особа (крім справ з приводу їхніх рішень, дій чи бездіяльності у справах про адміністративні проступки).

Апеляційний адміністративний суд починає свою діяльність після призначення (обрання) до його складу не менше семи суддів за наявності облаштованого приміщення, але не пізніше 1 вересня 2006 року. Окружний адміністративний суд починає свою діяльність після призначення (обрання) до його складу не менше трьох суддів і також за наявності облаштованого приміщення.

Згідно із Законом України “Про державний бюджет України на 2006 рік”, видатки на здійснення правосуддя апеляційними адміністративними судами становлять понад 10 мільйонів гривень, але така сума не дозволяє адміністративним судам здійснювати правосуддя в повному обсязі. Тільки на комп’ютерну техніку, меблі, сплату комунальних послуг потрібно близько 2 мільйонів гривень. Незабезпеченість судів елементарними атрибутами нормальної роботи негативно впливає на умови праці суддів. Фінансування адміністративного судочинства проходить досить повільно, що призводить до гальмування всієї системи адміністративних судів.

З 35 адміністративних судів забезпечено приміщеннями 12 (або 35 відсотків). Станом на 1 січня 2006 непридатними для здійснення судочинства залишаються 164 приміщення судів. Більшість місцевих адміністративних судів вже також отримали приміщення, в яких треба проводити реконструкцію.

Після початку діяльності окружних адміністративних судів адміністративні позови, подані до відповідних місцевих загальних судів у справах, що підсудні окружним адміністративним судам, передаються цими судами до окружних адміністративних судів, якщо провадження у справі ще не відкрито.

Після початку діяльності апеляційних адміністративних судів апеляційні скарги в адміністративних справах, подані до відповідних апеляційних загальних судів, передаються цими судами до апеляційних адміністративних судів, якщо апеляційне провадження у справі ще не відкрито.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України “Про затвердження граничної чисельності працівників апарату місцевих адміністративних судів та апеляційних адміністративних судів” від 21 липня 2005 року⁴²⁴ було встановлено граничну чисельність працівників апарату місцевих адміністративних судів та апеляційних адміністративних судів, що складає у місцевих адміністративних судах 775 працівників і у апеляційних адміністративних судах 238 працівників.

Указом Президента „Про призначення голів апеляційних адміністративних судів” від 19 квітня 2006 року №318/2006⁴²⁵ було призначено двох перших голів апеляційних адміністративних судів – голову Одеського та Харківського апеляційних адміністративних судів.

Указ Президента України “Про план заходів на 2006 рік щодо вдосконалення судового устрою та забезпечення справедливого судочинства в Україні відповідно до європейських стандартів” від 20 березня 2006 року⁴²⁶ має на меті створити умови для належного забезпечення діяльності судової влади, поліпшення якості кадрового забезпечення суддівського корпусу, вдосконалення системи судового устрою, підвищення ефективності судового захисту, а також організувати вивчення громадської думки щодо ефективності діяльності судів, рівня корупції в судовій системі, якості правової допомоги та про результати досліджень проінформувати Президента України і громадськість.

Щодо адміністративних судів, то згідно з цим Указом планувалося завершити систему адміністративних судів до 30 квітня 2006 року, зокрема, вжити організаційних заходів для забезпечення цих судів приміщеннями, відповідним обладнанням та іншими необхідними ресурсами. В Указі також передбачено за-

⁴²⁴ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=278-2005-%F0>

⁴²⁵ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=318%2F2006>

⁴²⁶ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=242%2F2006>

безпечити відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України визначення граничних розмірів та порядку компенсації за рахунок держави витрат, пов'язаних із розглядом цивільних і адміністративних справ.

Постановою Кабінету Міністрів України „Про граничні розміри компенсації витрат, пов'язаних з розглядом цивільних та адміністративних справ, і порядок їх компенсації за рахунок держави” від 27 квітня 2006 року №590⁴²⁷ затверджено граничні розміри компенсації витрат, пов'язаних з розглядом адміністративних та цивільних справ, і встановлено випадки компенсації судових витрат за рахунок держави. Підставою для компенсації судових витрат є судове рішення.

Створення Судової палати в адміністративних справах

У Конституції України визначено, що найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції є Верховний Суд України (ст. 125 Конституції України). У складі Верховного Суду України діє Судова палата в адміністративних справах.

Пленум Верховного Суду України, у постанові “Про утворення у Верховному Суді України Судової палати в адміністративних справах” від 23 вересня 2005 року №9⁴²⁸ постановив утворити у Верховному Суді України Судову палату в адміністративних справах та затвердити її чисельний склад у кількості семи суддів Верховного Суду України.

Судова палата в адміністративних справах в межах своїх повноважень здійснює судочинство в справах, віднесених до її відання, в порядку, встановленому процесуальним законом; готує проекти постанов Пленуму Верховного Суду України, вивчає і узагальнює судову практику, аналізує судову статистику та виконує інші повноваження, надані їй законом.

Президія Верховного Суду України, відповідно до Постанови “Про затвердження персонального складу Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України” від 29 вересня 2005 року №20⁴²⁹, створила та затвердила персональний

⁴²⁷ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=590-2006-%EF>

⁴²⁸ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v0009700-05>

⁴²⁹ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v0020700-05>

склад судової палати (7 чоловік), а також доручила Голові Верховного Суду України звернутися з клопотанням, погодженим з Радою суддів України, до Президента України про необхідність збільшення складу суддів Верховного Суду України до 95 осіб. Керівнику Апарату Верховного Суду України, начальнику управління кадрового забезпечення, начальнику фінансово-економічного управління потрібно було розробити штатний розпис працівників апарату Судової палати в адміністративних справах.

Пленум Верховного Суду України **Постановою «Про призначення Голови Судової Палати в адміністративних справах Верховного Суду України» від 18 жовтня 2005 року №11**⁴³⁰ призначив головою Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України строком на п'ять років суддю Верховного Суду України В.Кривенка, звільнивши його з посади заступника голови Судової палати у цивільних справах Верховного Суду України.

3.4.2 НАБРАННЯ ЧИННОСТІ ЦИВІЛЬНИМ ПРОЦЕСУАЛЬНИМ КОДЕКСОМ УКРАЇНИ

Новий Цивільний процесуальний кодекс України був прийнятий Верховною Радою України 18 березня 2004 року⁴³¹. Відповідно до пункту 1 Розділу XI “Прикінцеві та перехідні положення” Цивільного процесуального кодексу України, він мав набрати чинності 1 січня 2005 року, але не раніше набрання чинності Кодексом адміністративного судочинства України. Оскільки Кодекс адміністративного судочинства України прийняли лише 6 липня 2005 року, то Цивільний процесуальний кодекс України 1 січня 2005 року не набрав чинності. Відповідно до пункту 1 Розділу VII “Прикінцеві і перехідні положення” Кодексу адміністративного судочинства України, він набрав чинності 1 вересня 2005 року, а тому одночасно набрав чинності Цивільний процесуальний кодекс України.

Внесення змін до Цивільного процесуального кодексу України

В 2005-2006 роках парламент велику увагу приділив Цивільному процесуальному кодексу України. В процесі застосування

⁴³⁰ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v0011700-05>

⁴³¹ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1618-15>

судами норм Цивільного процесуального кодексу України 2005 і 2006 років було виявлено ряд статей, які потребують більш чіткого законодавчого визначення, уточнення та узгодження між собою, а також деякі прогалини у законодавчому регламентуванні процедури цивільного судочинства. І тому станом на липень 2007 року до Цивільного процесуального кодексу України вже внесено 10 змін, 8 з яких внесено у 2005-2006 роках.

Перша зміна до Цивільного процесуального кодексу України була внесена Законом України “Про міжнародне приватне право” від 23 червня 2005 року №2709-IV⁴³². Цей Закон кодифікував основні норми матеріального і процесуального права щодо відносин, в яких однією зі сторін виступає іноземна юридична чи фізична особа. До прийняття цього Закону ці положення регулювалися Цивільним процесуальним кодексом України. Інакше кажучи, тепер у випадку з’ясування стосунків з іноземцями не треба буде звертатися до Цивільного процесуального кодексу України. Достатньо керуватися Законом України “Про міжнародне приватне право”, який значно вдосконалив українське законодавство.

Цим Законом внесено зміни до статті 2 Цивільного процесуального кодексу України, згідно з яким цивільне судочинство здійснюється відповідно не тільки до Конституції України та Цивільного процесуального кодексу, але й до Закону України “Про міжнародне приватне право”.

Законом України “Про міжнародне приватне право” відповідні норми міжнародного приватного права вилучалися із Цивільного процесуального кодексу. Так, з Цивільного процесуального кодексу вилучено статті 9 (Застосування норм права інших держав), 411 (Процесуальна правоздатність і дієздатність іноземців та осіб без громадянства), 412 (Процесуальна правоздатність іноземних юридичних осіб та міжнародних організацій). Автоматично ці норми включено до Закону України “Про міжнародне приватне право”.

Даний Закон встановлює порядок урегулювання приватноправових відносин, які хоча б через один із своїх елементів пов’язані з одним або кількома правопорядками, іншими, ніж український правопорядок.

⁴³² <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2709-15>

Цей Закон застосовується до таких питань, що виникають у сфері приватно-правових відносин з іноземним елементом:

- визначення застосовуваного права;
- процесуальна правоздатність і дієздатність іноземців, осіб без громадянства та іноземних юридичних осіб;
- підсудність судам України справ з іноземним елементом;
- виконання судових доручень;
- визнання та виконання в Україні рішень іноземних судів.

Закон встановлює, що право, яке підлягає застосуванню в приватноправових відносинах за участю громадян України й іноземних громадян (осіб без громадянства), визначається відповідно до колізійних норм і інших положень колізійного права даного Закону, інших законів, міжнародних договорів і міжнародних порядків, що застосовуються на Україні. У той же час, це положення не застосовується, якщо сторона вибрала інше право (автономія волі), що підлягає застосуванню в правовідносинах.

Іншими словами, якщо сторони вступають у правовідносини, вони вправі самостійно вибрати право (законодавство країни), на підставі норм якого будуть регулюватися дані правовідносини.

Основною необхідністю прийняття цього Закону було те, що у міжнародному приватному праві існують положення, що є загальними для всіх його інститутів, тобто вони мають відношення до речового права, зобов'язальних, сімейно-шлюбних відносин, спадкування, трудового права тощо. Якщо ці положення дублюються у різних галузевих актах, виникає небезпека розбіжності формулювань, а отже — неоднозначного тлумачення одних і тих же інститутів у рамках однієї правової системи.

Закон України “Про міжнародне приватне право” набрав чинності 1 вересня 2005 року разом з Цивільним процесуальним кодексом України. Цей Закон дав можливість зменшити кількість колізійних норм в галузевих актах, тобто він увібрав в себе велику кількість положень, які були розкидані по багатьох галузевих нормативних актах.

Наступна зміна до Цивільного процесуального кодексу України була внесена **Кодексом адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року №2747-IV**⁴³³. Кодексом адміністративного су-

⁴³³ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2747-15>

дочинства України були внесені зміни до пункту 1 і 9 Розділу XI “Прикінцеві та перехідні положення” Цивільного процесуального кодексу України. В абзаці 1 пункту 12 Розділу VII “Прикінцеві та перехідні положення” Кодексу адміністративного судочинства зазначено, що слова “Адміністративним процесуальним кодексом України” треба замінити словами “Кодексом адміністративного судочинства”.

Ці зміни були обумовлені тим, що був лише законопроект Адміністративного процесуального кодексу, коли приймали Цивільний процесуальний кодекс України (18 березня 2004 року). Тому в Цивільному процесуальному кодексі України зазначалося про Адміністративний процесуальний кодекс. Але в цілому, парламент ухвалив Кодекс адміністративного судочинства. Так в останній момент назвали Адміністративний процесуальний кодекс, щоб його назва не плуталася з Адміністративним процедурним кодексом, який поки що лишається законопроектом.

Цивільний процесуальний кодекс України, який вступив в дію 1 вересня 2005 року, передбачав обов’язкове фіксування судового процесу аудіо-апаратурою. Як показує практика, влада виявилася зовсім неготовою до реалізації конституційної вимоги щодо повного фіксування судового процесу технічними засобами, тому логічним виглядав Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України” від 8 вересня 2005 року №2875-IV⁴³⁴. Цим Законом було внесено зміни до Прикінцевих та перехідних положень Цивільного процесуального кодексу України, згідно з ним запровадження обов’язкової технічної фіксації судового процесу перенесено на 2008 рік. Передумовою для розробки цього Закону послугувала нестача залів судових засідань, де можна встановити звукозаписувальну апаратуру.

Цей Закон мав як позитивні, так і негативні сторони. З одного боку, не всі цивільні справи слід розгляди із повним технічним фіксуванням, так як у деяких нескладних справах самі сторони зацікавлені, щоб процес пройшов якнайшвидше. А з іншого боку, повне технічне фіксування потрібне для того, щоб стимулювати суддю дотримуватися всіх процесуальних вимог розгляду справи.

Проблема полягає не в забезпеченні судів спеціальними техніч-

⁴³⁴ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2875-15>

ними засобами, а у самих приміщеннях судів. Для реалізації цього Закону в першу чергу необхідно забезпечити суди належними приміщеннями, залами судових засідань, адже в деяких судах немає належних умов для нормальної роботи сторін процесу і суддів. Судові засідання проводяться в кабінетах, де не тільки мікрофон нікуди поставити, а й немає де сторонам сидіти.

Окрім відстрочення фіксування судового процесу технічними засобами, цим Законом були внесені зміни до ст. 333 Цивільного процесуального кодексу України, яка регулює порядок розгляду справи судом касаційної інстанції, у ст. 222 Цивільного процесуального кодексу виключили положення про судові рішення і замінили назву на «Видача або направлення копій судового рішення особам, які брали участь у справі». Також цим Законом були внесені зміни до ст. 110 Цивільного процесуального кодексу, яка регулює питання щодо підсудності справ за вибором позивача, а саме звужено коло позовів, які можуть пред'являтися за місцем проживання позивача. Зокрема, виключили позови, що виникають з соціальних, пенсійних і житлових правовідносин, а також позови про повернення майна або його вартості.

В період з 15 по 16 березня 2006 року Верховна Рада прийняла три дуже важливих закони, які стосувалися змін до Цивільного процесуального кодексу України.

Законом “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо примусового проникнення до житла, виїмки та вилучення документів виконавчого провадження” від 15 березня 2006 року №3538-IV⁴³⁵ було внесено зміни не тільки до Цивільного процесуального кодексу, але й до Закону України “Про виконавче провадження”, а оскільки в Цивільному процесуальному кодексі питання щодо виконавчого провадження регулювалося Законом України “Про виконавче провадження”, то потрібно було вносити зміни до Цивільного процесуального кодексу.

Цим Законом повністю змінено статтю 369 Цивільного процесуального кодексу. До прийняття цього Закону стаття мала назву “Зміст виконавчого листа” і було зазначено, що виконавчий лист оформлюється відповідно до вимог, встановлених законом України “Про виконавче провадження”, а після набрання чинності цим

⁴³⁵ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3538-15>

Законом стаття називається “Оформлення виконавчого листа, виправлення помилки в ньому та визнання виконавчого листа таким, що не підлягає виконанню”.

При оформленні виконавчого листа суд може припуститися помилки. Наприклад, боржника могли зобов'язати сплачувати не 1000 грн., а 10000 грн. Звичайно, це механічна помилка, але боржник не в захваті від такого.

До прийняття цього Закону не були врегульовані випадки виправлення тих чи інших помилок, яких припускалися у виконавчому листі. Згідно з внесеними змінами, стягувач або боржник має право подати заяву про виправлення помилки, а суд в свою чергу зобов'язаний в десятиденний строк розглянути таку заяву і постановити ухвалу, прийнявши відповідне рішення: виправити помилку, допущену при оформленні чи видачі виконавчого листа, чи визнати виконавчий лист таким, що не підлягає виконанню, та стягнути на користь боржника безпідставно одержане стягувачем майно за виконавчим листом. Суд може визнати виконавчий лист таким, що не підлягає виконанню повністю або частково, якщо обов'язок боржника відсутній повністю чи частково у зв'язку з добровільним виконанням боржником свого обов'язку або якщо його було видано помилково.

Цей Закон мав на меті привести Цивільний процесуальний кодекс України у відповідність із Законом України “Про виконавче провадження” в частині порядку розгляду судами питання про примусове проникнення до житла чи іншого володіння особи, у якій знаходиться майно боржника чи майно та кошти, належні боржникові від інших осіб, або дитина, щодо якої є виконавчий документ про її відібрання. Так, цим Законом внесено зміни до ч. 1 ст. 376 Цивільного процесуального кодексу України, якими встановлено, що при виконанні судових рішень та рішень інших органів судом вирішуються питання про проникнення до житла чи іншого володіння боржника, не будь-якої особи, а фізичної особи. Змінами також визначено, що питання про примусове проникнення до житла чи іншого володіння боржника вирішується судом за місцезнаходженням житла чи іншого володіння особи за поданням державного виконавця. До прийняття цього Закону при вирішенні

судом цих питань потрібно було погоджувати подання державного виконавця з начальником відділу державної виконавчої служби.

Отже, змінами врегульовано порядок виїмки та видачі документа виконавчого провадження, оформлення виконавчого листа, виправлення помилки в ньому, визнання його таким, що не підлягає виконанню, визначається підсудність справ, пов'язаних із виконанням виконавчих документів, вирішуються питання про примусове проникнення до житла чи іншого володіння особи. Закон сприяє значному покращенню ефективності діяльності державної виконавчої служби та забезпеченню гарантій захисту прав і охоронюваних законом інтересів громадян та юридичних осіб у процесі виконавчого провадження.

Законом “Про внесення змін до Цивільного процесуального кодексу України” від 16 березня 2006 року №3551-IV⁴³⁶ було внесено зміни до Цивільного процесуального кодексу України, спрямовані на приведення його у відповідність із Цивільним кодексом України в частині встановлення судом опіки або піклування, призначення ним опікуна чи піклувальника, що сприяє захисту прав осіб, щодо яких встановлюватиметься опіка або піклування.

Метою закону було приведення його положень у відповідність до змін, які були внесені до Цивільного кодексу України Законом України від 3 березня 2005 року №2450-IV⁴³⁷.

Цим Законом було внесено зміни до статті 241 Цивільного процесуального кодексу України, а саме визначено порядок призначення судом за поданням органу опіки і піклування опікуна у випадках, передбачених статтею 60 Цивільного кодексу України.

Відповідно до ст. 60 Цивільного Кодексу України суд за поданням органу опіки і піклування призначає фізичній особі опікуна у разі визнання її недієздатною або піклувальника у разі обмеження її цивільної дієздатності. Також суд призначає опікуна або піклувальника за поданням органу опіки і піклування відповідно малолітній чи неповнолітній особі, якщо при розгляді справи буде встановлено, що вона позбавлена батьківського піклування.

До внесення змін ЦК передбачав, що опікуна або піклувальника в усіх випадках призначав орган опіки і піклування.

⁴³⁶ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3551-15>

⁴³⁷ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2450-15>

Також було повністю змінено статтю 43 Цивільного процесуального кодексу України, а саме визначено новий порядок призначення і заміни законного представника. До прийняття цього Закону суд зобов'язаний був зупинити провадження у справі у разі відсутності представника у сторони чи третьої особи, визнаної недієздатною або обмеженою у цивільній дієздатності, а потім пропонував органу опіки і піклування призначити або замінити законного представника.

Однак, після внесення змін у таких випадках суд за поданням органу опіки та піклування ухвалою призначає опікуна або піклувальника і залучає їх до участі у справі як законних представників. У разі якщо законний представник не має права вести справу в суді з підстав, встановлених законом, суд за поданням органу опіки та піклування замінює законного представника.

Законом “Про внесення змін до Цивільного процесуального кодексу України щодо касаційного провадження” від 16 березня 2006 року №3570-IV⁴³⁸ було узгоджено між собою норми чинного Цивільного процесуального кодексу України в частині регламентації процедури розгляду касаційних скарг судом касаційної інстанції. Законом було усунуто прогалини законодавчого регламентування щодо захисту прав осіб, які мають право на подачу апеляційних та касаційних скарг, а також осіб, які вправі оскаржити судові рішення у зв'язку з винятковими обставинами; на ознайомлення в суді з матеріалами справи; на забезпечення контролю з боку суду касаційної інстанції правильності обрахунку і сплати до бюджету державного мита (судового збору) за подачу касаційних скарг та повноважень представників сторін на їх подачу; а також на прискорення розгляду касаційних скарг у суді касаційної інстанції.

Цей Закон був досить великим за обсягом і змістом, було змінено багато статей Цивільного процесуального кодексу України. Зокрема, були внесені зміни, що стосувалися визначення процедури відкриття судом касаційної інстанції касаційного провадження у справі, змісту ухвал та рішень суду касаційної інстанції, порядку набрання законної сили рішеннями і ухвалами суду касаційної інстанції, розширення обсягу прав осіб, що подають

⁴³⁸ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3570-15>

касаційні скарги, забезпечення права осіб, які мають право на подачу апеляційних та касаційних скарг, а також осіб, які вправі оскаржити судові рішення у зв'язку з винятковими обставинами, на ознайомлення в суді з матеріалами справи.

Зміни було спрямовано на прискорення вирішення спорів у касаційній інстанції, підвищення ефективності реалізації фізичними і юридичними особами права на судовий захист.

Дві останні зміни було внесено наприкінці 2006 року. Законом “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти” від 1 грудня 2006 року №424-V було внесено незначну зміну щодо вирішення судом справ у сфері державних закупівель з урахуванням особливостей, визначених Законом “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти”. Суттєвіші зміни були внесені Законом “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення підсудності справ з питань приватизації та з корпоративних спорів” від 15 грудня 2006 року №483-V, який визначив порушення судом правил виключної підсудності безумовною підставою для скасування судового рішення в апеляційній чи касаційній інстанціях.

Прийняття підзаконних актів на виконання Цивільного процесуального кодексу

За 2005-2006 роки на виконання Цивільного процесуального кодексу України було прийнято ряд підзаконних нормативно-правових актів.

Зокрема, уряд своєю Постановою “Про порядок визначення друкованого засобу масової інформації, у якому розміщується оголошення про виклик до суду відповідача, третіх осіб, свідків, місце фактичного проживання (перебування) яких невідоме” від 25 січня 2006 року №52⁴³⁹ затвердив Порядок визначення друкованого засобу масової інформації, у якому розміщуються оголошення про виклик до суду відповідача, третіх осіб, свідків, місце фактичного проживання (перебування) яких невідоме, що додається.

Відповідно до положень Постанови у 2006 році друкованим засобом масової інформації загальнодержавної сфери розповсюд-

⁴³⁹ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=52-2006-%EF>

ження, у якому розміщуються такі оголошення, визначено газету “Урядовий кур’єр”.

Оголошення про виклик до суду публікується в установлені законодавством строки у друкованому засобі масової інформації загальнодержавної сфери розповсюдження та в друкованому засобі масової інформації місцевої сфери розповсюдження за останнім відомим місцем проживання (перебування) на території України відповідача, третіх осіб, свідків.

Друковані засоби масової інформації, в яких розміщуються оголошення про виклик до суду, обираються з числа друкованих засобів масової інформації місцевої сфери розповсюдження, що висвітлюють діяльність місцевих органів державної влади або є їх друкованим органом.

Доцільність видання такої Постанови щорічно викликає питання: навіщо кожний рік видавати Постанови Кабінету Міністрів України про порядок визначення друкованого засобу масової інформації, у якому розміщується оголошення про виклик до суду відповідача, третіх осіб, свідків, місце фактичного проживання (перебування) яких невідоме? Краще було б видати таку Постанову на невизначений термін, а у разі, якщо зміниться друкований засіб масової інформації, внести відповідні зміни до такої постанови.

Велике значення для доступності правосуддя, доступного судового захисту є помірна, прийнятна оплата витрат з інформаційно-технічного забезпечення розгляду цивільних справ. На забезпечення цього була спрямована **Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку витрат з інформаційно-технічного забезпечення розгляду цивільних справ та їх розмірів” від 21 грудня 2005 року №1258⁴⁴⁰**. Згідно з цією Постановою, уряд відповідно до ст. 81 Цивільного процесуального кодексу затвердив Порядок оплати витрат з інформаційно-технічного забезпечення розгляду цивільних справ та їх розміри. Цей Порядок визначає механізм здійснення оплати витрат з інформаційно-технічного забезпечення розгляду цивільних справ. Механізм перерахування коштів для оплати витрат визначає Державна судова адміністрація за погодженням з Міністерством фінансів України.

⁴⁴⁰ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1258-2005-%EF>

Документ про оплату витрат додається до позовної заяви, заяви, клопотання, скарги, яку особа подає до суду.

Витрати з інформаційно-технічного забезпечення розгляду цивільних справ оплачують фізичні та юридичні особи, що звертаються до суду з позовними заявами, заявами про відкриття справ окремого провадження, клопотаннями про надання дозволу на примусове виконання рішення іноземного суду, про визнання рішення іноземного суду, що не підлягає примусовому виконанню, та скаргами. В цій Постанові також визначені випадки, коли витрати не оплачуються.

За повторно подану позовну заяву, заяву, клопотання, скаргу, яка раніше була повернена, залишена без розгляду або провадження у справах за якою було закрито, витрати оплачуються повторно в розмірі, передбаченому для подання позовної заяви, заяви, клопотання, скарги (якщо вимоги належать до різних категорій справ і для яких передбачено різний розмір витрат, їх оплата здійснюється за справою з найбільшим розміром).

За зустрічну позовну заяву, а також за заяву про вступ у справу третіх осіб, що заявляють самостійні вимоги стосовно предмета спору, витрати оплачуються у розмірі, передбаченому для подання позовної заяви до суду першої інстанції.

За апеляційну скаргу на рішення суду першої інстанції, касаційну скаргу на рішення суду першої інстанції після перегляду його в апеляційному порядку, касаційну скаргу на рішення апеляційного суду, скаргу у зв'язку з винятковими обставинами та заяву про перегляд у зв'язку з нововиявленими обставинами витрати оплачуються в розмірі, передбаченому за позовну заяву, заяву, клопотання до суду першої інстанції.

Даною Постановою затверджуються такі розміри витрат з інформаційного-технічного забезпечення розгляду цивільних справ:

1. Справа позовного провадження з розгляду спору майнового характеру – 30 грн.
2. Справа окремого провадження – 7 грн. 50 коп.
3. Справа наказного провадження – 15 грн.
4. Справа про визнання та виконання рішень іноземного суду в Україні – 15 грн.

Постановою „Про встановлення розмірів плати за роздрукування технічного запису судового засідання в адміністративних та цивільних справах і видачу дубліката виконавчого листа або судового наказу” від 15 лютого 2006 року №151⁴⁴¹ Кабінет Міністрів постановив встановити плату: за роздрукування однієї сторінки тексту на папері формату А4, що повністю або частково відтворює технічний запис судового засідання, в розмірі 5 гривень; за видачу стягувачу дубліката виконавчого листа або судового наказу в розмірі трьох гривень.

Перелік друкованих засобів масової інформації місцевої сфери розповсюдження, у яких у 2006 році розміщуються оголошення про виклик до суду відповідача, третіх осіб і свідків, місце фактичного проживання (перебування) яких невідоме, був затверджений Розпорядженням Кабінету Міністрів України “Про затвердження переліку друкованих засобів масової інформації місцевої сфери розповсюдження, у яких у 2006 році розміщується оголошення про виклик до суду відповідача, третіх осіб і свідків, місце фактичного проживання (перебування) яких не відоме” від 12 квітня 2006 року №205-р⁴⁴².

Постановою Кабінету Міністрів України “Про граничні розміри компенсації витрат, пов’язаних з розглядом цивільних та адміністративних справ, і порядок їх компенсації за рахунок держави” від 27 квітня 2006 року №590⁴⁴³ було встановлено, що підставою для компенсації судових витрат є судові рішення. Компенсація судових витрат особам, які їх зазнали, здійснюється шляхом перерахування коштів на їх поточні рахунки в банківських установах.

Якщо дві сторони у цивільній справі звільнені від оплати судових витрат, то вони компенсуються за рахунок держави, а саме Державною судовою адміністрацією у їх фактичному розмірі, але не більше від граничних розмірів компенсації таких витрат.

Якщо виклик свідків, призначення експертизи, залучення перекладачів, спеціалістів у адміністративній справі здійснюється з ініціативи суду або у разі звільнення від сплати судових витрат

⁴⁴¹ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=151-2006-%EF>

⁴⁴² <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=205-2006-%F0>

⁴⁴³ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=590-2006-%EF>

чи зменшення їх розміру, такі витрати компенсуються за рахунок держави Державною судовою адміністрацією у їх фактичному розмірі, але не більше від граничних розмірів компенсації таких витрат, згідно з додатком.

Цією Постановою визначені такі витрати, пов'язані з розглядом адміністративних справ:

1) Витрати, що пов'язані з переїздом до іншого населеного пункту та за наймання житла стороні, на користь якої ухвалено судові рішення і яка не є суб'єктом владних повноважень, та її представників, а також свідкам, спеціалістам, перекладачам та експертам, не можуть перевищувати встановлені законодавством норми відшкодування витрат на відрядження.

2) Витрати, що пов'язані з проведенням судової експертизи, не можуть перевищувати нормативну вартість проведення відповідних видів судової експертизи у науково-дослідних установах Міністерства Юстиції.

3) Витрати, що пов'язані з проведенням огляду за місцем та вчиненням інших дій, необхідних для розгляду справи, не можуть перевищувати 50 відсотків розміру мінімальної заробітної плати за сукупністю дій, необхідних для розгляду справи.

Відповідно до статті 142 Цивільного процесуального кодексу, речові докази, що є об'єктами, які вилучені з цивільного обороту або обмежено оборотоздатні, передаються відповідним підприємствам, установам або організаціям. За клопотанням державних експертних установ такі речові докази можуть бути передані їм для використання в експертній та науковій роботі у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Але Кабінет Міністрів не затвердив такого порядку. Існує тільки **Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку передачі судом речових доказів, які є об'єктами, що вилучені з цивільного обороту або обмежено оборотоздатні” від 1 березня 2006 року №236⁴⁴⁴**, в якій законодавець посилається на ст. 80 Кодексу адміністративного судочинства України.

Цією Постановою Кабінет Міністрів затвердив Порядок, який визначає механізм передачі судом речових доказів, коли вони вилучені з цивільного обороту або обмежено оборотоздатні, підприємс-

⁴⁴⁴ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=236-2006-%EF>

твам, установам чи організаціям, які мають право на здійснення заходів щодо подальшого поведження з такими об'єктами.

Передача доказів здійснюється на підставі судового рішення з оформленням акта прийняття-передачі. Такий акт прийняття-передачі оформлюється в порядку і формі, визначеній у цій Постанові, у трьох примірниках. Один примірник акта зберігається у судовій справі, один - у номенклатурній справі суду, а один примірник із додученою до нього копією судового рішення передається підприємству.

Для забезпечення передачі доказів утворюється комісія, до складу якої включаються представники суду (апарату суду) та підприємства. Членів комісії призначають відповідними наказами голова суду і керівник підприємства. Головою комісії є представник суду (апарату суду) із числа членів комісії. Акт прийняття-передачі доказів підписують голова та члени комісії. Докази передаються підприємству в день підписання акта прийняття-передачі.

3.4.3 РОБОТА НАД ГОСПОДАРСЬКИМ ПРОЦЕСУАЛЬНИМ КОДЕКСОМ

Проект нового Господарського процесуального кодексу України, розроблений Кабінетом Міністрів, було взято за основу парламентом 29 червня 2004 року. Як відомо, в той час до Верховної Ради народними депутатами паралельно було внесено два інші законопроекти, які мали бути враховані при доопрацюванні урядового проекту. Таким чином, перед робочою групою постало складне завдання об'єднати три законопроекти в один та уніфікувати правила господарського судочинства з новим Цивільним процесуальним кодексом України 2004 року.

Після прийняття проекту в першому читанні міністр юстиції О.Лавринович наголошував на наявності у законопроекті ряду позитивних нововведень, серед яких він називав норму, котра передбачає, що доказами допускатимуться аудіо та відеозаписи, та встановлення гарантій від незаконного використання таких записів і можливості їх знищення; введення обов'язкового повного фіксування судового процесу технічними засобами; детальну регламен-

тацію положення щодо розгляду господарських спорів за участю іноземних суб'єктів.

Наразі проект знаходиться на доопрацюванні до другого читання (цей процес триває вже майже два роки). В процесі цієї підготовки заслуговує на увагу публічне обговорення законопроекту, яке відбулося 10 червня 2005 року шляхом проведення громадських слухань проекту Господарського процесуального кодексу України⁴⁴⁵, доопрацьованого робочою групою до другого читання. Цей захід було організовано парламентським Комітетом з питань правої політики, Вищим господарським судом та Центром комерційного права. Слухання дали можливість виявити чимало принципових проблем нової кодифікації правил господарського судочинства.

Найгострішим виявилось питання про предмет господарської юрисдикції, іншими словами про те, які справи повинні розглядатися господарськими судами. За словами тодішнього судді Вищого господарського суду В.Джуна, у проекті не вдалося чітко окреслити коло справ, підсудних господарським судам. Адже саме поняття господарської діяльності, через яке визначається предмет господарської юрисдикції, є розмитим, і навіть визначення поняття господарської діяльності, що наводиться у Господарському кодексі України, не дає можливості однозначно встановити, яка діяльність є господарською, а яка ні.

Наступною суттєвою проблемою є наявність у проекті Господарського процесуального кодексу глави під назвою «Особливості провадження у справах, що виникають із публічно-правових відносин». Норми цієї глави за своїм змістом дещо нагадують окремі положення Кодексу адміністративного судочинства, але не відображають усього арсеналу процесуальних засобів захисту, який матиме особа в адміністративному суді. Таке бажання уніфікувати засоби захисту вимагало б імплементувати до проекту Господарського процесуального кодексу незрівнянно більший масив правил адміністративного судочинства. Але немає ніякого сенсу включати до Господарського процесуального кодексу половину Кодексу адміністративного судочинства, адже для цього вже є останній.

Доопрацьований проект Господарського процесуального ко-

⁴⁴⁵ <http://www.nrcu.gov.ua/index.php?id=4&listid=15301>

дексу уже не передбачає розгляд господарськими судами справ щодо оскарження нормативних правових актів. Це – юрисдикція адміністративних судів. Однак чомусь за господарськими судами збережено повноваження щодо перегляду та оцінки ненормативних правових актів, рішень, дій чи бездіяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, інших органів, посадових осіб.

Ще однією неузгодженістю є передбачене законопроектом наказове провадження у господарському суді, яке відрізняється від передбаченого у цивільному судочинстві. Зокрема, таке провадження не передбачає згоди боржника на видання господарським судом судового наказу (за проектом, ухвали про видачу виконавчого документа). Достатньо лише, щоб подані стягувачем документи підтверджували законність його вимоги. Тобто, за своїм змістом наказове провадження у господарському суді мало відрізняється від вчинення нотаріусом виконавчого напису. Мало того, частина вимог, для задоволення яких передбачається наказове провадження, зараз може бути вирішена за допомогою виконавчого напису нотаріуса.

Модель наказового провадження, запропонована проектом Господарського процесуального кодексу, викликає й інші сумніви. На відміну від цивільного судочинства, боржника усунуто від участі у цьому провадженні на стадії прийняття господарським судом рішення у справі – ухвали про видачу виконавчого документа. Водночас проект все ж таки передбачає процесуальні можливості боржника захищати свої права, якщо він вважає вимогу стягувача необґрунтованою. Так, якщо виконавчий документ не виконано, то боржник може звернутися з позовом до стягувача про визнання виконавчого документа таким, що не підлягає виконанню. А якщо його вже виконано, то боржник може подати позов про захист своїх прав у загальному порядку.

Така процедура навряд чи відповідає інтересам сторін, адже вона зумовлює правову невизначеність, оскільки стягувач, на користь якого виконано виконавчий документ, виданий за наслідками наказового провадження, не може бути впевнений, що боржник у будь-який час не звернеться до суду із вимогою перегляну-

ти справу і заново вирішити спір. Тобто, рішення господарського суду у формі ухвали про видачу виконавчого документа ще не гарантує стягувачу, що йому не доведеться повертати все, що одержано від боржника на підставі цього рішення.

В процесі доопрацювання проекту Господарського процесуального кодексу, у зв'язку з надходженням додаткових пропозицій, парламентський комітет з питань правосуддя не встиг у період до завершення роботи Верховної Ради України четвертого скликання погодити його остаточну редакцію для її внесення на розгляд Верховної Ради України у другому читанні.

Відповідно до Регламенту Верховної Ради України, проект Господарського процесуального кодексу України 12 квітня 2006 року було внесено до новообраного парламенту для його подальшого розгляду за процедурою другого читання⁴⁴⁶.

3.4.4. РОБОТА НАД КРИМІНАЛЬНО-ПРОЦЕСУАЛЬНИМ КОДЕКСОМ

Кінець 2005 року і початок 2006 були ознаменовані для сфери кримінального судочинства важливими подіями. Так, 1 грудня 2005 року переважною більшістю голосів (344) у Верховній Раді України скасовано прийняття у першому читанні проекту Кримінально-процесуального кодексу України №3456-1 від 19 травня 2003 року та знято його з розгляду парламенту. Необхідно зазначити, що за прийняття проекту цього Кодексу у першому читанні 22 травня 2003 року також було подано переважну більшість голосів народних депутатів України (324).

Скасування абсолютною більшістю голосів рішення про прийняття проекту Кримінально-процесуального кодексу виглядало дивним, зважаючи на те, що така ж переважна кількість депутатів підтримала проект цього Кодексу у 2003 році. Річ у тому, що протягом цих майже двох з половиною років юридична громадськість в особі правозахисних організацій та аналітичних центрів неодноразово висловлювала незадоволення таким Кодексом. Це було одним із визначальних факторів скасування рішення про прийняття цього Кодексу. Експерти Центру політико-правових реформ також

⁴⁴⁶ http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=27339

здійснювали аналіз проекту на відповідність його положень конституційним принципам судочинства.

Але 15 грудня 2005 року народні депутати України 339 голосами підтримали новий проект Кримінально-процесуального кодексу №3456-д, який вже 19 січня 2006 року на громадських слуханнях представниками правозахисних організацій був також визнаний таким, що порушує права й основні свободи людини. Було запропоновано зняти з розгляду цей проект та розробити новий, заснований на принципах поваги та дотримання прав людини.

Серед основних прогресивних новел проекту кодексу, прийнятого Верховною Радою України у першому читанні 2003 року, відмічалось введення посади слідчого судді, збільшення переліку запобіжних заходів, регламентація порядку реабілітації особи у зв'язку з незаконним притягненням її до кримінальної відповідальності, запровадження суду присяжних, врегулювання питань міжнародного співробітництва у кримінальних справах.

Зберігаючи ці, безперечно, позитивні зміни у кримінальному правосудді положеннями нового проекту Кодексу №3456-д також пропонувалося позбавити прокуратуру функцій досудового слідства, а військові суди - повноважень з розгляду кримінальних справ. Але, на жаль інші спірні моменти проекту Кодексу № 3456-1 перейшли з певними редакційними змінами і до проекту №3456-д.

З обранням у квітні 2006 року Верховної Ради України 5-го скликання проект Кримінально-процесуального кодексу став одним із перших, який знову внесли до парламенту.

Після закінчення доопрацювання Концепції удосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів Національна комісія зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права вирішила приступити до підготовки проекту Концепції державної політики у сфері кримінальної юстиції та забезпечення правопорядку в Україні. Перший варіант цієї Концепції було представлено на засіданні Національної комісії її членом – суддею Конституційного Суду України В.Шишкіним. В основу проекту покладено принцип системності, а саме – реформа має охопити одночасно три складові: кримінальне право – кримінальний процес – інституційна по-

будова органів досудового слідства, дізнання та інших органів, які забезпечують правопорядок.

Положення проекту Концепції ставали предметом обговорення двох «круглих столів»: щодо реформи правоохоронних органів, який відбувся 5 травня в приміщенні Інституту держави і права імені В.Корецького, та з приводу концептуальних положень нового Кримінального процесуального кодексу, який був проведений Національною комісією 12 травня. У роботі другого «круглого столу» взяли участь велика кількість представників як вітчизняної кримінальної процесуальної науки, так і зарубіжної правової науки (професор У.Бернхем - Університет Уейн, м. Детройт, США; професор Р.Воглер – Університет Сассекс, Брайтон, Англія).

Після цих заходів було сформовано робочу групу з написання нового Кримінального процесуального кодексу України, яку очолив В.Шишкін. Вже 22-23 червня 2006 року в Києві у приміщенні Української правничої фундації відбулася зустріч членів робочої групи з німецькими експертами (Б.Єнке – Віце-президентом Федерального Верховного Суду у відставці, А.Штанге – Старшим прокурором, Федеральна земля Нижня Саксонія). Також на зустрічі був присутній професор Р.Воглер. Цей захід організував Німецький Фонд міжнародного правового співробітництва з метою ознайомлення з основними положеннями німецького кримінального процесу. Він став дуже цікавим з огляду на можливість одночасного порівняння континентального типу кримінального процесу, на прикладі Німеччини та України, та англо-американського.

На наступному етапі роботи група зібралася у місті Хмельник Вінницької області з 14 до 31 липня 2006 року. Склад робочої групи був таким: В.Шишкін (голова групи, суддя Конституційного Суду України), А.Бущенко (адвокат, Українська Гельсінська спілка з прав людини), В.Гевко (доцент Національної академії СБУ), Л.Гльковець (доцент Академії прокуратури України), О.Климович (юрист відділу співпраці з правоохоронними органами Посольства США), О.Коваленко (співробітник Генеральної прокуратури України), О.Костенко (професор, Інститут держави і права Академії наук України ім. В.М.Корецького), Л.Лобойко (професор, Дніпропетровський державний університет внутрішніх

справ), В.Навроцький (професор, декан юридичного факультету Львівського університету внутрішніх справ), Б.Пошва (суддя Верховного Суду України), В.Сущенко (професор правничого факультету Києво-Могилянської академії). Від Центру політико-правових реформ у роботі над проектом КПК брав участь О.Банчук. Протягом зазначеного часу робоча група здійснила опрацювання основних інститутів нового Кримінального процесуального кодексу України з метою встановлення їх відповідності принципу верховенства права, положенням Конституції України та європейським стандартам захисту прав людини.

Результати роботи були представлені юридичній громадськості та засобам масової інформації на прес-конференції, яка відбулася 12 вересня 2006 року⁴⁴⁷. Перед цим заходом окремі члени робочої групи сформувавши прес-реліз, який складався з шістнадцяти пунктів запропонованих новацій. Серед них:

«У досудовому провадженні

1. Кримінальне провадження починатиметься з моменту прийняття органом досудового провадження або прокурором заяви про кримінальне правопорушення чи з моменту безпосереднього виявлення цими органами ознак правопорушення.

2. Провадження має бути відкритим лише за фактом події, що має ознаки кримінального правопорушення, а не проти конкретної особи.

3. Орган, що здійснює кримінальне провадження, з моменту його початку проводить одночасно оперативно-розшукові і слідчі дії, що іменуються розслідуванням.

4. З моменту початку кримінального провадження до повідомлення особи про підозру її у вчиненні кримінального правопорушення діє правило Конвенції про розумні строки, які контролює прокурор. Прокурор вправі своїм рішенням встановити конкретні строки розслідування. Строк досудового провадження з моменту повідомлення особи про підозру у причетності до вчинення кримінального правопорушення до надіслання до суду обвинувального акту щодо неї не може перевищувати шість місяців.

5. Слідчий є учасником процесу не за посадою, а за функцією розслідування.

⁴⁴⁷ http://www.minjust.gov.ua/photoalbum/falbum_y_2006

6. Прокурор організує досудове розслідування і здійснює нагляд за дотриманням законності під час розслідування у сенсі контрольних функцій прокуратури в країнах Європи. Оскільки прокурор є відповідальним за результати розслідування, то саме він приймає будь-які процесуальні рішення про закінчення розслідування.

Лише прокурор як представник публічних інтересів (держави) висуває проти особи публічне обвинувачення, яке підтримує у суді. Обвинуваченою є особа з моменту пред'явлення їй обвинувачення і до проголошення вироку щодо неї.

За підсумками досудового провадження прокурор особисто складає обвинувальний акт і направляє його до суду разом з матеріалами справи.

7. Слідчий суддя, здійснюючи контроль за законністю дій і рішень органів досудового розслідування і прокурора під час досудового провадження, є гарантом забезпечення змагальності і дотримання конституційних прав громадян.

У судовому провадженні

8. Визнання зібраних фактичних даних доказами у справі здійснюватиметься виключно судом в присутності і за безпосередньої участі сторін обвинувачення та захисту.

9. Внаслідок зміни структури обвинувального висновку при підготовчому засіданні суд буде вирішувати питання про скорочену процедуру розгляду справи (на підставі угоди про визнання вини) та про можливість укладення мирової угоди у справах про кримінальні проступки.

10. У зв'язку із зміною процесуальних функцій прокурора під час досудового провадження, суд як орган правосуддя позбавляється обвинувальної функції - повернення справи на додаткове розслідування.

11. Прокурор як організатор розслідування кожної кримінальної справи несе відповідальність і за надання доказів у суді, що дасть можливість розглядати справи у розумні строки.

12. Вдосконалюється процедура перегляду судових рішень у кримінальних справах. Апеляційні суди діятимуть лише як суди

апеляційної інстанції. Суди першої інстанції позбавлені повноважень визначати подальшу долю апеляційних скарг.

13. Прокурор буде позбавлений монопольного права на ініціювання перегляду кримінальних справ за нововиявленими обставинами. Такими правами будуть наділені усі учасники розгляду справи та заінтересовані у ній особи. Відкриття справи за нововиявленими обставинами провадитиметься за рішенням суду.

14. Запроваджується заочний розгляд справ про кримінальні проступки, у випадку нез'явлення особи у судове засідання, якщо вона виїхала за межі України.

15. Запропоновано наказне провадження, що передбачає постановлення суддею без проведення судового засідання судового наказу про покарання особи за вчинення кримінального проступку, якщо така особа не заперечує свою вину у вчиненні кримінального проступку і не заперечує проти покарання, яке може призначити суддя.

16. Значна увага приділена термінології Кодексу, що має призвести до однозначного та універсального тлумачення вживаних термінів та термінологічних конструкцій, що також має на меті надання реальної методичної допомоги практичній юриспруденції».

Обговорення цих положень надалі продовжувалось 13 і 14 вересня в колі вітчизняних представників науки кримінального процесу та представників правоохоронних органів. Окрім членів робочої групи в цьому обговоренні взяли участь І.Вернидубов (народний депутат України), В.Гончаренко (професор, Академія адвокатури України), Д.Письменний (професор, Київський національний університет внутрішніх справ), М.Сірий (Інститут держави і права ім. В.М.Корецького), В.Тертишник (професор, Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ), В.Шибіко (професор, Київський національний університет імені Тараса Шевченка), В.Шумило (професор, Університет економіки і права «КРОК») та інші.

Слід зазначити, що розроблення проекту Кримінально-процесуального кодексу робочою групою Національної комісії зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права було піддано кри-

тиці співавтором існуючого проекту, народним депутатом України В.Мойсиком⁴¹. На його думку, існування Національної комісії як дорадчого органу Президента України є несумісним з Конституцією України. І члени Національної комісії не можуть готувати проект закону, який вже прийнятий в першому читанні у Верховній Раді України (йдеться про проект Кримінально-процесуального кодексу). За словами депутата, Конституцією України не передбачено жодних аматорських утворень для підготовки законопроектів. Єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент, а право законодавчої влади належить Президенту України, народним депутатам та Кабінету Міністрів України. Але ж Національна комісія і здійснює підготовку різноманітних проектів нормативних актів (законів та указів) з метою їх прийняття (указів) або надіслання (проектів законів) Президентом України на розгляд парламенту у порядку законодавчої ініціативи. Тому жодна проблема, а тим більше проблема неконституційності такої діяльності, навряд чи присутня.

3.4.5. РОЗМЕЖУВАННЯ ЮРИСДИКЦІЙ СУДІВ

З набранням чинності 1 вересня 2005 року Кодексом адміністративного судочинства⁴⁴⁸ почали виникати труднощі, пов'язані з відмежуванням адміністративної юрисдикції від інших видів судової юрисдикції, насамперед, від цивільної та господарської. Ці труднощі полягають у тому, що в багатьох випадках нелегко визначити, за правилами якого процесуального закону розглядати ту чи іншу справу.

Проблема розмежування компетенції судів має об'єктивний характер, що пов'язано зі спеціалізацією судів. Схожі проблеми час від часу виникають щодо розмежування юрисдикції загальних і господарських судів. Зазвичай вони не вимагають законодавчого втручання і успішно вирішуються шляхом напрацювання відповідної судової практики, діяльністю судів вищих інстанцій, наданням роз'яснень судам нижчого рівня.

На подолання цієї проблеми Верховний Суд України та Вищий господарський суд направили декілька інформаційних листів щодо розмежування юрисдикції справ між господарськими та адміністративними судами.

⁴⁴⁸ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2747-15>

Інформаційним листом Вищого господарського суду України від 25 листопада 2005 року №01-8/2228⁴⁴⁹ Вищий господарський суд довів до відома Інформаційний лист Верховного Суду України від 8 листопада 2005 року щодо застосування господарськими судами України положень Господарського процесуального кодексу України стосовно оскарження дій чи бездіяльності органів Державної виконавчої служби.

Критерії щодо розмежування адміністративної та господарської юрисдикції було визначено **Інформаційним листом Верховного Суду України від 26 грудня 2005 року №3.2.-2005** щодо застосування господарськими судами України положень процесуального законодавства стосовно розмежування компетенції між спеціалізованими адміністративними і господарськими судами⁴⁵⁰. Автори листа дають роз'яснення терміну «справа адміністративної юрисдикції». Так, справою адміністративної юрисдикції може бути переданий на вирішення адміністративного суду спір, який виник між двома (кількома) конкретними суб'єктами права стосовно їхніх прав та обов'язків у конкретних правових відносинах, у яких хоча б один із них законодавчо уповноважений владно керувати поведінкою іншого (інших) суб'єктів, а ці суб'єкти відповідно зобов'язані виконувати вимоги та приписи такого владного суб'єкта. На відміну від визначення цього терміну в Кодексі адміністративного судочинства, у Листі містяться більш чіткі вказівки на те, хто може бути суб'єктом владних повноважень.

Якщо суб'єкт владних повноважень у спірних правовідносинах не здійснює владні управлінські функції щодо іншого суб'єкта, який є учасником спору, такий спір не має встановлених нормами Кодексу адміністративного судочинства ознак справи адміністративної юрисдикції, і тому такий спір не повинен вирішуватись адміністративним судом.

В пояснювальній записці визначається, що деякі категорії спорів, в яких обов'язково однією із сторін повинен бути суб'єкт владних повноважень, визначених в ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства, можуть пересікатися з господарськими спорами. Зокрема, це:

⁴⁴⁹ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v2228600-05>

⁴⁵⁰ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v3-2-700-05>

1) спори осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності;

2) спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, а також спори з приводу укладання та виконання адміністративних договорів;

3) спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених законом.

Автори листа виділяють, що необхідною та єдиною ознакою суб'єкта владних повноважень є здійснення цим суб'єктом владних управлінських функцій, при цьому ці функції повинні здійснюватися суб'єктом саме у тих правовідносинах, у яких виник спір. Згідно з цією ознакою виділяють такі категорії справ, що можуть здійснюватися в порядку адміністративного судочинства:

1) спори осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності, у яких такий суб'єкт своїми владними рішеннями чи діями зобов'язує цих осіб вчиняти певні дії, утримуватись від вчинення певних дій, нести відповідальність. При цьому особи згідно з нормами чинного законодавства України зобов'язані виконувати такі владні рішення чи вимоги суб'єкта владних повноважень;

2) спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, а також спори з приводу укладання та виконання адміністративних договорів.

Інформаційним листом дається роз'яснення щодо відмінностей між адміністративним договором і цивільним (господарським) договором. Зокрема, адміністративний договір повинен містити відносини підпорядкування, а кожний суб'єкт такого договору виступати як рівний один до одного. Під час укладення цивільного договору, його сторони вільно домовляються про зміст та обсяг прав і обов'язків, або можуть взагалі відмовитись від укладання договору, що є неприпустимим при укладанні адміністративного договору.

Згідно з Листом допускається, що закони України можуть передбачати вирішення певних категорій публічно-правових спорів в порядку іншого судочинства. Також встановлюється, що пріоритет визначення підвідомчості справ адміністративної юрисдикції нале-

жить Вищому адміністративному суду України, який є вищим судовим органом для спеціалізованих адміністративних судів.

Інформаційним листом Вищого господарського суду України від 05 січня 2006 року №01-8/12⁴⁵¹ було доведено до відома Інформаційний лист Верховного Суду України від 26 грудня 2005 року щодо застосування господарськими судами України положень процесуального законодавства стосовно розмежування компетенції між спеціалізованими адміністративними і господарськими судами.

У зв'язку з численними запитами господарських судів України, що надходять до Вищого господарського суду України з питань, пов'язаних із розмежуванням компетенції господарських і адміністративних судів, **Вищий господарський суд України затвердив Інформаційний лист “Про деякі питання, пов'язані із розмежуванням компетенції господарських і адміністративних судів” від 07 лютого 2006 року №01-8/301⁴⁵²**. У цьому Листі визначено, що до початку діяльності окружних та апеляційних адміністративних судів адміністративні справи, підвідомчі господарським судам відповідно до Господарського процесуального кодексу України 1991 року, вирішують у першій та апеляційній інстанціях відповідні місцеві та апеляційні господарські суди за правилами Кодексу адміністративного судочинства України.

Листом визначаються органи, які є суб'єктами владних повноважень, і тому, при виникненні спорів з цими органами, справи будуть розглядатися в місцевих і апеляційних господарських судах за правилами Кодексу адміністративного судочинства України. Це стосується наступних органів:

1) Фонд соціального захисту інвалідів та його відділення є органами державної влади, які у правовідносинах з підприємствами (об'єднаннями), установами та організаціями, зокрема, у зв'язку із застосуванням штрафних санкцій, передбачених статтею 20 Закону України “Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні”, реалізує владні управлінські функції, а право відділень Фонду на звернення до суду у відповідних відносинах визначено в законодавчому порядку;

2) Пенсійний фонд України є центральним органом виконавчої

⁴⁵¹ http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v8_12600-06

⁴⁵² http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v_301600-06

влади, що, зокрема, здійснює керівництво та управління солідарною системою загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, провадить збір, акумуляцію та облік страхових внесків;

3) Страхові фонди є органами, які здійснюють керівництво та управління окремими видами загальнообов'язкового державного соціального страхування, провадять збір та акумуляцію страхових внесків, контроль за використанням коштів, забезпечують фінансування виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням та здійснюють інші функції згідно з затвердженими статутами;

4) Державна інспекція з контролю за цінами є урядовим органом державного управління, здійснює перевірки додержання порядку формування, встановлення і застосування цін і тарифів, а також їх економічного обґрунтування.

Отже, справи за участю вищезазначених органів, пов'язані із здійсненням ними владних повноважень, підлягають розглядові місцевими та апеляційними господарськими судами в порядку, встановленому Кодексом адміністративного судочинства. Водночас названими органами можуть подаватися позови, що виникають з цивільно-правових відносин та не пов'язані безпосередньо із здійсненням владних повноважень. Відповідні позови і апеляційні скарги підлягають розгляду господарськими судами у порядку, визначеному Господарським процесуальним Кодексом України.

Останнім часом з'явилися спроби «відкоригувати» предмет адміністративної юрисдикції. Начебто для розв'язання проблеми розмежування юрисдикції між адміністративними та господарськими судами до парламенту подано законопроект «Про внесення змін і доповнень до Кодексу адміністративного судочинства України та Господарського процесуального кодексу України щодо розмежування компетенції адміністративних та господарських судів»⁴⁵³ від 12 вересня 2006 року №2146. Згідно з проектом, публічно-правові спори, у яких хоча б однією зі сторін є суб'єкт господарської діяльності, суди будуть розглядати за правилами господарського судочинства. Сьогодні такі справи, як і інші публічно-правові спори, суди вирішують за правилами адміністративного судочинства.

Аналізуючи положення законопроекту, можна зробити вис-

⁴⁵³ http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=27992.

новок, що насправді у ньому йдеться лише про зміну юрисдикції для певної частини справ, а не про розмежування компетенції адміністративних та господарських судів. Адже розмежування передбачає введення додаткових критеріїв або конкретизацію переліку справ, що давало б можливість однозначно визначити компетентний суд для розгляду справи. Тобто метою проекту є повернення господарським судам тієї частини справ, яку вони не хочуть втрачати, і збереження за адміністративними судами лише спорів між громадянами та адміністративними органами.

У літературі також висловлюються пропозиції щодо розширення предмета адміністративної юрисдикції. Деякі автори вважають, що «публічно-правовий судовий спір може означати тільки справу адміністративної юрисдикції», і роблять висновок, що адміністративним судам повинні бути підсудні усі публічно-правові спори⁴⁵⁴.

Проте не усі публічно-правові спори можуть розглядатися адміністративними судами, оскільки принаймні одним із учасників публічно-правового спору повинен бути суб'єкт владних повноважень. За відсутності такого суб'єкта спір не може бути віднесено до юрисдикції адміністративних судів, хоч він і може мати окремі публічно-правові риси. Однак, винятком є виборчі спори, які Кодексом адміністративного судочинства прямо віднесено до юрисдикції адміністративних судів. Також у ч. 2 статті 17 Кодексу наведено категорії публічно-правових справ (спорів), які не можуть розглядати адміністративні суди, оскільки вони віднесені до юрисдикції інших судів. Це, зокрема, справи, що віднесені до юрисдикції Конституційного Суду; справи, що належить вирішувати в порядку кримінального судочинства; справи про накладення адміністративних стягнень, які належить вирішувати за правилами Кодексу про адміністративні правопорушення.

Питанню розмежування юрисдикції судів було присвячено також ряд інших законопроектів, внесених на розгляд Верховної Ради у 2006 році. Зокрема, народним депутатом Ю.Зубко було внесено проект Закону **“Про внесення змін до деяких законодав-**

⁴⁵⁴ Самсін І. Побудова української моделі адміністративного судочинства: теоретико-практичні проблеми // Право України. – 2006. – №10. - С. 4.

чих актів України” від 31 жовтня 2006 року №2448⁴⁵⁵, що має на меті розмежувати перелік справ, підвідомчих адміністративним судам та військовим судам. Законопроектом передбачається внести зміни, відповідно до яких справи адміністративної юрисдикції у сфері військового управління будуть розглядатися військовими судами. Наразі розгляд таких справ відноситься до компетенції місцевих адміністративних судів.

Останнім часом у судовій практиці поширився розгляд корпоративних конфліктів. Трапляються непоодинокі випадки розгляду позовів власників акцій не за місцем знаходження акціонерного товариства, а за місцем проживання міноритарного акціонера, тобто акціонера, який володіє незначною кількістю акцій і не може одноособово істотно вплинути на формування рішення зборів акціонерів. Шляхом подання такого позову відповідний акціонер використовує судові рішення, яке зупиняє розгляд господарського спору іншим судом. Таких позовів може бути безліч. Зокрема, трапляються випадки, коли судами ухвалюються одночасно декілька рішень стосовно однієї юридичної особи. Такі наслідки спричинені недоліками процесуального законодавства. З метою вирішення цієї проблеми протягом жовтня 2006 року до парламенту було внесено одразу три законопроекти. Зокрема, народними депутатами Д.Притикою, М.Чечетовим, Р.Богатирьовою, О.Шустік, Є.Корнійчуком було внесено проект Закону “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України” (щодо розмежування переліку справ, підвідомчих господарським судам та судам загальної юрисдикції) №2279 від 5 жовтня 2006 року⁴⁵⁶. Цим законопроектом чітко визначено підвідомчість (підсудність) справ, що виникають при вирішенні корпоративних конфліктів, а також проведено розмежування справ, які підвідомчі господарському суду та судам загальної юрисдикції.

Народними депутатами М.Оніщуком, Д.Притикою, А.Портновим було внесено проект Закону “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України” (щодо розмежування переліку справ, підвідомчих господарським судам та загальним судам) №2258 від

⁴⁵⁵ http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=28545

⁴⁵⁶ http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=28196

10 жовтня 2006 року⁴⁵⁷, який був більш узагальнений і доповнений новими положеннями.

30 жовтня 2006 року народні депутати П.Порошенко, В.Цушко та С.Клюєв внесли до Верховної Ради проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (щодо корпоративних конфліктів) №2431⁴⁵⁸, який також містив аналогічні з попередніми законопроектами положення і чітко визначав підвідомчість спорів, що виникають у процесі приватизації.

З усіх трьох законопроектів 15 грудня 2006 року, Верховною Радою було прийнято проект №2258⁴⁵⁹. Новелами закону є визначення терміну “корпоративні відносини” – це відносин, що виникають, змінюються та припиняються щодо корпоративних прав. Дещо розширено перелік справ, підвідомчих господарським судам. Зокрема, до компетенції господарських судів віднесено розгляд спорів щодо приватизації державного майна, а також спорів між господарським товариством та його учасником (засновником, акціонером), в тому числі учасником, який вибув, а також між учасниками (засновниками, акціонерами) господарського товариства, що пов’язані із створенням, діяльністю, управлінням та припиненням діяльності цього товариства. Встановлено, що такі справи розглядатимуться господарським судом за місцезнаходженням господарського товариства згідно з Єдиним державним реєстром юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців. Одночасно, проведено розмежування компетенції адміністративних судів, до відання яких віднесено розгляд спорів, що виникають з публічно-правових відносин. Такі спори будуть розглядатися за місцем знаходження державного органу, дії якого будуть оскаржуватися. Крім того новим законом передбачено, що порушення судом правил виключної підсудності є підставою для скасування рішення.

3.4.6. ЗАПРОВАДЖЕННЯ ТЕХНІЧНОЇ ФІКСАЦІЇ СУДОВОГО ПРОЦЕСУ

Повне фіксування судового процесу технічними засобами є однією з основних конституційних засад судочинства. Проте доне-

⁴⁵⁷ http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=28170

⁴⁵⁸ http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=28473

⁴⁵⁹ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=483-16>

давня в процесуальному законодавстві передбачалось повне фіксування судового процесу лише на вимогу однієї із сторін, поряд зі звичною фіксацією у протоколі судового засідання. Таким чином конституційна вимога не реалізовувалася.

Потреба в запровадженні повного фіксування судового засідання технічними засобами, крім необхідності приведення процесуального законодавства у відповідність до норм Конституції, була зумовлена також іншими чинниками. Зокрема, протоколи судових засідань, як правило, виготовлялися від руки, не були дослівними і лише передавали зміст свідчень та інших процесуальних дій, вчинених у ході процесу. Оскільки вони складалися секретарями судових засідань, часто до них не потрапляла важлива інформація, тому що секретарям, які не мають юридичної освіти, було важко відрізнити істотну інформацію від неістотної. Деякі судді скаржилися також на те, що вони часто змушені переписувати складені секретарями протоколи через велику кількість граматичних помилок. Крім цього, траплялися повідомлення про численні випадки фальсифікації протоколів, коли судді надиктовували зміни до протоколу після закінчення судового засідання, з метою "пристосування" протоколу до конкретного судового рішення.

Запровадження технічної фіксації, крім вирішення вищезазначених проблем, сприяло б забезпеченню дисципліни під час судового засідання; повному, неупередженому, законному і обґрунтованому рішенню у справі; запобіганню затягуванню процесу.

Новими Цивільним процесуальним кодексом України та Кодексом адміністративного судочинства України, які набрали чинності з 1 вересня 2005 року, нарешті закріплено вимогу щодо повного обов'язкового фіксування судового процесу технічними засобами, незалежно від бажання сторін.

Ці положення мали значно покращити ситуацію, однак виявилось, що реалізувати їх на практиці не так легко, оскільки судова система виявилася неготовою до забезпечення таких вимог. Насамперед, це пов'язано з відсутністю залів судового засідання у яких може бути встановлене необхідне обладнання.

Технічна фіксація відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України та Цивільного процесуального кодексу України

Відповідно до ст. 197 Цивільного процесуального кодексу України та ст. 41 Кодексу адміністративного судочинства, суд під час судового розгляду справи здійснює повне фіксування судового засідання за допомогою звукозаписувального технічного засобу. Фіксування судового засідання технічним засобом здійснює секретар судового засідання або за розпорядженням головуєчого інший працівник апарату суду. Носій інформації, на який здійснювався технічний запис судового засідання (касета, дискета, компакт-диск тощо), є додатком до журналу судового засідання і після закінчення судового засідання приєднується до матеріалів справи.

Ще до набрання чинності Кодексом адміністративного судочинства і Цивільного процесуального кодексу для реалізації цих положень, з метою встановлення єдиного порядку фіксування судового процесу технічними засобами, Державною судовою адміністрацією була затверджена **“Інструкція про порядок фіксування судового процесу технічними засобами” №84 від 21 липня 2005 року**⁴⁶⁰. Дана Інструкція закріплює вимоги та склад апаратно-програмних засобів та приладів, які забезпечують належне фіксування, зберігання, копіювання та використання інформації, яка відображає хід судового засідання. Інструкція визначає відповідальність та межі компетенції осіб, що причетні до експлуатації комплексу звукозапису, порядок підготовки до звукозапису. Державна судова адміністрація встановила порядок звукозапису, який здійснюється секретарем судового засідання. Секретар судового засідання перед початком роботи зобов'язаний перевірити комплекс звукозапису на відсутність ознак втручання в його конструкцію, цілісність пломб, перевірити працездатність пристроїв, провести тестування для перевірки того, що мікрофони працюють нормально та запис іде правильно, перевірити наявність вільного місця на технічному засобі. У разі виявлення ознак втручання, порушення цілісності пломб, непрацездатності комплексу звукозапису секретар зобов'язаний терміново повідомити адміністратора та суддю про такі обставини.

Технічне фіксування судового процесу починається з моменту

⁴⁶⁰ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0868-05>

відкриття судового засідання. Протягом судового засідання секретар повинен вести журнал за допомогою спеціальної програми звукозапису. У разі застосування цифрового магнітофона “Тритон” журнал ведеться іншими способами. Під час звукозапису секретар здійснює поточний контроль якості запису шляхом прослуховування через навушники, контроль рівня запису в спеціальній області в програмі звукозапису та контроль працездатності комплексу звукозапису шляхом спостереження за його станом. У разі необхідності секретар звертається до суду з проханням зобов’язати учасників засідання говорити голосніше. У разі виявлення ознак непрацездатності обладнання комплексу звукозапису секретар доповідає голові про неможливість подальшого фіксування судового процесу.

Після закінчення судового засідання секретар створює архівну та робочу копії фонограми. Архівна копія повинна здаватися архіваріусу до кінця робочого дня. Робоча копія зберігається разом зі справою.

Інструкцією також закріплюється місце зберігання архівних і робочих копій, порядок передачі фонограм у суди апеляційної та касаційної інстанції, порядок створення архівних та робочих копій в апеляційному суді, порядок обладнання робочого місця та ознайомлення осіб, які беруть участь у справі, з даними технічного фіксування судового процесу. У суді повинно бути обладнано робоче місце для прослуховування фонограм судових засідань особами, які беруть участь у справі, та механізми підготовки дисків із фонограмами, що виготовлені за допомогою систем технічного фіксування судового процесу “Реєстратор”, “Тритон”, “Оберіг” та SRS-Femida, для передання в інші суди.

Відповідно до ст. 199 Цивільного процесуального кодексу та ст. 43 Кодексу адміністративного судочинства особи, які беруть участь у справі, мають право ознайомитися із технічним записом судового засідання, журналом судового засідання та протягом семи днів з дня проголошення рішення у справі подати до суду письмові зауваження щодо неповноти або неправильності їх запису. Головуючий у п’ятиденний строк розглядає зауваження щодо технічного запису судового засідання чи журналу судового засідання. Голову-

ючий має право залишити зауваження без розгляду у разі пропуску строку подання.

На практиці мають місце проблеми із забезпечення доступу сторін для ознайомлення з матеріалами справи. У більшості судів відсутнє спеціальне приміщення для ознайомлення зі справами чи виготовлення копій. У багатьох судах для цієї цілі виділена лише одна кімната, а в деяких судах – лише один маленький стіл у канцелярії. Для подолання цієї проблеми необхідно забезпечити суди належними кімнатами для того, щоб громадяни могли ознайомитися із технічним записом судового засідання.

Внесення змін до процесуального законодавства в частині технічної фіксації

З одного боку, дійсно, всім було відомо, що Цивільний процесуальний кодекс і Кодекс адміністративного судочинства передбачали обов'язкове фіксування судового процесу аудіоапаратурою. А з іншого, було відомо, що жодних умов для цього немає. Однак замість того, щоб усувати ці проблеми, влада нічого не робила.

Цивільний процесуальний кодекс, що передбачає обов'язкову фіксацію судового процесу за допомогою спеціальних технічних засобів, було прийнято ще 18 березня 2004 року, тобто до набрання чинності Цивільним процесуальним кодексом і Кодексом адміністративного судочинства було більше року, щоб забезпечити суди належними приміщеннями і технічними засобами фіксування.

Водночас, після запровадження обов'язкового повного фіксування судового процесу у вересні 2005 року, суди виявилися неготовими через відсутність належних умов для здійснення такого запису. Сторонам, чії справи були призначені для розгляду, було розіслано офіційні повідомлення про перенесення дат судових засідань через відсутність необхідного обладнання в судах.

2 вересня 2005 року на VII З'їзді суддів України голова Верховного суду України В.Маляренко зазначив: «Цього року спостерігалася тенденція істотного збільшення фактів фіксування судового процесу за допомогою технічних засобів. За 9 місяців 2005 року у такий спосіб суди розглянули 4 тисячі кримінальних та 27 тисяч цивільних

справ, коли за весь минулий рік — всього 5 тисяч справ. За таких темпів конституційна вимога технічної фіксації процесів у всіх справах буде досягнута лише через сотні років»⁴⁶¹.

Тому логічним кроком, спрямованим на уникнення таких наслідків, стало прийняття **Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України” від 8 вересня 2005 року №2875-IV**⁴⁶², яким запровадження обов’язкової звукової фіксації судового процесу перенесено на 2008 рік. До цього фіксування судового засідання технічними засобами у загальних та адміністративних судах, де не встановлено засоби фіксації, здійснюватиметься лише за ініціативою суду або на вимогу сторін процесу, а хід судового засідання в інших випадках фіксуватиметься в протоколі судового засідання.

Основною метою прийняття Закону є забезпечення однакового застосування процесуального законодавства в частині фіксування судового процесу технічними засобами, а також забезпечення учасникам судового процесу їх конституційних прав, зокрема права на справедливий судовий розгляд.

Передумовою прийняття цього Закону послугувала нестача залів судових засідань, де можна встановити звукозаписувальну апаратуру. А можливо в державному бюджеті забракувало коштів для забезпечення повного фіксування судового засідання технічними засобами? Адже для розгляду 6 млн. справ щорічно буде потрібно витратити щонайменше 25 млн. грн. тільки на придбання відповідних носіїв інформації. Вже не кажучи про звукозаписувальні пристрої.

Суди виявилися не готовими до запровадження в Україні повного фіксування судового процесу технічними засобами, оскільки на сьогодні не вистачає не тільки приміщень і залів судових засідань, а й кабінетів для суддів і працівників апарату. Наприклад, заступник голови Шевченківського місцевого суду міста Києва повідомила, що у Шевченківському районному суді міста Києва є п’ять залів судових засідань на 30 суддів. Про які технічні засоби може йти мова? Це вже не кажучи про те, в яких умовах про-

⁴⁶¹ <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/81b1cba59140111fc2256bf7004f9cd3/5b1af2d2c378a08fc32570c100352f31?OpenDocument>

⁴⁶² <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2875-15>

голошується рішення, коли немає дорадчої кімнати, немає залу, коли в кабінеті площею 5 квадратних метрів стоять люди і суддя швиденько читає рішення ім'ям держави. А поруч вже товпляться інші громадяни, які вимагають початку розгляду своєї справи. Громадян не цікавить, що у судах відсутні приміщення, технічні засоби. Їх цікавить тільки швидкий, об'єктивний і доступний розгляд справи.

Фактично, у вересні і жовтні 2005 року суди не працювали через необхідність фіксувати процес за допомогою спеціальної апаратури. Судді на кілька місяців переносили розгляд справ, знаходячи для цього будь-які приводи.

Цей Закон мав як позитивні, так і негативні сторони. З однієї сторони, не всі цивільні справи слід розглядати із повним технічним фіксуванням, оскільки у деяких нескладних справах самі сторони зацікавлені, щоб процес пройшов якнайшвидше.

А з іншої сторони повне технічне фіксування потрібне для того, щоб стимулювати суддю дотримуватися всіх процесуальних вимог розгляду справи з метою забезпечення неможливості штучного затягування судового процесу. Суддя не зможе відверто ігнорувати клопотання й заяви сторони або діяти всупереч законодавству. Однак судді, які звикли вести процеси у стилі бесіди, з метою полегшення умов праці уникають технічної фіксації. При цьому, нав'язують сторонам клопотання про відмову від технічної фіксації, про що сторона може пошкодувати, вже виходячи із залу судових засідань. Запровадження технічної фіксації значною мірою має сприяти зменшенню корупції у судах та дотриманню законності у межах процесу.

Якщо ж без технічної фіксації суддя зазвичай розглядає справу без особливих формальностей, відводячи на неї близько 10 хвилин, то за наявності технічної фіксації час розгляду справи збільшується, і судді доводиться більше в неї заглиблюватися. До того ж, ведення письмового протоколу судового засідання не дає можливості відображати все сказане учасниками процесу. Внаслідок цього будуть виникати розбіжності між тим, що записано в журналі судового засідання та зафіксовано технічним засобом.

Відповідно до ст. 126 Закону України «Про судоустрій Украї-

ни» Державна судова адміністрація організовує впровадження в судах комп'ютеризації для судочинства, діловодства та інформаційно-нормативного забезпечення судової діяльності, забезпечує суди необхідними технічними засобами фіксування судового процесу.

На Державну судову адміністрацію було покладено обов'язок забезпечити суди належними технічними засобами фіксації. Відповідно до рішення №9 від 17 березня 2005 року «Про виконання Програми інформатизації судів загальної юрисдикції, інших органів та установ судової системи на 2004-2006 роки»⁴⁶³ протягом 2004 року Державною судовою адміністрацією України здійснено закупівлю для загальних судів систем фіксування судового засідання в кількості 2522 комплексів на суму 18 160 836 гривень, що становить 98 відсотків від загальної потреби. Ця кількість передбачає встановлення одного звукозаписувального пристрою в кожному залі судового засідання, оскільки законом забороняється встановлення такого обладнання в інших приміщеннях, в тому числі в кабінетах суддів. Державна судова адміністрація затвердила Програму навчання та організацію проведення семінарських залікових занять секретарів судового засідання загальних судів. Академія суддів провела тренінги, у яких взяли участь більшість секретарів, які працювали з технічними засобами та засвоювали правила здійснення запису.

Затверджено Програму навчання секретарів судового засідання загальних (крім військових) судів з питань здійснення повного фіксування судового засідання за допомогою звукозаписувального технічного засобу. Разом із керівниками та техніками регіональної служби підтримки, а також із техніками територіальних управлінь Державної судової адміністрації проведено семінарські заняття з видачею сертифікатів про проходження курсу навчання на семінарі „Технічна фіксація судового процесу”. Загальна кількість секретарів судового засідання, які пройшли навчання, становить 4733 особи.

Тобто, Державна судова адміністрація забезпечила суди технічними засобами фіксації і тому відстрочення набрання чинності положеннями, що передбачають повне фіксування судового процесу,

⁴⁶³ <http://court.gov.ua/home/getfile.php?id=14239>

перш за все пов'язане із відсутністю залів судового засідання, а не відповідного обладнання. Хоч суди забезпечені звукозаписувальною апаратурою в достатній кількості, однак виникає проблема, тому що ця апаратура базується на застарілих технологіях, які передбачають розшифровку запису вручну і не дають змоги автоматично його роздрукувати.

За словами голови Державної судової адміністрації, можна зробити висновок, що Державна судова адміністрація готова встановлювати звукозаписувальну техніку, але в судах не вистачає належно обладнаних залів судових засідань та немає охорони, і техніку, яку Державна судова адміністрація встановлює в судах, розкрадають.

А загалом, для того, щоб забезпечити суди, насамперед треба реалізувати програму інформаційного забезпечення судів - для цього на сьогодні потрібно десть близько 70 мільйонів гривень. Державною судовою адміністрацією розроблена програма матеріально-технічного забезпечення та програма забезпечення судів приміщеннями. Але ця програма коштуватиме державі, за попередніми розрахунками, 1,8 мільярда гривень. Враховуючи, що цю програму можна реалізувати поетапно, протягом, наприклад, п'яти років – сума є не такою великою для держави.

Отже, проблема полягає не в забезпеченні судів спеціальними технічними засобами, а у самих приміщеннях судів. Для реалізації цього Закону в першу чергу необхідно забезпечити суди належними приміщеннями, залами судових засідань, адже в деяких судах немає належних умов для нормальної роботи сторін процесу і суддів. Судові засідання проводяться в кабінетах, де не тільки мікрофон нікуди поставити, а й немає де сторонам сидіти.

Як правило, вимоги сторін щодо здійснення повної фіксації судового процесу технічними засобами задовольняються. Проте, оскільки більшість суддів розглядають справи у своїх кабінетах, а не в залах судових засідань, сторони зазвичай змушені чекати, поки звільниться зал судового засідання.

3. 5 ФОРМУВАННЯ СУДДІВСЬКОГО КОРПУСУ

3.5.1 РІК БЕЗ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ

Згідно з Основним Законом України, Конституційний Суд є єдиним органом конституційної юрисдикції, що уповноважений вирішувати питання щодо конституційності законів та деяких інших правових актів, а також давати офіційне тлумачення Конституції та законів України. Цей важливий для держави орган було утворено у 1996 році, а розгляд справ він розпочав з 1 січня наступного року.

Восени 2005 року у Конституційному Суді стало менше суддів, ніж потрібно для розгляду справ: 18 жовтня закінчився дев'ятирічний строк повноважень половини складу Конституційного Суду, а ще до цього було припинено повноваження чотирьох суддів. Таким чином, у Конституційному Суді залишилось лише п'ять суддів з вісімнадцяти, що не дозволяло йому вирішувати справи. За законом пленарне засідання Конституційного Суду є повноважним, якщо на ньому присутні не менше дванадцяти суддів.

Відновити дієздатність Конституційного Суду мали Президент, Верховна Рада та з'їзд суддів України, які, згідно з Конституцією, призначають по шість суддів Конституційного Суду. Для призначення суддів Президентом та Верховною Радою закон встановив місячний строк, а з'їздом суддів – тримісячний строк з дня припинення повноважень попередніх суддів.

Однак діяльність Конституційного Суду опинилася під загрозою – він став заручником політичної ситуації.

«Конституціада»

2-3 листопада 2005 року відбувся VII з'їзд суддів України. Одне з питань порядку денного – призначення суддів Конституційного Суду. Шляхом таємного голосування судді призначили на посаду судді Конституційного Суду В.Бринцева, В.Джуня, І.Домбровського, А.Дідківського, Я.Мачужак. З'їзд суддів також підтвердив призначення на посаду судді Конституційного Суду А.Стрижака⁴⁶⁴.

⁴⁶⁴ А.Стрижака було призначено суддею Конституційного Суду за рік перед цим - на VI з'їзді суддів 27 грудня 2004 року, проте він так і не зміг скласти присягу на засіданні Верховної Ради через блокування парламентської трибуни представниками фракцій «Наша Україна» і Блоку Юлії Тимошенко.

Трохи пізніше, 14 листопада 2005 року, Президент України В.Ющенко, згідно зі своєю конституційною квотою, призначив суддями Конституційного Суду В.Кампа, Д.Лилака і В.Шишкіна.

Начебто проблему із кворумом Конституційного Суду було вирішено. Але поставити крапку в цій історії перешкодив парламент. У країні склалася специфічна політична ситуація: представники деяких політичних сил побоювалися скасування Конституційним Судом Закону «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року ще до того, як він набере чинності у повному обсязі. Для цих політичних сил недієздатність Конституційного Суду була вигідною, оскільки конституційна реформа, проведена зазначеним Законом, зміщувала центр прийняття багатьох рішень від Президента до Верховної Ради і уряду.

Для збереження статусу кво Верховна Рада тривалий час не обирала суддів Конституційного Суду за своєю квотою. Мало того, парламент не приводив до присяги тих суддів, яких призначили Президент та з'їзд суддів (на той час закон для приведення до присяги відводив місяць). Щоб хоч якось виправдати бездіяльність парламенту, окремі народні депутати посилалися на неможливість приведення суддів до присяги через закінчення місячного строку, тож суддів необхідно повторно призначати. Також висловлювалася думка, що привести суддів до присяги неможливо через те, що в Україні на той час не було Прем'єр-міністра і Голови Верховного Суду, а були лише особи, які виконували їхні обов'язки, а закон вимагає присутності на засіданні під час складання присяги Прем'єр-міністра і Голови Верховного Суду. Іншою причиною називалося бажання привести до присяги усіх нових суддів Конституційного Суду відразу, разом із суддями, яких мала призначити Верховна Рада.

Президент неодноразово звертався до Верховної Ради з вимогою виконати норми Конституції і Закону «Про Конституційний Суд України» та забезпечити складання присяги новопризначеними суддями. Проте всі звернення були марними. Було сподівання на одне з останніх пленарних засідань Верховної Ради четвертого скликання: 15 березня 2006 року планувалося привести до присяги суддів, призначених Президентом і з'їздом суддів. Але у цей

день вхід Президента до сесійної зали заблокували представники Партії регіонів. Присяга так і не відбулась, а судді символічно підписалися під іменними присягами, що, однак, ніяких юридичних наслідків не мало.

Після парламентських виборів ситуація не змінилася. Найбільша за результатами виборів фракція Партії регіонів заявила, що погодиться не блокувати приведення суддів Конституційного Суду до присяги лише за умови надання Президентом гарантій того, що Суд не буде переглядати конституційну реформу.

Досягнення компромісу вилилося у підписання сторонами переговорного процесу – Президентом, Головою Верховної Ради, тодішнім Прем'єр-міністром і представниками більшості парламентських фракцій – *Універсалу національної єдності*, у якому серед першочергових завдань передбачили відновлення дієздатності Конституційного Суду.

Щоб усунути формальні перешкоди для приведення суддів до присяги 3 серпня 2006 року, Верховна Рада прийняла Закон «Про внесення змін до статті 17 Закону України «Про Конституційний Суд України». Змінами закріплювалося, що суддя Конституційного Суду складає присягу на засіданні Верховної Ради, яке проводиться за участю Президента, Прем'єр-міністра, Голови Верховного Суду або осіб, які виконують їх повноваження. Законом також скасовано місячний строк для приведення суддів до присяги.

Уже наступного дня Верховна Рада врешті-решт призначила суддів за своєю квотою – А.Головіна, М.Колоса, М.Маркуш, В.Овчаренко та П.Стецюка. І лише після цього відбулось довгоочікуване приведення усіх тринадцяти суддів Конституційного Суду до присяги. Водночас, Верховна Рада ухвалила Закон «Про внесення зміни до розділу IV “Прикінцеві та перехідні положення” Закону України «Про Конституційний Суд України», яким заборонила Конституційному Суду переглядати конституційну реформу. За Закон проголосувало 274 депутати із присутніх 307.

Ухвалений закон викликав шквал критики. Наприклад, на переконання федерального судді США Б.Футея, він не відповідає Конституції України, оскільки нею чітко визначені повноваження Конституційного Суду, які не може бути обмежено законом, що

фактично спробувала зробити Верховна Рада⁴⁶⁵. Однак, офіційний висновок з цього приводу може дати лише сам Конституційний Суд. Справедливо виникло питання, чи має право орган, до компетенції якого належить розгляд питання відносно конституційності правового акта, розглядати питання про власну компетенцію. З одного боку, наявна заінтересованість цього органу, але з іншого - норми Конституції не передбачають будь-якого обмеження. Тож Конституційний Суд має всі повноваження за наявності відповідного подання перевірити на предмет конституційності норми зміненого підпункту 1 пункту 3 прикінцевих та перехідних положень Закону «Про Конституційний Суд України»⁴⁶⁶. Подання щодо неконституційності закону, що забороняє Конституційному Суду переглядати зміни до Конституції, надійшло до Конституційного Суду від імені 47 народних депутатів і було зареєстроване 20 вересня 2006 року. На момент підготовки цього матеріалу подання чекало розгляду у Конституційному Суді.

Реакція міжнародної спільноти та української громадськості

Бездіяльність парламенту щодо формування Конституційного Суду викликала різкий осуд не лише в Україні, але й з боку міжнародної спільноти.

Свою стурбованість з приводу ситуації з Конституційним Судом неодноразово висловлювала Парламентська Асамблея Ради Європи (далі – ПАРЄ). Ще напередодні виникнення кризи з Конституційним Судом у **Резолюції №1466 про виконання обов'язків та зобов'язань Україною від 5 жовтня 2005 року** ПАРЄ передбачила можливі проблеми і закликала органи влади України *«забезпечити оновлення складу Конституційного Суду без необґрунтованого зволікання після того, як сплине термін повноважень суддів»* (пункт 13.2 Резолюції). У доповіді Ганне Северинсен і Ренате Вольвенд, яка передувала ухваленню Резолюції, висловлювалася стурбованість з приводу можливого свідомого непризначення і бло-

⁴⁶⁵ Футей Б. Конституційний Суд мав би переглянути реформу // Газета по-українськи. – 2006. - №244.

⁴⁶⁶ Гончар І. Об ограничении полномочий КСУ // Юридическая практика. – 2006. - №34 (452).

кування присяги та наголошувалося, що *«правосуддя не повинно ставати заручником політичних інтересів»*.

Друге попередження від ПАРЕ містилося у заяві від 15 грудня 2005 року, в якій сказано, що конституційна юстиція в Україні стала *«заручницею політичних інтересів»*. У зв'язку з цим ПАРЕ закликала Верховну Раду України та її тодішнього Голову В.Литвина виконати конституційний обов'язок та оновити склад Конституційного Суду України без усіляких подальших зволікань.

У наступній заяві ПАРЕ від 24 січня 2006 року про неприйнятне зволікання з формуванням складу Конституційного Суду України висловлювалося глибоке розчарування щодо того, що заклики міжнародної спільноти не було взято до уваги. Також у заяві зазначалося, що *«подальше зволікання з цього питання ставить під загрозу конституційний порядок країни та позбавляє українських громадян ефективного механізму захисту їхніх прав і свобод»*.

Стурбованість діями українського парламенту висловлювала також Європейська комісія за демократію через право (Венеціанська комісія). Так, 16 грудня 2005 року Комісія схвалила заяву, в якій закликала органи влади України, а особливо український парламент до того, щоб швидко здійснити необхідні кроки для оновлення складу Конституційного Суду. Трохи згодом, 22 червня 2006 року, Венеціанська комісія схвалила **Висновок щодо можливих конституційних та законодавчих змін для забезпечення безперервного функціонування Конституційного Суду України**. У Висновку запропоновано ухвалити відповідні конституційні та законодавчі зміни, спрямовані на вдосконалення українського законодавства з метою забезпечення та гарантування стабільного функціонування органу конституційної юрисдикції. Такі зміни повинні:

«створити запобіжну гарантію на випадок того, коли конституційно уповноважений орган не здійснив призначення нових суддів Конституційного Суду: шляхом передання повноважень з призначення від цього органу, який був первинно уповноважений, до решти органів;

передбачити, що суддя залишається на посаді допоки його наступник не вступить на посаду;

спростити процедуру складення присяги, передбачивши її письмо-

ву форму або запровадивши внутрішній механізм приведення до присяги, тобто її складення в самому Конституційному Суді».

Критикували парламент за бездіяльність щодо формування Конституційного Суду і численні громадські організації. Зокрема, наприкінці грудня 2005 року зі зверненням до Голови Верховної Ради та голів депутатських груп і фракцій зверталась Українська Гельсінська спілка з прав людини з вимогою *«негайно прийняти присягу суддів Конституційного Суду, які раніше були призначені Президентом України та з'їздом суддів України, та провести обрання суддів до Конституційного Суду України Верховною Радою України»*. У січні 2006 року свою заяву оприлюднила Фондація сприяння правосуддю: вона назвала ситуацію в країні *«конституційною кризою»* і вкотре закликала Верховну Раду *«вивести це питання з політичного поля в сучасне правове і здійснити призначення суддів відповідно до норм українського законодавства»*. У червні 2006 року оприлюднив свою *«заяву-ультиматум»* Громадський комітет національної безпеки: *«якщо до 20 червня 2006 року Верховна Рада України не розблокує роботу Конституційного Суду України, 21 червня Громадський Комітет Національної Безпеки України звернеться до Європейського Союзу з проханням розглянути політичну ситуацію в Україні»*.

Також представники юридичної спільноти подали низку позовів до судів з вимогою визнати протиправною бездіяльність парламенту і зобов'язати парламент виконати свій конституційний обов'язок.

Початок роботи нового складу Конституційного Суду

Після приведення нових суддів Конституційного Суду до присяги для забезпечення якнайшвидшого початку роботи Суду необхідно було обрати його голову. Однак з'явилася ще одна перешкода. Під час погоджувального засідання 18 вересня 2006 року деякі судді пропонували перенести голосування щодо голови суду через те, що шестеро суддів Верховна Рада *«забула»* звільнити з попередніх посад (хоча вони подали відповідні заяви до парламенту ще у листопаді 2005 року). Але вибори все ж відбулися: 19 вересня

2006 року на спеціальному пленарному засіданні судді Конституційного Суду обрали голову. Ним став суддя І.Домбровський⁴⁶⁷.

Після того, як 21 вересня Верховна Рада звільнила «суддів-сумісників» з попередніх посад, Конституційний Суд 26 вересня обрав заступниками голови суддів В.Пшеничного та С.Станік.

Перше робоче пленарне засідання Конституційного Суду відбулося 12 жовтня 2006 року. На ньому розпочався розгляд справ з приводу тлумачення положень низки статей Конституції та конституційності деяких статей законів про міжнародні договори; конституційності указів Президента щодо розробки і затвердження положення про Державне управління справами, а також стосовно тлумачення положень Закону «Про судоустрій України» щодо порядку призначення голів судів⁴⁶⁸.

За словами Голови Конституційного Суду І.Домбровського, станом на серпень 2006 року у Суді зареєстровано 57 подань. Серед них у жовтні 2006 року нерозглянутими залишалися подання, які надійшли ще у 2002-2004 роках. І.Домбровський повідомив, що у планах Конституційного Суду – ухвалити декілька рішень до кінця 2006 року⁴⁶⁹.

Законодавчі ініціативи

На виконання Указу Президента «Про План заходів на 2006 рік щодо вдосконалення судового устрою та забезпечення справедливого судочинства в Україні відповідно до європейських стандартів» від 20 березня 2006 року Міністерство юстиції створило робочу групу для розробки нової редакції закону про Конституційний Суд. Не байдужими до проблем з Конституційним Судом залишилися і деякі народні депутати. З жовтня 2006 року народні депутати М.Яковина, А.Матвієнко і О.Бондар внесли законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про Конституційний Суд України» з метою недопущення в майбутньому повторення ситуації з припиненням функціонування Конституційного Суду. З цією метою вони запропонували, щоб суддя Конституційного Суду, звіль-

⁴⁶⁷ Гончар І. КСУ возглавлен. Неужели? // Юридическая практика. – 2006. – №39 (457).

⁴⁶⁸ Гончар І. Новый этап в работе КСУ // Юридическая практика. – 2006. – №42 (460).

⁴⁶⁹ Там само.

нений з посади у разі закінчення строку призначення, досягнення 65 років, відставки чи за власним бажанням, продовжував здійснювати свої повноваження до вступу на посаду судді, призначеного на його місце. Однак, зважаючи на плани Міністерства юстиції розробити комплексний законопроект про Конституційний Суд, ця ініціатива народних депутатів не знайшла достатньої підтримки.

14 листопада 2006 року народний депутат Є.Кушнар'ов вніс проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про Конституційний Суд України». Ним, зокрема, запропоновано відобразити у Законі конституційне повноваження Конституційного Суду щодо надання висновку у справах про відповідність законопроекту стосовно внесення змін до Конституції вимогам статей 157 та 158 Конституції (чомусь раніше законодавець забув це зробити); визначити двомісячний строк для постановлення Конституційним Судом ухвали щодо відкриття чи відмови у відкритті конституційного провадження; визначити форму й зміст звернення Верховної Ради про надання висновку Конституційним Судом щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента в порядку імпичменту.

На думку самих суддів, потребує змін процедура приведення судді Конституційного Суду до присяги. За словами судді Конституційного Суду Д.Лилака, процедура приведення судді до присяги необхідна не тому, що суддя має вступити на посаду, а для того, щоб, усвідомлюючи свою юридичну і моральну відповідальність перед народом України, він справедливо і неупереджено чинив правосуддя. На думку судді Д.Лилака, найкращим варіантом було б прийняття присяги суддями Конституційного Суду перед народом на урочистому засіданні Конституційного Суду у присутності Президента, Прем'єр-міністра, Голови Верховної Ради, Голови Верховного Суду. Але з моменту призначення до складання присяги суддя повинен мати право виконувати обов'язки судді Конституційного Суду⁴⁷⁰.

⁴⁷⁰ Гончар И. В полушаге от Конституционного Суда [Интервью с судьей Конституционного Суда Украины Д.Лилаком] // Юридическая практика. – 2006. - №11 (429).

3.5.2 ФОРМУВАННЯ СУДДІВСЬКОГО КОРПУСУ ТА УЧАСТЬ РАДИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ УКРАЇНИ В ЦЬОМУ ПРОЦЕСІ

Проголошені Президентом України гасла про майбутню побудову незалежної судової влади не знайшли свого відображення у прийнятих рішеннях. Загрозу незалежності суддів викликав Указ Президента «Про деякі питання організації діяльності Ради національної безпеки і оборони України» №208/2005 від 8 лютого 2005 року⁴⁷¹, поження пункту третього якого не зовсім відповідали Конституції України та Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України». Цим пунктом передбачалося надати Секретареві РНБО України (П. Порошенку) право здійснювати відповідно до актів та письмових доручень Президента України або на виконання рішень Ради національної безпеки і оборони України одне із таких повноважень: «подавати на розгляд Президентові України пропозиції на підставі внесених у встановленому порядку відповідно до Конституції України та законів України Вищою радою юстиції, Головою Верховного Суду України, головою відповідного вищого спеціалізованого суду та іншими особами подань щодо кандидатур на посади суддів, членів Вищої ради юстиції та членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, призначення яких на посади здійснюється Президентом України».

Отже, до відання Ради національної безпеки і оборони в особі її Секретаря були передані повноваження щодо формування суддівського корпусу. Однак, такі повноваження не належать до компетенції Ради, визначеної відповідним законом, і навіть суперечать конституційному принципу розподілу влади. Тому прийняття подібного Указу викликало заперечення у широкого кола юридичної громадськості, оскільки його положення у випадку перевірки Конституційним Судом України на відповідність Конституції могли бути визнані неконституційними.

З часом згадані положення були вилучені з Указу і Рада національної безпеки і оборони та її Секретар усунуті від процедур призначення суддів Президентом України.

Питання про формування суддівського корпусу стало предметом жвавих дискусій під час парламентських виборів 2006 року.

⁴⁷¹ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=208%2F2005>

Більшість суб'єктів виборчого процесу (політичних партій та блоків політичних партій), знаючи про існуючі проблеми у підборі суддів та недовіру суспільства до судової влади та суддів як її представників, заявляли про необхідність зміни принципів формування суддівського корпусу. Йшлося про перехід до принципу виборності суддів населенням. У передвиборній програмі Партії регіонів «Добробут – народу! Владу – регіонам» від 3 грудня 2005 року це питання не зачіпалося. Але представник партії В.Бондик (№101 у виборчому списку) висловив ідею про необхідність обрання суддів громадою як способу зміцнення їх авторитету та незалежності⁴⁷².

У передвиборчій програмі Виборчого блоку політичних партій «Блок Юлії Тимошенко» під назвою «Маніфест справедливості» зазначалося, що «люди безпосередньо обиратимуть суддів». Але обрання суддів громадою, на думку одного із лідерів Блоку В.Онопенка (№4 у виборчому списку), містить небезпеку їх залежності від політичних сил та бізнесових кіл. За його словами, це питання потрібно вивчити та відпрацювати досконалі механізми такого обрання⁴⁷³.

У розділі під назвою «Судам - чесність!» передвиборчої програми блоку «Наша Україна» визначалося, що «призначення суддів стане демократичним і прозорим, розпочнеться поступовий перехід до їх виборності». Представники ж Блоку М.Катеринчук (№8 у виборчому списку) та В.Стретович (№11 у виборчому списку), коментуючи положення передвиборчої програми про запровадження виборності суддів, розійшлися у своїх оцінках цього кроку. Так, М.Катеринчук наголосив на необхідності всебічного вивчення цього питання і подальшого поступового запровадження цього інституту⁴⁷⁴. В свою чергу, В.Стретович висловився за необхідність обов'язкового обрання суддів громадою⁴⁷⁵.

⁴⁷² Народний депутат Володимир Стретович та экс-член ЦВК Валерій Бондик про програми Партії Регіонів та “Нашої України”. - 10.03.06. - Радіо Ера-FM (Потяг до влади. Зупинка на перегонах) // <http://svidomo.org.ua/materials/734.html>

⁴⁷³ Народні депутати Йосип Вінський та Василь Онопенко про реформу судової системи. - 09.03.06. - Радіо Ера-FM (Потяг до влади. Зупинка на перегонах) // <http://www.svidomo2006.org.ua/materials/704.html>

⁴⁷⁴ Стенограма Квадратного столу “Доступ до справедливого правосуддя”. - 22.02.2006. - УНІАН // <http://www.svidomo2006.org.ua/materials/485.html>

⁴⁷⁵ Народний депутат Володимир Стретович та экс-член ЦВК Валерій Бондик про програми Партії Регіонів та “Нашої України”. - 10.03.06. - Радіо Ера-FM (Потяг до влади. Зупинка на перегонах) // <http://svidomo.org.ua/materials/734.html>

У передвиборчій програмі Соціалістичної партії України «Збудуємо Європу в Україні» від 17 грудня 2005 року не йшла мова про виборність суддів. Але один з лідерів партії Й.Вінський (№6 у виборчому списку) висловився за необхідність переходу до обрання суддів громадою. Ним пропонувалася своєрідна форма обрання суддів: спочатку суддів на 5 років призначає Президент України, далі – їх обирає на 10 років громада, після цього – довічно призначає Верховна Рада України⁴⁷⁶.

Представники Комуністичної партії (В.Сіренко - №22 у виборчому списку, М.Маркуш - №72 у виборчому списку) підтримали ідею виборності суддів, про що йдеться у політичній платформі Компартії у виборчій кампанії 2006 року «Власть и собственность – народу Украины!». Вони не вважали, що цей інститут перетворить суддів на політичних суб'єктів⁴⁷⁷.

Положення передвиборчих програм щодо призначення суддів були реалізовані окремими народними депутатами України (М.Оніщуком, В.Мусякою, Ю.Кармазіним, В.Сіренком, Л.Каденюком, О.Карповим) через підготовку проекту Закону «Про внесення змін до Конституції України» №8526 від 1 грудня 2005 року⁴⁷⁸. Законопроектом пропонується змінити порядок обрання та призначення суддів шляхом надання права Президенту вперше призначати осіб на посаду професійного судді строком на п'ять років, а надалі професійні судді місцевих судів будуть обиратися громадянами України строком на десять років на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Всіх інших суддів запропоновано обирати Верховною Радою України строком на десять років. І лише суддя, який матиме суддівський стаж п'ятнадцять років, буде обиратися Верховною Радою України безстроково.

Експерти Центру політико-правових реформ завжди звертали увагу на небезпеку запровадження виборності суддів, що полягає в можливій політизації посади судді або збільшенні їх залежності

⁴⁷⁶ Народні депутати Йосип Вінський та Василь Онопенко про реформу судової системи. - 09.03.06. - Радіо Ера-FM (Потяг до влади. Зупинка на перегонах) // <http://www.svidomo2006.org.ua/materials/704.html>

⁴⁷⁷ Стенограма Квадратного столу “Доступ до справедливого правосуддя”. - 22.02.2006. - УНІАН // <http://www.svidomo2006.org.ua/materials/485.html>

⁴⁷⁸ http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=26304

від політичних сил чи бізнесових кіл, до яких доведеться звертатися для підтримки на суддівських виборах.

Крім цих змін до Основного Закону, положення згаданого законопроекту містять також пропозицію про збільшення вимог до кандидатів на посаду професійного судді, що є цілком обґрунтовано і відповідатиме європейським традиціям у цій сфері. Зокрема, пропонується, щоб кандидати на посаду судді були не молодше 27 років (а кандидати на посаду суддів адміністративних судів – не молодше 31 року) і мали стаж роботи у галузі права не менше 5 років (відповідно, не менше 7 років для суддів адміністративних судів, або перебування на державній службі). Зараз відповідні положення Конституції України визначають, що кандидати повинні бути не молодші за 25 років і мати стаж роботи не менше 3 років.

3.6. РЕФОРМУВАННЯ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ, АДВОКАТУРИ, ТА ОРГАНІВ, ЯКІ ВИКОНУЮТЬ РІШЕННЯ СУДІВ

3.6.1. РЕФОРМУВАННЯ ПРОКУРАТУРИ ТА ІНШИХ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

Проведені президентські і парламентські вибори засвідчили, що український політикум розуміє проблеми правоохоронної системи, та у зв'язку з тим, що в своїй основі вона залишається незмінною з радянських часів, визнає необхідність її реформування.

Зокрема, під час президентських виборів, у програмі кандидата в Президенти України В.Ющенка⁴⁷⁹ йшлося про майбутнє призначення держави, в тому числі правоохоронних органів, у суспільстві. Майбутній президент виступав за “обмежене втручання держави в життя громадян” і проти “обмеження прав і свобод простих громадян”. Положеннями програми також передбачалося, що держава не втручатиметься у життя людей там, де вони без неї впораються набагато краще (розділ 4 Програми). Не залишилось без уваги дане питання й у Програмі діяльності Кабінету

⁴⁷⁹ Програма кандидата на пост Президента України Ющенко Віктора Андрійовича // <http://www.yuschenko.com.ua/ukr/Future/206/>

Міністрів України на чолі з Ю.Тимошенко “Назустріч людям”⁴⁸⁰, в якій зазначалося, що за колишньої влади “система правоохоронних органів та судочинства обслуговувала владні фінансово-політичні групи замість захисту законних прав громадян”. Тому в сфері правової політики уряд зобов’язувався невідкладно припинити практику втручання державних органів в життя людини.

Після парламентських виборів 2006 року в Угоді від 7 липня 2006 року⁴⁸¹ про створення Антикризової коаліції було закріплено положення про необхідність реформування правоохоронних органів. Ці положення були підтверджені і в Універсалі національної єдності від 3 серпня 2006 року.⁴⁸² Зокрема, передбачено реформувати правоохоронні органи відповідно до європейських стандартів, привести кримінальне законодавство, кримінальне судочинство у відповідність до стандартів Ради Європи і Європейського Союзу.

Однак, аналіз діяльності влади у сфері реформування правоохоронних органів дозволяє зробити висновок про відсутність чіткого бачення майбутньої системи цих органів, способів запровадження нових засад їх організації та діяльності, що призвело до постійних пошуків оптимальних змін у структурі відповідних органів.

Президент України своїм Указом від 23 травня 2005 року⁴⁸³ створив Міжвідомчу комісію з питань реформування правоохоронних органів, яка є консультативно-дорадчим органом при Раді національної безпеки і оборони. До складу Комісії ввійшли керівники парламентських комітетів, правоохоронних відомств та науковці, а очолив її тодішній секретар Ради національної безпеки і оборони П.Порошенко. Її завданням стала підготовка пропозицій щодо вдосконалення та оптимізації системи правоохоронних органів в Україні, їх структури, організації та діяльності.

6 вересня 2005 року відбулося перше представлення проекту

⁴⁸⁰ Програма діяльності Кабінету Міністрів “Назустріч людям”, схвалена Постановою Верховної Ради України від 4 лютого 2005 року // Офіційний вісник України. – 25 лютого 2005 року. - №6. – Ст. 348.

⁴⁸¹ Угода про створення Антикризової коаліції у Верховній Раді України від 7 липня 2006 року // Голос України. – 14 липня 2006 р. - №128.

⁴⁸² Універсал національної єдності від 3 серпня 2006 р. // Урядовий кур’єр. – 5 серпня 2006 р. - №145.

⁴⁸³ Указ Президента України «Питання Міжвідомчої комісії з питань реформування правоохоронних органів» від 23 травня 2005 року, №834/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. - №21. – Ст. 1131.

Концепції реформування правоохоронних органів на засіданні Комісії, до того у пресі висвітлювалися лише окремі аспекти подальшого реформування⁴⁸⁴.

Наступна робота Комісії та доопрацювання проекту Концепції здійснювалися за головування вже іншого Секретаря РНБО А.Кінаха. У результаті засідань Комісії 18 листопада та 15 грудня 2006 року проект отримав нову назву – Концептуальні засади реформування правоохоронних органів.

Оперативність роботи ускладнювалася участю у комісії вищих посадових осіб держави внаслідок великого навантаження її членів. Також окремі члени Комісії намагалися керуватися не стільки суспільними потребами у реформуванні цієї сфери, скільки відомчими інтересами. Яскравим прикладом цього стали висловлювання колишнього голови Комісії П.Порошенка, який пропонував створити при РНБО Комітет з питань розвідки та посаду Директора з питань розвідки, Комітет з питань державної і внутрішньої безпеки.

Ці недоліки у роботі Комісії могли бути усунені через залучення і представництво у ній більшої кількості представників наукових установ та громадських організацій.

Центр політико-правових реформ проводив експертизу проекту Концептуальних засад реформування правоохоронних органів. Визначалося, що цей документ має стати першим в історії незалежної України, де передбачено системне бачення майбутніх змін у правоохоронній системі. Але, на превеликий жаль, він не відповідав цьому призначенню, внаслідок наявності недоліків загального (концептуального) характеру:

1. Текст Концептуальних засад перевантажений декларативними приписами, які можуть використовуватися лише у преамбулах законів, а також відсутні конкретні пропозиції та кроки проведення реформи.

2. У Концепції передбачалася лише реформа *системи органів* і не містилися заходи щодо *реформи змісту діяльності органів*. Такий документ мав би конкретно відповісти на питання зміни

⁴⁸⁴ Порошенко П. Реформування правоохоронних органів і спецслужб - ключове завдання нової влади // Урядовий кур'єр. – 20 серпня 2005 р.; Примаченко О. Правоохоронні органи: Перебудова на марші // Дзеркало тижня. – 27 серпня-2 вересня 2005 р. - № 33 (561).

критеріїв оцінки діяльності правоохоронних органів, зміни нинішньої оцінки діяльності на іншу систему оцінювання. Як відомо, ще з радянських часів «боротьба за статистичні показники» стала основною у діяльності правоохоронних органів і замінила собою справжнє подолання злочинності у суспільстві.

Натомість, у тексті Концепції йшлося про необхідність прийняття нормативно-правових актів щодо парламентського, президентського, урядового, бюджетного, судового та громадянського контролю за діяльністю правоохоронних органів без зазначення хоча б загальних обрисів та механізмів цього контролю.

3. Поза увагою розробників проекту Концепції залишився *співробітник правоохоронних органів*, котрий має стати *другим* (після фізичних і юридичних осіб, задля безпеки яких існують правоохоронні органи) центром, на якому повинна зосередити увагу реформа. Не секрет, що кадри правоохоронної системи потребують очистки і якісної зміни. Для цього необхідно визначити перелік тих заходів, які дозволять залучити до служби у правоохоронних органах професіоналів, бажаючих працювати за законом.

4. Реформа правоохоронної системи, запропонована у проекті Концепції, жодним чином не враховувала можливих змін інститутів кримінальної відповідальності, адміністративної відповідальності, кримінально-процесуального законодавства. Всі організаційно-структурні зміни в органах передбачалися з огляду на чинне законодавство. Відомо, що воно потребує оновлення, з огляду на наступну декриміналізацію великої кількості діянь, які нині визнаються злочинними.

Тому у проекті Концепції містилася необґрунтована пропозиція доповнити перелік органів, які здійснюють досудове слідство, органами Державної митної служби України та Військової служби правопорядку Міністерства оборони України.

5. Викликало заперечення віднесення авторами Концепції до правоохоронних органів Державної податкової адміністрації України та Державного департаменту України з питань виконання покарань. Зазначені органи вважатимуться правоохоронними лише до часу проведення таких організаційних змін: підпорядкування податкової міліції Міністерству внутрішніх справ, а Державного

департаменту України з питань виконання покарань – Міністерству юстиції України. Після таких змін ці органи державної влади недоцільно відносити до правоохоронної системи країни.

Інші зауваження були більш конкретними і стосувалися окремих положень проекту Концептуальних засад, які викликали нерозуміння та, навіть, заперечення.

Зокрема, у тексті Концепції не йдеться про реформу Управління державної охорони України, хоча цей орган названий одним з правоохоронних. Крім того, збереження за органами прокуратури функцій загального нагляду (тобто, нагляду за додержанням і застосуванням законів) не відповідає вимогам Ради Європи.

Реформа сфери внутрішньої і зовнішньої безпеки держави у Концептуальних засадах стосувалася лише Служби безпеки України і не враховувала факту існування Служби зовнішньої розвідки України⁴⁸⁵ та виконання розвідувальних функцій Головним управлінням розвідки Міністерства оборони України. У Концепції не давалося відповіді щодо чіткого розмежування компетенції цих розвідувальних органів.

Викликало подив збереження назви «міліції» для позначення одного із департаментів Міністерства внутрішніх справ. Для передових вітчизняних наукових кіл необхідність перейменування «міліції» на «поліцію» стало тезою, яка не потребує доведення.

У пункті 1.6 розділу IV Концептуальних засад пропонувалося створити «національний незалежний орган зі спостереження за місцями утримання засуджених та осіб, узятих під варту». Видається, що розробники документу забули, що такий національний орган вже існує – прокуратура України. Конституційною функцією органів прокуратури є нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян (пункт 4 статті 121 Основного Закону).

Невиправданою виглядала пропозиція проекту Концепції про створення у складі Верховної Ради України окремого Комітету з питань діяльності розвідувальних і контррозвідувальних служб.

⁴⁸⁵ Закон України «Про Службу зовнішньої розвідки України» від 1 грудня 2005 року, №3160-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. - №8. – Ст. 94.

Створення додаткових органів може розглядатися як екстенсивний спосіб вирішення певних проблем, який залишився у нашій практиці з часів Радянського Союзу, котрий, як правило, зовсім не гарантує подолання існуючих недоліків у діяльності розвідувальних органів.

На негативне відношення до проекту Концептуальних засад не могли вплинути й окремі переваги проекту, наприклад, пропозиції щодо: створення Національного бюро розслідування, позбавлення прокуратури функцій досудового слідства, переведення податкової міліції з Державної податкової адміністрації до структури Міністерства внутрішніх справ, переведення міграційної служби з Міністерства внутрішніх справ до складу Міністерства юстиції України, переведення Державної кримінально-виконавчої служби до складу Міністерства юстиції України.

Зважаючи на висловлене, Центр політико-правових реформ пропонував не схвалювати проект Концептуальних засад реформування правоохоронних органів України.

Відсутність результатів діяльності Міжвідомчої комісії з реформування правоохоронних органів у вигляді підготовленої Концепції мало наслідком її ліквідацію 3 травня 2006 року⁴⁸⁶. Підготовку цілісної Концепції державної політики у сфері кримінальної юстиції було покладено на Національну комісію зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права. Навесні 2006 року проект для інформації було надіслано Президентові України, а також державним органам, науковим установам – для обговорення його положень, висловлення зауважень та пропозицій. В основу проекту покладено принцип системності – реформа має охопити одночасно три складові: кримінальне право – кримінальний процес – інституційна побудова органів досудового слідства, дізнання та інших органів, які забезпечують правопорядок⁴⁸⁷. Виходячи з нової побудови процедур розслідування кримінальних справ має будуватися *система органів правопорядку*, насамперед, система органів

⁴⁸⁶ Пункт 4 Указу Президента України «Про деякі питання впорядкування діяльності консультативно-дорадчих органів при Президентові України» від 3 травня 2006 року, №340/2006 // Офіційний вісник України. – 2006. - №18. – Ст. 1321.

⁴⁸⁷ Банчук О. Системність і послідовність у реформуванні кримінальної юстиції // Юридичний вісник України. – 2006. - №21. – 27 травня – 2 червня. – С. 9.

досудового слідства та дізнання. Нинішні «правоохоронні органи» запропоновано надалі йменувати *органами правопорядку*, оскільки така назва точніше відповідатиме суті і призначенню цих державних органів.

Положення проекту Концепції стали предметом обговорення двох «круглих столів»: щодо реформи правоохоронних органів, який відбувся 5 травня в приміщенні Інституту держави і права імені В.М.Корецького⁴⁸⁸, та з приводу концептуальних положень нового Кримінального процесуального кодексу, який був проведений Національною комісією 12 травня 2006 року⁴⁸⁹. У роботі другого «круглого столу» брала участь велика кількість представників як вітчизняної кримінальної процесуальної науки, так і зарубіжної правової науки (США, Англія).

Намагання реформувати правоохоронні органи не могло оминати й питання про реформу системи досудового слідства. Президент України у березні 2005 року створив робочу групу з розроблення концепції утворення та організації діяльності *Національного бюро розслідувань*⁴⁹⁰. Робочій групі одночасно було доручено подати необхідні проекти документів та проекти нормативних актів до 1 квітня 2005 року (тобто протягом 15 днів з моменту її створення), але це доручення не було виконано. Проведення 30 березня 2005 року круглого столу «Національне бюро розслідувань: орган боротьби з корупцією та організованою злочинністю чи політичний інструмент?» засвідчило неефективність діяльності цієї робочої групи. На наш погляд, цьому завадила наявність у робочій групі двох співголів (народних депутатів України В.Стретовича та В.Короля), які по-різному бачили призначення цього органу. В.Стретович вважав за необхідне створити новий, мобільний орган, який займатиметься «фінансовою розвідкою» в країні та боротиметься з корупцією. В.Король пропонував організувати новий орган у спосіб об'єднання відповідних слідчих

⁴⁸⁸ Валушко А. Расследование по-европейски // Юридическая практика. – №19 (437). - 9 мая 2006 г.

⁴⁸⁹ Бондаренко М. Что ожидает уголовный процесс? // Юридическая практика. – №20 (438). - 16 мая 2006 г.

⁴⁹⁰ Розпорядження Президента України «Про робочу групу з розроблення концепції утворення та організації діяльності Національного бюро розслідувань України» від 15 березня 2005 року, №782/2005-рп.

відділів СБУ, МВС та ДПА, а Національне бюро розслідувань мало б займатися боротьбою із організованою злочинністю та корупцією.

Співголови робочої групи реалізували свої ідеї про створення антикорупційного органу у 2006 році шляхом підготовки законопроекту «Про Державний комітет України протидії корупції»⁴⁹¹. Було запропоновано створити Державний комітет, як підконтрольний і підзвітний Президенту України орган, на основі відповідних відділів і управлінь по боротьбі з корупцією органів внутрішніх справ, Служби безпеки, податкової служби. Водночас, Главою держави було схвалено *Концепцію подолання корупції*⁴⁹² та підготовлено *пакет змін до антикорупційного законодавства*⁴⁹³, у яких не передбачається створення окремого органу державної влади для боротьби з корупцією. Все це засвідчує відсутність у влади єдиного бачення шляхів протидії корупції. Хоча автори законопроекту у пояснювальній записці визначають, що створення такого органу не є перешкодою для подальших реформувань, але неможливо реалізувати такі пропозиції без системного бачення всіх змін у системі правоохоронних органів та органів досудового слідства.

⁴⁹¹ Проект Закону України «Про Державний комітет України протидії корупції», реєстраційний №2492 від 7 листопада 2006 року (внесений народними депутатами України Королем В.М., Омельченком Г.О., Сівковичем В.Л., Стретовичем В.М., Жебрівським П.І., Піскуном С.М., Ружицьким А.М., Міщенком С.Г., Волгою В.О.).

⁴⁹² Указ Президента України «Про Концепцію подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності» від 11 вересня 2006 року, №742/2006 // Офіційний вісник України. – 2006. - №37. – Ст. 2540.

⁴⁹³ Закон України «Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції» від 18 жовтня 2006 року, №251-V // Офіційний вісник України. – 2006. - №44. – Ст. 2938; Закон України «Про ратифікацію Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією» від 18 жовтня 2006 року №252-V // Офіційний вісник України. – 2006. - №44. – Ст. 2939; Закон України «Про ратифікацію Додаткового протоколу до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією» від 18 жовтня 2006 року, №253-V // Офіційний вісник України. – 2006. - №44. – Ст. 2940; Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо відповідальності за корупційні правопорушення», реєстраційний № 2112 від 11 вересня 2006 року (внесений Президентом України); Проект Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції», реєстраційний №2113 від 11 вересня 2006 року (внесений Президентом України); Проект Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції», реєстраційний №2113 від 11 вересня 2006 року (внесений Президентом України); Проект Закону України «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень», реєстраційний №2114 від 11 вересня 2006 року (внесений Президентом України).

Комітет пропонується наділити повноваженнями проводити оперативно-розшукові заходи, дізнання, досудове слідство у кримінальних справах щодо вищих посадових осіб в державі, суддів, депутатів місцевих рад, сільських, селищних і міських голів, працівників контролюючих і правоохоронних органів. Планується, що співробітники Державного комітету матимуть також право притягати до відповідальності зазначених вище посадових осіб за вчинення корупційних правопорушень. Такі пропозиції проекту неможливо реалізувати без системних змін до Кримінально-процесуального кодексу, Закону «Про оперативно-розшукову діяльність» та Закону «Про боротьбу з корупцією».

Проблемним, на нашу думку, було й те, що співголови робочої групи з розроблення концепції утворення та організації діяльності Національного бюро розслідувань не розглядали створення нового слідчого органу як крок до приведення статусу прокуратури у відповідність до вимог Конституції України. Адже до Національного бюро розслідувань могли б перейти повноваження прокуратури з проведення досудового слідства у кримінальних справах.

Протягом 2005 року тодішні Генеральний прокурор С.Піскун, Голова Служби безпеки О.Турчинов та Міністр внутрішніх справ Ю.Луценко неодноразово заявляли, що силами їхніх відомств розроблено законопроект “Про Національну службу розслідувань”⁴⁹⁴, положення якого відображають подібні ідеї. Але офіційно цей законопроект до парламенту подано не було.

Водночас, С.Піскун постійно проголошував, що *органи прокуратури* організаційно готові відмовитися від повноважень з досудового слідства в кримінальних справах. За його словами, для цього було виділено окреме приміщення для усіх слідчих підрозділів Генеральної прокуратури⁴⁹⁵.

Положення Конституції України тимчасово зберігають за органами прокуратури функцію здійснення досудового слідства у кримінальних справах, хоча чинні Кримінально-процесуальний кодекс та Закон про прокуратуру не містять таких обмежень.

⁴⁹⁴ Проект Закону України «Про Національну службу розслідувань України» // http://mvsinfo.gov.ua/official/lawprojects/052506_1.html

⁴⁹⁵ Епохальне рішення // Дзеркало тижня. – 10-16 вересня 2005 року. - №35 (563).

Крім цього, прокуратура уповноважена виконувати конституційну функцію нагляду за законністю досудового слідства, що обґрунтовано ставить під сумнів якість такого нагляду, коли один орган здійснює певну діяльність (розслідує злочини) і наглядає за законністю такої діяльності. Змінами до Конституції України наприкінці 2004 року (прийнятими під час «помаранчевої революції») до повноважень прокуратури додано функцію нагляду за додержанням прав та свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами (за змістом це стало відновленням загального нагляду прокуратури). Не зважаючи на це, керівництво Генеральної прокуратури України не залишає намагань надалі удосконалювати статус прокуратури. Так, на публічних заходах у 2006 році відбулася презентація проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» (щодо прокуратури) та відповідних висновків міжнародних інституцій, в тому числі членів Венеціанської Комісії⁴⁹⁶. Слід назвати міжнародну науково-практичну конференцію «Реформування органів прокуратури України: проблеми та перспективи», яка відбулася 2-3 жовтня 2006 року. В ній взяли участь експерти Європейської Комісії «За демократію – через право» (Венеціанської Комісії): Г.Сухоцька (Польща), Дж.Гамільтон (Ірландія) і П.Корню (Швейцарія), а також заступник Секретаря Венеціанської Комісії Т.Маркерт і представник цієї Комісії Д.Вишневська-Казалс.

Серед основних новацій цього законопроекту необхідно виділити те, що органи прокуратури запропоновано визнати системою органів судової влади, на яку додатково покладатиметься повноваження із захисту прав і свобод людини і громадянина, державних і суспільних інтересів. Прокуратурі запропоновано не тільки підтримувати державне обвинувачення в суді, але й здійснювати кримінальне переслідування у досудовому провадженні. На думку авторів проекту, прокуратура повинна отримати право наглядати за виконанням не лише вироків у кримінальних справах, але й

⁴⁹⁶ За участю експертів Венеціанської Комісії обговорено проблеми та перспективи реформування прокуратури України // http://www.gpu.gov.ua/control/uk/publish/article/info?art_id=84949&cat_id=55355

за виконанням всіх судових рішень. З метою забезпечення стабільності у діяльності прокуратури передбачено збільшення строку перебування на посаді Генерального прокурора та ускладнення процедури його дострокового звільнення. Пропонується, щоб генерального прокурора призначав Президент України за згодою Верховної Ради України. Строк повноважень Генерального прокурора повинен становити сім років. А дострокове звільнення з посади Генерального прокурора Президентом України стане можливим за згодою не менш як двох третин від конституційного складу Верховної Ради України.

На переконання експертів Центру політико-правових реформ, пропозиції про визнання прокуратури частиною судової влади та надання повноважень із захисту прав і свобод людини і громадянина, державних і суспільних інтересів є небезпечними для суспільства, оскільки адміністративному за змістом органу (прокуратурі) пропонується надати функції органів правосуддя.

Необґрунтованою є також пропозиція про поширення повноважень з нагляду за виконанням всіх судових рішень. Реалізація цього положення надасть прокуратурі всі повноваження на втручання в приватні відносини між учасниками цивільних відносин. Це може привести до зловживання зазначеними повноваженнями, коли вони будуть використовуватися на користь певних бізнесових кіл в «економічних» війнах.

На відміну від згаданих недоліків, проект містить положення, спрямоване на удосконалення статусу прокурора під час кримінального процесу. Такою слід розглядати пропозицію надати право прокуратурі не лише підтримувати державне обвинувачення, але й «здійснювати кримінальне переслідування під час досудового провадження». Подібна роль прокуратури у кримінальному провадженні притаманна для більшості європейських країн, коли прокурор не просто здійснює нагляд за законністю досудового розслідування, а безпосередньо здійснює процесуальне керівництво кожним досудовим розслідуванням. Це дозволяє прокурору ефективніше підтримувати державне обвинувачення вже в суді. Також зменшиться кількість випадків, коли прокурор змушений підтримувати державне обвинувачення в суді в «чужих» для нього спра-

вах. Зазначену роль прокурора розробники законопроекту запропонували назвати як «кримінальне переслідування», що відповідає існуючим зарубіжним прикладам. Водночас такий термін викликає багато заперечень в політиків та науковців, оскільки асоціюється з переслідуваннями осіб в сталінській тоталітарній системі.

А запропоноване ускладнення процедури звільнення Генерального прокурора має небезпеку ще більшої політизації цієї посади.

Питання про звільнення Генерального прокурора України С.Піскуна стало об'єктом уваги всієї країни протягом 2005-2006 років. Спочатку С.Піскун був поновлений на посаді Генерального прокурора на підставі рішення Печерського районного суду міста Києва в останні дні президентства Леоніда Кучми⁴⁹⁷. А вже 14 жовтня 2005 року Президент В.Ющенко звільнив його з посади, керуючись пунктом 11 статті 116 Конституції України⁴⁹⁸. Шевченківський районний суд міста Києва 18 листопада 2005 року задовольнив позовні вимоги С.Піскуна, скасувавши відповідний Указ Президента і поновивши його на посаді. При чому зазначена постанова суду, відповідно до вимог Кодексу адміністративного судочинства, мала бути виконана негайно. Після цього склалася ситуація, коли в країні було два Генеральних прокурора: один на підставі Указу Президента України (О.Медведько), інший на підставі судового рішення (С.Піскун).

Центр політико-правових реформ підготував і розповсюдив в засобах масової інформації свій коментар про справу щодо звільнення С. Піскуна з посади Генерального прокурора України⁴⁹⁹. У коментарі йшлося про таке:

«Президент України має конституційне повноваження звільняти Генерального прокурора України без будь-яких обмежень та винятків. Таке рішення глави держави не потребує зазначення підстав для звільнення та/або дотримання вимог трудового зако-

⁴⁹⁷ Указ Президента України «Про поновлення на посаді Генерального прокурора України С. Піскуна» від 10 грудня 2004 року, № 1464/2004.

⁴⁹⁸ Указ Президента України «Про звільнення С.Піскуна з посади Генерального прокурора України» від 14 жовтня 2005 року, №1441/2004.

⁴⁹⁹ Богаченко-Мишевский А. Останется только один // Юридическая практика. – 13 декабря 2005 г. - №50 (416); Тизах В. Право на звільнення Генпрокурора // Юридичний вісник. – 26 листопада-2 грудня 2005 р. - №47. – С. 15.

нодавства, оскільки носить дискреційний характер і належить до публічно-правової сфери. Пояснення:

Питання звільнення Генерального прокурора України з посади регулюється пунктом 11 частини першої статті 106, частиною першою статті 122 Конституції України, а також частинами першою-другою статті 2 Закону України «Про прокуратуру».

Перша частина статті 2 Закону України «Про прокуратуру» повторює відповідні конституційні положення: «Генеральний прокурор України призначається на посаду за згодою Верховної Ради України та звільняється з посади Президентом України. ... Верховна Рада України може висловити недовіру Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади».

Друга частина цієї статті визначає випадки, коли повноваження Генерального прокурора України припиняються обов'язково: *«Генеральний прокурор України звільняється з посади також у разі:*

- закінчення строку, на який його призначено;*
- неможливості виконувати свої повноваження за станом здоров'я;*
- порушення вимог щодо несумісності;*
- набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього;*
- припинення його громадянства;*
- подання заяви про звільнення з посади за власним бажанням».*

Наявність слова “також” означає, що частина друга статті 2 Закону України “Про прокуратуру” є самостійною нормою, яка подає перелік обов'язкових підстав для звільнення Генерального прокурора України і не обмежує дію частини першої статті 2 цього Закону.

Тобто, як Конституцією України, так і спеціальним Законом України «Про прокуратуру» повноваження Президента України звільняти Генерального прокурора України не обмежено – це повноваження є дискреційним (на вільний розсуд Президента). Законом додатково визначено лише випадки обов'язкового звільнення Генерального прокурора України з посади.

Це означає, що Президент України може звільнити Генераль-

ного прокурора України з будь-якої підстави (її може бути наведено у відповідному указі Президента України, а може й не бути наведено). Це відрізняє Генерального прокурора України у статусі, наприклад, від суддів, для звільнення яких наведено вичерпний перелік у статті 126 Конституції України, або від народних депутатів України, повноваження яких припиняються лише у випадках, встановлених статтею 81 Конституції України. Водночас, у частині звільнення це наближає Генерального прокурора України до членів уряду (див. статтю 115 Конституції України).

Відповідно до Рішення Конституційного Суду у справі щодо підвідомчості актів про призначення або звільнення посадових осіб №8-рп/2002 від 7 травня 2002 року «правове регулювання Конституцією України та спеціальними законами України статусу, зокрема, Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України та інших посадових осіб *не означає*, що на них *не можуть не поширюватися* положення інших законів щодо відносин, не врегульованих спеціальними законами. З огляду на викладене, немає юридичних підстав вважати, що окремі норми Кодексу законів про працю України *не можуть не застосовуватися* до осіб, яких згідно з Конституцією України, призначають на посади чи звільняють з посад Президент України або Верховна Рада України».

Відносини, пов'язані зі звільненням Генерального прокурора України, врегульовані Конституцією України та Законом України «Про прокуратуру», і Кодекс законів про працю України не може застосовуватись у цьому випадку.

Крім того, необхідно враховувати, що питання призначення на посаду Генерального прокурора (як посаду спеціальної державної служби) належить до сфери *публічного права*, яке є принципово відмінним від трудового законодавства як сфери *приватного права*. Отже, *публічний інтерес* (необхідність ефективної реалізації повноважень Генерального прокурора України) має переважати гарантії трудових (особистих) прав особи, що займає або займала дану посаду».

24 лютого 2006 року Апеляційний суд міста Києва, розглянувши апеляційну скаргу представника Президента України С.Головатого, скасував постанову Шевченківського районного

суду міста Києва і надіслав справу для повторного розгляду до суду першої інстанції. До кінця року справа не була предметом повторного розгляду суду, хоча С.Піскун заявляв пресі про своє бажання виграти справу у Верховному Суді України. Адже, на його думку, це рішення дозволить йому зайняти посаду Генерального прокурора у 2010 році, коли він складе повноваження народного депутата України⁵⁰⁰.

Задовго до появи згадуваного вище законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо статусу прокуратури у Верховній Раді України з'явився **проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру»**⁵⁰¹. Цей проект було прийнято за основу парламентом 4 березня 2004 року. Згідно з положеннями Регламенту Верховної Ради України, він перейшов на розгляд парламенту п'ятого скликання з реєстраційним номером 0953 від 25 травня 2006 року. Про недоліки цього закону вже йшлося раніше у нашому дослідженні розвитку публічного права в Україні в 2003-2004 роках. Але цей проект закону не розглядався у парламенті у 2006 році.

Колишній Генеральний прокурор С.Піскун, ставши народним депутатом у фракції Партії Регіонів, намагався надати «профільному парламентському комітету» право погоджувати кандидатури заступників Генерального прокурора України, прокурорів областей та висловлювати їм недовіру (**проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо здійснення парламентського контролю за діяльністю органів прокуратури)»**, реєстраційний № 2275 від 4 жовтня 2006 року). Ці новації щодо збільшення повноважень парламентського комітету відносно формування особового складу прокуратури мають небезпеку політизації керівництва органів прокуратури. Не зважаючи на такий принциповий недолік, цей законопроект було включено 2 листопада 2006 року до порядку денного парламенту. До розгляду в першому читанні цього проекту справа не дійшла.

⁵⁰⁰ Піскун планує стати Генпрокурором // <http://www.pravda.com.ua/news/2006/12/13/52271.htm>

⁵⁰¹ Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру», реєстраційний №3757 від 10 липня 2003 року (внесений народними депутатами України М.О.Потебеньком, Ю.А.Кармазіним) // http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=15579

Ще один проект Закону України мав техніко-юридичний характер і стосувався приведення положень закону про прокуратуру у відповідність до змінених положень Конституції України про функції органів прокуратури та порядок призначення і звільнення Генерального прокурора⁵⁰².

Від моменту прийняття Конституції в 1996 році відбуваються розмови про необхідність реформування органів прокуратури, в тому числі щодо доцільності подальшого проведення ними досудового слідства. Для вирішення цього питання народними депутатами пропонувалося прийняти різноманітні закони, що стосувалися б органів досудового слідства та слідчих. Верховна Рада четвертого скликання підтримувала **Закон України «Про статус слідчих»**⁵⁰³ п'ять разів (4 липня, 14 жовтня, 23 листопада 2005 року, 18 січня, 15 березня 2006 року). Президент України стільки ж разів повертав цей Закон до парламенту із своїми зауваженнями та пропозицією його відхилити. Тільки 5 жовтня 2006 року Верховна Рада п'ятого скликання відхилили цей Закон, який до цього отримав новий реєстраційний номер 0840 від 25 травня 2006 року. На недоліки згаданого Закону експерти Центру політико-правових реформ звертали увагу у попередній доповіді про розвиток публічного права в Україні в 2003-2004 роках.

В останні дні роботи парламенту в 2006 році (11 грудня) на його розгляд було внесено **проект Закону України «Про систему досудового слідства в Україні»**⁵⁰⁴. Цей законопроект має схожі із відхиленим законом про статус слідчих недоліки. Серед основних слід назвати те, що значна частина його положень (про перелік органів досудового слідства, процесуальний статус та повноважен-

⁵⁰² Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» (щодо узгодження з нормами Конституції України положення про Генерального прокурора)», внесений народним депутатом України С.Г.Мищенко (реєстраційний №2428 від 30 жовтня 2006 року) // http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=28470

⁵⁰³ Проект Закону України «Про статус слідчих», внесений народним депутатом України Ю.А.Кармазіним (реєстраційний №4125 від 28 серпня 2003 року) // http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=15775

⁵⁰⁴ Проект Закону України «Про систему досудового слідства в Україні», внесений народними депутатами України С.М.Гусаровим, В.С. Малишевим, С.В.Олійник (реєстраційний №2716 від 11 грудня 2006 року) // http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=28965

ня слідчих, їх керівників тощо) за своєю природою є предметом регулювання кримінально-процесуального законодавства і їх слід відобразити у Кримінально-процесуальному кодексі. А оскільки протягом 2006 року ведеться активна розробка нового проекту КПК, то існування таких положень в окремому законі викликає серйозні зауваження. Інша частина положень аналізованого проекту стосується соціального забезпечення співробітників органів досудового слідства.

Зважаючи на ідейну та змістовну спорідненість відхиленого закону про статус слідчих та законопроекту про систему досудового слідства, вбачається, що доля останнього є наперед визначеною. Він, швидше за все, буде відхилений. Питання про систему органів досудового слідства буде вирішене у новому Кримінальному процесуальному кодексі, а соціальний і матеріальний захист слідчих – регулюватися соціальним законодавством.

Потрібно відзначити, що автори законопроекту пропонують обмежити кількість органів досудового слідства і надалі визнавати такими лише: органи внутрішніх справ, Службу безпеки України, Військову службу правопорядку у Збройних Силах України. Серед органів досудового слідства відсутні слідчі органи прокуратури та податкова міліція. Відсутність останнього підрозділу може бути пояснена тим, що протягом 2005-2006 років йшли активні дискусії про доцільність ліквідації податкової міліції. У передвиборчій програмі кандидата в Президенти України Віктора Ющенка одним із конкретних заходів у реформуванні правоохоронних органів була ліквідація податкової міліції як репресивного органу, через який здійснюється тиск на підприємців. Цю ж ідею було повторено і в Програмі діяльності Кабінету Міністрів на чолі з Юлією Тимошенко “Назустріч людям”. Але ні Президент України, ні Уряд не виконали цієї передвиборної обіцянки та не зініціювали законопроекту, який би передбачав виведення з компетенції державної податкової служби повноважень щодо розслідування податкових злочинів. Подібний законопроект **«Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо реорганізації податкової міліції)»**⁵⁰⁵ вно-

⁵⁰⁵ Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо реорганізації податкової міліції)», внесений народним депутатом України М.А.Маркуш (реєстраційний №8210-1 від 7 грудня 2005 року) // <http://>

сився народними депутатами України, але навіть не розглядався у парламенті. Це може бути пояснено позицією тодішнього керівництва податкової служби (М.Катеринчука), який наголошував на помилковості такого рішення і ратував за збереження податкової міліції у складі податкових органів. Адже, за його словами, при новій владі податкова міліція перестала бути репресивним органом.

Одним із можливих кроків з реорганізації податкової міліції було би її підпорядкування Міністерству внутрішніх справ. Реформування Міністерства внутрішніх справ стало одним із важливих пунктів проекту Концептуальних засад реформування правоохоронних органів. В ньому передбачалося перетворити Міністерство внутрішніх справ у цивільне міністерство, яке реалізовуватиме державну політику у сфері правоохоронної діяльності, зокрема, охорони державного кордону, міжнаціональних відносин, міграції, релігійних питань. У перспективі до відома Міністерства пропонувалося віднести і сферу захисту населення від надзвичайних ситуацій. Але ці пропозиції залишаються донині лише нереалізованими ідеями.

Продовжуючи питання про структурні зміни в системі органів внутрішніх справ, необхідно зазначити, що програма діяльності Уряду на чолі з Ю.Тимошенко передбачила лише один захід у цій сфері – посилити *співпрацю у боротьбі із торгівлею людьми* та створити для цього у структурі МВС відповідний підрозділ. Цей захід з реорганізації структури міністерства впроваджено в життя.

Інші структурні зміни у системі органів внутрішніх справ були ініційовані Президентом України, який 19 липня 2005 року видав Указ “Про ліквідацію Державної автомобільної інспекції Міністерства внутрішніх справ України”⁵⁰⁶, яким ДАІ реорганізовано у державну службу безпеки дорожнього руху та патрульну службу Міністерства внутрішніх справ України. Рішення Президента України щодо ліквідації державної автомобільної інспекції було посліпним, як з огляду на відповідність законам України, які прямо

gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=26345

⁵⁰⁶ Указ Президента України “Про ліквідацію Державної автомобільної інспекції Міністерства внутрішніх справ України” від 19 липня 2005 року, №1109/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. - №29. – Ст. 1701.

передбачають існування цього департаменту в міліції, так і з точки зору його дієвості. Наслідком цього рішення стало те, що в період від прийняття такого рішення до створення нових служб збільшилася кількість дорожньо-транспортних пригод та погіршилася ситуація на дорогах.

Кабінет Міністрів України на чолі з В.Януковичем вперше в незалежній Україні запропонував в проекті Державного бюджету на 2007 рік створити фінансові передумови для реалізації положень Закону «Про міліцію» щодо *місцевої міліції* (стаття 139 проекту). Підрозділи органів внутрішніх справ (дорожньо-патрульна служба, патрульно-постова служба, служба дільничних інспекторів міліції, приймальники-розподільники), на базі яких створюється місцева міліція, мали утримуватися за рахунок місцевих бюджетів. Водночас представники Міністерства внутрішніх справ при обговоренні у вересні 2006 року питання функціонування місцевої міліції вкрай негативно відгукувалися про цю ініціативу. Дійсно, викликає багато зауважень запровадження цієї структури без проведення повноцінної адміністративної реформи та створення належних фінансових передумов для виконання функцій місцевого самоврядування.

Під час розгляду проекту Державного бюджету на 2007 рік це положення було з нього вилучене.

Невирішеним залишилося питання про доцільність подальшого існування у складі міністерства *внутрішніх військ*. Ці війська залишаються у нас з часів Радянського Союзу. В парламенті з'являлися різні пропозиції щодо реформування органів внутрішніх справ. Одним із варіантів є їх реорганізація у *Національну гвардію* з особливим статусом⁵⁰⁷. Логіка такої пропозиції є очевидною, адже Міністерство внутрішніх справ не повинно мати військові воєнізовані формування.

Протягом 2005-2006 років Міністерство внутрішніх справ очолювалося Ю.Луценком, завдяки чому *діяльність міністерства стала прозорою і відкритою* для громадськості. Саме з цією метою при міністрі була створена і активно діяла Громадська рада з питань забезпечення прав людини. Важливими в питанні конт-

⁵⁰⁷ Проект Закону України «Про Національну гвардію України», внесений народним депутатом України Є.О.Грином (реєстраційний №2484 від 6 листопада 2006 року) // http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=28568

ролю суспільства з діяльністю міліції стали рішення Громадської ради про створення громадських рад при керівниках управлінь МВС в областях та містах Києві і Севастополі та про мобільні групи з інспектування відділів внутрішніх справ та ізоляторів тимчасового утримання.

Значна частина керівників управлінь МВС в областях та містах Києві і Севастополі спочатку вирішила формально підійти до формування громадських рад і максимально обмежувала присутність громадськості на місцях. Громадська рада при міністрі швидко зреагувала на такі дії і добила значного представництва громадськості в місцевих громадських радах при територіальних управліннях МВС.

За короткий період існування Громадської ради при міністрі вона довела свою ефективність і значення у процесі здійснення громадського контролю за органами внутрішніх справ.

Огляд системи правоохоронних органів був би неповним без оцінки реформування Служби безпеки України. Названий процес на цьому етапі мав завданням створення спецслужби, яка опікуватиметься внутрішньодержавною контррозвідкою та буде відповідальною за внутрішню безпеку країни. Для досягнення цієї мети було заплановано проведення кількох заходів:

1) позбавлення Служби безпеки функцій зовнішньої розвідки. Для цього колишній Президент Л.Кучма створив Службу зовнішньої розвідки України⁵⁰⁸. А за ініціативою Президента В.Ющенка прийнято відповідний статусний закон⁵⁰⁹;

2) передача повноважень зі здійснення військової контррозвідки до Головного управління військової розвідки Міністерства оборони України. Але прийнятий Закон “Про загальну структуру та чисельність Служби безпеки України”⁵¹⁰ зберіг у структурі СБУ органи військової контррозвідки;

⁵⁰⁸ Указ Президента України «Про Службу зовнішньої розвідки України» від 14 жовтня 2004 року, №1239/2004 // Офіційний вісник України. – 2004. - №41. – Ст. 2705.

⁵⁰⁹ Закон України «Про Службу зовнішньої розвідки України» від 1 грудня 2005 року, №3160-IV// Відомості Верховної Ради України. – 2006. - №8. – Ст. 94.

⁵¹⁰ Закон України «Про загальну структуру та чисельність Служби безпеки України» від 20 жовтня 2005 року, №3014-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. - №4. – Ст. 53.

3) звільнення Служби безпеки від функцій досудового слідства, що є прямою вимогою Ради Європи (Рекомендація 1402 (1999) Комітету Міністрів Ради Європи «Контроль над внутрішніми службами безпеки у країнах-членах Ради Європи» від 26 квітня 1999 року).

Функції військової контррозвідки та досудового слідства й надалі залишаються у Службі безпеки, оскільки положення згаданого Закону закріплюють правову основу діяльності відповідних підрозділів (із військової контррозвідки та досудового слідства) у структурі Служби безпеки України.

Наприкінці 2006 року почало активно дискутуватися питання реформування Служби безпеки. Президент України визначив *заходи щодо реформування СБУ*⁵¹¹. Так, було створено Комісію з розроблення проєктів Концепції реформування Служби безпеки України та Комплексної цільової програми реформування Служби безпеки України, визначено персональний склад цієї Комісії. Представники Комісії отримали таке завдання:

1) протягом двох тижнів підготувати структуру проєктів Концепції реформування Служби безпеки України та Комплексної цільової програми реформування Служби безпеки України;

2) протягом двох місяців - проєкт Концепції реформування Служби безпеки України;

3) протягом трьох місяців – проєкт Комплексної цільової програми реформування Служби безпеки України.

Підготовка концепції реформування СБУ має важливе значення для суспільства і держави, але, на нашу думку, вона має підготовлюватися з огляду на реформування всієї системи правоохоронних органів. Адже незрозумілими залишиться велика кількість питань: у якій формі здійснюватиметься оперативно-розшукова діяльність Служби безпеки, способи участі Служби безпеки у кримінальному процесі. Відповіді на ці запитання неможливо отримати без цілісного бачення змін у сфері кримінальної юстиції, в тому числі змін у системі всіх правоохоронних органів.

Схожа методолічна хиба прослідковується також при реформу-

⁵¹¹ Розпорядження Президента України «Про заходи щодо реформування Служби безпеки України» від 12 грудня 2006 року №396/2006-рп // <http://www.president.gov.ua/documents/5386.html>

ванні органів прикордонної служби. Керівництво Державної прикордонної служби України, не чекаючи прийняття загальної Концепції реформування правоохоронних органів, розпочало працювати власну Концепцію реформи прикордонного відомства до 2015 року. Ця Концепція схвалена Указом Президента України⁵¹². Положення Концепції, серед іншого, передбачають:

- перехід на контрактну форму військової служби до 2010 року;

- заміну 16 % військового складу прикордонної служби особами, які не є військовослужбовцями;

- створення самодостатнього правоохоронного органу.

Останнє із зазначених положень важко співвіднести із існуючими пропозиціями підпорядкувати прикордонну службу Міністерству внутрішніх справ (що існує у багатьох європейських країнах).

Не заперечуючи можливості створення планів розвитку окремих правоохоронних органів, було б правильно, щоб ці плани ґрунтувалися на Концепції реформування правоохоронних органів у разі її офіційного схвалення.

3.6.2. ЗМІНИ В СТРУКТУРІ ДВС, ПЕНІТЕНЦІАРНА СИСТЕМА

Зміни у системі органів державної виконавчої служби розпочалися у квітні 2005 року. У зв'язку з залежністю державних виконавців від місцевої влади та неефективністю існуючої системи було утворено самостійний орган виконавчої влади – Департамент Державної виконавчої служби⁵¹³. Наступним суттєвим кроком у реформуванні державної виконавчої служби стало прийняття Закону України “Про внесення змін до законів України “Про державну виконавчу службу” та до Закону України “Про виконавче провадження” від 23 червня 2005 року №2716⁵¹⁴, згідно з яким у системі

⁵¹² Указ Президента України «Про Концепцію розвитку Державної прикордонної служби на період до 2015 року» від 19 червня 2006 року №546/2006 // Офіційний вісник України. – 2006. - №25. – Ст. 1807.

⁵¹³ Постанова Кабінету Міністрів України “Про утворення урядового органу державного управління у складі Міністерства юстиції» від 23 квітня 2005 року №320. Офіційний вісник України, 2005 р., №17, ст. 907.

⁵¹⁴ Закон України “Про внесення змін до законів України “Про державну виконавчу службу” та до Закону України “Про виконавче провадження”, від 23 червня 2005

органів Державної виконавчої служби було встановлено чітку схему ієрархічної підпорядкованості та усунуто подвійне підпорядкування регіональних та територіальних органів Державної виконавчої служби одночасно Департаменту державної виконавчої служби та територіальним управлінням юстиції. Внаслідок цих змін Державна виконавча служба стала незалежною від управління юстиції, з підпорядкуванням по вертикалі. При цьому зберігалася підконтрольність Міністерству юстиції⁵¹⁵.

Слід відмітити, що такі зміни загалом були позитивними, оскільки вони сприяли підвищенню ефективності діяльності Департаменту державної виконавчої служби шляхом зменшення втручання місцевої влади у діяльність державних виконавців.

Однак, Кабінет Міністрів України вирішив скасувати вказані зміни і повернути все у становище, яке існувало до їх внесення. На думку міністра юстиції О.Лавриновича, діючи з 2005 року зміни не дали змоги ефективно контролювати діяльність органів виконавчої служби, на які покладено функції щодо примусового виконання судових рішень⁵¹⁶. З метою посилення контролю за діяльністю органів державної виконавчої служби уряд розробив і 16 листопада 2006 року вніс до парламенту законопроект про внесення змін до Законів України “Про державну виконавчу службу” та “Про виконавче провадження”⁵¹⁷. Цей закон було прийнято наприкінці 2006 року⁵¹⁸. Запроваджені законом зміни стосуються системи органів виконавчої служби. Відтак, якщо до прийняття закону цю систему склали Департамент Державної виконавчої служби та його територіальні органи, то тепер органами стали Департамент державної виконавчої служби Міністерства

року №2716. Урядовий кур’єр від 22.07.2005 - №134.

⁵¹⁵ Гончар І. Ностальгія за підконтрольною ГИС. Юридическая практика, 2006, №49 (467). <http://www.yurpraktika.com/article.php?id=10006853>

⁵¹⁶ Государственной исполнительной службе снова предстоит реформа. ЛІГА Бізнес Інформ <http://news.liga.net/news/N0643524.html>

⁵¹⁷ Проект Закону про внесення змін до Законів України “Про державну виконавчу службу” та “Про виконавче провадження” http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=28708

⁵¹⁸ Закон України “Про внесення змін до законів України “Про державну виконавчу службу” та “Про виконавче провадження” щодо реформування органів державної виконавчої служби” від 22 грудня 2006 року.

юстиції України та відділи Державної виконавчої служби відповідних обласних, районних, міських управлінь юстиції⁵¹⁹.

Крім того, законом встановлено, що контроль за діяльністю державних виконавців здійснює Міністерство юстиції України через Департамент державної виконавчої служби Міністерства юстиції України, а Головне управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, управління юстиції в областях, містах Києві та Севастополі — через відповідні відділи державної виконавчої служби. Очолюють Державну виконавчу службу заступники начальників територіальних управлінь юстиції.

16 листопада 2006 року на урядовому засіданні було прийнято постанову Кабінету Міністрів “Про ліквідацію Департаменту державної виконавчої служби” №1622⁵²⁰.

Відповідно до постанови Кабінет Міністрів доручив Міністерству юстиції провести низку заходів, спрямованих на ліквідацію Департаменту Державної виконавчої служби та забезпечити правонаступництво цього органу. Ця постанова набрала чинності з прийняттям Верховною Радою Закону про внесення змін до Законів України “Про державну виконавчу службу” та “Про виконавче провадження”.

Однак, аналізуючи новий закон не важко помітити, що його прийняття стало кроком назад, оскільки його положення передбачають таку систему підпорядкування, яка підвищить залежність виконавців від місцевої влади.

Незважаючи на такі можливі негативні наслідки, цей законопроект вже був прийнятий Верховною Радою у першому читанні 30 листопада 2006 року⁵²¹.

У зв'язку з утворенням у 1998 році спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань виконання покарань зі спеціальним статусом - Державного департаменту України

⁵¹⁹ Пояснювальна записка до проекту Закону про внесення змін до Законів України “Про державну виконавчу службу” та “Про виконавче провадження” http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=28708

⁵²⁰ Постанова Кабінету Міністрів України “Про ліквідацію Департаменту державної виконавчої служби”, від 16.11.2006р. №1622. Урядовий кур'єр від 29.11.2006 - №225.

⁵²¹ Проект Постанови про прийняття за основу проекту Закону України про внесення змін до законів України “Про державну виконавчу службу” та “Про виконавче провадження” від 30.11.2006р. №26/65П http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=28836

з питань виконання покарань, виведенням його із підпорядкування Міністерства внутрішніх справ України⁵²² та у зв'язку з необхідністю подальшого створення нормативної бази для реалізації покладених на нього завдань, розроблено та 23 червня 2005 року прийнято Закон України “Про Державну кримінально-виконавчу службу України” №2713-15⁵²³.

Законом визначено, що основним завданням Державної кримінально-виконавчої служби є реалізація єдиної державної політики у сфері виконання кримінальних покарань. Встановлено правові основи і принципи діяльності, структуру, повноваження і підпорядкованість Державної кримінально-виконавчої служби України, механізм її взаємодії з органами державної влади та органами місцевого самоврядування, основи міжнародного співробітництва у сфері виконання кримінальних покарань, а також правовий статус та соціальний захист персоналу, вимоги до персоналу та його відповідальність⁵²⁴.

Таким чином на рівні закону було закріплено статус Державної кримінально-виконавчої служби України, її завдання, правові основи організації та діяльності.

3. 7. РІШЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ ПРОТИ УКРАЇНИ ТА ЇХ ВИКОНАННЯ

Аналіз та систематизація рішень Суду

Європейський суд з прав людини є однією з основних міжнародних правозахисних інституцій загальноєвропейської системи захисту прав людини.

Вплив рішень цього Суду має позитивне значення для формування національних стандартів та нормативів захисту прав людини.

⁵²² Указ Президента України “Про внесення змін до Положення про Державний департамент України з питань виконання покарань” №248/99 від 12 березня 1999 року. Офіційний вісник України від 02.04.1999 - 1999 р., №11, стор. 13.

⁵²³ Закон України “Про Державну кримінально-виконавчу службу України” від 23.06.2005р. №2713-15. Урядовий кур’єр від 20.07.2005 - №132.

⁵²⁴ Пояснювальна записка до проекту Закону “Про Державну кримінально-виконавчу службу України” http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=16266

Протягом 2005 року до Національного бюро з Європейського суду з прав людини на комунікацію з Урядом України надійшло 269 справ, що стосувались таких питань: заборона катувань або нелюдського чи такого, що принижує гідність, поводження чи покарання; права на свободу та особисту недоторканість; права на справедливий судовий розгляд; права на мирне володіння майном.

За даними Європейського Суду з прав людини у 2005 році зі 156 справ стосовно невиконання судових рішень 100 справ були проти України. Загалом за цей період Суд виніс 120 рішень по суті у справах за зверненнями про порушення Україною прав, гарантованих Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод. При цьому в 119 справах проти України було визнано принаймні одне порушення.

Таким чином, у 2005 році Україна стала другою державою серед 46 держав-членів Ради Європи за кількістю рішень проти неї, що становить майже 11% від загальної кількості рішень.

За результатами зауважень, підготовлених Національним бюро, у 2005 році 15 справ викреслені з реєстру справ Суду на підставі пункту 1 статті 37 Конвенції з огляду на те, що заявники відмовились підтримувати свої вимоги. Також, 10 справ було визнано неприйнятними до розгляду.

За 10 місяців 2006 року з Європейського суду з прав людини до Секретаріату Урядового уповноваженого надійшло 153 справи на комунікацію з Урядом України. У відповідь, до Європейського суду з прав людини направлено 214 зауважень та 137 сатисфакцій.

На сьогоднішній день на розгляді в Європейському суді з прав людини перебуває понад чотири сотні скарг з України. Станом на початок листопада 2006 року за результатами розгляду Європейським судом з прав людини справ проти України було ухвалено близько 80 рішень.

Така велика кількість скарг, поданих проти України, спричиняє невисоку продуктивність прийняття рішень щодо українських справ (0,98% від кількості зареєстрованих заяв), оскільки Суд, до якого звертаються суб'єкти з усієї Європи, є надзвичайно перевантаженим.

З рішень, ухвалених протягом 2005-2006 років, заслуговують на увагу ряд справ, у яких було визнано порушеними ряд статей Конвенції та протоколів до неї:

- Стаття 2 (справи стосовно права на життя): нездатність держави захистити життя журналіста, а також ефективно розслідувати справу (Гонгадзе проти України, №34056/02); порушення незалежного, безстороннього та ефективного розслідування смерті (Шевченко проти України, №32478\02);

- Стаття 3 (справи стосовно особистості недоторканності і цілісності особи): погане ставлення до ув'язнених (Афанасьєв проти України, №38772/02); відсутність належного медичного лікування і допомоги утримуваним під вартою (Коваль проти України, №65550/01); умови утримання під вартою, примушення до харчування ув'язненого, який оголосив голодування і адекватність наданої медичної допомоги (Невмержицький проти України, №54825/00);

- Стаття 5 (справи стосовно права на особисту свободу і безпеку): роль прокурора у санкціонуванні наказів про ув'язнення (Салов проти України, №65518/01); відсутність права вимагати звільнення від примусового тримання у психіатричному закладі (Горшков проти України, №67531/01);

- Стаття 8 (справи стосовно права на повагу до особистого і сімейного життя, житла і кореспонденції): адекватність заходів, вжитих для повернення квартири особам, що мають на неї право, після незаконного зайняття квартири у їх відсутності третіми особами (Новоселецький проти України, №47148/99);

- Стаття 10 (справи стосовно свободи слова): постановлення рішення про сплату газетою моральної шкоди за публікацію рішень, що принижують честь політиків (Українська медіа-група проти України, №72713/01); засудження за поширення недостовірної інформації про кандидата на посаду Президента під час виборчої кампанії (Салов проти України, №65518/01);

- Стаття 13 (справи стосовно відсутності ефективного засобу захисту): відсутність у ефективного засобу правового захисту на національному рівні в світлі статті 3 (Коваль проти України, №65550/01; Мельник проти України, №72286/01);

- Стаття 1 Протоколу № 1 (справи стосовно права власності):

відмова у наданні законних пільг внаслідок застосування законодавства зворотньої дії (Кечко проти України, №63134/00);

- Стаття 2 Протоколу № 4 (справи стосовно свободи пересування): тривала заборона на залишення місця проживання без попереднього дозволу для особи, що перебуває під кримінальним розслідуванням (Антоненков проти України, №14183/02);

- Стаття 2 Протоколу № 7 (справи стосовно права на апеляцію в кримінальних справах): відсутність права оскаржити накладення адміністративних санкцій за неповагу до суду (Гурепка проти України, №61406/00).

Узагальнений аналіз рішень Європейського суду з прав людини проти України показує, що найбільш частими порушеннями з боку нашої держави є порушення права на доступ до суду, справедливий суд та ефективний судовий розгляд, порушення розумного строку розгляду справи (ст. 6 Конвенції) і порушення права на мирне володіння своїм майном та захист власності (ст.1 Протоколу № 1). 73% рішень у справах проти України ухвалені щодо невиконання або несвоєчасного виконання рішень національних судів. Така велика кількість справ-“клонів” спричинена, насамперед, перепонами правового характеру, зокрема мораторій на застосування примусової реалізації майна підприємств, у статутних фондах яких частка держави становить не менш як 25 відсотків, мораторій на задоволення вимог кредиторів, запроваджений нормами Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» тощо⁵²⁵.

За даними, підготовленими Міжрегіональною Консультаційною Групою SeLeV-Consulting, якою було проаналізовано 53 рішення, винесені проти України у 2006 році Європейським судом з прав людини, у більшості випадках присуджено компенсацію моральної шкоди, спричиненої порушенням їх прав і свобод⁵²⁶.

Закон про виконання рішень Європейського суду

23 лютого 2006 року Верховною Радою України було схвалено

⁵²⁵ Ковальська Л. Український суд очима європейського. Дзеркало тижня, №43 (622), 11-17 листопада 2006 року. <http://www.zn.kiev.ua/ie/show/622/55057/>

⁵²⁶ Обзор решений Европейского Суда по правам человека против Украины, вынесенных в 2006 году http://www.mkg-selev.kiev.ua/files/materials/created/m_36_ros.html

Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» №3477-IV. Цей закон регулює відносини, що виникають з обов'язку держави виконати рішення Європейського суду з прав людини у справах проти України; спрямований на усунення причин порушення Україною Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та протоколів до неї, впровадження в українське судочинство європейських стандартів прав людини, а також направлений на створення передумов для зменшення числа скарг до Європейського суду з прав людини проти України.

Відповідно до ст. 1 Закону під виконанням рішення розуміється виплата відшкодування та вжиття додаткових заходів індивідуального характеру, а також вжиття заходів загального характеру.

Законом встановлено порядок доступу до рішень; порядок їх виконання і виплати відшкодувань; передбачено додаткові заходи індивідуального характеру та заходи загального характеру, спрямовані на виконання рішень; встановлено відповідальність за невиконання або неналежне виконання рішення; врегульовано застосування в Україні Конвенції та практики Європейського суду з прав людини. Також передбачається можливість перегляду справ у порядку касаційного провадження у тих випадках, коли Європейський суд встановлює порушення прав людини. Хоча практики перегляду судових рішень у порядку касаційного провадження на підставі рішення Суду в Україні поки ще не виявлено, проте вона може з'явитися вже найближчим часом, оскільки Європейський суд дедалі частіше виносить рішення не на користь України.

На виконання положень Закону 31 травня 2006 року Кабінетом Міністрів України було прийнято постанову №784 «Про заходи щодо реалізації Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини».

Закон «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» та прийнята на його виконання постанова Кабінету Міністрів отримали позитивну оцінку в Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи. Зокрема, схвальний відгук отримали положення, що передбачають узгодження підходів

щодо належного виконання рішень Європейського суду з прав людини під наглядом урядового Уповноваженого України при Суді.

Усунення причин програшу Україною справ

Кількість справ, винесених Європейським Судом проти України, зростає з кожним роком. З одного боку, це можна було б розцінити як зростання довіри до найвищого судового органу в Європі, покликаного контролювати дотримання прав людини. Втім, представники української влади визнають: маса скарг, що надходять у Страсбург – це наслідок проблем всередині судової системи України⁵²⁷. Негайного вирішення потребує проблема надмірної тривалості досудового слідства, судового розгляду або виконання рішень українських судів на законодавчому рівні.

Щорічне поповнення винесених проти України рішень призводить до збільшення кількості виплат з державного бюджету, спрямованих на виконання рішення Європейського суду з прав людини. Так, за даними Міністерства фінансів протягом 2005 року з державного бюджету за рішеннями Європейського суду з прав людини фактично було сплачено 3 мільйони 200 тисяч 400 гривень. 2006 року на забезпечення виконання рішень Європейського суду передбачено загальнодержавні видатки у розмірі 20 мільйонів гривень⁵²⁸.

На превеликий жаль, Україна ввійшла в число п'яти країн, що зазнали критики з боку Парламентської Асамблеї Ради Європи за неприйнятність затримки з виконанням вироків Європейського суду з прав людини. У відповідній резолюції №1516 (2006) «Виконання рішень Європейського суду з прав людини» від 2 жовтня 2006 року вказується на низку системних проблем в Україні, які погіршуються серйозними порушеннями незалежності суду. ПАРЕ закликає владу України зробити важливим політичним пріоритетом та вирішити найбільш значимі питання виконання рішень Європейського Суду з прав людини. ПАРЕ також проінформувала про свій намір позбавити парламентську делегацію України права

⁵²⁷ <http://www.helsinki.org.ua/index.php?id=1160726118>

⁵²⁸ Ковальська Л. Український суд очима європейського. Дзеркало тижня, №43 (622), 11-17 листопада 2006 року. <http://www.zn.kiev.ua/ie/show/622/55057/>

бути присутньою в Асамблеї у разі невжиття відповідних заходів упродовж шести місяців.

Немає сумнівів, що таке становище завдає значної шкоди іміджу України, а також робить наявним факт існування певних системних порушень, які необхідно вирішувати.

На виконання рекомендацій, що містяться у Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи, групою народних депутатів 31 жовтня 2006 року до парламенту було внесено проект постанови Верховної Ради України №2438 “Про виконання рішень Європейського суду з прав людини”, що мав на меті виправити виявлені порушення Конвенції та запобігти новим чи схожим порушенням.

Проектом постанови “Про виконання рішень Європейського суду з прав людини” визначалася низка основних проблем законодавчого характеру (зокрема, відсутність можливості оскарження в судовому порядку рішень судів у справах про адміністративні правопорушення; відсутність судового контролю за застосуванням примусового годування особи, що тримається під вартою; відсутність права особи ініціювати перегляд рішення про застосування до нього примусових заходів медичного характеру), а також проблем, пов’язаних із судовою та адміністративною практикою.

Для подолання зазначених проблем встановлювались необхідні заходи, які парламент доручав або рекомендував вжити різним органам влади з метою усунення системних проблем, що спричиняють порушення, та передбачалося запровадження постійного парламентського контролю за виконанням рішень Суду.

Згідно з положеннями постанови Кабінету Міністрів України доручалося:

вжити заходи для погашення заборгованості перед працівниками державних підприємств;

прискорити розроблення проекту закону про захист права особи на досудове провадження, судовий розгляд та виконання рішення суду протягом розумного строку;

надати інформацію про виконання комплексу заходів, передбачених Національним планом із забезпечення належного виконання рішень судів, затвердженого Указом президента України від 27 червня 2006 року №587/2006;

розробити та внести зміни до Кримінально-процесуального кодексу України, які б прямо передбачали право особи на оскарження за винятковими обставинами з мотивів визнання судового рішення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, таким, що порушує міжнародні зобов'язання України;

вжити загальні заходи щодо вдосконалення юридичної освіти, а також поширення державною мовою інформації про Конвенцію та практику Європейського Суду.

Проектом постанови Верховному Суду України було рекомендовано здійснювати щорічне узагальнення практики судів усіх рівнів щодо застосування Конвенції та практики Суду, а за результатами такого узагальнення надавати пропозиції щодо приведення законодавства України до вимог Конвенції тощо.

У рекомендаціях Генеральній прокуратурі України особливо наголошувалося на необхідності ефективного розслідування заяв про катування, нелюдське або таке, що принижує гідність, поводження чи покарання - при цьому, таке розслідування повинно мати наслідком встановлення винних осіб та притягнення їх до відповідальності.

Проектом передбачалося доручити Комітету Верховної Ради України з питань правосуддя під час розгляду питання про обрання суддів безстроково перевіряти знання кандидатами Конвенції та практики Суду, а також брати до уваги наявність та зміст рішень Суду щодо справ, які вони розглядали як судді України.

Апарату Верховної Ради України було доручено підготувати пропозиції щодо організації перевірки проектів законів і постанов на відповідність Конвенції.

Пропонувалося також запровадити механізм постійного парламентського контролю за виконанням рішень Суду шляхом проведення спеціальних засідань комітетів Верховної Ради України та щорічних парламентських слухань з цього питання.

Проект постанови Верховної Ради "Про виконання рішень Європейського суду з прав людини" розглядався у парламенті 27 листопада 2006 року. З приводу проекту висловлювалися різні думки. Зокрема, у своїх виступах автори С.Головатий та В.Шибко наголошували на доцільності його прийняття, оскільки це дозволить по-

силити в Україні гарантії захисту прав людини і основоположних свобод. Цю думку підтримали також народні депутати М.Яковина та М.Томенко. Однак, проект постанови Верховної Ради не прийняли, за нього проголосували лише 192 народні депутати. Можливо, неприйняття проекту було спричинено позицією Міністерства юстиції, яке його не підтримало. У виступі Міністр юстиції О.Лавринюк зазначив, що не бачить необхідності приймати зазначену постанову, оскільки питання, яких вона стосується, вже врегульовані Законом про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини та прийнятою на його виконання постановою Кабінету Міністрів. Всі решта питань, про які йдеться мова у проекті постанови (зокрема, стосовно Верховного Суду та Генеральної прокуратури), повністю врегульовані у процесуальних кодексах та у відповідних законах. Таким чином, міністр зробив висновок, що оскільки відповідне законодавство вже існує, то на сьогодні безперечно необхідним є встановити парламентський контроль за його виконанням.

Протягом 2006 року Міністерством юстиції було здійснено низку заходів, що мали на меті забезпечення проведення експертизи законодавства на відповідність Конвенції, протоколів до неї та практиці Європейського суду з прав людини. Так, 15 серпня було видано Наказ №67/5 “Про здійснення експертизи проектів законів та проектів інших нормативно-правових актів на їх відповідність Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод”, на виконання якого Урядовим уповноваженим у справах Європейського суду з прав людини того ж дня було затверджено Методичні рекомендації щодо здійснення експертизи нормативно-правових актів (їх проектів) на відповідність Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод; Міністерством також було видано Наказ №68/5 “Про здійснення експертизи нормативно-правових актів, на які поширюється вимога державної реєстрації, на відповідність Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод”.

Проблемам українського законодавства та судової практики з огляду на тлумачення Європейським Судом з прав людини положень статті 6 Конвенції було присвячено семінар-презентацію, що відбувся 29 вересня 2005 року у приміщенні Київського регіо-

нального центру Академії правових наук України. Організаторами семінару виступили: Центр політико-правових реформ, Міністерство юстиції України, Академія суддів України та Академія правових наук України.

На семінарі відбулася презентація курсу лекцій Центру політико-правових реформ, у якому розглядалися існуючі недоліки законодавства, виходячи з рішень Європейського Суду проти України.

До участі у семінарі було запрошено представників Верховної Ради, Вищого адміністративного суду, Міністерства юстиції, наукових установ та громадських організацій. Зокрема, було заслухано доповіді заступника Міністра юстиції України В.Лутковської, Голови Національної комісії із зміцнення демократії та утвердження верховенства права С.Головатого, Ректора Академії суддів України І.Войтюк, судді Вищого адміністративного суду України М.Смоковича, Віце-президента Спілки адвокатів України, члена Вищої ради юстиції О.Жуковський, Головного редактора журналу “Практика Європейського суду з прав людини. Рішення. Коментарі” Ю.Зайцева, Директора Бюро інформації Ради Європи в Україні О.Павліченко та інших. Доповідачі висловили своє бачення проблем, що висвітлені в курсі лекцій, та звернули увагу на недоліки представленого курсу і можливі напрямки покращення якості матеріалу.

За результатами семінару Центр політико-правових реформ доопрацював та видав курс окремою книгою наприкінці 2005 року.

3.8. ПОДІЇ (ОСНОВНІ ЗАХОДИ, ДИСКУСІЇ)

- Парламентські слухання з питань здійснення судово-правової реформи в Україні;
- Видання 3-х звітів комісії “Блакитної стрічки” ;
- VII З’їзд суддів України;
- Створення Національної комісії із зміцнення демократії та утвердження верховенства права та її діяльність;
- Парламентські вибори 2006 року;
- Затвердження Концепції удосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів;

- Науково-практична конференція “Вдосконалення судоустрою та господарського судочинства: проблеми і перспективи”;
- Прийняття Кодексу адміністративного судочинства;
- Створення Вищого адміністративного суду;
- Створення місцевих (окружних) та апеляційних адміністративних судів;
- Створення у Верховному суді Судової палати в адміністративних справах;
- Набрання чинності Цивільним процесуальним кодексом;
- Круглий стіл “Концептуальні положення нового Кримінально-процесуального кодексу України”;
- Вирішення проблеми розмежування компетенцій судів. Прийняття Закону “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України” (щодо розмежування переліку справ, підвідомчих господарським судам та загальним судам);
- Запровадження технічної фіксації судового процесу;
- Розробка і схвалення Концепції державної політики у сфері кримінальної юстиції;
- Створення Департаменту Державної виконавчої служби та його ліквідація;
- Прийняття Закону “Про державну кримінально-виконавчу службу України”;
- Прийняття Закону “Про виконання рішень Європейського Суду з прав людини”;
- Критика ПАРЕ затримки виконання рішень Європейського Суду з прав людини;
- Презентація аналітичної доповіді “100 днів нової влади: погляд недержавних аналітичних центрів” консорціуму недержавних аналітичних центрів у складі Інституту економічних досліджень та політичних консультацій, Інституту конкурентного суспільства, Міжнародного центру перспективних досліджень, Фонду “Європа – XXI”, Центру політико-правових реформ, Центру ринкових реформ та Центру Разумкова;

- Прийняття Закону України “Про доступ до судових рішень”;
- Відкриття Єдиного державного реєстру судових рішень України;
- Семінар-презентація курсу лекцій про вимоги статті 6 Конвенції про захист прав людини та основних свобод до процедури здійснення судочинства;
- Семінар з нагоди запровадження адміністративного судочинства та першого досвіду застосування Кодексу адміністративного судочинства України;
- Громадське обговорення “Рік діяльності нової влади: погляд недержавних аналітичних центрів” консорціуму недержавних аналітичних центрів у складі Центру економічних та політичних досліджень імені О.Разумкова, Інституту економічних досліджень та політичних консультацій, Центру політико-правових реформ, Міжнародного громадського об’єднання “Блейзер Фундація”;
- Громадське обговорення “100 днів коаліційного Уряду: погляд неурядових аналітичних центрів” консорціуму недержавних аналітичних центрів у складі Центру політико-правових реформ, Інституту економічних досліджень та політичних консультацій, Центру Разумкова.

3.9. ВИДАННЯ (ПУБЛІКАЦІЇ)

- Адміністративна юстиція. Адміністративне судочинство: Навчальний посібник / За заг. ред. Т.О. Коломoeць, Г.Ю.Гулевської. - К.: "Істина", 2007. - 152 с.
- Амджадін Л., Гончарук О., Павличенко П. Розбудова системи адміністративного судочинства в Україні: проблеми та потреби розвитку (за даними соціологічного дослідження) / За наук. ред. Ю.Привалова, Ю.Саєнка. – К.: Прецедент, 2006. – 262 с.
- Амджадін Л. Судова система та суди в Україні в оцінках громадськості (комплексне соціологічне дослідження) / Л.Амджадін, О.Гончарук, О.Кравченко; Центр соц. експертиз Ін-ту соціології НАН України; За наук. ред.

- Ю.Привалова, Ю.Саєнка. - К.: Видавництво "Прецедент", 2005. - 234 с.
- Бояров В.І., Варфоломеєва Т.В., Вернидубов І.В., Гончаренко В.Г, Гончаренко С.В. Кримінально-процесуальний кодекс України: Науково-практ. коментар: Станом на 1 травня 2006 р. / Верховний Суд України / В.Т.Маляренко (заг. ред.), В.Г.Гончаренко (заг.ред.) — 3. вид., перероб. і доп. — К. : Юристконсульт, 2006. — 889 с.
 - Вимоги статті 6 Конвенції про захист прав людини та основних свобод до процедури здійснення судочинства / Банчук О.А., Куйбіда Р.О. - К.: «ІКЦ «Леста», 2005.-116 с.
 - Вирозумська А. Процедури судового захисту в праві ЄС: Навч. посіб. Кн. 23. - К.: ІМВ КНУ імені Тараса Шевченка, 2005. - 145 с. - (Право ЄС)
 - Господарське судочинство в Україні: Судова практика. Застосування процесуальних норм / Верховний Суд України / І.Б. Шицький (відп.ред.), В.П.Барбара (упоряд.). — К. : ВД "Ін Юре", 2005. — 472 с.
 - Господарське судочинство в Україні: Судова практика: застосування процесуальних норм / Відп. ред. І.Б.Шицький. - К.: Ін Юре, 2005. - 472 с.
 - Європейський суд з прав людини: Організація, діяльність, процес / В.В. Лутковська (відп.ред.). К. : Праксіс, 2005. — 166 с.
 - Зекан Я.П. Коментар Цивільного процесуального кодексу України. - К.: Юридична практика, 2006. - 560 с.
 - Клименко О.М. Як звернутися до Європейського суду з прав людини / Центр правових досліджень. - К.: Фурса С.Я., 2006. - 64 с. - (Правовий всеобуч населення)
 - Кодекс адміністративного судочинства України: Науково-практичний коментар / За ред. С.В.Ківалова, О.І.Харитонові / Ківалов С.В., Харитонова О.І., Пасенюк О.М., Аракелян М.Р. та ін. - Х.: ТОВ "Одіссей", 2005. - 552 с.
 - Конституційне судочинство в Україні: Рішення і Висновки Конституційного Суду України / Конституційний Суд України / М.Ф.Селівон (голов.ред.)Іван Артемович Тимченко

- (упоряд.), Володимир Євгенович Дубровський (упоряд.). — К. : Інформаційно-аналітичний центр правової та ділової інформації "Праксіс", 2005. — 480 с.
- Кучер Т. Як звернутися в суд загальної юрисдикції в порядку цивільного судочинства / Центр правових досліджень. - К.: Фурса С.Я., 2006. - 80 с. - (Правовий всеобуч населення)
 - Луспенник Д.Д. Застосування новел ЦК і ЦПК України в судовій практиці. - Х.: Харків юридичний, 2005. - 432 с. - (Судова практика)
 - Луспенник Д.Д. Настільна книга професійного судді при розгляді цивільних справ (складання судових процесуальних документів за новим ЦПК України): Науково - практичний коментар. - Х.: Харків юридичний, 2005. - 640 с.
 - Манукян В.И. Европейский суд по правам человека: право, прецеденты, комментарии: Науч.- практ. пособие — К.: Истина, 2006. — 368 с.
 - Основи адміністративного судочинства в Україні: Навчальний посібник / За заг. ред. Н.В.Александрової, Р.О.Куйбіди; Центр політико-правових реформ. - К.: Вид-во "Конус-Ю", 2006. - 256 с.
 - Попелюшко В.О. Мала судова реформа та захист прав громадян: Навчальний посібник. - К.: Вид-во "Кондор", 2006. - 236 с.
 - Притика Ю.Д. Проблеми захисту цивільних прав та інтересів у третейському суді: Монографія. - К.: "Ін Юре", 2006. - 636 с.
 - Розвиток публічного права в Україні (доповідь за 2003-2004 роки) // За заг. ред. І.Б.Коліушка, Н.В.Александрової. — К.: Вид. Лікей. 2005. — 448 с.
 - Тимценко Г.П. Принципи цивільної юрисдикції: Теорія, історія, перспективи розвитку: Монографія — К.: ТОВ "Видавництво "Юридична думка", 2006. — 412 с.
 - Фіолевський Д.П. Судова влада і правоохоронна система в Україні: Навч. посібник. - К.: Кондор, 2006. - 322 с.
 - Футей Б. Становлення правової держави в Україні: 1991-

2005. – 2-е вид., допов. і перероб. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 352 с.
- Фурса С.Я., Фурса Є.І., Щербак С.В. Цивільний процесуальний кодекс України: Науково-практичний коментар: У 2 т. / За заг. ред. С.Я.Фурси. – К.: Видавець Фурса С.Я.: КНТ, 2006. – Т.1. – 912 с. – (Серія “Процесуальні науки”).
 - Фурса С.Я., Фурса Є.І., Щербак С.В. Цивільний процесуальний кодекс України: Науково-практичний коментар: У 2 т. / За заг. ред. С.Я.Фурси. – К.: Видавець Фурса С.Я.: КНТ, 2006. – Т.2. – 800 с. – (Серія “Процесуальні науки”).
 - Фурса С.Я., Щербак С.В., Євтушенко О.І. Цивільний процес України: Проблеми і перспективи: Науково-практичний посібник. – К.: Видавець Фурса С.Я.: КНТ, 2006. – 448с. – (Серія “Процесуальні науки”).
 - Фурса С.Я., Цюра Т.В. Докази і доказування у цивільному процесі: Науково-практичний посібник. (Серія “Процесуальні науки”) – К.: Видавець Фурса С.Я., КНТ, 2005. – 256 с.
 - Legal reforms in Ukraine: Materials of the Centre for Political and Legal reforms// Editorship by Ihor Koliushko, - Kyiv, 2005. – 272 p.

РОЗДІЛ 4. ІНФОРМАЦІЙНЕ ЗАКОНОДАВСТВО

4.1. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СВОБОДИ СЛОВА ТА НЕЗАЛЕЖНОСТІ ЗМІ

Протягом 2005-2006 років відбулися певні зміни у сфері свободи слова та визначенні правового статусу, організації діяльності засобів масової інформації.

Парламентські слухання щодо розвитку державної політики у сфері свободи слова та інформації

3 березня 2005 року Верховна Рада України ухвалила рішення про проведення у листопаді-грудні 2005 року парламентських слухань на тему: «Сучасний стан та перспективи розвитку державної політики у сфері свободи слова та інформації»⁵²⁹. Так, 13 квітня 2005 року проведено парламентські слухання на тему: «Перспективи створення громадського телерадіомовлення в Україні». 21 червня 2005 року Верховна Рада України схвалила Постанову про рекомендації парламентських слухань «Перспективи створення громадського телерадіомовлення в Україні»⁵³⁰, яка передбачила, що Верховна Рада повинна «на сьомій сесії Верховної Ради України четвертого скликання розглянути, як невідкладний проект нової редакції Закону України «Про систему Суспільного телебачення і радіомовлення України».

Правовий статус та забезпечення безперешкодної діяльності ЗМІ

26 вересня 2005 року Президент України видав Указ «Про вдосконалення державного управління в інформаційній сфері»⁵³¹. Президент доручив Кабінету Міністрів України у місячний термін

⁵²⁹ Постанова Верховної Ради України «Про парламентські слухання «Сучасний стан та перспективи розвитку державної політики у сфері свободи слова та інформації» від 03.03.2005 р. №2449-IV.

⁵³⁰ Постанова про рекомендації парламентських слухань «Перспективи створення громадського телерадіомовлення в Україні» від 13.04.2005 р. №7404.

⁵³¹ Указ Президента України «Про вдосконалення державного управління в інформаційній сфері» від 26.09.2005 р. №1338/2005.

«вирішити в установленому порядку питання щодо покладення на Міністерство юстиції України функцій з державної реєстрації друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств». До рішень Кабінету Міністрів реєстрацію друкованих ЗМІ продовжує здійснювати Державний комітет телебачення і радіомовлення.

Цим же указом, Президент доручив підготувати проект закону про внесення змін до Закону України «Про захист суспільної моралі» щодо покладення завдань і повноважень Національної експертної комісії України з питань захисту суспільної моралі на Державний комітет телебачення і радіомовлення України та інші відповідні центральні органи виконавчої влади. Президент визначив, що головним органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення реалізації державної мовної політики є Міністерство культури і туризму України⁵³².

30 листопада 2005 року Уряд прийняв **Постанову «Питання державної реєстрації друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності»⁵³³**, відповідно до якої з 1 березня 2006 року державну реєстрацію друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності здійснює Міністерство юстиції.

У листопаді 2005 року ухвалено **Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сприяння реалізації виборчих прав громадянами, забезпечення свободи політичних дебатів, неупередженого ставлення засобів масової інформації до кандидатів у депутати, партій (блоків) - суб'єктів виборчого процесу»⁵³⁴**.

Цим законом внесено, зокрема, такі зміни:

1) із Закону «Про вибори народних депутатів України» вилучено обмеження на коментарі та оцінки й заборону надавати перева-

⁵³² Розвиток законодавства та практика в медіа сфері // Електронний вісник Інституту Медіа Права за 26.09. – 2.10.2005 р., №24 // <http://www.medialaw.kiev.ua>.

⁵³³ Постанова Кабінету Міністрів України «Питання державної реєстрації друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності» від 30.11.2005 р. №1128.

⁵³⁴ Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сприяння реалізації виборчих прав громадянами, забезпечення свободи політичних дебатів, неупередженого ставлення засобів масової інформації до кандидатів у депутати, партій (блоків) – суб'єктів виборчого процесу» від 17.11.2005 р. №3099-IV;

ги учасникам виборчого процесу. Також законопроектом подається визначення передвиборної агітації як «будь-якої діяльності з метою спонукання виборців голосувати «за» або «проти» певного суб'єкта виборчого процесу» та політичної реклами, як виду передвиборної агітації;

2) пом'якшена норма щодо відповідальності ЗМІ - відтепер суд може тимчасово зупинити ліцензію (випуск друкованого видання), у випадку повторного або одноразового грубого порушення вимог закону про вибори. У прийнятому законі ЗМІ не несуть відповідальності за зміст оплаченої передвиборної агітації, окрім випадків, коли вона містить заклики до повалення державного ладу, зазіхання на незалежність, агітації війни тощо та завідомо недостовірну інформацію;

3) встановлено нову квоту на передвиборну агітацію у друкованих ЗМІ (окрім друкованих ЗМІ, засновниками яких є політичні партії) у розмірі 20% від друкованої площі кожного номера видання чи додатка до нього. Уточнено, що квота на комерційну рекламу на телебаченні та радіо не включає час, відведений на політичну рекламу;

4) внесено зміни до закону «Про рекламу» стосовно квот на комерційну рекламу. У новій редакції пункту 1 статті 13 вказано, що «час мовлення, відведений на рекламу, не може перевищувати 15 відсотків на кожну годину мовлення». Разом з цим, залишилася без змін частина 2 цієї ж статті у такій редакції: «частка реклами протягом кожної астрономічної години фактичного мовлення не повинна перевищувати 20 відсотків».

Разом із Законом депутати ухвалили **Постанову «Про забезпечення безперешкодної діяльності засобів масової інформації у передвиборний період 2006 року»**⁵³⁵, якою рекомендується на час проведення передвиборної кампанії Державній податковій адміністрації та Кабінетові Міністрів України вжити заходів щодо припинення з 1 грудня 2005 року перевірок ЗМІ відповідними службами виконавчої влади і державних установ⁵³⁶.

⁵³⁵ Постанова Верховної Ради України «Про забезпечення безперешкодної діяльності засобів масової інформації у передвиборний період 2006 року» від 17.11.2005 р. №3100-IV.

⁵³⁶ Розвиток законодавства та практика в медіа сфері // Електронний вісник Інституту Медіа Права за 14.11. – 20.11.2005 р., №31 // <http://www.medialaw.kiev>.

16 січня 2006 року Кабінет Міністрів України видав **Постанову «Деякі питання порядку розповсюдження і демонстрування фільмів»**⁵³⁷. Відповідно до цієї Постанови встановлюються квоти обов'язкового дублювання (озвучення, субтитрування) українською мовою іноземних фільмів для прокату, демонстрування, публічного комерційного відео та домашнього відео (у відсотках загальної кількості фільмокопій). Так, з 1 вересня 2006 року квота становитиме не менше 20%, з 1 січня 2007 року - не менше 50%, а з 1 липня 2007 року - не менше 70%. Основною проблемою цієї постанови, на думку представників фірм, що займаються прокатом фільмів, є відсутність в Україні якісних студій дублювання⁵³⁸.

23 лютого 2006 року Верховна Рада України ухвалила **Закон України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального, Кримінально-процесуального кодексів України щодо відповідальності за порушення виборчих прав громадян»**⁵³⁹. Цим законом, серед іншого, до Кодексу України про адміністративні правопорушення додається нова глава «Адміністративні правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення». Зокрема, додається ряд статей, якими встановлюються санкції за порушення порядку і обмежень щодо ведення передвиборної агітації, агітації під час підготовки і проведення референдуму з використанням ЗМІ; за виготовлення або розповсюдження друкованих матеріалів передвиборної агітації, які не містять відомостей про установу, що здійснила друк, їхній тираж, інформацію про осіб, відповідальних за випуск та порядок розміщення агітаційних матеріалів чи політичної реклами, або розміщення їх у заборонених законом місцях.

Слід звернути увагу на той факт, що деякі статті містять відповідальність за дії, які не заборонені законом про вибори. Так,

ца.

⁵³⁷ Постанова «Деякі питання порядку розповсюдження і демонстрування фільмів» від 16.12.2006 р. №20.

⁵³⁸ Розвиток законодавства та практика в медіа сфері // Електронний вісник Інституту Медіа Права за 16.01. – 22.01.2006 р., №38 // <http://www.medialaw.kiev.ua>.

ца.

⁵³⁹ Закон України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального, Кримінально-процесуального кодексів України щодо відповідальності за порушення виборчих прав громадян» від 23.02.2006 р.

ст. 212-9 встановлює відповідальність за «надання переваги в інформаційних телерадіопередачах чи друкованих ЗМІ будь-якому кандидату, політичній партії (блоку), їх передвиборним програмам власниками, посадовими чи службовими особами, творчими працівниками ЗМІ».

14 вересня 2006 року Верховна Рада України своєю Постановою №118-V утворила, а 5 жовтня затвердила персональний склад Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України з питання перешкодження професійній діяльності журналістів телеканалу СТБ з боку народного депутата України Калашнікова О.І., яке відбулося 12 липня 2006 року біля будинку Верховної Ради України. Дана Постанова біла наслідком причетності пана Калашнікова до побиття журналістів СТБ 12 липня цього року. Не зважаючи на відсутність остаточного висновку Тимчасової комісії про те, чи народний депутат особисто вчиняв протиправні дії проти журналістів під час сутички, покази свідків вказують на пряму причетність депутата до даного інциденту. Так, постраждала журналістка Маргарита Ситник підтвердила “5 каналу”, що ні вона, ні оператор СТБ не змінювали свідчень щодо цього інциденту. За їхніми свідченнями саме Калашніков тримав за одяг оператора, тоді як пікетувальники під Парламентом били журналістів та забирали у них відеокасету.

19 грудня цього ж року Верховна Рада України ухвалила **Постанову про звіт Тимчасової слідчої комісії**⁵⁴⁰, відповідно до якої визнала поведінку народного депутата України Калашнікова «неприпустимою і такою, що вимагає осуду» і вирішила звернутися до Генеральної прокуратури України з проханням надати допомогу прокуратурі міста Києва для прискорення об’єктивного розгляду кримінальної справи №56-1316.

Образа честі, гідності та ділової репутації особи

У грудні 2005 року прийнято Закон України «Про внесення змін до Цивільного кодексу України (щодо права на інформа-

⁵⁴⁰ Постанова Верховної Ради України «Про звіт Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України з питання перешкодження професійній діяльності журналістів телеканалу СТБ з боку народного депутата України Калашнікова О.І., яке відбулося 12 липня 2006 року біля будинку Верховної Ради України» від 19.12.2006 р. №488-V.

цію)»⁵⁴¹. Цей закон вносить ряд змін, що стосуються дифамації, приватного життя, моральної шкоди тощо. Зокрема, законом встановлюється, що приниження честі та гідності стосується лише фізичної особи, а приниження ділової репутації – як фізичної, так і юридичної особи. Також внесені зміни до частини 3 статті 277, яка прирівнювала негативну інформацію до недостовірної. У новій редакції встановлюється, що „негативна інформація, поширена про особу, вважається недостовірною, якщо особа, яка її поширила, не доведе протилежного”. Серед інших змін слід відзначити ті, які дозволяють використовувати ім'я фізичної особи, як персонажу в творах документального характеру, без її згоди. У новій редакції викладено положення про інформацію органів державної влади (частина 2 статті 302):

«Фізична особа, яка поширює інформацію, зобов'язана переконатися в її достовірності.

Фізична особа, яка поширює інформацію з офіційних джерел (інформація органів державної влади, органів місцевого самоврядування, звіти, стенограми тощо), не зобов'язана перевіряти її достовірність та не несе відповідальності в разі її спростування.

Фізична особа, яка поширює інформацію з офіційних джерел, зобов'язана робити посилання на таке джерело».

23 листопада 2005 року у Верховній Раді зареєстровано **проект Закону «Про внесення змін до Цивільного кодексу України» (щодо обов'язку доказування достовірності поширеної негативної інформації)** (законопроект О.В. Петрова №8491). Цим законопроектом пропонується викласти частину 3 статті 277 у такій редакції:

«Вважається, що негативна інформація, поширена про особу, є недостовірною, якщо особа, яка поширила таку інформацію, не докаже, що вона відповідає дійсності, чи те, що вона достовірна».

16 січня 2006 року народним депутатом Л.Черновецьким внесено **проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України» (щодо відповідальності за поширення свідомо неправдивої або недостовірної інформації)** (законопроект №7279, №7279-1). Цим законопроектом передбачається доповнення Кримінального кодексу України статтею щодо поширення свідомо неправдивої

⁵⁴¹ Закон України «Про внесення змін до Цивільного кодексу України щодо права на інформацію» від 22.12.2005 р. №3261-IV.

або недостовірної інформації щодо діяльності фінансових установ у засобах масової інформації та інформаційних системах загального доступу, включаючи український сегмент мережі Інтернет, якщо таке поширення порушує законні права та інтереси фінансової установи чи спричинило суспільно небезпечні наслідки. Максимальне покарання за таке діяння, згідно з проектом, - позбавлення волі на строк від одного до трьох років.

17 січня 2006 року цим же депутатом також було зареєстровано **проект Закону України «Про внесення доповнень до Кримінального та Кримінально-процесуального кодексів України»** (щодо встановлення кримінальної відповідальності за наклеп на адресу державного діяча) (законопроект №8723). Цей законопроект передбачає доповнення Кримінального кодексу статтею „Наклеп на адресу державного діяча”, відповідно до якої за поширення свідомо неправдивих вигадок, що ганьблять державного діяча (посад, передбачених Конституцією України), друкованим або іншим способом, у тому числі і анонімно, встановлюється відповідальність шляхом позбавленням волі на строк до трьох років.

6 вересня цього ж року народним депутатом В.О.Кисельовим внесено на розгляд Верховної Ради **проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо встановлення кримінальної відповідальності за наклеп»** (законопроект №2051)⁵⁴². Ним пропонується повернути до Кримінального кодексу статтю, яка б встановлювала санкцію за наклеп. Водночас, слід зазначити, що автор визначає наклеп як *«поширення завідомо неправдивих вигадок, що ганьблять іншу особу»* і пропонує встановити відповідальність у вигляді штрафу до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або громадськими роботами на строк до двохсот годин або у вигляді виправних робіт на строк до одного року.

Відновлення кримінальної відповідальності за наклеп можна розглядати не інакше, як повернення до старої радянської системи, де, фактично, таке явище, як свобода слова, не мала місця, а та-

⁵⁴² Відповідно до інформації Сектору реєстрації законопроектів Верховної Ради України законопроект №2051 (н.д. В.О.Кисельов, фракція Партії Регіонів) «Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо встановлення кримінальної відповідальності за наклеп» був відкликаний 14.09.2006 р.

кож як прагнення окремих політиків зробити підконтрольною собі не зовсім «сприятливу» пресу. В українському законодавстві існує цивільно-правова відповідальність за наклеп, яка здійснюється у межах захисту честі, гідності та ділової репутації особи (стаття 297 ЦК України). І ця норма на сьогодні цілком нормально застосовується. До того ж, цілком незрозумілою є мета внесеного народним депутатом Кисельовим законопроекту №2051, оскільки відсутня проблема, на вирішення якої він спрямований. Кожен громадянин, який вважає, що порушено його право на повагу до честі і гідності, може звернутися до суду і вимагати відповідної компенсації за завдану шкоду. Для чого тут втручатися державі шляхом застосування кримінального покарання? Наклеп – це діяння, яке не становить суспільної небезпеки, а тому аж ніяк не може визнаватися злочином.

Таким чином, законопроекти, які передбачають встановити кримінальну відповідальність за наклеп, суперечать як європейським нормам, так і статті 34 Конституції України. Загроза бути підданим кримінальній відповідальності, а тим більше шляхом позбавлення волі, фактично перешкодить ЗМІ вільно висловлювати свої думки, а тим більше в розумних межах контролювати владу, що в кінцевому рахунку призведе до знищення свободи слова в Україні.

Телебачення і радіомовлення

Верховна Рада України 3 березня 2005 року прийняла в цілому Закон України «Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення»⁵⁴³ у новій редакції, підготовленій Комітетом з питань свободи слова та інформації з урахуванням зауважень, запропонованих Президентом України. Серед суттєвих змін можна виділити: обмеження підстав для дострокового звільнення, скасування інституту ротації, обрання Голови Національної ради самою Національною радою, обмеження повноважень Голови, зміна порядку застосування санкцій та інші. Закон містить багато позитивних положень, проте він містить норму, яка суттєво ускладнює перспективи незалежності Національної

⁵⁴³ Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення» від 03.03.2005 р. №2461-IV.

ради: за наслідками розгляду звіту Верховна Рада або Президент матимуть право відправити весь склад Національної Ради у відставку. Така норма суперечить європейським стандартам⁵⁴⁴.

6 вересня 2005 року Верховна Рада України прийняла **Закон України «Про внесення змін до статті 12 Закону України «Про телебачення і радіомовлення»**⁵⁴⁵ (щодо фінансово-господарської діяльності НТКУ та НРКУ). Цим законопроектом державним телерадіоорганізаціям дозволено утримуватись за рахунок коштів, не заборонених чинним законодавством України. У попередній редакції державні телерадіоорганізації мали право утримуватись за рахунок коштів, передбачених чинним законодавством України. Цей законопроект не передбачає надання НТКУ статусу державного підприємства, як про це раніше повідомляли деякі політики.

12 січня 2006 року Верховна Рада ухвалила **Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про телебачення і радіомовлення» №3317-IV (нова редакція)**⁵⁴⁶. До підписання цього Закону Президентом відбувалася гостра дискусія, чи повинен він підписувати цей закон, чи ні.

Закон вносить суттєві зміни у діяльність Національної телекомпанії України та Національної радіокомпанії України. Зокрема, передбачається, що НТКУ та НРКУ є державними підприємствами. Верховна Рада України формує Громадську раду НТКУ та НРКУ у складі 17 осіб: 9 осіб від депутатських фракцій, 4 особи від Президента та ще 4 від загальнодержавних об'єднань громадян, які діють у сфері виробництва і розповсюдження телерадіопрограм. Керівників НТКУ та НРКУ призначатиме Президент України за поданням Верховної Ради України, при цьому кандидатуру до Верховної Ради України вноситиме відповідна Громадська рада. Відповідно до цього Закону ефір українських радіостанцій має суттєво поповнитися українським продуктом: за законом у радіопрограмах музичні твори українських авторів і виконавців повинні складати не менше 50 від-

⁵⁴⁴ Розвиток законодавства та практика в медіа сфері // Електронний вісник Інституту Медіа Права за 28.02. – 6.03.2005 р., №5 // <http://www.medialaw.kiev.ua>.

⁵⁴⁵ Закон України «Про внесення змін до статті 12 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» від 6.09.2005 р. №2810-IV.

⁵⁴⁶ Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про телебачення і радіомовлення» від 12.12.2006 р. № 3317-IV.

сотків загального щотижневого обсягу мовлення у проміжках часу між 07.00 та 23.00. За Законом всі телерадіоорганізації протягом року зобов'язані затвердити редакційні статuti, які визначатимуть порядок роботи журналістів. Редакційні статuti повинні передбачати створення Редакційної ради, половина складу якої призначається власником телерадіоорганізації або уповноваженим ним органом, а половина обирається творчим колективом телерадіоорганізації.

6 червня 2006 року Президент України видав **Указ «Про Національну комісію з утвердження свободи слова та розвитку інформаційної галузі»⁵⁴⁷**. Національна комісія, яка є консультативно-дорадчим органом при Президентові України, проводитиме моніторинг ефективності реалізації законів та інших нормативно-правових актів щодо свободи слова та розвитку інформаційної галузі, їх відповідності стандартам Ради Європи, ОБСЄ, інших міжнародних організацій та вимогам політичної складової Копенгагенських критеріїв і відповідних положень Плану дій «Україна – Європейський Союз» та вестиме підготовку проектів відповідних законодавчих, інших нормативно-правових актів. Крім того, комісія здійснюватиме підготовку пропозицій щодо виконання зобов'язань України, які випливають з її членства в цих організаціях, і взятих зобов'язань щодо набуття членства в Європейському Союзі та виконання відповідних положень Плану дій «Україна – Європейський Союз». Національна комісія також повинна опрацьовувати пропозиції щодо запровадження європейських стандартів в інформаційній галузі, зокрема, щодо реформування державних та комунальних засобів масової інформації, створення та розвитку системи суспільних (громадських) засобів масової інформації, впровадження цифрового телебачення та інших новітніх інформаційних технологій, розвитку українського сегменту мережі Інтернет тощо.

Персональний склад Комісії затверджує Президент України за поданням Глави Секретаріату Президента України. Так, 5 липня 2006 року Президент видав Указ, яким затвердив склад Національної комісії з утвердження свободи слова та розвитку інформаційної галузі⁵⁴⁸. До складу комісії увійшли представники ЗМІ, зокрема На-

⁵⁴⁷ Указ Президента України «Про Національну комісію з утвердження свободи слова та розвитку інформаційної галузі» від 06.06.2006 р. № 493/2006;

⁵⁴⁸ Указ Президента України «Про склад Національної комісії з утвердження

ціональної телекомпанії та радіокомпанії України (Віталій Докаленко та Віктор Натруско), ICTV (Олександр Богуцький), «Телекритики» (Наталія Лигачова), державних органів – Міністерства юстиції України (Дмитро Котляр), Міністерства транспорту та зв'язку України (Віталій Гайдабура) та Національної ради з питань телебачення і радіомовлення (Віталій Шевченко), представники міжнародних та громадських організацій - ОБСЄ (Тетяна Ворожко), Міжнародного благодійного фонду «Академія української преси» (Валерій Іванов), Національної асоціації мовників (Тетяна Лебедева), Інституту Медіа Права (Тарас Шевченко), адвокат Наталія Петрова та інші⁵⁴⁹.

2 жовтня 2006 року народний депутат Герасим'юк внесла на заміну проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про телебачення і радіомовлення» (законопроект №2153). Із попереднього тексту законопроекту було вилучено декілька повноважень громадських рад НТКУ і НРКУ. Зокрема, йдеться про формування позитивного іміджу НТКУ/НРКУ, сприяння науковим дослідженням, інформування суспільства тощо.

4.2. ЗАХИСТ ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ (ПРАВА НА ПРИВАТНІСТЬ) ТА ІНФОРМАЦІЙНА БЕЗПЕКА

Історія розробки та прийняття Закону України „Про захист персональних даних” датується ще 16 березня 2006 року, коли Верховна Рада вперше ухвалила даний закон, щодо якого 7 квітня цього ж року Президентом було внесено пропозиції⁵⁵⁰. У пропозиціях Президента вказувалося, що законопроект не може бути підписаний, оскільки його концептуальні засади, численні норми не узгоджуються з Конституцією України, вимогами міжнародно-правових актів, він містить низку внутрішніх суперечностей. Одним з основних аргументів Пропозицій Президента було те, що законопроект ґрунтується на концепції права власності особи на

свободи слова та розвитку інформаційної галузі» від 05.07.2006 р. №593/2006.

⁵⁴⁹ Розвиток законодавства та практика в медіа сфері // Електронний вісник Інституту Медіа Права за 05 – 11.06.2006 р., № 55 // <http://www.medialaw.kiev.ua>.

⁵⁵⁰ Пропозиції Президента України до Закону України «Про захист персональних даних» від 07.04.2006 р. № 0808;

свої персональні дані. Така концепція Закону не узгоджується з Конституцією України, Цивільним кодексом України та Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод, ратифікованою Верховною Радою України 17 липня 1997 року, якими відповідні права визначаються як права людини, а саме – особисті немайнові права людини. Президентом запропоновано відхилити цей Закон, а натомість «забезпечити розроблення та прийняття закону, який відповідно до Конституції України та міжнародних зобов'язань нашої держави належним чином врегулював би це важливе для суспільства питання».

Впродовж квітня-грудня 2006 року проект доопрацьовувався профільним Комітетом Верховної Ради України і 9 січня 2007 року Верховна Рада України вдруге прийняла Закон з урахуванням окремих пропозицій Президента України, зокрема про вилучення положень щодо власності на персональні дані. Проте, Президент України 30 січня 2007 року вдруге ветоував даний Закон⁵⁵¹, наводячи низку положень, що суперечать Конституції України та міжнародно-правовим актам, а саме: закон містить норми, за якими не передбачено надання суб'єктом персональних даних згоди на проведення певних дій щодо його персональних даних; у самому тексті закону не врегульовані питання відповідальності за відповідні порушення; закон не містить визначення змісту та обсягу персональних даних, які можуть бути занесені до бази персональних даних, порядку їх зберігання, взаємовідносин між суб'єктами відносин, пов'язаних із персональними даними; закон передбачає можливість збирання персональних даних у випадках, визначених законом, в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини, проте стаття 32 Конституції України встановлює, що такі випадки повинні бути визначені законом і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини; у законі не визначено правовий статус уповноваженого державного органу з питань захисту персональних даних та його місце в системі органів державної влади.

22 лютого 2007 року Верховна Рада прийняла **Постанову «Про доопрацювання Закону України „Про захист персональних да-**

⁵⁵¹ Пропозиції Президента України до Закону України «Про захист персональних даних» від 30.01.2007 р. №0808.

них”⁵⁵², якою доручила Комітету Верховної Ради з питань науки і освіти доопрацювати Закон України «Про захист персональних даних» з урахуванням пропозицій Президента України та інших суб’єктів права законодавчої ініціативи і повторно внести його на розгляд Верховної Ради України.

Таким чином, законопроект про захист персональних даних необхідно доопрацювати з урахуванням відповідних пропозицій Президента України, оскільки прийняття закону в існуючій редакції може створити підстави для зловживання та перешкоди для належної реалізації конституційних прав людини на захист конституційного права на приватність.

На розгляд Верховної Ради у 2006 році внесено **законопроект про Єдиний реєстр персональних даних фізичних осіб**⁵⁵³, який прямо суперечить Конвенції Ради Європи «Про захист осіб стосовно автоматизованої обробки даних особистого характеру». Зокрема, проект в основу функціонування Реєстрів персональних даних фізичних осіб ставить принципи єдності, централізації і уніфікації інформації про особу. Підхід до формування Єдиного реєстру, запропонований проектом, заслуговує критики, оскільки призведе до зловживань з боку посадових осіб органів влади і порушення конституційних свобод від втручання в особисте і сімейне життя, коли внаслідок доступу до інформації Реєстру можна буде отримати фактично будь-яку інформацію про будь-яку особу.

Отже, прийняття законопроекту про Єдиний реєстр персональних даних фізичних осіб може призвести до зловживань з боку посадових осіб органів влади і порушення конституційних свобод від втручання в особисте і сімейне життя, передбачених Конституцією України та положеннями Конвенції Ради Європи «Про захист осіб стосовно автоматизованої обробки даних особистого характеру».

У лютому 2006 року прийнято **Закон України «Про Державну службу спеціального зв’язку та захисту інформації України»**⁵⁵⁴.

⁵⁵² Постанова Верховної Ради України «Про доопрацювання Закону України «Про захист персональних даних» від 22.02.2007 р. №0808/П1.

⁵⁵³ Проект Закону України «Про Єдиний реєстр персональних даних фізичних осіб» від 22.06.2006 р. № 1081.

⁵⁵⁴ Закон України «Про Державну службу спеціального зв’язку та захисту інформації України» від 23.02.2006 р. № 3475-V.

Цей Закон визначає правові основи організації та діяльності Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України – органу, призначеного для забезпечення функціонування і розвитку державної системи урядового зв'язку, Національної системи конфіденційного зв'язку, захисту державних інформаційних ресурсів в інформаційно-телекомунікаційних системах, криптографічного та технічного захисту інформації.

Даний Закон містить певні недоліки: чітко не визначає правовий статус Державної служби; зі змісту Закону випливає, що Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України має ознаки військового формування або правоохоронного органу: до особового складу цього органу належать особи рядового і начальницького складу, які проходять службу за контрактом, та діють на підставі Дисциплінарного статуту, однак у Законі прямо не зазначено, що цей орган має статус військового та/або правоохоронного органу тощо.

2 жовтня 2006 року у Верховній Раді України зареєстровано проект Закону **«Про основні засади охорони комерційної таємниці в Україні»** (законопроект №2249). Законопроект спрямований на забезпечення конкретизації переліку інформації, що становить комерційну таємницю, визначення заходів щодо охорони її конфіденційності та надає перелік інформації, яка не може становити комерційну таємницю. Так, до видів інформації, що не можуть бути віднесені до комерційної таємниці, належать такі як: інформація, яка міститься в установчих документах юридичної особи; яка міститься в документах, що дають право на здійснення підприємницької діяльності; про склад майна державного або комунального унітарного підприємства, державної установи та про використання ними коштів відповідних бюджетів; про забруднення навколишнього середовища, стан протипожежної безпеки, санітарно-епідеміологічний і радіаційний стан, безпеку харчових продуктів та інших факторів, що здійснюють негативний вплив на забезпечення безпечного функціонування виробничих об'єктів, безпеку кожного громадянина та безпеку населення в цілому; про чисельність та про склад пра-

цівників, про систему оплати та про умови праці, у тому числі про охорону праці тощо.

Законопроект є позитивною спробою врегулювати питання видів, режиму, порядку надання, охорони інформації, що становить комерційну таємницю, що сьогодні не врегульовано чинним законодавством про інформацію, а також унеможливило обмеження доступу до такої інформації, оскільки містить чіткий перелік інформації, що не може належати до комерційної таємниці.

4. 3. ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

Незважаючи на політичні події, суттєві зміни в організації та діяльності органів влади протягом 2005-2006 років, забезпечення доступу до інформації надалі залишається однією з актуальних проблем у нашій державі, а прозорість і відкритість влади досі не стали механізмами та одними з основних засад діяльності публічної адміністрації.

Загалом, цей період можна охарактеризувати відносною пасивністю розвитку законодавства про доступ до інформації. Хоча, безперечно, позитивної оцінки заслуговують деякі прийняті законодавчі рішення, а також ініціатива самих органів влади з підготовки законопроектів щодо забезпечення прозорості влади. Так, важливим правовим механізмом відкритості судової влади став ухвалений Верховною Радою України 22 грудня 2005 року Закон України «Про доступ до судових рішень», інформація про який відображена у відповідному розділі даної доповіді.

Питання забезпечення вільного доступу до публічної інформації знайшли своє відображення як у Програмі діяльності Уряду Тимошенко «Назустріч людям» від 4 лютого 2005 року.⁵⁵⁵ Універсали національної єдності від 3 серпня 2006 року.⁵⁵⁶ так і у Програмі Антикризової коаліції від 7 липня 2006 року.⁵⁵⁷

Уряд Тимошенко у Програмі своєї діяльності серед пріоритетних напрямків інформаційної політики перелічив такі, як «не-

⁵⁵⁵ Програма діяльності Кабінету Міністрів “Назустріч людям”, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 04.02.2005 р. № 115, схвалена Постановою Верховної Ради України від 04.02.2005р. №2426-IV.

⁵⁵⁶ Універсал національної єдності від 03.08.2006 р. // Урядовий кур’єр. – 5 серпня 2006 р. - №145.

⁵⁵⁷ Угода про створення Антикризової коаліції від 07.07.2006 р.

ухильне забезпечення принципів свободи слова, висловлення поглядів, безперешкодного доступу громадян до інформації», а серед кроків, які необхідно здійснити, зазначив про «забезпечення прозорості у діяльності всіх органів державної влади» та «започаткування практики публічного діалогу членів Уряду з громадськістю з питань реалізації державної політики». Універсал національної єдності закріпив волю сторін переговорного процесу – Президента, Голови Верховної Ради, тодішнього Прем'єр-міністра і представників більшості парламентських фракцій «*послідовно розвивати такі безумовні надбання демократичної України, як свобода слова, вільне вираження поглядів і переконань*». Сторони погодилися, що втілення пріоритетів суспільного розвитку, зазначених в Універсалі, має стати визначальним критерієм формування та діяльності коаліції, яка опиратиметься у своїй роботі на нові суспільно-політичні механізми взаємодії, зокрема: формування ефективних механізмів громадського контролю за діями влади та *забезпечення прозорості і підвітності органів державної влади та органів місцевого самоврядування*. Ці положення знайшли відображення у Програмі Антикризисової коаліції, у якій серед пріоритетних завдань визначено: забезпечення свободи слова та незалежності ЗМІ; запровадження Національної програми боротьби з корупцією.

Розвиток законодавства про доступ до публічної інформації

На виконання взятих на себе Україною міжнародних зобов'язань щодо забезпечення відкритості та прозорості влади, було прийнято ряд рішень удосконалити законодавство у цій сфері, проте на сьогодні ці рішення ще не реалізовані, а спроби удосконалити законодавство так і не увінчалися успіхом.

Активною у цьому напрямку була діяльність Президента України як у 2005, так і у 2006 роках, який виступав неодноразово з ініціативою розробити правові механізми доступу до публічної інформації, прозорості і відкритості влади. Так, 29 березня 2005 року Президент доручив прем'єр-міністру України розробити за участю представників відповідних державних органів, громадських організацій, провідних учених з урахуванням міжнародного досвіду законопроект щодо конкретних механізмів забезпечення

відкритості і прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з метою реалізації конституційного права громадян на інформацію, утвердження демократії та довіри у суспільстві до органів державної влади, підтвердження обґрунтованості їх рішень, забезпечення повнішого врахування думки громадськості під час підготовки рішень. Відповідно до цього Доручення Кабінет Міністрів України доручив Міністерству юстиції України розробити відповідний законопроект⁵⁵⁸. На виконання Доручення, Міністерство юстиції розробило **проект Закону України «Про відкритість і прозорість діяльності органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування»**, який передбачав механізми оприлюднення органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування інформації про свою діяльність. Законопроект був двічі винесений на широке громадське обговорення і отримав переважно негативну оцінку, оскільки фактично залишив поза увагою питання отримання особами інформації за інформаційними запитами.

Центр політико-правових реформ здійснював експертну оцінку даного законопроекту на звернення (лист) Міністра Кабінету Міністрів України від 31 січня 2006 року №869/0/2-06. Зокрема, у коментарі до законопроекту зазначалося, що:

«Законопроект містить важливі і досить прогресивні положення щодо обов'язку оприлюднення органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування інформації про свою діяльність. Зокрема, позитивом є те, що у законопроекті визначено види інформації, які підлягають обов'язковому оприлюдненню, а також закріплено надзвичайно важливий міжнародний принцип доступу до публічної інформації – «будь-яка інформація, яка знаходиться в органі виконавчої влади, органі місцевого самоврядування, повинна бути відкрита і доступна, за винятком переліку відомостей, доступ до яких обмежується законом». Проте, не заперечуючи існування у законопроекті чималої кількості прогресивних і позитивних положень, він не повною мірою вирішує проблему забезпечення відкритості та прозорості органів влади, оскільки містить ряд концептуальних та змістовних недоліків:

⁵⁵⁸ Доручення Кабінету Міністрів України від 02.04.2005 р. №15285/1/1-05 відповідно до Доручення Президента України від 29.03.2005 р. №1-1/167.

- згідно преамбули, законопроект мав на меті визначити порядок діяльності органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування у доступі громадян, їх об'єднань, юридичних осіб до інформації про ці органи, їх діяльність. Проте, з тексту законопроекту випливало, що він передбачав регулювання лише однієї з двох складових доступу до інформації – так званий “пасивний” доступ (виконання обов'язку органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування оприлюднювати інформацію про свою діяльність). Проблеми забезпечення активного доступу до інформації – доступу за інформаційними запитами – взагалі залишилися поза предметом регулювання даного законопроекту;

- законопроект поширювався лише на органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Таким чином, було залишено поза увагою проблему відкритості діяльності інших органів влади, суб'єктів владних повноважень, а також інших суб'єктів, які можуть володіти суспільно важливою інформацією, наприклад, державні акціонерні компанії, недержавні організації, яким делеговані публічні функції;

- зі змісту статті 1 законопроекту «Сфера дії Закону» також можна зробити висновок, що даний Закон поширюється на відносини, що виникають в процесі діяльності органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування та їхньої взаємодії при формуванні і реалізації державної політики у певних сферах з громадянами, об'єднаннями громадян, юридичними особами, а також наданні інформації. Проте, як уже зазначалося, механізм надання інформації у законопроекті не розкривається. Взаємодія органів влади, відповідно до законопроекту, стосується, насамперед, проведення консультацій з громадськістю, створення Громадських рад, організації публічного громадського обговорення, вивчення громадської думки тощо. На нашу думку, такі форми взаємодії, як створення Громадських рад, доцільно визначати статусними законами про органи влади (наприклад, у законах «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади», «Про місцеві державні адміністрації» тощо), організацію публічного громадського обговорення проектів нормативно-правових актів – у законі «Про нормативно-правові акти» і т. д.

Такий підхід забезпечив би системний розвиток нашого законодавства. З іншого боку, зважаючи на невизначені перспективи ухвалення зазначених вище законів, обраний Міністерством юстиції підхід можливо є виправданим;

- значну увагу в тексті законопроекту відведено питанню оприлюднення інформації про регуляторні акти. Слід зауважити, вимоги щодо обов'язку та порядку оприлюднення регуляторних актів визначені у Законі України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності" від 11 вересня 2003 року (стаття 9 «Оприлюднення проектів регуляторних актів з метою одержання зауважень і пропозицій»).

Серед деяких інших недоліків законопроекту можна виділити наявність певних понять, які потребують тлумачення (наприклад, «розміщення інформації в інформаційних системах» (п. 2 частини 1 статті 5) наявність декларативних, нечітких положень (частина 6 статті 8). Також законопроект серед способів оприлюднення інформації передбачає, як спосіб, опублікування у засобах масової інформації (п. 1 частини 1 статті 5), при цьому залишаючи поза увагою оприлюднення інформації у недрукованих засобах масової інформації.

Таким чином, не відкидаючи необхідність правового регулювання відносин, пов'язаних з виконанням органами влади, органами місцевого самоврядування обов'язку оприлюднювати інформацію про свою діяльність, що і передбачено даним законопроектом, Центр політико-правових реформ у своєму коментарі зазначив, що дане питання доцільно регулювати комплексно, не розмежовуючи у різних нормативно-правових актах активний та пасивний доступ до інформації. Відповідно, проблеми доступу до публічної інформації доцільно врегулювати у Законі "Про доступ до публічної інформації", який повинен чітко передбачати механізми та порядок реалізації як активного, так і пасивного права на доступ до такої інформації».

На сьогодні даний законопроект доопрацьовується у Міністерстві юстиції (Департаменті конституційного та адміністративного права), правда, вже під новою назвою - **Проект Закону «Про участь громадськості у формуванні та реалізації державної полі-**

тики, вирішенні питань місцевого значення та її доступ до інформації, що знаходиться у володінні органів державної влади, органів місцевого самоврядування». Проте, і у цій редакції законопроект вимагає суттєвого доопрацювання^{559*}.

Наступна ініціатива Президента України врегулювати питання доступу до публічної інформації відображена в його Указі «Про План заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, що випливають з її членства в Раді Європи»⁵⁶⁰. В Указі Президент визначив Міністерство юстиції і Держаний комітет телебачення та радіомовлення відповідальними за “забезпечення необхідних правових умов для реалізації права на свободу вираження поглядів та доступ до інформації”, для чого зобов'язав: підготувати відповідно до стандартів Ради Європи та подати в установленому порядку Кабінетові Міністрів України проект нової редакції Закону України “Про інформацію”. На виконання цього Указу Міністерство юстиції України (Департамент соціального, трудового та гуманітарного законодавства) уже понад рік працює над розробкою закону про інформацію у новій редакції. Законопроект був винесений кілька разів для публічного обговорення на “круглих столах”, під час яких було висловлено ряд суттєвих зауважень до нього. До того ж, законопроект було віддано на експертизу Ради Європи, де також вказано на суттєві його недоліки, без усунення яких прийняття законопроекту буде неефективним.

Центр політико-правових реформ у своєму коментарі висловив ряд зауважень до законопроекту⁵⁶¹:

«Не відкидаючи важливість і актуальність проблем, які дає цей законопроект, прагне вирішити, не можна не звернути увагу на суттєві його недоліки, без усунення яких застосування норм буде неефективним:

⁵⁵⁹ * Інформацію про цей документ можна знайти у підпункті даного підрозділу «Участь громадськості у формуванні і реалізації державної політики»;

⁵⁶⁰ Указ Президента України «Про План заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, що випливають з її членства в Раді Європи» від 20.01.2006 р. №39/2006;

⁵⁶¹ Реформування законодавства про доступ до інформації. 240 днів діяльності української влади в новому форматі: політична криза // Національна безпека і оборона. - № 3 (87), 2007. - С. 30-31.

- преамбула законопроекту не відповідає його змісту. У преамбулі законопроекту вказано, що він «регламентує відносини, пов'язані зі створенням, збиранням, одержанням, зберіганням, використанням, поширенням інформації, її охороною та захистом». Законопроект не регулює ці відносини. Він натомість, фактично, регламентує відносини щодо доступу до інформації, а також містить окремі надто загальні норми про державну інформаційну політику, інформаційну безпеку та класифікацію інформації, які, у більшості випадків, не матимуть прикладного значення;

- визначаючи термін «запит на інформацію», законопроект передбачає звернення з клопотанням про надання офіційного документа, а не інформації. Це значно і неправомірно обмежує право на доступ до інформації. Наприклад, чому особа не може вимагати в органу влади проект певного акта, який перебуває на стадії розробки і який не є офіційним, або ж просто конкретну інформацію, наприклад, про діяльність органу влади;

- законопроект містить надто багато «мертвих норм», які не мають прикладного значення чи практичного застосування. До таких норм відносяться норми Розділу II «Класифікація інформації та її джерел», а також норми про види та напрямки інформаційної діяльності;

- незрозуміло, які критерії бралися за основу класифікації інформації з обмеженим доступом (на конфіденційну інформацію, службову, державну та іншу, передбачену законами таємниці). Нищівної критики заслуговує стаття, що визначає правовий статус службової таємниці. Так, стаття до службової таємниці відносить: конфіденційну інформацію, яка передана у володіння суб'єктам владних повноважень, та відомості, які віднесені іншими суб'єктами владних повноважень, до категорії службової таємниці. Отже, поняття «службова таємниця» фактично не визначене, як і не визначені критерії для віднесення інформації до службової таємниці, що безперечно надає органам влади широкі можливості для зловживання у цьому напрямку, а тим самим, для відмови у наданні інформації;

- у законопроекті існує плутанина щодо визначення правового статусу розпорядників: в одних випадках вони володіють інфор-

мацією, в інших – володіють і користуються нею, а ще в інших – володіють, користуються і розпоряджаються. Тут потрібно чітко визначити: розпорядники (суб'єкти владних повноважень) інформації можуть володіти інформацією, а розпоряджатися нею лише на підставі, чітко визначеній законом. Володіти, користуватися і розпоряджатися інформацією за власним бажанням і на власний розсуд можуть лише так звані “суб'єкти приватного права”;

- законопроект у частині регулювання доступу до інформації залишив при цьому поза увагою такі важливі інститути, як процедуру оскарження порушення права на доступ, створення спеціально уповноважених органів з питань інформації, чи омбудсменів, які розглядатимуть скарги на дії, рішення чи бездіяльність розпорядників інформації тощо;

- законопроектом неналежно врегульовано пасивний доступ до інформації – обов'язок органів влади оприлюднювати інформацію про їх діяльність, що є складовим елементом доступу до публічної інформації і повинен розглядатися комплексно.

Таким чином, законопроект не вирішує проблеми, які окреслені у преамбулі, неналежним чином вирішені навіть питання доступу до публічної інформації. Основною проблемою на сьогодні у сфері здійснення права на доступ до інформації є проблема безпідставного обмеження доступу до інформації органами влади (накладення грифів, віднесення її до конфіденційної інформації, службової таємниці тощо). Тому завдання перед органами влади і громадськістю полягає в розробці ефективних правових механізмів вирішення цієї проблеми. Натомість, даний законопроект Міністерства юстиції не лише неналежно вирішує цю проблему, але й ускладнює ситуацію, фактично надаючи органам влади поле для зловживання і свавільного віднесення ними інформації до службової таємниці».

Потрібно згадати ще один законопроект, який має на меті врегулювати проблему забезпечення доступу до публічної інформації. Це ще один **проект нової редакції Закону про інформацію**⁵⁶², розроблений Державним комітетом телебачення та радіомовлення,

⁵⁶² Проект Закону України «Про інформацію» (нова редакція), ред. від 18.04.2005 р. // http://comin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=35252&cat_id=35237

який, хоч і містить деякі нові підходи до вирішення проблеми забезпечення доступу до інформації, проте не передбачає механізмів їх реалізації.

Серед інших стратегічних документів слід також назвати **Указ Президент України «Про Цільовий план Україна – НАТО на 2006 рік у рамках Плану дій Україна – НАТО»⁵⁶³**, у якому серед завдань є такі, що стосуються інформаційного простору. Зокрема, за Планом, Міністерство юстиції та Держкомтелерадіо протягом першого півріччя повинні розробити проект Концепції взаємодії держави з інститутами громадянського суспільства, а протягом року - проект закону щодо забезпечення доступу громадян до інформації. Крім того, на ці органи влади покладається сприяння у прийнятті Верховною Радою України закону щодо захисту професійної діяльності журналістів та Закону України «Про інформацію», а також у ратифікації та імплементації положень Європейської конвенції про транскордонне телебачення. План дій передбачає прийняття протягом 1-го кварталу цього року нової редакції Закону України «Про систему Суспільного телебачення і радіомовлення України».

11 вересня 2006 року Президент України своїм Указом схвалив **Концепцію подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності»⁵⁶⁴**. Серед заходів, які необхідно здійснити з метою розв'язання проблеми забезпечення доброчесності в органах виконавчої влади, Концепція визначає «прийняття закону про доступ до інформації про діяльність органів державної влади, в якому має бути визначено перелік інформації, що не може бути віднесена органами державної влади до категорії інформації з обмеженим доступом». До того ж, у Концепції зазначено, що створення ефективного механізму доступу громадян до інформації про діяльність органів державної влади та їх посадових осіб є важливим чинником протидії корупції.

У цьому напрямку, на жаль, органи влади є відносно пасивними, якщо не брати до уваги законопроекти Міністерства юстиції.

⁵⁶³ Указ Президента України «Про Цільовий план Україна – НАТО на 2006 рік у рамках Плану дій Україна – НАТО» від 07.04.2006 р. №295/2006.

⁵⁶⁴ Указ Президента України «Про Концепцію подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності» від 11.09.2006 р. №742/2006.

Натомість, ще до схвалення Концепції, розроблено **проект Закону «Про доступ до публічної інформації»**⁵⁶⁵. Законопроект внесений на розгляд Верховної Ради України IV скликання 17 лютого 2006 року народним депутатом України Т.Стецьківим (№9124).

Законопроект суттєво відрізняється від описаних вище законопроектів, а саме: визначає чіткі підстави обмеження доступу до інформації, процедуру звернення за інформацією та оскарження порушення права на доступ до інформації; містить норми, які стосуються як активного, так і пасивного доступу до публічної інформації; чітко визначає, яка інформація може бути віднесена до інформації з обмеженим доступом; окреслює, хто, крім органів влади, може виступати розпорядником інформації; передбачає функціонування спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань доступу до інформації тощо.

Основною метою цього законопроекту є втілення принципу максимальної відкритості органів державної влади та органів місцевого самоврядування, який розкривається у двох інших принципах: перший – принцип максимального оприлюднення: вся інформація, яка знаходиться у володінні органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підлягає оприлюдненню, кількість винятків повинна бути обмежена. Другий принцип характеризує вимоги щодо обмежень: а) винятки повинні бути зрозумілими, б) описуватися вузько, в) підлягати контролю на предмет наявності “шкоди” і впливу на “суспільні інтереси”.

Законопроект визначає види інформації за режимом доступу до неї. Принциповим у цьому аспекті є визначення „конфіденційна інформація”, що відрізняється від визначення, поданого у чинному

⁵⁶⁵ Розроблено робочою групою Центру політико-правових реформ в рамках проекту «Сприяння створенню правових механізмів здійснення прав людини на доступ до інформації» за підтримки ОБСЄ. До Робочої групи увійшли: Іванна Ібрагімова (доцент Національної Академії державного управління при Президентові України), Алі Сафаров (Заступник Генерального директора, директор аналітико-правового відділу Української Асоціації Видавців Періодичної Преси), Андрій Пазюк (Голова МГО „Прайвесі Юкрейні”), Валерій Ворожко (Інститут захисту інформації Національної Академії СБУ), Марія Фігель (експерт Центру політико-правових реформ), Мар’яна Демкова (заступник Голови Центру політико-правових реформ). До роботи над законопроектом також долучались представники Департаменту конституційного законодавства та державного будівництва Міністерства юстиції України - Ольга Прокопчук, Пилип Дородний.

Законі України „Про інформацію”. Конфіденційною інформацією можуть володіти, користуватися та розпоряджатися власники інформації (фізичні та юридичні особи приватного права). Органи державної влади, органи місцевого самоврядування не можуть виступати власниками такої інформації. У цьому Розділі також передбачена стаття про захист інформаторів – посадових та службових осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування, які, порушуючи свої посадові обов’язки, викривають факти неправомірної поведінки, корупційні діяння, які вчиняються посадовцями, або розголошують іншу суспільно важливу інформацію.

Загалом, законопроект носить процедурний характер – передбачає процедуру здійснення права на доступ до інформації шляхом подання запитів на інформацію, а також виконання обов’язку розпорядниками інформації оприлюднювати інформацію про свою діяльність.

Прийняття законопроекту сприятиме: здійсненню передбаченого Конституцією України права людини на доступ до інформації шляхом встановлення механізмів відповідальності за його порушення; усуненню зловживань із боку органів влади, внаслідок чого зросте довіра громадян до цих органів; забезпеченню відкритості і прозорості у діяльності органів влади тощо.

Даний законопроект так і не був розглянутий Верховною Радою IV скликання, а також не вносився повторно до парламенту.

Потрібно також загадати, що 10 листопада 2005 року у Верховній Раді України було зареєстровано **проект Закону України «Про внесення змін і доповнень до деяких законів України у сфері інформаційного забезпечення діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування»** (законопроект №8435), яким зокрема пропонується встановити адміністративну відповідальність за необґрунтоване віднесення окремих видів інформації до категорії конфіденційної та таємної, встановлюється, що обов’язок органів державної влади, органів місцевого самоврядування та юридичних осіб надавати адміністративну інформацію (дані), що перебуває у їх володінні, на запит інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування, юридичних осіб, а також громадян у порядку, встановленому законодавством.

Також законопроект вносить ряд інших поправок щодо обігу конфіденційної інформації, документів, які можуть бути віднесені до відповідного переліку тощо.

Не зважаючи на існуючі напрацювання, вимоги, визначені відповідними актами Президента України, на сьогодні закон про доступ до інформації чи про інформацію так і не прийнятий, і навіть не внесений на розгляд Верховної Ради України.

З метою покращення ситуації, що склалася, Центр політико-правових реформ вважає, що процес зі створення законопроекту про доступ до інформації повинен бути узгодженим, а усі суб'єкти, фахівці з цього питання повинні об'єднувати свої зусилля заради спільної мети. Так, удосконалення законодавства про доступ до інформації, має відбуватися шляхом прийняття окремого Закону про доступ до публічної інформації, як того і вимагає Концепція подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності» та інші нормативно-правові акти. Цей Закон повинен максимально чітко визначати, яка інформація може відноситися до інформації з обмеженим доступом, а також містити чіткі процедури звернення за інформацією та порядок і механізми оскарження відмов у наданні інформації. Якщо говорити про вирішення окресленої проблеми шляхом внесення змін до чинного Закону «Про інформацію», то, на нашу думку, такий шлях на сьогодні є безперспективним, оскільки вимагатиме змін і доповнень до великої кількості нормативно-правових актів в інформаційній сфері, і може гальмувати вирішення проблем, пов'язаних саме з доступом до публічної інформації. Тому ефективнішим, на нашу думку, буде прийняття Закону «Про доступ до інформації» змінивши відповідні норми у чинному Законі «Про інформацію». У цьому напрямку показовими є приклади зарубіжних держав, в яких існують саме процедурні Закони про свободу чи доступ до інформації.

Застосування грифів обмеження доступу до інформації

На сьогодні в Україні питання застосування грифів обмеження доступу до інформації не врегульовано на рівні Закону. Така ситуація є цілком нормальною, оскільки відповідно до міжнародних стандартів прозорості влади презюмується, що будь-яка інформа-

ція, що знаходиться у володінні органів влади, вважається відкритою, якщо інше не встановлено законом. Таке положення також знайшло своє відображення у чинному Законі України «Про інформацію» 1992 року⁵⁶⁶, стаття 30 якого передбачає, щодо інформації, яка є власністю держави і знаходиться в користуванні органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій усіх форм власності, з метою її збереження може бути відповідно до закону встановлено обмежений доступ - надано статус конфіденційної. Проте, сьогодні дане питання врегульовано, і то не належним чином, не законом, а підзаконним нормативно-правовим актом – Постановою Кабінету Міністрів України від 27 листопада 1998 року⁵⁶⁷, відповідно до якої конфіденційній інформації, що є власністю держави, присвоюється гриф “для службового користування” (ДСК). Дана Інструкція значно обмежує право осіб на доступ до публічної інформації, надаючи державним органам можливість присвоювати гриф «для службового користування» практично кожному документові, обмеживши в такий спосіб доступ до інформації, що міститься в такому документі.

Оскільки на сьогодні на рівні закону не визначено види, критерії і порядок віднесення інформації до інформації з обмеженим доступом, то застосування будь-яких грифів обмеження доступу до інформації («опублікуванню не підлягає», «не для друку», «для службового користування») можна визнати таким, що не відповідає міжнародним стандартам, Конституції України та й навіть чинному Закону України «Про інформацію» 1992 року. Законними можна визнати тільки такі грифи секретності як “особливо таємно”, “цілком таємно”, “таємно”, які визначені Законом України “Про державну таємницю”, що передбачені Законом України «Про державну таємницю» 1994 року.

Не зважаючи на це, органи влади поширюють практику застосування грифів на акти, які вони видають або ж які знаходяться у їхньому розпорядженні. Це свідчить про непрозору, закриту чи навіть тіньову політику влади, де громадськості немає місця.

⁵⁶⁶ Закон України «Про інформацію» від 2.10.1992 № 2657-ХІІ.

⁵⁶⁷ Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Інструкції про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави” від 27.11.1998 р. №1893.

Нижче подана таблиця, у якій наведено перелік актів вищих органів державної влади з грифами обмеження доступу до інформації за 2005-2006 роки.

Таблиця 1

Гриф обмеження доступу до інформації	Орган державної влади	Назва (тип чи вид) акта	Кількість актів
2005 рік			
«не для друку»	Кабінет Міністрів України	Розпорядження ⁵⁶⁸	9
		Постанова ⁵⁶⁹	9
«опублікованню не підлягає»	Президент України	Указ ⁵⁷⁰	43
		Розпорядження ⁵⁷¹	1
«для службового користування» (ДСК)	Кабінет Міністрів України	Розпорядження ⁵⁷²	6
		Постанова ⁵⁷³	3

⁵⁶⁸ від 2.04.2005 № 84-р; від 23.04.2005 № 121-р; від 28.05.2005 № 166-р; від 30.05.2005 № 171-р; від 8.06.2005 № 187-р; від 13.07.2005 № 258-р «Про затвердження переліку нерухомого військового майна Держприкордонслужби, яке може бути відчужено» (частина акта – «не для друку»); від 18.08.2005 № 345-р; від 5.09.2005 № 387-р; від 15.12.2005 № 520-р;

⁵⁶⁹ від 23.02.2005 № 143 «Про внесення змін або визнання такими, що втратили чинність, деяких рішень Кабінету Міністрів України» (частина акта – «не для друку»); від 12.03.2005 № 182; від 11.05.2005 № 327; від 16.06.2005 № 474; від 22.06.2005 № 500; від 12.07.2005 № 565; від 10.08.2005 № 730; від 18.08.2005 № 777; від 30.12.2006 № 1307 «Про внесення змін до Постанови Кабінету Міністрів України від 28.06.1995 №472» (частина акта – «не для друку»);

⁵⁷⁰ від 5.01.2005 №3/2005; від 22.01.2005 №76/2005; від 28.01.2005 №116/2005, 117/2005; від 10.02.2005 № 221/2005, 222/2005, 223/2005; від 11.02.2005 №225/2005, 226/2005, 227/2005, 228/2005; від 12.02.2005 № 251/2005, 252/2005, 253/2005, 254/2005, 255/2005, 256/2005, 257/2005, 258/2006, 259/2005, 260/2005, 261/2005, 262/2005; від 14.02.2005 № 263/2005; від 21.02.2005 № 292/2005; від 23.02.2005 № 317/2005, 318/2005, 319/2005, 320/2005, 321/2005, 322/2005; від 25.02.2005 № 340/2005; від 1.03.2005 № 393/2005, 394/2005; від 10.03.2005 № 458/2005; від 17.03.2005 № 484/2005, 489/2005; від 18.03.2005 № 491/2005; від 18.04.2005 № 663/2005; від 18.05.2005 № 815/2005; від 23.05.2005 № 841/2005; від 23.08.2005 № 1203/2005; від 19.10.2005 № 1466/2005.

⁵⁷¹ від 19.02.2005 № 64/2005-рп;

⁵⁷² від 19.01.2005 № 15-р; від 30.06.2005 № 224-р; від 26.07.2005 № 286-р; від 09.08.2005 № 325-р; від 23.08.2005 № 363-р; від 23.12.2005 № 560-р;

⁵⁷³ від 23.08.2005 № 805; від 28.10.2005 № 1032; від 5.11.2005 № 1052;

продовження таблиці 1

«для службового користування» (ДСК)	Міністерство внутрішніх справ України	Наказ ⁵⁷⁴	5
	Міністерство оборони України	Наказ ⁵⁷⁵	2
	Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій	Наказ ⁵⁷⁶	2
	Міністерство аграрної політики України	Наказ ⁵⁷⁷	1
	Адміністрація Державної прикордонної служби України	Наказ ⁵⁷⁸	5
	Служба безпеки України ⁵⁷⁹	Наказ	13
	Департамент спеціальних телекомунікаційних систем та захисту інформації СБУ ⁵⁸⁰		
	Державна податкова адміністрація України	Наказ ⁵⁸¹	2
	Державна митна служба України	Наказ ⁵⁸²	2
	Державний департамент України з питань виконання покарань	Наказ ⁵⁸³	2
	Управління державної охорони України	Наказ ⁵⁸⁴	5
	Національний банк України	Постанова ⁵⁸⁵	1

⁵⁷⁴ від 05.01.2005 № 3 ДСК; від 20.01.2005 № 60; від 23.02.2005 № 126 (спільно з іншими); від 01.11.2005 № 118 ДСК (спільно з іншими); від 21.11.2005 № 1027 дск (спільно з іншими);

⁵⁷⁵ від 01.11.2005 № 397 ДСК (спільно з іншими); від 21.11.2005 № 688 дск (спільно з іншими);

⁵⁷⁶ від 01.11.2005 № 114 ДСК (спільно з іншими); від 21.11.2005 № 350 дск (спільно з іншими);

⁵⁷⁷ від 23.02.2005 № 79 ДСК (спільно з іншими);

⁵⁷⁸ від 23.02.2005 № 138 (спільно з іншими); від 25.03.2005 № 219 ДСК (спільно з іншими); від 30.05.2005 № 421 ДСК; від 01.11.2005 № 453 ДСК (спільно з іншими); від 21.11.2005 № 858 дск (спільно з іншими);

⁵⁷⁹ від 15.01.2005 № 18/дск; від 23.02.2005 № 111 (спільно з іншими); від 25.03.2005 № 165/ДСК (спільно з іншими); від 23.04.2005 № 216/ДСК; від 08.08.2005 № 433/ДСК; від 25.08.2005 № 455/ДСК; від 27.09.2005 № 511/ДСК; від 21.10.2005 № 554/ДСК; від 01.11.2005 № 259 ДСК (спільно з іншими); від 21.11.2005 № 612 дск (спільно з іншими); від 27.12.2005 № 698/ДСК;

⁵⁸⁰ від 04.04.2005 № 28; від 12.10.2005 № 114/ДСК;

⁵⁸¹ від 23.02.2005 № 85 (спільно з іншими); від 01.11.2005 № 223 (спільно з іншими);

⁵⁸² від 23.02.2005 № 121 (спільно з іншими); від 01.11.2005 № 808 (спільно з іншими);

⁵⁸³ від 01.11.2005 № 42 ДСК (спільно з іншими); від 21.11.2005 № 189 дск (спільно з іншими);

⁵⁸⁴ від 20.04.2005 № 141/ДСК; від 10.08.2005 № 281/ДСК; від 01.11.2005 № 394/ДСК (спільно з іншими); від 21.11.2005 № 410/ДСК; від 21.11.2005 № 400 (спільно з іншими);

⁵⁸⁵ від 12.08.2005 № 286 «Про затвердження Змін до Положення про вимоги щодо технічного стану та організації охорони приміщень банків України» (частина акта – «не для друку»);

Гриф обмеження доступу до інформації	Орган державної влади	Назва (тип чи вид) акта	Кількість актів
2006 рік			
«опублікуванню не підлягає»	Президент України	Указ ⁵⁸⁶	1
«ДСК»	Кабінет Міністрів України	Постанова ⁵⁸⁷	12
		Розпорядження ⁵⁸⁸	10
	Міністерство внутрішніх справ	Наказ ⁵⁸⁹	2
	Міністерство оборони України	Наказ ⁵⁹⁰	1
	Адміністрація Державної прикордонної служби України	Наказ ⁵⁹¹	1
	Служба безпеки України	Наказ ⁵⁹²	12
	Управління державної охорони України	Наказ ⁵⁹³	3
	Головне управління державної служби України	Наказ ⁵⁹⁴	1
Служба зовнішньої розвідки України	Наказ ⁵⁹⁵	2	

⁵⁸⁶ від 03.04.2006 № 283/2006;

⁵⁸⁷ від 05.04.2006 № 422; від 19.04.2006 № 541; від 27.04.2006 № 586; від 03.07.2006 № 915; від 31.07.2006 № 1042; від 20.09.2006 № 1336; від 18.10.2006 № 1425; від 02.11.2006 № 1529; від 08.11.2006 № 1563; від 05.11.2006 № 1593; від 22.11.2006 № 1647; від 08.12.2006 № 1690.

⁵⁸⁸ від 15.02.2006 № 88-р; від 01.03.2006 № 122-р; від 05.04.2006 № 181-р; від 03.07.2006 № 376/р; від 04.07.2006 № 381-р; від 14.07.2006 № 404-р; від 29.11.2006 № 584-р; від 08.12.2006 № 609-р; від 27.12.2006 № 662-р; від 27.12.2006 № 663-р; ⁵⁸⁹ від 05.05.2006 № 419 (спільно з іншими); від 18.05.2006 № 144 ДСК (спільно з іншими);

⁵⁹⁰ від 27.02.2005 № 118/ДСК;

⁵⁹¹ від 07.11.2006 № 821/ДСК;

⁵⁹² від 16.01.2006 № 16/ДСК; від 01.02.2006 № 71/ДСК; від 11.02.2006 № 105/ДСК; від 14.03.2006 № 174/ДСК; від 05.05.2006 № 319/ДСК (спільно з іншими); від 18.05.2006 № 273 ДСК; від 20.07.2006 № 488/ДСК; від 23.08.2006 № 584/ДСК; від 04.09.2006 № 600/ДСК; від 27.09.2006 № 643 дск (спільно з іншими); від 16.10.2006 № 679/ДСК; від 18.10.2006 № 690;

⁵⁹³ від 02.02.2006 № 29/ДСК (спільно з іншими); від 28.02.2006 № 60/ДСК; від 10.07.2006 № 188/ДСК;

⁵⁹⁴ від 27.09.2006 № 36 дск (спільно з іншими);

⁵⁹⁵ від 02.02.2006 № 18/ДСК (спільно з іншими); від 07.11.2006 № 230/ДСК (спільно з іншими).

Дані акти органів влади, як правило, не містять назви взагалі, або ж вносять зміни до інших актів, до яких також застосовані грифи обмеження доступу до інформації.

Можна проаналізувати один з таких актів. 20 вересня 2006 року Кабінет Міністрів України видав Постанову №1336 з грифом «для службового користування», якою вносить зміни до Постанов Кабінету Міністрів України 1996 року, які містили гриф «не для друку». Однак, дана Постанова зупинена відповідно до Указу Президента України №880/2006 від 16 жовтня 2006 року, як така, що не відповідає Конституції України. Згаданою Постановою вносяться зміни до Постанов Кабінету Міністрів України №944 від 14.08.96 та №1247 від 09.10.96 про створення Державної компанії з експорту та імпорту продукції і послуг військового та спеціального призначення та про затвердження Статуту названої Компанії, на які також незаконно накладено гриф «не для друку».

Таким чином, вже вкотре констатуємо, що дії органів влади щодо застосування «обмежувальних грифів» можна визнати неправомірними. Критерії, відповідно до яких може бути обмежено право на доступ до інформації, чітко визначені у статті 34 Конституції України – це інтереси національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя. Отже, органи влади на власний розсуд не можуть визначати ні режим доступу до інформації, ні критерії її віднесення до інформації з обмеженим доступом. Якщо ж органи влади і володіють інформацією з обмеженим доступом (не конфіденційною, а таємною інформацією), то вони повинні скласти і оприлюднювати зводи чи реєстри видів такої інформації. У всякому разі, будь-яке обмеження доступу до інформації може здійснюватися виключно на підставі та в порядку, встановленому законом.

4. 4. РОЗВИТОК ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА, ІНФОРМАТИЗАЦІЯ, ТЕЛЕКОМУНІКАЦІЇ

17 березня 2005 року Верховна Рада України прийняла **Постанову «Про проведення парламентських слухань з питань розвитку інформаційного суспільства в Україні»⁵⁹⁶**. Парламентські слухання відбулися 21 вересня 2005 року, а 1 грудня 2005 року Верховна Рада схвалила **Рекомендації парламентських слухань з питань розвитку інформаційного суспільства в Україні⁵⁹⁷**. Відповідно до Рекомендацій розвиток інформаційного суспільства в Україні та впровадження новітніх інформаційно-комунікаційних технологій в усі сфери суспільного життя і в діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування визнається одним із пріоритетних напрямів державної політики. Основними стратегічними цілями розвитку в Україні інформаційного суспільства вважаються:

- прискорення впровадження новітніх інформаційно-комунікаційних технологій в усі сфери суспільного життя, економіку України і в діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

- забезпечення комп'ютерної грамотності населення, насамперед шляхом створення освітньої системи, орієнтованої на використання нових інформаційно-комунікаційних технологій у формуванні всебічно розвиненої особистості;

- створення національної інформаційно-комунікаційної інфраструктури та інтеграція її із світовою інфраструктурою;

- державна підтримка економічного зростання нових “електронних” секторів економіки (торгівлі, надання комунальних і банківських послуг тощо), вирішення нормативно-правових питань щодо електронної взаємодії;

⁵⁹⁶ Постанова Верховної Ради України «Про проведення парламентських слухань з питань розвитку інформаційного суспільства в Україні» від 17.03.2005 р. №2488-IV.

⁵⁹⁷ Постанова Верховної Ради України «Про Рекомендації парламентських слухань з питань розвитку інформаційного суспільства в Україні» від 01.12.2005 р. №3175-IV.

- створення загальнодержавних інформаційних систем, насамперед у сферах охорони здоров'я, освіти, науки, культури, охорони довкілля;
- збереження культурної спадщини України шляхом електронного її документування;
- державну підтримку використання новітніх інформаційно-комунікаційних технологій засобами масової інформації;
- широке використання інформаційно-комунікаційних технологій для удосконалення державного управління, відносин між державою і громадянами, становлення електронних форм спілкування між державними органами і фізичними та юридичними особами;
- досягнення ефективної участі всіх регіонів у процесах становлення інформаційного суспільства шляхом децентралізації і підтримки регіональних і місцевих ініціатив;
- захист інформаційних прав громадян, насамперед щодо доступності інформації, захисту інформації про особу, підтримку демократичних інститутів, удосконалення правового урегулювання питань інтелектуальної власності та мінімізації ризику інформаційної нерівності;
- удосконалення законодавства з регулювання інформаційних відносин;
- удосконалення засобів інформаційної безпеки в умовах широкого використання новітніх інформаційно-комунікаційних технологій.

Постановою Кабінету Міністрів України затверджено **Правила надання та отримання телекомунікаційних послуг**⁵⁹⁸. Правила визначають порядок надання та отримання телекомунікаційних послуг, регулюють відносини між операторами, провайдерами телекомунікацій і споживачами телекомунікаційних послуг.

20 жовтня 2005 року Президент України видав Указ, у якому визначив **першочергові завдання щодо впровадження**

⁵⁹⁸ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил надання та отримання телекомунікаційних послуг» від 09.08.2005 р. №720.

новітніх інформаційних технологій⁵⁹⁹. В Указі серед завдань, які необхідно здійснити Кабінету Міністрів України для впровадження новітніх інформаційних технологій, зокрема, визначено: забезпечення організації роботи з надання юридичним та фізичним особам адміністративних послуг на основі використання електронної інформаційної системи “Електронний уряд”; стимулювання інвестиційної діяльності у сфері інформаційних технологій, підвищення ефективності системи надання інформаційних послуг; спрощення порядку державної реєстрації суб’єктів підприємницької діяльності, які діють в інформаційній сфері, подання ними звітності про свою діяльність, створення умов для митного оформлення товарів, впровадження системи приймання та видачі відповідних документів із використанням глобальної інформаційної мережі Інтернет та електронного цифрового підпису; впровадження в органах виконавчої влади та інших державних органах систем електронного документообігу із застосуванням електронного цифрового підпису; оснащення комп’ютерами загальноосвітніх навчальних закладів державної форми власності, підключення їх до глобальної інформаційної мережі Інтернет, розроблення відповідних прикладних програмних засобів для впровадження новітніх форм та методів навчання, комп’ютерного тестування знань; активізація роботи з широкого впровадження у повсякденне життя населення платіжних карток для безготівкових розрахунків за придбані товари, виконані роботи та надані послуги, у тому числі через глобальну інформаційну мережу Інтернет; забезпечення створення в усіх населених пунктах України можливостей для доступу до глобальної інформаційної мережі Інтернет тощо.

4 листопада 2005 року Верховна Рада України прийняла Постанову, якою затвердила завдання **Національної програми інформатизації на 2006-2008 роки**⁶⁰⁰. Програма ставить за

⁵⁹⁹ Указ Президента України «Про першочергові завдання щодо впровадження новітніх інформаційних технологій» від 20.10.2005 р. №1497/2005.

⁶⁰⁰ Постанова Верховної Ради України «Про затвердження Завдань Національної програми інформатизації на 2006-2008 роки» від 20.10.2005 р. №3075-IV.

мету, зокрема, розробити проекти законодавчих та інших нормативно-правових актів у сфері інформатизації щодо визначення законодавчих та інших організаційно-правових засад впровадження електронного документообігу з використанням електронного цифрового підпису, розвитку інформаційної системи «Електронний Уряд», забезпечення антивірусного захисту інформації, захисту національного сегмента Інтернету, боротьби з комп'ютерною злочинністю; розробити основоположні державні стандарти засобів інформатизації та інформаційно-телекомунікаційних систем, гармонізовані з міжнародними стандартами.

У грудні 2005 року Кабінет Міністрів України прийняв Постанову, якою затвердив **Державну програму «Інформаційні та комунікаційні технології в освіті і науці» на 2006-2010 роки»⁶⁰¹**. Державна програма передбачила виконання комплексу завдань, які повинні забезпечити: підвищення загальної інформаційної грамотності населення; оснащення навчальних закладів сучасним комп'ютерним та телекомунікаційним обладнанням; впровадження інформаційних та комунікаційних технологій у навчальний процес і проведення наукових досліджень, забезпечення доступу до національних і світових інформаційних ресурсів; розроблення, впровадження та легалізацію програмного забезпечення; залучення мережних технічних ресурсів для забезпечення підключення наукових установ та навчальних закладів до Інтернет; розвиток технологій дистанційного навчання і використання їх для запровадження в Україні системи навчання протягом усього життя; розроблення систем забезпечення інформаційної безпеки функціонування мереж та інформаційних ресурсів. Для виконання основних завдань Програма також визначає відповідні заходи, які необхідно здійснити для її реалізації.

7 червня 2006 року Кабінет Міністрів України видав **Розпорядження «Про схвалення Концепції розвитку телекомуніка-**

⁶⁰¹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної програми «Інформаційні та комунікаційні технології в освіті і науці» на 2006-2010 роки» від 07.12.2005 р. №1153.

цій в Україні до 2010 року»⁶⁰². Концепція спрямована на вжиття заходів щодо оновлення і розширення телекомунікацій, як важливої інфраструктурної складової економіки України, збалансовано задовольнити потреби у телекомунікаціях суспільства, держави та кожного громадянина. Концепцією, зокрема, передбачено розширення ємності фіксованої частини телефонної мережі загального користування, завершення розвитку мереж мобільного зв'язку другого покоління і масове розгортання мереж третього покоління, зменшення кількості застарілого обладнання у фіксованих телекомунікаційних мережах, розвиток мереж кабельного телебачення, зростання більше ніж у шість разів ємності мереж доступу до Інтернет, створення Національної системи супутникового зв'язку, приєднання інформаційної інфраструктури України до європейської та глобальної інформаційної інфраструктури тощо.

Розпорядженням покладено обов'язок на Мінтрансзв'язку разом із Національною комісією з питань регулювання зв'язку розробити, з урахуванням положень Концепції, проект Програми розвитку телекомунікацій в Україні до 2010 року та подати його до 30 червня 2006 року на розгляд Кабінету Міністрів України.

12 вересня 2006 року у Верховній Раді України зареєстровано проект Закону України «Про електронну торгівлю» (внесено народним депутатом Цушком В.П., законопроект №2137). Законопроект спрямований на забезпечення правових умов для електронної торгівлі: закріплення прав і обов'язків осіб, що здійснюють електронну торгівлю, визначення правил виконання угод з використанням електронних документів, а також визнання електронних документів як судових доказів.

16 березня 2006 року Верховна Рада України ухвалила Закон «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2006-2015 роки». Відповідно до цього Закону основними стратегічними цілями розвитку в Україні інформа-

⁶⁰² Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку телекомунікацій в Україні до 2010 року» від 07.06.2006 р. №316-р

ційного суспільства, зокрема, визначено прискорення впровадження новітніх інформаційно-комунікаційних технологій в усі сфери суспільного життя, забезпечення комп'ютерної грамотності населення, створення загальнодержавних інформаційних систем, збереження культурної спадщини України шляхом електронного її документування, надання державної підтримки використанню новітніх інформаційно-комунікаційних технологій засобами масової інформації, використанню інформаційно-комунікаційних технологій для удосконалення державного управління, відносин між державою і громадянами, становлення електронних форм спілкування між органами державної влади і фізичними та юридичними особами, захист інформаційних прав громадян, насамперед щодо доступності інформації, захисту інформації про особу, підтримку демократичних інститутів, удосконалення правового врегулювання питань інтелектуальної власності та мінімізації ризику інформаційної нерівності тощо.

Президент України скористався правом вето щодо цього Закону⁶⁰³, насамперед, тому, що він ускладнює інформаційне законодавство, оскільки основні засади інформатизації суспільства, загальні принципи державної політики у сфері інформатизації уже визначено Законами України «Про Національну програму інформатизації» та «Про Концепцію Національної програми інформатизації»: механізм вирішення питань розвитку інформаційного суспільства на всіх рівнях, розв'язання як існуючих проблем у цій сфері, так і тих, що виникатимуть надалі, вже визначено на законодавчому рівні. Президент вважає, що даний закон не скасовує цей механізм, а запроваджує паралельний, який включатиме розроблення та прийняття Плану дій щодо розвитку інформаційного суспільства в Україні та низки нормативно-правових актів із зазначених питань, що призведе до дублювання діяльності у відповідних сферах, вимагатиме значних витрат часу та коштів. Вбачається, що для виконання положень, наведених в Основних засадах, немає потреби в

⁶⁰³ Пропозиції Президента України до Закону “Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2006-2015 роки” від 11.04.2006 р. №8617.

запровадженні паралельного законодавчого регулювання, було б достатньо відповідно скоригувати положення Концепції Національної програми інформатизації. Отже, Президент запропонував розробити законопроект про внесення змін до існуючих законів.

25 травня 2006 року даний законопроект та Пропозиції Президента до Закону (законопроект №0815, н.д. Мартинюк А.І., н.д. Юхновський І.Р., н.д. Родіонов М.К. IV скликання) були повторно внесені на розгляд Верховної Ради. Остаточо **Закон України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007 - 2015 роки»** схвалений у січні 2007 року⁶⁰⁴.

Серед пріоритетних завдань Закон визначає: розвиток національної інформаційної інфраструктури та її інтеграція із світовою інфраструктурою, а також забезпечення інформаційної грамотності і усунення «інформаційної нерівності».

Потрібно сказати, що текст законопроекту є також певною мірою декларативним, однак у ньому зазначається, що Кабінет Міністрів України має розробити механізм реалізації завдань цього документу. Серед завдань, поставлених ухваленим законопроектом, хотілося б виділити правову складову – створення системи законодавства, гармонізованої з нормами міжнародного права. Передбачається, що всі законопроекти мають проходити стадію громадських обговорень. Для стимулювання використання інформаційних технологій запропоновано розробити механізм включення видатків на фінансування навчальних закладів та навчальних підрозділів у сфері інформаційних і комп'ютерних технологій до складу валових видатків підприємств. Таким чином, можуть бути створені умови для розвитку зазначених навчальних структур. Щодо громадян, то розглядається можливість включення їх видатків на закупівлю засобів інформаційних і комп'ютерних технологій для особистих потреб до складу податкового кредиту. Таким чином депутати

⁶⁰⁴ Закон України «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки» від 09.01.2007 р. №537-V.

намагаються стимулювати попит на ці товари. Чимала роль у документі відведена електронній комерції. Впроваджувати її планується семимільними кроками. А отже, і всіляко заохочувати використання платіжних, кредитних карт і інших електронних грошей. Примітно, що акцент тут зроблений саме на сільській місцевості.

Акцентована увага на розробці і прийнятті Інформаційного кодексу. Саме цей нормативний акт повинен стати основним джерелом регулювання практично всієї інформаційної галузі, оскільки до нього передбачається включити розділи, що охоплюють питання електронної торгівлі, охорони прав на утримання комп'ютерних програм, захисту авторського права в Інтернеті, охорони баз даних, дистанційного навчання, телемедицини, комерційної таємниці, надання органами державної влади та органи місцевого самоврядування інформаційних послуг з використанням Інтернету тощо.

Загалом, прийняття цього Закону є одним з кроків до формування і розвитку інформаційного суспільства у нашій державі. Однак, хотілося б вірити, що ці кроки будуть реальними та ефективними, а не лише черговою декларацією, яка не знайде свого застосування на практиці, як, наприклад, значна кількість положень Національної програми інформатизації.

4.5. ПОДІЇ (ОСНОВНІ ЗАХОДИ)

Протягом 2005-2006 років як в Україні, так і за кордоном відбувалося активне обговорення проблематики забезпечення доступу до публічної інформації, а також законодавчих ініціатив у цій сфері.

Так, 8 листопада 2005 року у Києві проведено Круглий стіл “Обговорення проекту Закону України „Про доступ до інформації”, організований Центром політико-правових реформ при підтримці Організації з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ), у роботі якого взяли участь представники Міністерства юстиції України, Державного комітету телебачення і радіомо-

влення України, науковці, фахівці неурядових організацій та інші зацікавлені особи.

На Круглому столі було представлено проект Закону України „Про доступ до публічної інформації”, розроблений робочою групою ЦППР. Окремі положення проекту Закону у своїх виступах висвітлили доцент Національної Академії державного управління при Президентові України Іванна Ібрагімова, Заступник Генерального директора, директор аналітико-правового відділу Української Асоціації Видавців Періодичної Преси Алі Сафаров, Голова МГО „Прайвесі Юкрейн” Андрій Пазюк, керівник проекту ЦППР Мар’яна Демкова. Про стан законопроектної роботи Міністерства юстиції України щодо забезпечення відкритості органів влади у своїй доповіді проінформував провідний спеціаліст Департаменту конституційного законодавства та державного будівництва Міністерства юстиції України Пилип Дородний, який висвітлив основні положення проекту Закону України „Про відкритість і прозорість діяльності державних органів влади та органів місцевого самоврядування”, підготовлений Міністерством юстиції.

Учасники заходу мали можливість ознайомитися і частково обговорити два проекти нової редакції Закону України „Про інформацію”, розроблені відповідно робочою групою Харківської правозахисної групи та Державним комітетом телебачення і радіомовлення України.

Жвавим було обговорення питання щодо подальшої долі чинного Закону „Про інформацію”, який містить багато правових норм власне про доступ до інформації. Виступаючі, зокрема, підкреслювали необхідність передбачити у законі процедуру оскарження відмови в задоволенні інформаційного запиту до органу вищого рівня (порядок, строки тощо). Наголошувалося на потребі розмежування „доступу до інформації” та „доступу до документів”, адже засекречуванню не може підлягати документ, а лише інформація, що в ньому міститься. Неоднозначну оцінку отримав інститут, запропонований у проекті – спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з

питань забезпечення доступу до інформації. Акцентувалося на необхідності чіткого визначення його правового статусу, а також порядок накладення ним штрафних санкцій на розпорядників інформації. Слушним було зауваження про доцільність передбачити у законі стадію прийняття рішення про віднесення інформації до інформації з обмеженим доступом (процедура прийняття такого рішення, порядок оскарження тощо).

Серед інших пропозицій, висловлених на Круглому столі, варто відзначити: необхідність скорочення строків задоволення інформаційних запитів; обмежити види інформації, яка може відноситися до категорії таємної; передбачити обов'язок розпорядників інформації вести Зводи не всієї інформації, а лише інформації з обмеженим доступом; у Прикінцевих положеннях законопроекту визначити, які зміни і до яких актів повинні бути внесені у зв'язку з його прийняттям тощо. Ці та інші пропозиції будуть детально опрацьовані Центром політико-правових реформ.

Загалом учасники Круглого столу підтримали необхідність прийняття Закону „Про доступ до публічної інформації” як правового механізму забезпечення права людини на вільний доступ до інформації. Висловлені пропозиції учасників були детально опрацьовані та враховані робочою групою ЦППР.

28 і 29 вересня 2005 року у м. Потсдам (Німеччина) відбувся **Міжнародний симпозіум з питань свободи інформації та захисту персональних даних** (International Symposium “Freedom of Information in Germany and Europe” 28/29 September 2005 in Potsdam). Організатором Симпозіуму виступив Уповноважений з питань доступу до інформації та захисту персональних даних спільно з Alcatel SEL Фундацією. Проведення симпозіуму присвячено прийняттю Закону про свободу інформації в Німеччині.

У роботі симпозіуму взяли участь Голова Конституційного Суду землі Бранденбург, Федеральний Уповноважений з питань захисту персональних даних, професор інформаційного права Гумбольдського університету, зарубіжні експерти – з Словенії,

Болгарії, Великобританії, Австрії тощо. Основною темою сим-позиуму було обговорення правових гарантій реалізації прав громадян на доступ до інформації. Представники різних країн репрезентували свій досвід, проблеми розробки, прийняття та реалізації правових норм про доступ до інформації. Від ЦППР з доповіддю про українські реалії реалізації права на доступ до інформації, правові проблеми та перспективи їх вирішення виступила заступник Голови Центру Мар'яна Демкова.

З 24 лютого по 2 березня 2006 року у Секретаріаті Кабінету Міністрів України проведено серію круглих столів, присвячених проблемам прозорості та відкритості влади, оприлюднення інформації у мережі Інтернет, участі громадськості у виробленні та реалізації державної політики.

Зокрема, 24 лютого 2006 року відбувся перший круглий стіл на тему **«Інформування громадськості про діяльність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, доступ до інформації»**.

Учасники даного заходу взяли активну участь в обговоренні проекту Закону «Про відкритість і прозорість діяльності органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування», розроблений Міністерством юстиції України. Загалом, законопроект отримав переважно негативну оцінку, оскільки фактично залишив поза увагою питання активного доступу до публічної інформації, а саме - отримання особами інформації за інформаційними запитами.

В рамках серії круглих столів, організованих Секретаріатом Кабінету Міністрів України, слід згадати круглий стіл **«Оприлюднення інформації у мережі Інтернет»**, що відбувся 28 лютого 2006 року. Цей захід був присвячений обговоренню проблем, пов'язаних з виконанням Постанови Кабінету Міністрів України «Про порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» від 4 січня 2002 року №4.

Останній круглий стіл з цієї серії був проведений 2 березня

2006 року і був присвячений обговоренню питань участі громадськості у виробленні та реалізації державної політики.

Обговоренню проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про інформацію» (нова редакція), розробленого Міністерством юстиції України, був присвячений круглий стіл, організований Міністерством юстиції України за підтримки ОБСЄ (22 травня 2006 року, м. Київ). Даний законопроект зазнав певної критики, оскільки чітко не визначив ні мету, ні предмет правового регулювання, а також не окреслив підстави віднесення інформації до інформації з обмеженим доступом.

25 травня 2006 року у Києві відбувся круглий стіл на тему «Відкритість діяльності органів місцевого самоврядування. Бюлетень Публічної Інформації», організований Центром перспективних інформаційних технологій за підтримки Польсько-Української фундації співпраці – ПАУСІ. У даному заході взяли участь представники органів місцевого самоврядування, неурядових організацій, іноземні експерти із м. Люблін (Польща). Польські експерти презентували свій Закон про доступ до публічної інформації, а також досвід функціонування електронного Бюлетеня публічної інформації.

16 червня 2006 року відбулось громадське обговорення проекту Закону України «Про реформування державних та комунальних друкованих засобів масової інформації», організований Міністерством юстиції України спільно з Держкомтелерадіо, за сприяння міжнародного фонду «Відродження». Міністерство юстиції винесло на обговорення оновлену версію законопроекту.

З 4 по 8 грудня 2006 року у м. Таллінн (Естонія) відбувся Міжнародний практичний семінар «Усвідомлення ролі Інформаційного Суспільства: ІКТ – як засіб для вдосконалення

публічної адміністрації». Захід організовано Академією електронного урядування (Таллінн) за підтримки Програми розвитку ООН (ПРООН) та Інституту відкритого суспільства (ІВС). Семінар присвячено вивченню та обговоренню основних засад функціонування і розвитку Інформаційного Суспільства, а саме: значенню цифрової революції у культурному, соціально-економічному і політичному контекстах; ІКТ та Цілі Розвитку Тисячоліття (Millennium Development Goals); визначенню суті електронного урядування: міфи та реальність.

У роботі семінару взяли участь представники ПРООН, ІВС, інших інституцій з різних країн Європи, Північної Америки, Азії, Африки. Від Центру політико-правових реформ у даному заході взяла участь заступник Голови Центру Мар'яна Демкова. Під час семінару було налагоджено тісні контакти та досягнуто домовленості із зарубіжними експертами про підтримку ними українських експертів щодо створення в Україні Центру електронного урядування.

4.6. ВИДАННЯ (ПУБЛІКАЦІЇ)

- Баранов О.А. Інформаційне право України: стан, проблеми, перспективи. — К.: Видавничий дім "СофтПрес", 2005. — 316 с.
- Брижко В., Гуцалюк М., Цимбалюк В., Швець М. Інформаційне право та правова інформатика у сфері захисту персональних даних / М. Швець (ред.). — К.: НДЦПІ АПрН України, 2005. — 334 с.
- Інформаційне законодавство: Зб. законодавчих актів: У 6 т. / Інститут держави і права ім. В.М.Корецького НАН України; Державний комітет телебачення і радіомовлення України / Юрій С.Ш. (заг.ред.), І.С.Чиж (заг.ред.) — К.: ТОВ "Видавництво "Юридична думка", 2005.
 - Т. 1: Інформаційне законодавство України. — 414 с.
 - Т. 2: Інформаційне законодавство країн СНД та Балтії: Азербайджан, Білорусь, Вірменія, Грузія, Естонія, Казахстан, Киргизія. — 424 с.

- Т. 3 : Інформаційне законодавство країн СНД та Балтії: Латвія, Литва, Молдова, Росія, Таджикистан, Туркменістан, Узбекистан. — 440 с.
- Т. 4: Інформаційне законодавство країн Європи і Азії. — 384 с.
- Т. 5: Міжнародно-правові акти в інформаційній сфері. — 328 с.
- Т. 6: Міжнародні угоди України в інформаційній сфері. — 160 с.
- Хрипко С.Л. Інформаційне право: Навч.-метод. посібник. — Донецьк: ТОВ “Юго-Восток, Лтд”, 2005. — 234 с.
 - Ботвінкін О.В., Ворожко В.П. Інформація з обмеженим доступом, що не є державною таємницею, в законодавстві України: Аналітичний огляд. — К.: Видавництво Національної академії СБУ, 2006. — 96 с.
 - Брижко В., Цимбалюк В., Швець М., Коваль М., Базанов Ю. Е-майбутнє та інформаційне право / М.Швець (ред.). — 2. вид., доп. — К.: НДЦПІ АПрН України, 2006. — 234 с.
 - Виноградова Г.В. Інформаційне право України: Навч. посібник / Міжрегіональна академія управління персоналом. — К.: МАУП, 2006. — 144 с.
 - Горобцов В.О., Костецька Т.А., Кресіна І.О., Петренко В.М., Погорілко В.Ф. Інформаційне законодавство України: Науково-практ. коментар / Інститут держави і права ім. В.М.Корецького НАН України; Державний комітет телебачення і радіомовлення України / Ю.С.Шемшученко (заг.ред.), І.С.Чиж (заг.ред.) — К.: ТОВ “Видавництво “Юридична думка”, 2006. — 230 с.
 - Клименко І.В., Линьов К.О. Технології електронного урядування. — К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2006. — 192 с.
 - Марущак А.І. Правомірні засоби доступу громадян до інформації: Науково-практ. посібник / Київське обласне творче об’єднання “Культура” — Біла Церква: Буква, 2006. — 431 с.
 - Стоцький А.Б., Тимошенко О.І., Гуз А.М., Макаренко В.В., Марущак А.І. Організаційно-правові основи захис-

ту інформації з обмеженим доступом: Навч. посібник для студ. вищих навч. закл. / Національна академія СБ України; Інститут захисту інформації з обмеженим доступом; Європейський ун-т / В.С.Сідак (заг.ред.). — К.: Вид-во Європейського ун-ту, 2006. — 232 с.

Розвиток публічного права в Україні
(довідь за 2005-2006 роки)

За заг. ред. Н.В.Александрової, І.Б.Коліушка

Коректор: М.Марченко
Комп'ютерна верстка: М.Мурмило

Підписано до друку 27.12.2007. Формат 60 x 90 / 16.
Папір офсетний. Друк офсетний. Ум. друк. арк. 31
Наклад 500 прим. Замовлення № 381
Гарнітура SchoolBookСТТ.

Видавець ТОВ "Конус-Ю"
01011, Київ, вул. П.Мирного, 26
тел. 254-4182, 254-2931
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК №33 від 16.07.2002

Віддруковано ТОВ "Конус-Ю"