

**ЦЕНТР ПОЛІТИКО-ПРАВОВИХ РЕФОРМ**

**РОЗВИТОК ПУБЛІЧНОГО ПРАВА  
В УКРАЇНІ  
(доповідь за 2003—2004 роки)**

Київ  
2005

ББК 67.412.1 (4УКР)  
Р64  
УДК 341.1 (477)

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

Р64                    **Розвиток** публічного права в Україні (довідь за 2003—2004 роки)//За заг. ред. І.Б.Коліушка, Н.В.Александрової. — К.: Вид. Лікей. 2005. — 448 с.  
ISBN 966-96534-2-8.

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 започатковує 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.

ББК 67.412.1 (4УКР)  
Р64  
УДК 341.1 (477)

ISBN 966-96534-2-8

© Центр політико-правових реформ, 2005  
© Лікей, 2005

## ЗМІСТ

Вступ.....	5
Про авторів .....	7
Структурований огляд змісту доповіді .....	10
<b>Розділ 1. Конституційне право та політична реформа (Колішко І.Б., Кірмач А.В.)</b>	
1.1. Вступ .....	35
1.2. Новели законодавства та його тлумачення .....	36
1.2.1. Конституційний Суд України.....	36
1.2.2. Верховна Рада України.....	45
1.3. Законодавчі ініціативи .....	153
1.4. Події (основні заходи, дискусії) .....	160
1.5. Видання (публікації).....	166
Додаток № 1. Перелік законопроектів, які стосувались зміни процедури парламетських виборів.....	175
Додаток № 2. Стислий огляд законопроектів про внесення змін і доповнень до Конституції України, розроблених в рамках першого етапу конституційної реформи.....	177
Додаток № 3. Склад Тимчасової спеціальної комісії Верховної Ради України по опрацюванню проектів законів України про внесення змін до Конституції України станом на 24.12.2003 року .....	181
Додаток № 4. Проекти закону про Регламент Верховної Ради України .....	182
<b>Розділ 2. Публічна адміністрація та адміністративне право (Тимошук В.П.)</b>	
2.1. Вступ .....	185
2.2. Новели законодавства та його тлумачення .....	185
2.2.1. Конституційний Суд України.....	185
2.2.2. Верховна Рада України.....	190
2.2.3. Президент України .....	196

2.2.4. Кабінет Міністрів України.....	226
2.3. Законодавчі ініціативи .....	240
2.4. Події (основні заходи, дискусії) .....	246
2.5. Видання (публікації).....	254
<b>Розділ 3. Судова реформа та законодавство про правосуддя</b>	
<b>(Куйбіда Р.О., Банчук О.А.)</b>	
3.1. Вступ .....	263
3.2. Новели законодавства та його тлумачення .....	264
3.2.1. Конституційний Суд України .....	264
3.2.2. Верховна Рада України.....	272
3.2.3. Президент України .....	292
3.2.4. Кабінет Міністрів України.....	300
3.2.5. Державна судова адміністрація України .....	303
3.2.6. Верховний Суд України, Вищий Господарський Суд України, Рада суддів України .....	311
3.3. Законодавчі ініціативи .....	318
3.4. Події (основні заходи, дискусії) .....	344
3.5. Видання (публікації).....	372
<b>Розділ 4. Законодавство у сфері регуляторної політики</b>	
<b>(Український Д.Я.)</b>	
4.1. Вступ .....	377
4.2. Новели законодавства .....	377
4.2.1. Верховна Рада України.....	377
4.3. Законодавчі ініціативи .....	396
4.4. Події (основні заходи, дискусії) .....	399
4.5. Видання (публікації).....	400
<b>Розділ 5. Інформаційне законодавство</b>	
<b>(Демкова М.С., Фігель М.В.)</b>	
5.1. Вступ .....	405
5.2. Новели законодавства .....	407
5.3. Законодавчі ініціативи .....	419
5.4. Події (основні заходи, дискусії) .....	433
5.5. Видання (публікації).....	446

## ВСТУП

Ідея цієї книги народилася в кінці 2003 року, коли Центру політико-правових реформ, як і більшості громадських установ, належало подбати про підготовку річного звіту про свою діяльність. Обдумуючи його структуру та зміст, і перебираючи в пам'яті заходи, до яких ми впродовж року були причетні, виявилось, що важко назвати важливу для розвитку публічного права в Україні подію, до якої б не мали жодного відношення представники Центру політико-правових реформ.

Починаючи з другої половини 2002 року, за підтримки Міжнародного фонду «Відродження», Данського інституту прав людини та інших донорів ми розгорнули системні дослідження в галузях адміністративної та судової реформ, результати яких, на мій погляд, заслужено привели до визнання нашого Центру однією з провідних експертних установ у цих сферах. Наших спеціалістів стали запрошувати на більшість заходів науково-практичного характеру, що проводились в Україні, а також на деякі й поза її межі. Як координатор Науково-громадської експертної ради Комітету Верховної Ради з питань правової політики, я брав участь в засіданнях цього найважливішого правового парламентського Комітету. Все інтенсивнішою та змістовнішою ставала наша співпраця з органами виконавчої влади – Міністерством юстиції, Міністерством економіки, Державною судовою адміністрацією, Головним управлінням державної служби. На замовлення депутатської фракції «Наша Україна» в співпраці з Інститутом реформ ми готували експертизу кожного законопроекту, який розглядався Верховною Радою.

Тому закономірно народилася ідея не обмежуватися стандартним звітом про опубліковані книги, написані законопроекти та проведені семінари чи конференції, а спробувати підготувати звіт у формі доповіді про стан та перспективи розвитку публічного права в Україні, і на фоні загальної картини показати зусилля ЦППР, проаналізувати їх ефективність.

У перспективі підготовка подібних доповідей могла б стати традиційною, до неї можна було б запрошувати провідних спеціалістів у галузі публічного права з інших організацій, крім Центру політико-правових реформ. Також можна було б організовувати щорічне обговорення доповідей на конференції. За нашим задумом, вся ця робота могла б справляти серйозний позитивний вплив на консолідацію зусиль науковців, парламентарі-

їв, урядовців, суддів, викладачів - усіх, від кого залежить розвиток українського права.

Але необхідно визнати, що поставлена нами задача на фоні багатьох інших робіт, які виконує Центр політико-правових реформ, виявилася важко підйомною. Необхідність виконання термінових задач, часто зумовлених не передбачуваними суспільно-політичними подіями, привели до затягування в часі редагування тексту доповіді. Тоді ми вирішили написати доповідь і за наступний (2004) рік і видати їх разом. Таким чином вийшов формат видання, яке пропонується Вашій увазі.

Сподіваюся, що дана книга спровокує наукові дискусії та сприятиме подальшому розвитку публічного права в Україні.

*Голова Центру політико-правових реформ  
Ігор КОЛУШКО*

## **ПРО АВТОРІВ**

### **КОЛУШКО Ігор Борисович**

Голова Центру політико-правових реформ.

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

Досліджує проблеми адміністративної та судової реформ, нормопроєктування, 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).

### **АЛЕКСАНДРОВА Наталя Валеріївна**

Науковий редактор проєктів Центру політико-правових реформ.

Кандидат юридичних наук, доцент кафедри державно-правових наук факультету правничих наук Національного університету «Киево-Могилянська Академія».

Досліджує проблеми адміністративного права, державного управління, нормопроєктування, 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).

### **ТИМОЩУК Віктор Павлович**

Заступник Голови Центру політико-правових реформ.

Магістр права (юридичний факультет Київського національного університету ім. Тараса Шевченка), 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, в тому числі «Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний до-

свід та пропозиції для України» (2003 рік), «Адміністративна реформа — історія, очікування та перспективи» (2002 рік), «Адміністративна реформа для людини» (у співавторстві, 2001 рік).

#### **КУЙБИДА Роман Олексійович**

Керівник проектів Центру політико-правових реформ.

Аспірант юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

Досліджує проблеми правосуддя, цивільного та адміністративного процесів.

Автор кількох наукових праць, зокрема книг: «Реформування правосуддя в Україні: стан і перспективи» (монографія, 2004), «Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України» (у співавторстві., 2003); «Оскарження й перегляд судових рішень в Україні» (у співавторстві, 2003).

#### **ДЕМКОВА Мар'яна Станіславівна**

Керівник проектів Центру політико-правових реформ.

Кандидат юридичних наук, асистент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права юридичного факультету Львівського національного університету ім. Івана Франка.

Досліджує проблеми правового регулювання доступу до публічної інформації, розвитку інформаційного законодавства, запровадження електронного урядування в Україні.

Автор низки наукових праць, у тому числі книг «Доступ до інформації та електронне урядування» (у співавторстві, 2004), «Правова допомога: зарубіжний досвід та пропозиції для України» (у співавторстві, 2004); статті «Електронне урядування — шлях до ефективності та прозорості державного управління» (у співавторстві, 2004).

#### **УКРАЇНСЬКИЙ Дмитро Ярославович**

Експерт Центру політико-правових реформ.

Магістр права (юридичний факультет Київського національного університету ім. Т. 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 в журналах «Нотар», «Нотаріат для Вас», «Вісник Києво-Могилянської академії».

### **БАНЧУК Олександр Анатолійович**

Експерт Центру політико-правових реформ.

Аспірант юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

Досліджує проблеми теорії права, нормопроекування, кримінального права та процесу, адміністративно-деліктного права.

Автор кількох наукових праць, зокрема книг: «Правова допомога: Зарубіжний досвід та пропозиції для України» (у співавторстві, 2004); «Словник термінів з питань екології і безпеки життя і діяльності» (у співавторстві, 2003).

### **ФІГЕЛЬ Марія Василівна**

Експерт Центру політико-правових реформ.

Магістр права (факультет правничих наук Національного університету «Києво-Могилянська академія»).

Досліджує проблеми інформаційного права, правотворчості.

Автор кількох наукових праць, у тому числі: «Доступ до інформації та електронне урядування» (книга у співавторстві, 2004), «Інформаційна відкритість органів державної влади України» (наукове видання, у співавторстві, 2005), «Інформаційний запит – форма звернення за інформацією до органів державної влади» (стаття у збірнику «Свобода інформації, прозорість, електронне урядування: погляд громадянського суспільства», 2004).

### **КІРМАЧ Андрій Віталійович**

Експерт Центру політико-правових реформ.

Бакалавр права (факультет правничих наук Національного університету «Києво-Могилянська академія»).

Досліджує проблеми конституційного та адміністративного права, політології.

Автор низки публікацій, в тому числі «Оцінка якості адміністративних послуг» (наукове видання, у співавторстві, 2005), «Система розробки і здійснення публічних політик в Україні» (колективна монографія, у співавторстві, 2004).

# **РОЗВИТОК ПУБЛІЧНОГО ПРАВА В УКРАЇНІ (ДОПОВІДЬ ЗА 2003—2004 РОКИ)**

## **СТРУКТУРОВАНИЙ ОГЛЯД ЗМІСТУ ДОПОВІДІ**

### **РОЗДІЛ 1. КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО ТА ПОЛІТИЧНА РЕФОРМА**

#### **1.1. Вступ**

#### **1.2. Новели законодавства та його тлумачення**

##### **1.2.1. Конституційний Суд України**

- Рішення Конституційного Суду України у справі щодо строків перебування на посту Президента України від 25 грудня 2003 року № 22-рп/2003.
- Рішення Конституційного Суду України у справі щодо недоторканності та імпідменту Президента України від 10 грудня 2003 року № 19-рп/2003.
- Рішення Конституційного Суду України у справі щодо права вето на закон про внесення змін до Конституції України від 11 березня 2003 року № 6-рп/2003.
- Рішення Конституційного Суду України у справі про умови дострокового припинення повноважень Верховної Ради України від 19 травня 2004 року № 11-рп/2004.
- Рішення Конституційного Суду України у справі про Тимчасову спеціальну комісію Верховної Ради України від 18 листопада 2004 року № 17-рп/2004.
- Рішення Конституційного Суду України у справі про направлення запиту до Президента України від 14 жовтня 2003 року № 16-рп/2003.
- Рішення Конституційного Суду України у справі про гарантії діяльності народного депутата України від 10 квітня 2003 року № 7-рп/2003.

##### **1.2.2. Верховна Рада України**

##### **Конституційна реформа**

**Перший етап конституційної реформи.**

*Передумови та початок конституційної реформи.*

*Всенародне обговорення*

- Указ Президента України «Про винесення на всенародне обговорення проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 6 березня 2003 року № 197/2003.

*Проблема врегулювання процедури прийняття рішення.*

- Постанова Верховної Ради України «Про деякі питання порядку підготовки законопроектів про внесення змін до Конституції України до розгляду Верховною Радою України» від 11 липня 2003 року № 1116-IV.

- Рішення Конституційного Суду України у справі щодо внесення змін до Конституції України від 9 червня 1998 року № 8-рп/98.

#### **Другий етап конституційної реформи.**

- Висновок Конституційного Суду України у справі про внесення змін до статей 29, 59, 78 та інших Конституції України від 30 жовтня 2003 року № 1-в/2003.

- Висновок Конституційного Суду України у справі про внесення змін до статей 76, 78, 81 та інших Конституції України від 5 листопада 2003 року № 2-в/2003.

- Постанова Верховної Ради України «Про внесення змін до Постанови Верховної Ради України» «Про утворення Тимчасової спеціальної комісії Верховної Ради України по опрацюванню проектів законів України про внесення змін до Конституції України» від 9 грудня 2003 року № 1353-IV.

- Висновок Конституційного Суду України у справі про внесення змін до статей 76, 78, 80, 81, 82 та інших Конституції України від 10 грудня 2003 року № 3-в/2003.

#### *Голосування.*

#### **Третій етап конституційної реформи.**

- Висновок Конституційного Суду України у справі про законопроект № 4105 з внесеними до нього поправками від 16 березня 2004 року № 1-в/2004.

- Висновок Конституційного Суду України у справі про внесення змін до статей 76, 78, 81 та інших Конституції України від 5 листопада 2003 року № 2-в/2003.

- Висновок Конституційного Суду України у справі про законопроект № 4180 з внесеними до нього поправками від 12 жовтня 2004 року № 2-в/2004.

#### **Завершальний етап конституційної реформи.**

#### *Підсумок конституційної реформи.*

#### **Оновлення виборчого законодавства**

- Закон України «Про вибори народних депутатів України» від 25 березня 2004 року № 1665-IV.

- Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 6 квітня 2004 року № 1667-IV.

- Постанова Верховної Ради України «Про політичну кризу у

державі, що виникла у зв'язку з виборами Президента України» від 27 листопада 2004 року № 2214-IV.

- Постанова Верховної Ради України «Про стабілізацію політичної та соціально-економічної ситуації в Україні та запобігання антиконституційним діям і сепаратистським проявам, що загрожують суверенітету і територіальній цілісності України» від 1 грудня 2004 року № 2215-IV.

- Закон України «Про особливості застосування Закону України «Про вибори Президента України» при повторному голосуванні 26 грудня 2004 року» від 8 грудня 2004 року № 2221-IV.

- Закон України «Про внесення зміни до Закону України «Про особливості застосування Закону України «Про вибори Президента України» при повторному голосуванні 26 грудня 2004 року» від 14 грудня 2004 року № 2228-IV.

- Постанова Верховної Ради України «Про дострокове припинення повноважень членів Центральної виборчої комісії» від 8 грудня 2004 року № 2224-IV.

- Постанова Верховної Ради України «Про призначення на посади членів Центральної виборчої комісії» від 8 грудня 2004 року № 2225-IV.

- Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про вибори Президента України» від 18 березня 2004 року № 1630-IV.

- Рішення Конституційного Суду України у справі про особливості застосування Закону України «Про вибори Президента України» від 24 грудня 2004 року № 22-рп/2004.

- Закон України «Про Центральну виборчу комісію» від 30 червня 2004 року № 1932-IV.

### ***Державне фінансування політичних партій.***

- Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку із запровадженням державного фінансування політичних партій в Україні» від 27 листопада 2003 року № 1349-IV.

*Адміністрування процесу розподілу коштів.*

*Умови отримання партіями державної підтримки.*

*Відсотковий бар'єр.*

*Особливості державної підтримки партій, що входили до виборчих блоків.*

*Контроль за використанням коштів, звітність партій.*

*Припинення державного фінансування статутної діяльності політичних партій.*

*Відшкодування витрат партій та блоків на виборчу кампанію.*

**Статус народного депутата України.**

· Закон України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законів та інших актів Верховної Ради України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про статус народного депутата України» від 19 лютого 2004 року № 1519-IV.

**Адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу.**

· Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18 березня 2004 року № 1629-IV.

**Ратифікація Угоди про формування Єдиного економічного простору**

· Закон України «Про ратифікацію Угоди про формування Єдиного економічного простору» від 20 квітня 2004 року № 1683-IV.

· Закон України «Про ратифікацію Договору між Україною та Російською Федерацією про співробітництво у використанні Азовського моря і Керченської протоки» від 20 квітня 2004 року № 1-682-IV.

**Порядок проведення урочистого засідання Верховної Ради України, присвяченого складенню присяги новообраним Президентом України**

· Постанова Верховної Ради України «Про порядок проведення урочистого засідання Верховної Ради України, присвяченого складенню присяги новообраним Президентом України» від 14 грудня 2004 року № 2227-IV.

**Зміни до Регламенту Верховної Ради України**

· Постанова Верховної Ради України «Про внесення змін до статті 3.2.1 Регламенту Верховної Ради України» від 9 грудня 2003 року № 1354-IV.

· Постанова Верховної Ради України «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України» від 23 жовтня 2003 року № 1236-IV.

· Постанова Верховної Ради України «Про внесення зміни до статті 9.6.3 Регламенту Верховної Ради України» від 19 вересня 2003 року № 1207-IV.

**1.3. Законодавчі ініціативи.**

**Зміни до Закону України «Про політичні партії в Україні»**

· Проект закону про внесення змін до Закону України «Про політичні партії в Україні» (щодо первинних партійних організацій) від 02 липня 2002 року № 1288.

### **Політична реклама**

- Проект закону про політичну рекламу від 20 лютого 2003 року № 3143
- Проект закону про політичну рекламу і політичну агітацію від 5 жовтня 2000 року № 6123

### **Нормотворча діяльність.**

- Проект закону про закони та законодавчу діяльність від 6 листопада 1997 року № 0894
- Проект закону про нормативно-правові акти від 11 листопада 1997 року № 0923

### **Оприлюднення нормативно-правових актів.**

- Проект закону про порядок офіційного оприлюднення законів України, інших нормативно-правових актів Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України та набрання ними чинності від 2 квітня 2003 року № 3170.

### **Експертиза нормативно-правових актів**

- Проект закону про кримінологічну експертизу проектів нормативно-правових актів від 29 липня 2004 року № 6020.

## **1.4. Події (основні заходи, дискусії)**

- Круглий стіл «Конституційна реформа: Україна у пошуку нових балансів влади»;
- Парламентські слухання «Реформа політичної системи: мета та концептуальні засади конституційних змін»;
- Круглий стіл «Парламент в Україні: проблеми становлення та перспективи розвитку»;
- Конференція «Виборче законодавство, політична реформа в контексті європейської інтеграції України»;
- Обговорення проблемних аспектів конституційної реформи, перспектив її втілення в контексті наближення президентських виборів;
- Круглий стіл, присвячений обговоренню можливих шляхів фінансування діяльності політичних партій та виборчих процесів;
- Семінар з питань нормопроекування.

## **1.5. Видання (публікації)**

**Додаток № 1.** Перелік законопроектів, які стосувались зміни процедури парламентських виборів.

**Додаток № 2.** Стислий огляд законопроектів про внесення змін і доповнень до Конституції України, розроблених в рамках першого етапу конституційної реформи.

**Додаток № 3.** Склад Тимчасової спеціальної комісії Верховної Ради України по опрацюванню проектів законів України про внесення змін до Конституції України станом на 24.12.2003 року.

**Додаток № 4.** Проекти закону про Регламент Верховної Ради України.

## **РОЗДІЛ 2. ПУБЛІЧНА АДМІНІСТРАЦІЯ ТА АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО**

### **2.1. Вступ**

### **2.2. Новели законодавства та його тлумачення**

#### **2.2.1. Конституційний Суд України**

- Рішення Конституційного Суду України у справі про повноваження Президента України реорганізувати центральні органи виконавчої влади від 28 січня 2003 року № 2-рп/2003.

- Рішення Конституційного Суду України у справі про атестацію державних службовців від 8 липня 2003 року № 15-рп/2003.

- Рішення Конституційного Суду України у справі про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів від 23 жовтня 2003 року № 17-рп/2003.

- Рішення Конституційного Суду України у справі про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Києві від 25 грудня 2003 року № 21-рп/2003.

#### **2.2.2. Верховна Рада України**

##### ***Зміни до Закону України «Про державну службу»***

- Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про державну службу» від 16 січня 2003 року № 432-IV.

##### ***Державна спеціальна служба транспорту***

- Указ Президента України «Про передачу залізничних військ Збройних Сил України у підпорядкування Міністерству транспорту України» від 27 січня 2003 року № 46.

- Закон України «Про Державну спеціальну службу транспорту» від 5 лютого 2004 року № 1449-IV.

##### ***Державна прикордонна служба***

- Закон України «Про Державну прикордонну службу України» від 3 квітня 2003 року № 661-IV.

- Указ Президента України «Про реорганізацію Державного

комітету у справах охорони державного кордону України» від 31 липня 2003 року № 772.

***Запровадження місцевої міліції***

· Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо місцевої міліції» від 4 березня 2004 року № 1577-IV.

· Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про місцеву міліцію» від 10 серпня 2004 року № 1013.

***Зміни до Закону «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом».***

· Закон України «Про внесення зміни до статті 4 Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом» від 18 травня 2004 року № 1726-IV.

· Указ Президента України «Про Державний комітет фінансового моніторингу України» від 28 вересня 2004 року № 1144.

· Постанова Кабінету Міністрів України «Про організаційні заходи щодо ліквідації Державного департаменту фінансового моніторингу» від 28 жовтня 2004 року № 1460.

· Указ Президента України «Про Положення про Державний комітет фінансового моніторингу України» від 24 грудня 2004 року № 1527.

**2.2.3. Президент України**

***Заходи щодо вдосконалення взаємодії органів виконавчої влади з Верховною Радою України.***

· Указ Президента України «Про заходи щодо вдосконалення взаємодії органів виконавчої влади з Верховною Радою України» від 25 березня 2003 року № 267.

***Ліквідація посад державних секретарів міністерств.***

· Указ Президента України «Про деякі заходи щодо оптимізації керівництва в системі центральних органів виконавчої влади» від 26 травня 2003 року № 434.

· Указ Президента України «Про внесення зміни до Указу Президента України від 15 грудня 1999 року № 1572» від 27 серпня 2003 року № 919.

· Указ Президента України «Про Міністра Кабінету Міністрів України» від 3 червня 2003 р. № 464.

· Указ Президента України «Про Примірне положення про першого заступника міністра - керівника апарату міністерства» від 21 серпня 2004 року № 964.

***Реорганізації центральних органів виконавчої влади.***

· Указ Президента України «Про заходи щодо забезпечення реалізації українсько-бразильського проекту створення космічного ракетного комплексу «Циклон-4» від 15 липня 2003 року № 700.

- Указ Президента України «Про заходи щодо підвищення ефективності державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів» від 15 вересня 2003 року № 1039.

- Указ Президента України «Про Міністерство України у справах сім'ї, дітей та молоді» від 6 лютого 2004 року № 166.

- Указ Президента України «Про Державний комітет статистики України» від 19 січня 2004 року № 60.

- Указ Президента України «Питання Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи» від 05 березня 2004 р. № 283.

- Указ Президента України «Про заходи щодо вдосконалення системи державного управління у сфері подолання наслідків Чорнобильської катастрофи» від 6 липня 2004 року № 755.

- Указ Президента України «Про Державну службу України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації» від 15 липня 2004 року № 803.

- Указ Президента України «Про утворення Міністерства транспорту та зв'язку України» від 16 липня 2004 року № 811.

- Указ Президента України «Про Службу зовнішньої розвідки України» від 14 жовтня 2004 року № 1239/2004.

- Указ Президента України «Про Положення про Міністерство транспорту та зв'язку України» від 27 серпня 2004 року № 1-009.

- Указ Президента України «Про Положення про Міністерство охорони навколишнього природного середовища України» від 10 лютого 2004 року № 176.

- Указ Президента України «Про Положення про Міністерство України у справах сім'ї, дітей та молоді» від 30 липня 2004 року № 852.

- Указ Президента України «Про Національну комісію з питань регулювання зв'язку України» від 21 серпня 2004 року № 943.

- Указ Президента України «Про Положення про Державний комітет природних ресурсів України» від 10 лютого 2004 року № 177.

### **Державна служба**

- Указ Президента України «Про заходи щодо реалізації Стратегії реформування системи державної служби в Україні на 2004 рік» від 5 січня 2004 року № 4.

- Указ Президента України «Про Комісію з питань формування кадрового резерву на керівні посади державних службовців» від 4 червня 2004 року № 614.

- Указ Президента України «Про внесення змін до Положен-

ня про Головне управління державної служби України» від 6 листопада 2004 року № 1375.

- Указ Президента України «Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу» від 5 березня 2004 року № 278.

- Указ Президента України «Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні» від 14 квітня 2000 року № 599.

- Указ Президента України «Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу» від 5 січня 2005 року № 1.

#### ***Адаптація законодавства України до стандартів Європейського Союзу***

- Указ Президента України «Питання організації виконання Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 21 серпня 2004 року № 965.

#### ***Забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики***

- Указ Президента України «Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 31 липня 2004 року № 854.

- Указ Президента України «Про невідкладні заходи з удосконалення організації прийому громадян органами державної влади, органами місцевого самоврядування та посадовими і службовими особами цих органів» від 14 квітня 2004 року № 434.

### **2.2.4. Кабінет Міністрів України**

#### ***Програма діяльності Кабінету Міністрів України «Відкритість, дієвість та результативність».***

- Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про утворення робочої групи з підготовки пропозицій щодо удосконалення державного управління» від 08 січня 2003 року № 1-р.

- Розпорядження Кабінету Міністрів України «Деякі організаційні питання проведення нарад у Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України та Міністра Кабінету Міністрів України» від 5 січня 2003 року № 2-р.

- Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку погодження в Кабінеті Міністрів України кандидатур на посади керівників структурних підрозділів центральних органів виконавчої влади» від 8 травня 2003 року № 676.

- Постанова Кабінету Міністрів України «Про порядок вико-

нання обов'язків міністра у разі його тимчасової відсутності» від 17 липня 2003 року № 1096.

**Затвердження Загального положення про колегію центрального органу виконавчої влади і місцевої державної адміністрації**

· Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Загального положення про колегію центрального органу виконавчої влади і місцевої державної адміністрації» від 2 жовтня 2003 року № 1569.

**Господарська діяльність органів виконавчої влади**

· Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до плану заходів щодо оптимізації господарської діяльності органів виконавчої влади» від 15 жовтня 2003 року № 619-р.

**Порядок організації роботи урядових комітетів**

· Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 17 лютого 2000 р. № 339 і Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів України» від 14 квітня 2004 року № 461.

**Нові урядові органи**

· Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Державної авіаційної пошуково-рятувальної служби» від 8 вересня 2004 року № 1172.

· Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Державної соціальної служби для сім'ї, дітей та молоді» від 27 серпня 2004 року № 1125.

· Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Головної державної інспекції на автомобільному транспорті» від 8 вересня 2004 року № 1190.

· Указ Президента України «Про заходи щодо посилення безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом» від 20 травня 2004 року № 570.

· Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державну інспекцію з контролю якості сільськогосподарської продукції та моніторингу її ринку» від 22 січня 2004 року № 65.

· Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання Міністерства охорони навколишнього природного середовища» від 20 лютого 2004 року № 192.

· Постанова Кабінету Міністрів України «Про урядові органи державного управління у складі Міністерства охорони навколишнього природного середовища» від 16 червня 2004 року № 770.

· Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення територіальних органів Державного комітету лісового господарства» від 26 травня 2004 року № 679.

- Постанова Кабінету Міністрів України «**Про затвердження Положення про Державну санітарно-епідеміологічну службу**» від 24 вересня 2004 року № 1272.
- Постанова Кабінету Міністрів України «**Про внесення змін до Положення про державну санітарно-епідеміологічну службу України**» від 24 вересня 2004 року № 1273.
- Постанова Кабінету Міністрів України «**Про утворення Державного департаменту з питань адаптації законодавства**» від 24 грудня 2004 року № 1742.
- Постанова Кабінету Міністрів України «**Деякі питання Державного комітету природних ресурсів**» від 14 квітня 2004 року № 486.
- Постанова Кабінету Міністрів України «**Питання створення територіальних представництв Рахункової палати**» від 18 січня 2004 року № 1577.

### **2.3. Законодавчі ініціативи**

#### ***Проект Адміністративно-процедурного кодексу України***

- Проект Адміністративно-процедурного кодексу України від 29 квітня 2004 року № 5462.

#### ***Проект закону про адміністративні (управлінські) послуги.***

### **2.4. Події (основні заходи, дискусії)**

- Конференція «Адміністративна реформа в Україні: шлях до європейської інтеграції»;
- III Національна науково-теоретична конференція «Українське адміністративне право: актуальні проблеми реформування»;
- Науково-практичний семінар «Реформування основних адміністративно-правових інститутів: проблеми теорії і практики»;
- Конференція «Державне управління України та Європейський вибір»;
- Круглий стіл «Адміністративна реформа — скільки повинні коштувати населенню та підприємцям послуги від держави»;
- Круглий стіл «Шляхи впорядкування системи надання послуг органами державної влади та місцевого самоврядування»;
- Громадські слухання, присвячені обговоренню проекту Адміністративно-процедурного кодексу України;
- Візит групи українських фахівців (науковців з Києва, Львова, Чернівців) до Польщі для вивчення проблематики публічної адміністрації та адміністративного права;
- Міжнародна конференція «Адміністративне право в контексті європейського вибору України»;

- Комітетські слухання «Реформування місцевого самоврядування в Україні».

## **2.5. Видання (публікації)**

# **РОЗДІЛ 3. СУДОВА РЕФОРМА ТА ЗАКОНОДАВСТВО ПРО ПРАВОСУДДЯ**

## **3.1. Вступ**

## **3.2. Новели законодавства та його тлумачення**

### **3.2.1. Конституційний Суд України**

- Рішення Конституційного Суду України у справі про розгляд судом окремих постанов слідчого і прокурора від 30 січня 2003 року № 3-рп/2003.
- Рішення Конституційного Суду України у справі про строки оскарження порушень під час підрахунку голосів та встановлення результатів голосування від 3 липня 2003 року № 13-рп/2003.
- Рішення Конституційного Суду України у справі про врахування тяжкості злочину при застосуванні запобіжного заходу від 8 липня 2003 року № 14-рп/2003.
- Рішення Конституційного Суду України у справі про Касаційний суд України від 11 грудня 2003 року № 20-рп/2003.
- Рішення Конституційного Суду України у справі про виконання рішень третейських судів від 24 лютого 2004 року № 3-рп/2004.
- Рішення Конституційного Суду України у справі про призначення судом більш м'якого покарання від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004.
- Рішення Конституційного Суду України у справі про зупинення дії або обмеження пільг, компенсацій і гарантій від 1 грудня 2004 року № 20-рп/2004.
- Рішення Конституційного Суду України у справі про незалежність суддів як складову їхнього статусу від 1 грудня 2004 року № 19-рп/2004.
- Рішення Конституційного Суду України у справі про охоронюваний законом інтерес від 1 грудня 2004 року № 18-рп/2004.

### **3.2.2. Верховна Рада України**

#### ***Політична реформа і правосуддя***

- Закон України «Про особливості застосування Закону Укра-

їни «Про вибори Президента України» при повторному голосуванні 26 грудня 2004 року» від 8 грудня 2004 року № 2221-IV.

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

**Кодифікація процесуального права. Новий Цивільний процесуальний кодекс України**

• Цивільний процесуальний кодекс України від 18 березня 2004 року № 1618-IV.

**Удосконалення законодавства про правосуддя**

• Закон України «Про внесення змін до Кримінально-процесуального кодексу України» від 3 квітня 2003 року № 658-IV.

• Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 15 травня 2003 року № 762-IV.

• Закон України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України» від 15 травня 2003 року № 761-IV.

• Закон України «Про внесення змін до Цивільного процесуального кодексу України» від 5 червня 2003 року № 917-IV.

• Закон України «Про внесення змін до Законів України «Про державну виконавчу службу» та «Про виконавче провадження» від 10 липня 2003 року № 1095-IV.

• Закон України «Про забезпечення вимог кредиторів та реєстрацію обтяжень» від 18 листопада 2003 року № 1255-IV.

• Закон України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України та Закону України «Про забезпечення вимог кредиторів та реєстрацію обтяжень» від 24 червня 2004 року № 1892-IV.

• Закон України «Про порядок обрання на посаду та звільнення з посади професійного судді Верховною Радою України» від 18 березня 2004 року № 1625-IV.

• Закон України «Про внесення зміни до статті 6 Закону України «Про Вищу раду юстиції» від 23 березня 2004 року № 1645-IV.

• Закон України «Про третейські суди» від 11 травня 2004 року № 1701-IV.

• Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про судову експертизу» від 9 вересня 2004 року № 1992-IV.

### **3.2.3. Президент України**

• Указ Президента України «Про утворення Київського між-обласного і Луганського апеляційних господарських судів» від 25 червня 2003 року № 552/2003.

• Указ Президента України «Про внесення змін до Мережі та кількісного складу суддів місцевих судів» від 25 січня 2003 року № 41/2003.

- Указ Президента України «Про Положення про Державну судову адміністрацію України» від 3 березня 2003 року № 18-2/2003.
- Указ Президента «Про внесення змін до Порядку складення присяги суддею, вперше призначеним на посаду» від 10 грудня 2003 року № 1423/2003.
- Указ Президента «Про Положення про порядок розгляду питань щодо призначення суддів на адміністративні посади в судах загальної юрисдикції (крім адміністративних посад у Верховному Суді України) та звільнення з цих посад» від 10 грудня 2003 року № 1425/2003.
- Указ Президента «Про внесення змін до Мережі та кількісного складу суддів місцевих судів» від 15 березня 2004 року № 3-28/2004.
- Указ Президента «Про Положення про порядок розгляду питань та підготовки матеріалів щодо призначення на посаду професійного судді вперше» від 30 червня 2004 року № 69-7/2004.
- Указ Президента «Про ліквідацію окремих військових місцевих судів та внесення змін до мережі і кількісного складу суддів військових апеляційних та військових місцевих судів» від 19 жовтня 2004 року № 1262/2004.
- Указ Президента «Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі та кількісного складу суддів» від 16 листопада 2004 року № 1417/2004.

#### **3.2.4. Кабінет Міністрів України**

- Постанова КМУ «Про затвердження Державної програми організаційного забезпечення діяльності судів на 2003—2005 роки» від 16 червня 2003 року № 907.
- Постанова «Про підвищення посадових окладів працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів» від 6 серпня 2003 року № 1207.
- Постанова КМУ «Про підвищення посадових окладів працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів» від 4 листопада 2004 року № 1481.
- Постанова КМУ «Про норми забезпечення мантиями та суддівськими нагрудними знаками суддів судів загальної юрисдикції» від 4 вересня 2003 року № 1393.
- Постанова КМУ «Про доповнення пункту 3 постанови Кабінету Міністрів України від 8 листопада 1996 року № 1350» від 14 квітня 2004 року № 496.

### **3.2.5. Державна судова адміністрація України**

- Наказ «Про затвердження Статуту Академії суддів України» від 6 лютого 2003 року № 88.
- Наказ «Про утворення Академії суддів України» від 6 лютого 2003 року № 89.
- Наказ «Про утворення регіональних відділень Академії суддів України» від 27 липня 2004 року № 133/04.
- Наказ «Про утворення мережі модельних судів» від 8 травня 2003 року № 168.
- Наказ «Про створення Єдиної комп'ютерної мережі судів України та запровадження централізованого спостереження за потребами місцевих та апеляційних судів загальної юрисдикції» від 21 травня 2003 року № 186.
- Наказ «Про затвердження Концептуальних положень реформування організації діяльності судів загальної юрисдикції» від 7 листопада 2003 року № 576.
- Наказ «Про впорядкування системи підвищення кваліфікації суддів та працівників апаратів судів» від 18 листопада 2003 року № 592.
- Наказ «Про затвердження переліку модельних судів» від 12 грудня 2003 року № 683.
- Наказ «Про співпрацю Державної судової адміністрації України з міжнародними організаціями у 2004—2005 роках» від 8 липня 2004 року № 120/04.
- Наказ «Про затвердження Інструкції про порядок забезпечення старшими судовими розпорядниками та судовими розпорядниками проведення судового засідання, їх взаємодії з правоохоронними органами» від 18 жовтня 2004 року № 182/04.
- Наказ «Про затвердження Тимчасового положення про службу судових розпорядників та організацію її діяльності» від 21 жовтня 2004 року № 51/04.

### **3.2.6. Верховний Суд України, Вищий Господарський Суд України, Рада суддів України**

- Постанова Верховного суду України «Про застосування законодавства, яке забезпечує право на захист у кримінальному судочинстві» № 8 від 24 жовтня 2003 року.
- Рішення Верховного Суду України щодо результатів виборів Президента України від 3 грудня 2004 року.
- Постанова спільного засідання Президії Верховного Суду України, президії Ради суддів України, колегії Державної судової адміністрації України «Про стан здійснення правосуддя у 2002 році і завдання на поточний рік» від 12 березня 2003 року № 17.

- Постанова Президії Верховного Суду України, Президії Ради суддів України «Про стан здійснення судочинства у 2003 році і завдання на 2004 рік» від 20 лютого 2004 року № 5.
- Рішення Ради суддів України «Про затвердження Програми інформатизації судів загальної юрисдикції, інших органів та установ судової системи на 2004—2006 роки» від 2 квітня 2004 року № 22.
- Рішення Ради суддів України «Про вказівку Генерального прокурора України» від 24 вересня 2004 року № 59.

### **3.3. Законодавчі ініціативи**

#### ***Проекти процесуальних кодексів***

- Проект Адміністративного процесуального кодексу України.
- Проект Кримінально-процесуального кодексу України.
- Проект Господарського процесуального кодексу України.

#### ***Законопроекти з питань судоустрою***

- Проект Великого судового кодексу України від 26 вересня 2003 року № 3338.
- Проект Кодексу Судової влади України від 26 травня 2004 року № 5560.
- Проект закону про судоустрій України від 19 грудня 2003 року № 4541.
- Проект закону про внесення змін до Закону України «Про судоустрій України» (щодо Касаційного суду України) від 31 грудня 2003 року № 4588.
- Проект закону про внесення змін до Закону України «Про судоустрій України» (щодо утворення Вищого цивільного суду України та Вищого кримінального суду України) від 20 січня 2004 року № 4588-1.
- Проект закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо військових судів) від 12 серпня 2004 року № 6039.
- Проект закону про тимчасовий порядок фінансування судової влади в Україні від 24 вересня 2003 року № 4189.
- Проект закону про внесення змін до Закону України «Про судоустрій України» (щодо господарських судів) від 3 грудня 2003 року № 4-458.
- Проект закону про внесення змін до Закону України «Про судоустрій України» (щодо господарських судів) від 17 грудня 2003 року № 4458-1.

#### ***Законопроекти з питань статусу суддів***

- Проект закону про внесення змін до Закону України «Про судоустрій України» (щодо права ініціювати питання про дисциплінарну відповідальність суддів) від 17 грудня 2003 року № 4521.

- Проект закону про прийняття Кодексу професійної етики судді від 11 липня 2002 року № 1353.
- Проект закону про внесення змін до Закону України «Про статус суддів» (щодо присяги) від 11 липня 2002 року № 1354.
- Проект закону про етику професійної діяльності судді від 28 серпня 2003 року № 4057.
- Проект закону про внесення змін до Закону України «Про статус суддів» (щодо присяги судді) від 16 квітня 2003 року № 3-403.
- Проект закону про внесення змін до Закону України «Про статус суддів» (щодо порядку прийняття присяги та її тексту) від 14 липня 2004 року № 5020.
- Проект закону про внесення доповнення до Закону України «Про статус суддів» (щодо зарахування до стажу оперативно-розшукової роботи) від 21 січня 2004 року № 5021.
- Проект закону про внесення доповнення до Закону України «Про статус суддів» (щодо зарахування до суддівського стажу часу роботи адвокатом) від 7 липня 2004 року № 5762.
- Проект закону про внесення доповнення до Закону України «Про статус суддів» (щодо зарахування до суддівського стажу часу роботи юрисконсультom) від 7 липня 2004 року № 5763.

***Законопроекти про статус прокуратури і системи органів досудового слідства***

- Проект закону про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» від 10 липня 2003 року № 3757.
- Проект закону про систему органів досудового слідства від 4 жовтня 2004 року № 5372.
- Проект закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо упорядкування діяльності правоохоронних органів від 19 березня 2004 року № 5193.
- Проект закону про працівників органів досудового слідства та їх соціальний захист від 17 червня 2002 року № 1230.
- Проект закону про статус та процесуальні і соціальні гарантії слідчих України від 8 вересня 2003 року № 412.

***Проекти законів про адвокатуру та про правову допомогу***

- Проект закону про адвокатську діяльність і адвокатуру в Україні від 19 березня 2003 року № 3061.
- Проект закону про адвокатуру від 30 жовтня 2003 року № 3-061-1.
- Проект закону про адвокатуру від 27 лютого 2004 року № 5-187.

- Проект закону **про адвокатуру** від 3 червня 2004 року № 3061.
- Проект закону **про правову допомогу** від 9 листопада 2004 року № 6320.

#### **Проекти законів про нотаріат**

- Проект закону **про нотаріат** від 12 січня 2004 року № 2338.
- Проект закону **про нотаріат** від 4 липня 2003 року № 2338-1.

### **3.4. Події (основні заходи, дискусії)**

- Обрання перших суддів до Вищого адміністративного суду України;
- Обговорення проблем існування військової юстиції в Україні;
- Обговорення питань ювенальної юстиції в Україні;
- Переклад і видання рішень Європейського суду з прав людини; діяльність Харківської правозахисної групи у сфері дотримання прав людини у кримінальному процесі;
- Діяльність незалежних асоціацій суддів;
- Діяльність Центру суддівських студій щодо організації та проведення у співпраці з Академією суддів України навчальних семінарів для суддів;
- Слухання Комітету Верховної Ради України з питань правової політики щодо судової реформи;
- Робоча поїздка українських фахівців для обговорення проблем судової реформи з німецькими експертами;
- Навчальний семінар щодо нового адміністративного процесуального законодавства;
- Науково-практичний семінар «Оскарження і перегляд судових рішень»;
- Зустріч експертів Ради Європи з українськими фахівцями щодо приведення судової системи у відповідність до європейських стандартів правосуддя;
- Конференція ОБСЄ, присвячена людському виміру;
- Співпраця неурядових організацій у сфері судової реформи;
- Семінар з юридичної методології;
- Презентація книги «Кому служить військова Феміда?»;
- Круглий стіл «Потреба та методологія застосування практики Європейського суду з прав людини в українському судочинстві»;
- Науково-практичний семінар «Концепція розвитку системи правосуддя в контексті судової реформи в Україні»;
- Громадські слухання «Права людини та основні свободи в проекті Кримінально-процесуального кодексу України»;
- Обговорення проблем правової допомоги в Україні;

- Парламентські слухання з питань здійснення судово-правової реформи
- Відкриття порталу судової влади;
- Науково-практична конференція «Фінансування органів судової влади України та незалежність правосуддя».

### **3.5. Видання (публікації)**

## **РОЗДІЛ 4. ЗАКОНОДАВСТВО У СФЕРІ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ**

### **4.1. Вступ**

### **4.2. Новели законодавства**

#### **4.2.1. Верховна Рада України**

- Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року № 435-IV
- Господарський кодекс України від 16 січня 2003 року № 436-IV.
- Митний кодекс України від 11 липня 2002 року № 92-IV.
- Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11 вересня 2003 року № 1160-IV.
- Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб — підприємців» від 15 травня 2003 року № 7-55-IV.
- Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно і їх обмежень» від 1 липня 2004 року № 1952-IV.
- Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами» від 20 лютого 2003 року № 550-IV.
- Закон України «Про податок з доходів фізичних осіб» від 22 травня 2003 року № 889-IV.
- Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 9 липня 2003 року № 1058-IV.
- Закон України «Про недержавне пенсійне забезпечення» від 9 липня 2003 року № 1057-IV.
- Закон України «Про іпотеку» від 5 червня 2003 року № 898-IV.
- Закон України «Про іпотечне кредитування, операції з консо-

лідованим іпотечним боргом та іпотечні сертифікати» від 19 червня 2003 року № 979-IV.

- Закон України «Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю» від 19 червня 2003 року № 978-IV.

- Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 19 червня 2003 року № 980-IV.

- Закон України «Про забезпечення вимог кредиторів та реєстрацію обтяжень» від 18 листопада 2003 року № 1255-IV.

- Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про туризм» від 18 листопада 2003 року № 1282-IV.

- Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про рекламу» від 11 липня 2003 року № 1121-IV.

#### **4.3. Законодавчі ініціативи**

- Проект закону про акціонерні товариства від 18 грудня 2003 року № 3059-1.

- Проект закону про ріелторську діяльність від 25 травня 2001 року № 7336.

- Проект закону про непідприємницькі організації від 14 травня 2002 року № 0961.

#### **4.4. Події (основні заходи, дискусії)**

- Науково-практичний семінар «Нові Цивільний та Господарський кодекси України та проблеми їх застосування»;

- Методологічний семінар «Громадянське суспільство і держава в Україні: проблеми взаємодії»;

- Міжнародна науково-практична конференція «Еволюція цивільного законодавства: проблеми теорії і практики»;

- Всеукраїнська науково-практична конференція «Проблеми законодавства для непідприємницьких організацій».

#### **4.5. Видання (публікації).**

### **РОЗДІЛ 5. ІНФОРМАЦІЙНЕ ЗАКОНОДАВСТВО**

#### **5.1. Вступ**

#### **5.2. Новели законодавства**

##### ***Свобода слова***

• Постанова Верховної Ради України «Про підсумки парламентських слухань «Суспільство, засоби масової інформації, влада: свобода слова і цензура в Україні» від 16 січня 2003 року № 441-IV.

• Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань забезпечення та безперешкодної реалізації права людини на свободу слова» від 3 квітня 2003 року № 6-76-IV.

• Постанова Верховної Ради України «Про забезпечення безперешкодної діяльності засобів масової інформації у 2004 році» від 16 березня 2004 року № 1604-IV.

• Закон України «Про захист суспільної моралі» від 20 листопада 2003 року № 1296-IV.

#### ***Електронний документообіг***

• Закон України «Про електронний цифровий підпис» від 22 травня 2003 року № 852-IV.

• Закон України «Про електронні документи та електронний документообіг» від 22 травня 2003 року № 851-IV.

• Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку засвідчення наявності електронного документа (електронних даних) на певний момент часу» від 26 травня 2004 року № 680.

• Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про центральний засвідчувальний орган» від 28 жовтня 2004 року № 1451.

• Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку застосування електронного цифрового підпису органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями державної форми власності» від 28 жовтня 2004 року № 1452.

• Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового Порядку здійснення електронного документообігу в органах виконавчої влади» від 28 жовтня 2004 року № 1453.

• Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку обов'язкової передачі документованої інформації» від 28 жовтня 2004 року № 1454.

• Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Національний реєстр електронних інформаційних ресурсів» від 17 березня 2004 року № 326.

#### ***Ринок телекомунікацій***

• Закон України «Про телекомунікації» від 18 листопада 2003 року № 1280-IV.

#### ***Електронне урядування***

- Постанова Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи «Електронний Уряд» від 24 лютого 2003 року № 208.

- Наказ Державного комітету зв'язку та інформатизації України «Про затвердження Переліку і Порядку надання інформаційних та інших послуг з використанням електронної інформаційної системи «Електронний Уряд» від 15 серпня 2003 року № 149.

### **5.3. Законодавчі ініціативи**

#### ***Свобода слова, доступ до інформації***

- Проект закону про внесення змін до Цивільного кодексу України (щодо права на інформацію) від 29 червня 2004 року № 3547.

- Проект закону про інформаційну відкритість органів державної влади та вищих посадових осіб України від 20 серпня 2002 року № 2082.

#### ***Інформатизація, електронний документообіг***

- Проект закону про діяльність у сфері інформатизації від 30 січня 2003 року № 3038.

- Проект закону про Концепцію національної інформаційної політики від 13 грудня 2002 року № 2526.

- Проект закону про Загальнодержавну програму «Електронна Україна» на 2005—2012 роки від 15 квітня 2004 року № 5414.

- Проект закону про інформаційну безпеку України від 22 вересня 2004 року № 5732.

#### ***Інформація персонального характеру***

- Проект закону про інформацію персонального характеру від 23 липня 2002 року № 2016.

- Проект закону про захист персональних даних від 10 січня 2003 року № 2618.

- Проект закону про Єдиний реєстр персональних даних від 17 березня 2003 року № 4002.

- Проект закону про реєстрацію фізичних осіб в Україні від 12 травня 2004 року № 4002

### **5.4. Події (основні заходи, дискусії)**

#### ***Забезпечення свободи слова та доступу до інформації в Україні***

- Робочі зустрічі щодо розробки проекту закону про доступ до інформації;

- Семінар «Доступ до інформації»;
- Конференція на тему «Відповідальність за публікації в Інтернеті»;
- Міжнародна конференція «Свобода інформації, прозорість, е-врядування: погляд громадянського суспільства»;
- Семінар «Роль доступу до інформації у створенні демократичного суспільства і захист прав людини в країнах СНД»;
- Круглий стіл «Теорія та практика захисту прав на відшкодування моральної шкоди. Робота юриста медіа-підприємства у справах про захист честі, гідності та ділової репутації».

***Розвиток інформаційного суспільства в Україні***

- Міжнародна конференція «Проблеми та перспективи розвитку Інформаційного суспільства»;
- Діяльність Громадської робочої групи «Електронна Україна»;
- Міжнародна конференція «Розвиток Національного Інформаційного суспільства: від стратегії до дій»;
- Презентація книги «Інформаційне Суспільство. Шлях України»;
- Підписання Договору про співробітництво щодо створення Центру підготовки та міжнародної сертифікації експертів у сфері Інформаційного Суспільства;
- Громадські слухання законопроекту «Про перехоплення телекомунікацій».

***Розвиток інформаційного законодавства України***

- Круглий стіл «Підтримка створення ефективного законодавства в інформаційній сфері України»;
- Круглий стіл «Інформаційне право: стан та перспективи розвитку в Україні».

**5.5. Видання (публікації)**

**Розділ I**

**КОНСТИТУЦІЙНЕ  
ПРАВО  
ТА ПОЛІТИЧНА  
РЕФОРМА**



## 1.1. ВСТУП

Парламент є органом державної влади, що за змістом своїх функцій відіграє одну з найважливіших ролей у відносинах між державою і суспільством. Основним завданням парламенту є представництво інтересів громадян, служіння цим інтересам, їх реалізація. Рівень розвитку парламентаризму в державі відображає ступінь її цивілізованості та демократичності.

Складність роботи парламенту як законодавчого органу протягом 2003—2004 років зумовлювалась значною кількістю «парламентських криз», що проявлялись в блокуванні трибун та зриві пленарних засідань. Законотворча діяльність була неефективною, оскільки народні депутати зосереджувались, здебільшого, на поточних політичних проблемах.

Така ситуація була зумовлена, з одного боку, цілим рядом резонансних подій, як-то: підписання Угоди щодо Єдиного Економічного Простору, ситуація у Керченській протоці тощо. З іншого боку, це було спричинено політичним протистоянням у зв'язку з прийняттям рішень щодо внесення змін до Конституції України, порядку проведення виборів народних депутатів України, Державного бюджету на наступні роки тощо. Розвиток публічного права у конституційній сфері протягом 2004 року взагалі відбувався за домінування питання виборів Президента України.

Загалом, розвиток конституційного законодавства в Україні, здебільшого відбувається під впливом політичних подій. Стрімке проведення конституційної реформи стимулювало тотальну заміну виборчого законодавства, політичні рішення, подекуди, зумовлювали екстраординарні процедури ухвалення правових актів, приймалися закони про особливості застосування іншого закону тощо. Ці тенденції переконливо свідчать про суттєвий вплив політики на прийняття правових рішень і розвиток публічного права в Україні.

У пропонованому до Вашої уваги розділі знайшли свою оцінку такі події як: проведення конституційної реформи, ухвалення Конституційним Судом України низки неординарних рішень, тотальне оновлення виборчого законодавства та прийняття багатьох інших, важливих для розвитку публічного права, рішень.

## **1.2. НОВЕЛИ ЗАКОНОДАВСТВА ТА ЙОГО ТЛУМАЧЕННЯ**

### **1.2.1. Конституційний Суд України**

Протягом 2003—2004 років Конституційним Судом України було ухвалено низку важливих рішень, що прямо стосувались розвитку конституційної сфери публічного права. Зокрема, 25 грудня 2003 року було ухвалено **Рішення Конституційного Суду України у справі щодо строків перебування на посту Президента України**<sup>1</sup>, що викликало значний суспільний резонанс. Частина третя статті 103 Конституції України встановлює, що «одна й та сама особа не може бути Президентом України більше ніж два строки підряд». Конституційний Суд України у своєму Рішенні розтлумачив цю норму наступним чином: «особа, яку вперше було обрано на посаду Президента України за чинною Конституцією в 1999 році, має право балотуватися на чергових виборах Президента України у 2004 році». На нашу думку, таке Рішення є досить суперечливим з правової точки зору. Мотивувальна частина Рішення не містить переконливих аргументів. Фактично Рішення Конституційного Суду України мотивується не правовими міркуваннями, а посиленням на розуміння Конституції України різними юридичними школами України, кафедрами вищих навчальних закладів.

Значно цікавішими з точки зору вмотивованості та юридичної техніки виявились окремі думки деяких суддів Конституційного Суду України. Прикметно, що вони різною мірою не погодились з Рішенням, винесеним 25 грудня. Зокрема, в Окремій думці судді Конституційного Суду України М.Д.Савенка вказано, що «Інтерпретація зазначеної частини з використанням усіх способів тлумачення, зокрема граматичного, історичного, логічного, телеологічного, дає протилежне, аніж у Рішенні Суду, її розуміння, якщо виключити явну упередженість окремих суддів»<sup>2</sup>. Втім, Рішення прийнято, оскарженню не підлягає та є обов'язковим для виконання на території України.

<sup>1</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 53 і 47 народних депутатів України про офіційне тлумачення положення частини третьої статті 103 Конституції України (справа щодо строків перебування на посту Президента України) від 25 грудня 2003 року № 22-рп/2003.

<sup>2</sup> Абзац 4 пункту 1 Окремої думки судді Конституційного Суду України Савенка М.Д. до Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 53 і 47 народних депутатів України про офіційне тлумачення положення частини третьої статті 103 Конституції України (справа щодо строків перебування на посту Президента України) від 25 грудня 2003 року № 22-рп/2003.

На думку Центру політико-правових реформ, комплексне дослідження правових аспектів цього питання дозволяє говорити, що йдеться саме про *третій* термін повноважень. Це підтверджується, зокрема, перехідними положеннями Конституції України, де вказано, «що чергові вибори Президента України проводяться в останню неділю жовтня 1999 року». Тобто, особа, що перебувала на посаді під час ухвалення Конституції України, завершує цей термін відповідно через п'ять років після попередніх виборів 1994 року, тобто у 1999 році. Отже, вживання терміну «чергові вибори» дозволяє однозначно стверджувати, що Основний Закон України визначає час перебування особи на посту Президента України під час ухвалення Конституції України саме як строк у значенні частини третьої статті 103 Конституції України. Крім того, в Законі України «Про Президента України»<sup>3</sup> вказано, що «одна й та ж особа не може бути Президентом Української РСР більше двох строків підряд». Ця норма не суперечить Конституції України, а отже, є чинною. Відповідно до цього положення Президент України, якого було обрано до ухвалення Конституції України, не може балотуватись на цю посаду на третій строк.

Вважаємо за доцільне звернути Вашу увагу на думку, висловлену в науковому коментарі до Конституції України: «Конституція України (ч. 3 ст. 103) визначає, що одна й та сама особа не може бути Президентом України більше, ніж два строки підряд. Ця норма запобігає тривалому перебуванню при владі однієї особи, оскільки, як свідчить історичний досвід, це часто призводить до встановлень антидемократичних державно-правових режимів»<sup>4</sup>.

Хоча Л.Д.Кучма й не скористався наданою йому Конституційним Судом України можливістю балотуватись на пост Президента України втретє, варто особливо підкреслити кон'юнктурність рішення Конституційного Суду України, що може викликати сумніви у незалежності судової влади в Україні.

Не менш важливим було **Рішення Конституційного Суду України щодо права недоторканності та процедури імпічменту Прези-**

---

<sup>3</sup> Частина 2 статті 2 Закону України «Про Президента України» від 5 липня 1991 року № 1295-ХІІ.

<sup>4</sup> Див.: абзац 6 коментарю до статті 103 Конституції України // Коментар до Конституції України. — Інститут законодавства Верховної Ради України. — Київ. — 1996 рік.

дента України<sup>5</sup>. Суб'єкти конституційного подання просили Суд з'ясувати:

- хто та в якому порядку може порушити кримінальну справу проти особи, яка здійснює повноваження Президента України;
- чи можливе поширення на цю особу вимог Кримінально-процесуального кодексу України;
- чи можливий початок процедури імпичменту Президента України без порушення проти нього кримінальної справи.

У своєму Рішенні Конституційний Суд України постановив, що положення Конституції України треба розуміти так, що Президент України на час виконання повноважень не несе кримінальної відповідальності, проти нього не може бути порушена кримінальна справа, оскільки право недоторканності Президента України є органічною складовою його конституційного статусу, що має на меті забезпечення умов для реалізації покладених на нього повноважень. А конституційна процедура розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту є позасудовим процесом і здійснюється без порушення проти нього кримінальної справи.

Експерти Центру політико-правових реформ вважають, що Конституція України встановлює єдиний механізм та процедуру притягнення Президента України до юридичної відповідальності. Застосування положень Кримінально-процесуального кодексу України, в тому числі процедури порушення кримінальної справи стосовно Президента України без ініціювання процедури імпичменту, є досить сумнівним. У будь-якому випадку, притягнення Президента України до кримінальної відповідальності не можливе без ініціювання процедури імпичменту.

Також у 2003 році було винесене **Рішення Конституційного Суду України у справі щодо можливості застосування Президентом України права вето на закон про внесення змін до Конститу-**

<sup>5</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини першої статті 105, частини першої статті 111 Конституції України (справа щодо недоторканності та імпичменту Президента України) від 10 грудня 2003 року № 19-рп/2003.

ції України<sup>6</sup>. Конституційне подання у цій справі було ініційоване групою народних депутатів України з метою визнання неконституційним акта вето Президента України щодо Закону України «Про внесення змін до статті 98 Конституції України», який передбачав здійснення Рахунковою палатою парламентського контролю за формуванням і виконанням Державного бюджету України та місцевих бюджетів у відповідній частині. Питання щодо права накладання вето на закони про внесення змін до Конституції України, що постало в цьому конституційному поданні, мало особливе, принципове значення для утвердження в Україні принципу розподілу влад.

На думку експертів ЦППР, до вирішення цього питання можна підходити з двох позицій. Внесення змін до Конституції України, як, власне, і ухвалення Конституції України, належить до установчої влади, що здійснюється Верховною Радою України. Крім того, такі закони ухвалюються двома третинами народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради України, тобто кількістю голосів, якої достатньо для подолання вето. У цьому контексті недоречно говорити про застосування Президентом України права вето на закон про внесення змін до Конституції України. З іншого боку, право вето може розглядатись не як контроль за ухвалюваними парламентом законами, а як спосіб вираження політичної волі Президента України, його ставлення як глави держави до пропонованих змін до Основного Закону України. У такому контексті, право вето може і має застосовуватись за наявності відповідних підстав.

Конституційний Суд України вирішив, що не зважаючи на те, що розділом XIII Основного Закону України визначено особливу процедуру прийняття Верховною Радою України законів про внесення змін до Конституції України, все ж не передбачено окремого порядку підписання та оприлюднення таких законів. Водночас Конституція України не містить жодних заборон чи застережень щодо неможливості здійснення Президентом України права вето стосовно будь-яких законів, прийнятих

---

<sup>6</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 73 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) здійсненого Президентом України права вето стосовно прийнятого Верховною Радою України Закону України «Про внесення змін до статті 98 Конституції України» та пропозицій до нього (справа щодо права вето на закон про внесення змін до Конституції України) від 11 березня 2003 року № 6-рп/2003.

Верховною Радою України, в тому числі законів про внесення змін до Конституції України<sup>7</sup>. Тим самим дії Президента України з накладання вето на закон про внесення змін до Конституції України було визнано конституційними.

Звертаємо Вашу увагу на Окрему думку судді Конституційного Суду України М.Д.Савенка до аналізованого Рішення, в якій викладена кардинально інша позиція щодо розглянутого питання. Зокрема, М.Д.Савенко наголошує на некоректному тлумаченні Конституції України, що призвело до розширення конституційно визначених повноважень Президента України, надання йому права вето і на закони про внесення змін до Конституції України. Також Суд розширив повноваження глави держави та Голови Верховної Ради України, визнавши за ними право на підписання нормативно-правових актів про внесення змін до Конституції України, прийнятих Верховною Радою України в порядку здійснення установчої влади; визнав за Президентом України право перевіряти певною мірою правильність висновків єдиного органу конституційної юрисдикції щодо законопроектів про внесення змін до Конституції України; поставив під сумнів доцільність здійснення попереднього судового конституційного контролю Конституційним Судом України, висновок якого щодо законопроектів про внесення змін до Конституції України є обов'язковим для Верховної Ради України<sup>8</sup>.

У листопаді 2003 року Президент України Л.Д.Кучма звернувся до Конституційного суду з проханням дати офіційне роз'яснення з метою однозначного застосування положень Конституції України щодо права Президента України достроково припинити повноваження Верховної Ради України у випадках, якщо протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися<sup>9</sup>. У конституційному поданні Президент Украї-

<sup>7</sup> Див.: Висновок Конституційного Суду України від 14 березня 2001 року № 1-в/2001 (справа про внесення змін до статей 84, 85 та інших Конституції України).

<sup>8</sup> Див.: абзац 9 пункту 6 Окремої думки судді Конституційного Суду України Савенка М.Д. до Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 73 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) здійсненого Президентом України права вето стосовно прийнятого Верховною Радою України Закону України «Про внесення змін до статті 98 Конституції України» та пропозицій до нього (справа щодо права вето на закон про внесення змін до Конституції України) від 11 березня 2003 року № 6-рп/2003.

<sup>9</sup> Частина 2 статті 90, пункт 8 статті 106 Конституції України від 28 червня 1996 року.

ни просив дати відповідь на наступні за питання:

- як слід розуміти вираз «протягом 30 днів»;
- скільки пленарних засідань мають не розпочатися для того, щоб застосувати заходи, передбачені Конституцією України;
- що слід розуміти під виразом «не можуть розпочатися»?

У травні 2004 року було винесено **Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України про офіційне тлумачення положень частини другої статті 90, пункту 8 частини першої статті 106 Конституції України (справа про умови дострокового припинення повноважень Верховної Ради України)**<sup>10</sup>, де встановлено, що словосполучення «протягом тридцяти днів»<sup>11</sup> треба розуміти як перебіг тридцятиденного строку підряд, тобто в календарних днях. Обчислення строку починається з дня, коли заплановані пленарні засідання однієї чергової сесії Верховної Ради України не змогли розпочатися, а якщо останній день цього строку припадає на вихідний, святковий або інший неробочий день, то днем його закінчення є наступний робочий день.

Виникнення у Президента України права на дострокове припинення повноважень Верховної Ради України, на думку Конституційного Суду України, пов'язане не з кількістю пленарних засідань, а з кількістю днів, протягом яких пленарні засідання не можуть розпочатися. Під словосполученням «пленарні засідання не можуть розпочатися»<sup>12</sup> слід розуміти як те, що пленарні засідання Верховної Ради України не можуть розпочатися через недотримання порядку роботи Верховної Ради України, встановленого Конституцією України і Регламентом Верховної Ради України, що унеможливує здійснення парламентом конституційних повноважень єдиного органу законодавчої влади в Україні.

Крім цього, у 2004 році було ухвалене **Рішення Конституцій-**

---

<sup>10</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України про офіційне тлумачення положень частини другої статті 90, пункту 8 частини першої статті 106 Конституції України (справа про умови дострокового припинення повноважень Верховної Ради України) від 19 травня 2004 року № 11-рп/2004.

<sup>11</sup> Див.: Частина 2 статті 90, пункт 8 частини 1 статті 106 Конституції України від 28 червня 1996 року.

<sup>12</sup> Див.: Частина 2 статті 90, пункт 8 частини 1 статті 106 Конституції України від 28 червня 1996 року.

ного Суду України<sup>13</sup> у справі про Тимчасову спеціальну комісію Верховної Ради України з питань моніторингу реалізації законодавства про вибори Президента України. На думку групи народних депутатів України, які ініціювали подання, створення Верховною Радою України комісії з моніторингу реалізації законодавства про вибори Президента України<sup>14</sup> є неконституційним, оскільки питання організації та контролю за виборчим процесом належать до компетенції Центральної виборчої комісії. Участь у вирішенні цих питань будь-яких інших органів, у тому числі й парламенту, буде прямим втручанням у діяльність органів, які за Конституцією і законами України проводять виборчу кампанію. Крім того, відповідно до оскаржуваної Постанови до роботи Комісії було в імперативному порядку залучено деякі органи виконавчої влади, зокрема, Міністерство внутрішніх справ України, Службу безпеки України, а також Прокуратуру України та деякі інші органи.

Конституційний Суд України вирішив, що положення оскаржуваної Постанови Верховної Ради України є неконституційним лише в частині імперативного залучення до роботи Тимчасової спеціальної комісії представників від Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства юстиції України, Генеральної прокуратури України, Верховного Суду України, Служби безпеки України, Державного комітету телебачення і радіомовлення України та Центральної виборчої комісії без згоди цих органів. Сам факт створення Тимчасової спеціальної комісії, завданням якої є моніторинг реалізації законодавства про вибори Президента України з метою вивчення практики застосування виборчого законодавства, підготовки пропозицій щодо його удосконалення є правомірним.

Низка рішень єдиного органу конституційної юрисдикції стосувались безпосередньо парламенту та статусу народних депутатів України. Так, у **Рішенні Конституційного Суду України**

<sup>13</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 58 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради України «Про Тимчасову спеціальну комісію Верховної Ради України з питань моніторингу реалізації законодавства про вибори Президента України» (справа про Тимчасову спеціальну комісію Верховної Ради України) від 18 листопада 2004 року № 17-рп/2004.

<sup>14</sup> Постанова Верховної Ради України «Про Тимчасову спеціальну комісію Верховної Ради України з питань моніторингу реалізації законодавства про вибори Президента України» від 7 вересня 2004 року № 1982-IV.

у справі про направлення запиту до Президента України<sup>15</sup> було розмежовано процедуру направлення депутатських запитів до Президента України та до інших державних і недержавних органів Конституційний Суд України встановив, що направлення запиту народного депутата України до органів Верховної Ради України, до Кабінету Міністрів України, до керівників інших органів державної влади та місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ та організацій не потребує прийняття відповідного рішення Верховною Радою України. Проте депутатський запит до Президента України має бути підтверджено відповідним рішенням простої більшості (226 голосів) народних депутатів України. Таке рішення мотивувалось тим, що запит народного депутата України до державного або недержавного органу — це результат його особистого волевиявлення, форма реалізації наданих йому повноважень, а запит до Президента України за своєю суттю є актом Верховної Ради України, тобто формою реалізації її повноважень, результатом волевиявлення парламенту України як органу державної влади. Таким чином, запит до державного чи недержавного органу народний депутат України може направляти самостійно, а направлення запиту до Президента України на вимогу народного депутата України, групи народних депутатів чи комітету Верховної Ради України є повноваженням Верховної Ради України, а отже, має здійснюватись шляхом прийняття відповідного рішення за результатами голосування на пленарному засіданні.

**Рішення Конституційного Суду України щодо гарантій діяльності народного депутата України<sup>16</sup>** стосувалось, зокрема, права народного депутата України на невідкладний прийом в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на підпри-

---

<sup>15</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини другої статті 84, пункту 34 частини першої статті 85, частини першої статті 86, статті 91 Конституції України, частин другої, третьої, четвертої статті 15 Закону України «Про статус народного депутата України» (справа про направлення запиту до Президента України) від 14 жовтня 2003 року № 16-рп/2003.

<sup>16</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої статті 17, частини другої статті 27 Закону України «Про статус народного депутата України» (справа про гарантії діяльності народного депутата України) від 10 квітня 2003 року № 7-рп/2003.

емствах, в установах і організаціях, незалежно від їх підпорядкування і форм власності, громадських організаціях і політичних партіях. Розглядаючи питання, як саме має реалізовуватись це повноваження народного депутата, Конституційний Суд України вирішив, що «право невідкладного прийому народного депутата України» означає позачерговий прийом депутата з питань його депутатської діяльності керівником відповідного органу. Такий прийом не може бути відкладено на тривалий час і здійснюється раніше прийому інших посадових осіб та громадян, але відповідно до попередньо погоджених часу і місця прийому. У цьому ж Рішенні Конституційним Судом України було встановлено, що право народного депутата України на невідкладний прийом не створює відповідного обов'язку для Президента України. Тобто прийом Президентом України народного депутата України здійснюється у загальному порядку, без створення для народного депутата будь-яких преференцій. Тим самим Президента України було відокремлено від інших не менш важливих керівників державних органів, наділено особливим статусом. Крім цього, таке тлумачення фактично звузило право народного депутата, передбачене Конституцією України.

Також цим Рішенням Конституційного Суду України було розтлумачено право народного депутата України безперешкодно відвідувати органи державної влади та органи місцевого самоврядування, а також його право безперешкодного доступу на всі підприємства, в установи та організації, розташовані на території України. Суд постановив, що ці права є невід'ємними складовими конституційного статусу народного депутата України і не можуть бути обмеженими з підстав підпорядкування, форм власності об'єктів, що відвідуються, встановленого на них режиму секретності. Водночас це право має здійснюватись з урахуванням встановленого законом спеціального режиму доступу на окремі об'єкти, зокрема пред'явлення інших документів, ніж посвідчення народного депутата України, чи їх оформлення, особистий огляд, огляд та перевірка речей відвідувача тощо.

Крім того, у Рішенні визначено, що народний депутат України може бути без згоди Верховної Ради України притягнений до адміністративної відповідальності, якщо можливі запобіжні за-

ходи чи стягнення за вчинене правопорушення, не пов'язані із затриманням чи арештом народного депутата України.

Підсумовуючи вищевикладене, варто зазначити, що ухвалені протягом 2003—2004 років Конституційним Судом України рішення здебільшого породжували нові норми, або заповнювали існуючі прогалини права, особливо в процедурній частині реалізації того чи іншого права чи повноваження. Якість такого «нормотворення» в результаті тлумачення Конституції України викликає справедливі сумніви. Подекуди Конституційним Судом України ухвалювались рішення, зумовлені не стільки правовими, скільки політичними факторами, що породжувало нові проблеми та негативно відображалось на загальній якості правового поля України. Водночас низка рішень єдиного органу конституційної юрисдикції логічно та обгрунтовано розв'язували спірні моменти тлумачення Конституції України, встановлювали коректну позицію, яка позитивно позначилась на розвитку публічного права України.

### **1.2.2. Верховна Рада України**

#### ***Конституційна реформа***

У цьому підрозділі звіту досліджується перебіг конституційної реформи. Події подано у хронологічній послідовності, тому найбільш доцільно умовно поділити історію конституційної реформи в Україні на декілька етапів, зокрема:

- перший етап реформи, що охоплює передумови та причини реформи, всенародне обговорення ініціатив влади, визначення процедури проведення реформи;
- другий етап реформи, що включає надання Конституційним Судом Висновків щодо відповідності проектів законів про внесення змін до Конституції України та перше голосування цих законопроектів в парламенті;
- третій етап реформи включає події 2004 року, в тому числі надання Висновку Конституційного Суду України, голосування проектів законів про внесення змін до Конституції України;
- завершальний етап реформи описує події, пов'язані із історичним голосуванням «пакету» 8 грудня 2004 року.

Завершується цей підрозділ підсумковою аналітичною оцінкою перебігу конституційної реформи в Україні.

**Перший етап конституційної реформи.** *Передумови та початок конституційної реформи.* Після здобуття Україною незалежності тривалий час відбувався процес інституалізації органів державної влади, особливо системи органів виконавчої влади. З ухваленням у 1996 році Конституції України остаточно встановилась система розподілу влад, що за змістом своєї форми правління класифікувалась як змішана республіка. Президент України за згодою парламенту призначав на посаду Прем'єр-міністра України. Персональний склад уряду призначався Президентом за поданням Прем'єр-міністра. При цьому очолював виконавчу вертикаль саме Прем'єр-міністр України, а не Президент.

Протягом 1999–2002 років фактично відбулось зміщення розподілу повноважень у бік переваги компетенцій Президента України, що подекуди здійснювалось всупереч Конституції України. У результаті Президент України повністю контролював виконавчу гілку влади, особисто призначав на ключові посади, деякі органи виконавчої влади було прямо підпорядковано Президенту тощо. Цьому факту сприяла відсутність конституційного законодавства, зокрема, законів про Президента України, про Кабінет Міністрів України, про центральні органи виконавчої влади тощо. До речі, закон про Кабінет Міністрів України неодноразово ветоувався Президентом України з досить суперечливих і подекуди суто формальних мотивів.

Нестабільність системи розподілу влад завжди викликає можливість узурпації влади певною політичною силою. Тому на противагу некоректним рішенням Президента України почало ініціюватись питання зміни форми державного правління, зокрема, з метою встановлення ключової ролі парламенту в системі стримань і противаг. Одним із ініціаторів проведення цієї реформи була Соціалістична партія України. Іншим суб'єктивним фактором стало небажання Президента України Л.Д.Кучми залишати своєму правонаступнику настільки широкі повноваження у сфері державного управління.

Ці фактори створили передумови для проведення в Україні конституційної реформи. Тому наприкінці 2002 року жваво почалось обговорюватися питання зміни політичної системи з метою перетворення України на парламентсько-президентську республіку.

Слід зазначити, що до цього історія політичної реформи була доволі короткою. Протягом 1998—2002 року було внесено менше десяти законопроектів, що передбачали перерозподіл владних повноважень у системі організації державної влади в Україні. У 1998 році представниками «лівих» сил були подані два законопроекти про внесення змін та доповнень до Конституції України: один з них передбачав скасування розділів, які регулюють діяльність Президента України та Конституційного Суду України, а інший — розширення повноважень парламенту, відновлення інституту Президії Верховної Ради України, скасування інституту Президента України тощо. У 1999 році на розгляд парламенту було внесено законопроект, який передбачав розширення переліку підстав для усунення Президента України з посади у порядку імпичменту. Два наступні проекти були внесені внаслідок проведення 16 квітня 2000 року всеукраїнського референдуму — законодавча ініціатива Президента України передбачала надання Президенту додаткових підстав для розпуску парламенту, а альтернативний депутатський проект — перетворення України на парламентсько-президентську республіку. Слід сказати, що з цього моменту і аж до 24 серпня 2002 року, коли Президент України озвучив ініціативу влади із реформування політичної системи України шляхом внесення змін до Конституції України, проблемою посилення ролі парламенту у політичній системі України займались лише опозиційні сили. Можливо, саме тому це питання не знайшло своєї практичної реалізації.

Загалом більшість експертів погоджувалась, що в Україні існує потреба у політичній реформі. Але це реформування має здійснюватись шляхом ухвалення низки законів, передбачених Конституцією України, насамперед законів про вибори народних депутатів України із запровадженням пропорційної системи виборів, про Регламент Верховної Ради України, про Кабінет Міністрів України, про адміністративно-територіальний устрій тощо. Зазначені акти повинні забезпечити правову базу для ефективного функціонування та взаємодії владних інститутів та розкрити потенціал, закладений у чинній Конституції. Зміни ж до Конституції України за таких умов повинні бути мінімальними і спрямованими на врегулювання спірних пи-

тань, вирішення яких неможливе без внесення змін до Основного Закону. Доцільно саме змінами до тексту Конституції України втілити у життя закріплений статус Кабінету Міністрів України як вищого органу в системі виконавчої влади, посилити суспільний контроль за діяльністю виконавчої влади, забезпечити дієздатність владних інститутів та місцевого самоврядування тощо.

Проте, ініціатори політичної реформи зі сторони Президента України та діючої на той час більшості в парламенті обрали кардинально інший спосіб: відмовившись від прийняття базових законів, необхідних для врегулювання найактуальніших проблем у взаємовідносинах гілок влади, вони запропонували внести радикальні зміни до Конституції України.

На початок 2003 року в країні склалася наступна ситуація: пройшло півроку від святкування 11 річниці Незалежності України, яка ознаменувалася досить несподіваним зверненням Президента України до народу. У ньому Л.Д.Кучма наголосив на тому, що для сталого та динамічного розвитку України «необхідні рішучі зміни в її політичній системі», а саме: «Країна потребує переходу до іншої політичної системи — парламентсько-президентської республіки». На думку Президента, реформа має торкнутися взаємовідносин у владному трикутнику «парламент — уряд — глава держави» та виборчого законодавства. Полягати вона має у передачі деяких повноважень від Президента до Верховної Ради України та у зміцненні місцевого самоврядування. Щоправда, він не відзначив, які повноваження глави держави мають передаватись парламенту, та який саме зразок пропорційної виборчої системи повинен бути закріплений в українському законодавстві. Поза увагою Л.Д.Кучми залишилась і низка інших проблем, які також потребували вирішення на конституційному рівні, зокрема питання підвищення самостійності уряду у здійсненні виконавчої влади, удосконалення парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, адміністративно-територіального устрою та реформування місцевого самоврядування у напрямі наближення до європейських стандартів.

Офіційно процес впровадження змін до Конституції України розпочався в лютому 2003 року, коли відбулось чергове голосування щодо проекту нового закону про вибори до Верховної

Ради України<sup>17</sup> та голосування щодо законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо дострокового припинення повноважень народного депутата України, обраного за виборчим списком політичної партії<sup>18</sup>.

На початку березня 2003 року Президент України Л.Д.Кучма звернувся до українського народу із новим зверненням, у якому оголосив про підписання Указу про винесення на всенародне обговорення проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України». У зверненні Президент вже чіткіше окреслив причини політичної, а разом з нею і конституційної реформ, зазначивши, що у чинній Конституції України закладений механізм протистояння законодавчої і виконавчої гілок влади. Щоправда, глава держави знову залишив поза увагою чимало проблемних питань державотворення, зокрема, ухвалення необхідних для розвитку публічного права законів. Наступного дня після згаданого звернення до Верховної Ради України було внесено проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України»<sup>19</sup>.

Протягом 2002—2003 року до Верховної Ради України було внесено ряд законопроектів про внесення змін і доповнень до Конституції України, які за своїм змістом взаємодоповнювались (див. Додаток № 2). Тому спеціальна комісія, очолювана Міністром юстиції України О.В.Лавриновичем, узагальнила внесені пропозиції, що було оформлено у вигляді доповнень до внесеного Президентом законопроекту № 3207. Крім того, наприкінці 2002 року було утворено Тимчасову спеціальну комісію Верховної Ради України (див. Додаток № 3) по опрацюванню проектів законів України про внесення змін до Конституції України (йдеться про проекти, внесені до 2003 року).

*Всенародне обговорення.* Як відомо, законодавство України не містить такого поняття як «всенародне обговорення» і

<sup>17</sup> 20 лютого 2003 року — голосування щодо прийняття за основу законопроекту «Про вибори народних депутатів України» № 2525. Проект було направлено на повторне перше читання.

<sup>18</sup> 20 лютого 2003 року — голосування по проекту закону про внесення змін до Конституції України № 0937 (щодо дострокового припинення повноважень народного депутата України, обраного за виборчим списком політичної партії). Проект прийнято у другому читанні.

<sup>19</sup> Проект закону про внесення змін до Конституції України № 3207 від 5 березня 2003 року, а згодом на заміну новий законопроект від 20 червня 2003 року, внесений Президентом України.

єдиною правовою підставою для його проведення став **Указ Президента України «Про винесення на всенародне обговорення проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України»<sup>20</sup>**.

В рамках цієї ініційованою владою «акції» було проведено низку конференцій, круглих столів, публічних дискусій, громадських слухань та інших заходів, що мали метою визначити ставлення суспільства до запропонованих змін до Конституції України. Протягом березня — травня 2003 року Комітетом виборців України здійснювався моніторинг всенародного обговорення політичної реформи, ініційованого Президентом України, на предмет відповідності його проведення українському законодавству та загальним демократичним стандартам. Одним із висновків, зроблених Комітетом виборців України, стало те, що сама ідея залучення до прийняття важливих державних рішень широкої громадськості гідна підтримки. Адже такої кампанії з політичної просвіти виборців країна ще не знала. Однак зловживання під час цього процесу, а також свідоме завищення показників участі та результатів опитування дають підстави сумніватися у його ефективності.

Загалом з березня 2003 року про політичну і конституційну реформи говорили, переважно, у контексті подій, що розгортались навколо оголошеного Президентом загального обговорення внесеного ним проекту змін до Конституції України. Крім того, до реалізації ідей, що були окреслені Президентом України, долучився парламент. Навесні 2003 року у стінах Верховної Ради України було проведено парламентські слухання «Реформа політичної системи: мета та концептуальні засади конституційних змін». Також в рамках всенародного обговорення громадськими організаціями було проведено соціологічні опитування, присвячені конституційній реформі. Зокрема, це опитування Українського інституту соціальних досліджень і Центру «Соціальний моніторинг», загальнонаціональне опитування, яке було проведене Центром «Соціс» на замовлення Київського центру політичних досліджень і конфліктології, а також дослідження Соціологічної служби Українського центру економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова (далі

<sup>20</sup> Указ Президента України «Про винесення на всенародне обговорення проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 6 березня 2003 року № 197/2003.

— Центр Разумкова). Загалом було опитано до 10 тисяч респондентів старших за 18 років у всіх регіонах України, і з'ясувалось, що лише 34% людей знають, як вони вважають, у чому полягає зміст реформи і лише 43% громадян знають, що проект винесено на широке всенародне обговорення.

Дотримуючись хронологічного принципу огляду, варто зауважити, що в середині квітня 2003 року блок «Наша Україна», Комуністична та Соціалістична партії України, а також «Блок Юлії Тимошенко» оголосили про підписання меморандуму, в рамках якого вони зобов'язалися спільними зусиллями проводити свій варіант політичної реформи в Україні.

Щодо офіційних підсумків всенародного обговорення, то, за словами Міністра юстиції України О.В.Лавриновича, станом на кінець травня 2003 року в обговоренні політичної реформи взяло участь 9 376 530 громадян. Серед них не підтримали президентські реформи 478 399 громадян, 4 095 282 — підтримали, але висловили певні зауваження та пропозиції, 4 802 849 — повністю підтримали зазначені ініціативи. Слід зазначити, що відповідно до Указу Президента України<sup>21</sup> саме Міністерство юстиції України займалось опрацюванням та узагальненням пропозицій населення щодо запропонованих до Основного Закону змін. Проте варто зауважити, що звіт про проведення всенародного обговорення, який був підготовлений Комітетом виборців України, містить не такі оптимістичні висновки. Крім того, існували значні розбіжності результатів, що були оприлюднені Міністерством юстиції України, із тими, що отримані наприкінці травня за результатами соціологічних досліджень недержавних громадських організацій.

Незважаючи на те, що строк, відведений Указом Президента України для проведення всенародного обговорення, закінчився 15 травня 2003 року, законопроект № 3207 на заміну раніше поданого, тобто з поправками та урахуванням пропозицій населення, було внесено лише 20 червня 2003 року. Забігаючи наперед, варто звернути увагу на те, що вже у серпні Л.Д.Кучма відкликав цей проект, тим самим відвівши парламенту ключову роль у реалізації конституційної реформи.

---

<sup>21</sup> Указ Президента України «Про винесення на всенародне обговорення проекту закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 6 березня 2003 року № 197/2003.

*Проблема врегулювання процедури прийняття рішення.* На початку липня 2003 року у Верховній Раді України виник черговий конфлікт. Відповідно до Конституції України, «законопроект про внесення змін до Конституції України розглядається Верховною Радою України за наявності висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 цієї Конституції»<sup>22</sup>. Проте, Основний Закон визначає лише загальні засади процедури внесення змін до Конституції України, а відповідного закону, який би регулював цю процедуру детальніше, в Україні немає. Саме ця законодавча невизначеність стала причиною суперечок.

Відразу було зроблено низку невдалих спроб щодо направлення існуючих проектів про внесення змін до Конституції України до Конституційного Суду України. Опозиція заблокувала роботу парламенту і попередила про те, що блокування буде продовжуватись, якщо до Конституційного Суду направлять лише один із проектів.

10 липня парламент не підтримав жодної із поданих пропозицій, які стосувались внесення змін до Конституції, зокрема пропозицію надати право Голові Верховної Ради України направити законопроекти про внесення змін до Конституції України до Конституційного Суду України без попереднього обговорення у парламенті; пропозицію ухвалити таємним голосуванням рішення про направлення зазначених законопроектів до Конституційного Суду України; пропозицію направити до Конституційного Суду України лише проект Президента України тощо.

З метою розв'язання конфлікту та для забезпечення продуктивнішої діяльності парламенту, Верховна Рада України ухвалила **Постанову «Про деякі питання порядку підготовки законопроектів про внесення змін до Конституції України до розгляду Верховною Радою України»**<sup>23</sup>, яка передбачала, що:

- законопроект про внесення змін до Конституції України вважається поданим до Верховної Ради України і включеним до порядку денного чергової сесії Верховної Ради України за умови внесення його належним суб'єктом права зако-

<sup>22</sup> Стаття 159 Конституції України від 28 червня 1996 року.

<sup>23</sup> Постанова Верховної Ради України «Про деякі питання порядку підготовки законопроектів про внесення зміни до Конституції України до розгляду Верховною Радою України» від 11 липня 2003 року № 1116-IV.

нодавчої ініціативи, зазначеним у статтях 154, 156 Конституції України;

- зареєстрований законопроект про внесення змін до Конституції України невідкладно направляється суб'єктом права законодавчої ініціативи, який подав цей законопроект до Верховної Ради України, або Головою Верховної Ради України до Конституційного Суду України для надання висновку щодо відповідності його тексту вимогам статей 157 і 158 Конституції України;

- Голова Верховної Ради України направляє зареєстрований законопроект про внесення змін до Конституції України до комітету Верховної Ради України, до відання якого належать питання конституційності актів, а також організує здійснення інших заходів з метою підготовки цього законопроекту для розгляду Верховною Радою України;

- законопроект про внесення змін до Конституції України, інші матеріали щодо цього законопроекту відповідно до статті 89 Конституції України попередньо готуються комітетом Верховної Ради України, до відання якого належать питання конституційності актів, і законопроект розглядається Верховною Радою України за наявності висновку Конституційного Суду України щодо відповідності його тексту вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Дану постанову за результатами голосування підтримали 400 народних депутатів України. Окрім зазначеного, постанова містила ще одну важливу норму, а саме: доручення Комітету Верховної Ради України з питань правової політики розробити до 15 жовтня 2003 року законопроект щодо процедури розгляду законопроектів про внесення змін до Конституції України з урахуванням положень цієї Постанови та **Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 158 та статті 159 Конституції України (справа щодо внесення змін до Конституції України)**<sup>24</sup>. Відповідно було зазначено, що прийнята Постанова діє до моменту ухвалення зазначеного Закону.

---

<sup>24</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 158 та статті 159 Конституції України (справа щодо внесення змін до Конституції України) від 9 червня 1998 року № 8-рп/98.

Через деякий час до Верховної Ради України було подано два законопроекти<sup>25</sup>, які мали на меті врегулювати процедуру розгляду проектів законів про внесення змін до Конституції України. Власне, основним їх змістом було врегулювання двох питань — строку направлення законопроекту про внесення змін до Конституції України до Конституційного Суду України та порядку такого направлення. Ці проекти збігалися у тому, що таке направлення має здійснювати Голова Верховної Ради України: у п'ятиденний (за проектом № 3768) або у триденний (за проектом № 4033) строк. Також варто звернути увагу на цікаві новації, запропоновані законопроектом № 4033, а саме закріплення положень, за якими:

- парламент має забезпечувати опублікування проектів законів про внесення змін до Конституції та їх публічне обговорення на телебаченні;
- проект змін до Конституції та інші матеріали до такого проекту готуються виключно Комітетом, відповідальним за питання правової політики;
- Президенту забороняється застосовувати право вето щодо законопроектів про внесення змін до Конституції, які прийняті з дотриманням положень розділу XIII Конституції.

Обидва проекти розглядались на пленарному засіданні парламенту 18 жовтня, але не набрали необхідної кількості голосів. На нашу думку, процедурні питання звернення до Конституційного Суду доцільніше врегулювати шляхом внесення відповідних змін до Закону України «Про Конституційний Суд України», а в ухваленні окремого закону немає потреби. Крім того, норма про заборону права вето може бути закріплена лише в тексті Конституції України.

**Другий етап конституційної реформи.** 23 серпня 2003 року Президент України Л.Д.Кучма відкликав внесений ним проект змін до Конституції України за № 3207. Поруч із цим, як повідомлялось у засобах масової інформації, Адміністрація Президента спільно з Ко-

---

<sup>25</sup> Проект закону про особливості процедури розгляду проектів законів про внесення змін до Конституції України від 31 липня 2003 року № 4033, внесений народним депутатом України Морозом О.О.; Проект закону про порядок звернення до Конституційного Суду України з питань надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України, від 11 липня 2003 року № 3768, внесений народним депутатом України Катеринчуком М.Д.

муністичною партією України працює над новим законопроектом, який містить унікальну для України новелу — обрання глави держави законодавчим органом. У свою чергу, голова блоку «Наша Україна» В.А.Ющенко висловлює негативне ставлення до ідеї такої процедури обрання Президента, хоча сам блок не пропонує альтернативного проекту конституційної реформи.

На початку осені триває реалізація заходів, присвячених питанню внесення змін до Конституції. Так, у вересні у Верховній Раді України було проведено конференцію «Виборче законодавство, політична реформа в контексті європейської інтеграції України». Основним аргументом необхідності проведення такого заходу є те, що в процесі входження України до спільноти європейських держав істотного значення набуває проблема приведення у відповідність до європейських стандартів національного виборчого законодавства та практики проведення виборів. «Українським демократичним колом» та Інститутом політики були проведені чергові соціологічні опитування громадян, які засвідчили, що 85% респондентів бажають обирати Президента України на всенародних виборах. Анонімне експертне опитування, проведене в кінці серпня — на початку вересня Фондом «Демократичні ініціативи», показало, що приблизно 85% експертів вважають, що Президента слід обирати на загальнонаціональних виборах, і лише 8% — за обрання Президента парламентом. В опитуванні взяли участь 106 експертів: 18 народних депутатів, 39 аналітиків, 49 державних службовців, включаючи членів та працівників апарату Центральної виборчої комісії, працівників апарату Верховної Ради. Подібні результати отримані також Інститутом соціальної та політичної психології Академії педагогічних наук України. Відповідно до опитування, проведеного цим інститутом, за збереження існуючого порядку обрання Президента України висловились 79,5% респондентів.

Протягом жовтня — початку листопада 2003 року робота парламенту ще більш ускладнилась. Це було пов'язано з черговим неухваленням закону про вибори народних депутатів України на пропорційній основі<sup>26</sup> та з міждержавним конфліктом з приводу

---

<sup>26</sup> 16 жовтня 2003 року — відбулося голосування щодо трьох законопроектів присвячених питанню виборів народних депутатів України (№ 3425, № 3425-1, № 3425-3). Жоден з них не набрав необхідної кількості голосів. 23 жовтня 2003 року — відбулося повторне голосування щодо трьох законопроектів присвячених питанню виборів народних депутатів України (№ 3425, № 3425-1, № 3425-3). Проте знову необхідна кількість голосів жодним із них не була набрана.

Керченської протоки. Наприкінці жовтня розгортається політичний конфлікт навколо подій, що сталися у Донецьку, де було зірвано з'їзд блоку «Наша Україна». У результаті 4–6 листопада опозиційні фракції блокували парламентську трибуну, вимагаючи заслухати звіт керівників силових відомств щодо цих подій, розглянути закон про вибори народних депутатів на пропорційній основі та заслухати звіт Генерального прокурора щодо справи про вбивство Г. Гонгадзе.

Стратегія блокування роботи парламенту призвела до певних результатів — для розгляду питань, пов'язаних із подіями 31 жовтня в Донецьку, було створено міжкомітетську робочу групу, до складу якої ввійшли представники трьох комітетів Верховної Ради: комітету з питань державного будівництва і місцевого самоврядування, комітету з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності та комітету з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією.

Майже одночасно Конституційний Суд України оприлюднює декілька висновків щодо законопроектів про внесення змін до Конституції України. Так, у **Висновку**<sup>27</sup> від 30 жовтня Конституційний Суд встановив, що законопроект № 3207-1<sup>28</sup> в частині передачі повноважень з тлумачення законів від Конституційного Суду до Верховної Ради України суперечить статті 157 Конституції України, оскільки це звужує право громадян на судовий захист. Усі інші положення законопроекту було визнано такими, що відповідають Конституції України. Проте в окремих думках суддів Конституційного Суду України<sup>29</sup> наголошувалося також на інших недопустимих змінах, зокрема, щодо встановлен-

<sup>27</sup> Висновок Конституційного Суду України у справі про надання висновку щодо відповідності проекту закону України «Про внесення змін до Конституції України», направленого Головою Верховної Ради України, вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 29, 59, 78 та інших Конституції України) від 30 жовтня 2003 року № 1-в/2003.

<sup>28</sup> Проект закону про внесення змін до Конституції України» від 1 липня 2003 року № 3207-1, внесений народними депутатами України: Матвієнком А.С., Мусякою В.Л., Мартинюком А.І., Морозом О.О.

<sup>29</sup> Див.: Окремі думки до висновку Конституційного Суду України у справі про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України», направленого Головою Верховної Ради України, вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 29, 59, 78 та інших Конституції України) від 30 жовтня 2003 року № 1-в/2003 суддів Конституційного Суду України Вознюка В.Д., Скоморохи В.Є. та Івашенка В.І.

ня десятирічного строку перебування на посаді судді, що послабить незалежність судової гілки влади в Україні. У **Висновку**<sup>30</sup> від 11 листопада 2003 року Конституційний Суд України визнав таким, що відповідає статтям 157 і 158 Конституції, законопроект № 4105<sup>31</sup>. На момент направлення цього законопроекту в Конституційного Суду під ним поставили свої підписи 232 народних депутата України. Конституційний Суд дійшов висновку, що запропоновані зміни не передбачають обмеження або скасування прав і свобод людини і громадянина, а також не спрямовані на ліквідацію державної незалежності або порушення територіальної цілісності України, тобто не суперечать статті 157 Конституції. Разом з тим Конституційний Суд зробив зауваження щодо деяких положень законопроекту, вказавши, що вони не узгоджуються з чинними нормами Конституції, зокрема, щодо невідповідності строку повноважень Верховної Ради України за законопроектом та за чинною Конституцією України, щодо строковості перебування на посаді судді тощо. Також було вказано, що запропоновані законопроектом зміни встановлюють умовою реалізації парламентом України частини його повноважень формування у Верховній Раді України «коаліції депутатських фракцій і депутатських груп». Однак, можливо, що за результатами виборів до Верховної Ради України більшість складатимуть народні депутати України однієї фракції, яка може самостійно претендувати на формування складу Кабінету Міністрів України, в тому числі вносити пропозиції щодо кандидатури Прем'єр-міністра України тощо. Таким чином, вживання слова «коаліція» в Основному Законі може призвести до серйозних проблем при практичній реалізації положень Конституції України.

У другій половині листопада відбулось декілька значних подій. По-перше, лідерами «опозиційної четвірки»<sup>32</sup> (Віктор Ющенко, Петро Симоненко, Юлія Тимошенко та Олександр Мороз) було

---

<sup>30</sup> Висновок Конституційного Суду України у справі про надання висновку щодо відповідності проекту закону про внесення змін до Конституції України, направленого Головою Верховної Ради України, вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 76, 78, 81 та інших Конституції України) від 5 листопада 2003 року № 2-в/2003.

<sup>31</sup> Проект закону про внесення змін до Конституції України від 4 вересня 2003 року № 4105, внесений народними депутатами України Гавришем С.Б., Богатирьовою Р.В., Ващук К.Т.

<sup>32</sup> Див. детальніше про цю подію <http://foreign.policy.org.ua/ua/headlines/politics/parliament/index.shtml?id=2344>

підписано декларацію про спільні дії з метою ухвалення нового закону про вибори на пропорційній основі до голосування законопроектів про внесення змін до Конституції України. По-друге, в цей час відбувається чимало значних внутрішньоорганізаційних змін у парламенті. 18 листопада у Верховній Раді України відбулась подія, яка, на перший погляд, не має прямого відношення до проведення конституційної реформи, проте більш глибокий аналіз дає протилежні висновки. У цей день було прийнято Постанову про обрання А.І. Мартинюка (фракція Комуністичної партії України) першим заступником Голови Верховної Ради України. Відповідне рішення підтримали 291 народний депутат, не голосувало 137 осіб (з них 93 — із фракції «Наша Україна» та 16 — із фракції БЮТ). Місце віце-спікера звільнилось у зв'язку із призначенням Г.В. Васильєва на посаду Генерального прокурора України (рішення прийнято 284 голосами; і, знову ж таки, 93 народних депутати із фракції «Наша Україна» та 11 — із фракції БЮТ не взяли участь у голосуванні). 20 листопада Голова Верховної Ради України В.М.Литвин оголосив про об'єднання фракції «Регіони України» та групи «Європейський вибір». До фракції «Регіони України» входило 47 народних депутатів, а до депутатської групи «Європейський вибір» — 17 депутатів, таким чином, нова об'єднана фракція стала другою за чисельністю у Верховній Раді після фракції «Наша Україна».

Українським інститутом соціальних досліджень і Центром «Соціальний моніторинг» було проведено соціологічне опитування, за результатами якого Верховна Рада Україна отримала один із найнижчих рейтингів довіри населення — довіряють парламенту 19% опитаних громадян, не довіряють — 70%. В цей же час було оприлюднено Коментар Харківської правозахисної групи з приводу поточних політичних подій в Україні. Найбільш резонансною політичною акцією державної влади Харківська правозахисна група визнала «розгорнуту офіційним Києвом кампанію інтенсивної політичної підтримки конституційної реформи». Проте, на думку організації, «конституційна реформа в її нинішньому політичному вигляді та правовій редакції не відповідає реальним інтересам Українського народу. Вона є непослідовною за своїми організаційними методами не передбачуваною за потенційними громадсько-політичними наслідками».

У грудні 2003 року ситуація підійшла до певної критичної межі. Для того, щоб внести зміни до Конституції України до чергових президентських виборів у 2004 році, їх попереднє схвалення повинно відбутись ще на четвертій сесії Верховної Ради України.

На початку грудня 239 народних депутатів України підтримали проект **Постанови**<sup>33</sup>, яка передбачала обрання Співголовою Тимчасової спеціальної комісії по опрацюванню проектів законів України про внесення змін до Конституції С.Б. Гавриша. Крім того, Постановою передбачено, що Тимчасова спеціальна комісія повинна доопрацювати законопроекти про внесення змін до Конституції України (№№ 3207-1, 4105, 4180) з урахуванням відповідних висновків Конституційного Суду України, а також вимог юридичної техніки та внести доопрацьовані законопроекти на розгляд Верховної Ради України до 23 грудня 2003 року. Альтернативний варіант документа, який передбачав обрання співголовою Тимчасової спеціальної комісії по опрацюванню проектів законів України про внесення змін до Конституції А.І.Мартинюка, недоотримав 48 голосів.

10 грудня 2003 року Конституційним Судом України було дано **Висновок**<sup>34</sup> у справі про відповідність вимогам статей 157 і 158 Конституції України законопроекту № 4180<sup>35</sup>. Проект було визнано таким, що не передбачає обмеження або скасування прав і свобод людини і громадянина, тобто відповідає Конституції України. Також Конституційний Суд України відзначив, що в законопроекті запропоновані зміни до ряду статей, ідентичні змінам, які містяться у законопроекті № 4105<sup>36</sup>, уже розглянутому Судом.

---

<sup>33</sup> Постанова Верховної Ради України «Про внесення змін до Постанови Верховної Ради України «Про утворення Тимчасової спеціальної комісії Верховної Ради України по опрацюванню проектів законів України про внесення змін до Конституції України» від 9 грудня 2003 року № 1353-IV.

<sup>34</sup> Висновок Конституційного Суду України у справі про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України», направленою Головою Верховної Ради України, вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 76, 78, 80, 81, 82 та інших Конституції України) від 10 грудня 2003 року № 3-в/2003.

<sup>35</sup> Проект закону про внесення змін до Конституції України від 19 вересня 2003 року № 4180, внесений народними депутатами України Богатирьовою Р.В., Ващук К.Т., Гавришем С.Б., Гапочною М.М.

<sup>36</sup> Проект закону про внесення змін до Конституції України від 4 вересня 2003 року № 4105, внесений народними депутатами України Гавришем С.Б., Богатирьовою Р.В., Ващук К.Т.

Поряд з цим, Конституційний Суд зробив ряд зауважень щодо окремих статей законопроекту. Зокрема, відзначено, що Верховна Рада нинішнього складу після внесення змін у Конституцію продовжує свої власні повноваження на один рік, що створює прецедент і може привести до втрати парламентом ознак виборного органу. Крім того, нагляд прокуратурою України «за додержанням законів < > органами державної влади» означає здійснення нею функції нагляду за додержанням законів фактично всіма державними органами України, в тому числі єдиним органом законодавчої влади в Україні — Верховною Радою України, та судами України, що, як вважає Конституційний Суд України, не узгоджується з положенням Конституції України, за яким державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову.

Отже, станом на середину грудня, Конституційний Суд України надав висновки щодо відповідності статтям 157 та 158 Основного Закону всіх трьох законопроектів про внесення змін до Конституції (№№ 3207-1, 4105, 4180).

У цей же час стало відомо про **Висновки Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанська Комісія)**<sup>37</sup> щодо трьох проектів про внесення змін до Конституції України. Незалежні експерти висловили цілий ряд зауважень щодо норм, закріплених у зазначених проектах. Зокрема, щодо недоцільності обмеження терміну перебування на посаді судді, розширення прав прокуратури, обрання президента парламентом тощо.

**Голосування.** 19 грудня 2003 року стало відомо, що Комісія Верховної Ради України з роботи над законопроектами про внесення змін до Конституції України рекомендуватиме винести на голосування у вівторок, 23 грудня, усі три законопроекти з конституційної реформи. Проте у зазначений день Верховна Рада України не змогла працювати у нормальному режимі через блокування роботи парламенту представниками опозиції та виведенням із ладу системи для голосування «Рада». Опозиція оприлюднила спільну заяву до Українського народу, звинувативши представників більшості у спробі незаконного внесення змін до Конституції України. Було оголошено декілька перерв, прове-

<sup>37</sup> Opinion on Three Draft Laws Proposing Amendments to the Constitution of Ukraine [http://www.parliament.org.ua/index.php?action=draft\\_art&dtopic=3&ar\\_id=11-31&as=0](http://www.parliament.org.ua/index.php?action=draft_art&dtopic=3&ar_id=11-31&as=0)

дено ряд консультацій, але це не дало жодного результату. Засідання було закрито пізно вночі.

Незважаючи на спроби опозиції перешкодити голосуванню щодо законопроектів про внесення змін до Конституції України, 24 грудня законопроект № 4105<sup>38</sup> було прийнято за основу 276 голосами народних депутатів. Депутати голосували не бюлетнями, а шляхом підняття рук, що викликало значну кількість заяв зі сторони опозиційних сил та незалежних громадських організацій про незаконність проведеного голосування. Віце-спікер Верховної Ради України О.А.Зінченко відразу ж після цього заявив журналістам про свій вихід з парламентської більшості у зв'язку з голосуванням, яке, на його погляд, проходило незаконно. Загалом, слід зазначити про існування цілого ряду правових підстав для виникнення сумнівів щодо легітимності такої процедури попереднього схвалення проекту змін до Конституції. Проте однозначним є те, що, якби опозиція не заблокувала нормальну роботу парламенту, проект № 4105 все ж отримав би необхідну кількість голосів народних депутатів України.

Як наслідок, станом на кінець 2003 року було попередньо схвалено проект внесення змін до Конституції, який передбачав:

- обрання в 2006 році Президента парламентом;
- збільшення терміну повноважень Верховної Ради до п'яти років;
- проведення чергових виборів Президента в останню неділю жовтня 2004 року шляхом всенародного голосування, але повноваження цього Президента будуть припинені з моменту вступу на посаду Президента, обраного парламентом у 2006 році.

Разом з тим, результати соціологічного опитування, проведеного Центром Разумкова<sup>39</sup>, свідчать про те, що 86,5% громадян виступають за те, щоб Президент обирався безпосередньо народом; 4,7% — виступають за обрання глави держави парламентом; лише 4,4% громадян підтримують ідею про те, щоб у 2004 році Президента обирати шляхом прямих всенародних виборів, а у 2006 році — через парламент.

---

<sup>38</sup> Проект закону про внесення змін до Конституції України від 4 вересня 2003 року № 4105, внесений народними депутатами України Гавришем С.Б., Богатирьовою Р.В., Вашук К.Т.

<sup>39</sup> Опитування було проведено 14—20 листопада 2003 року серед 2023 громадян, у 120 містах із усіх регіонів України.

Серед головних недоліків попередньо підтриманого проекту № 4105 слід відзначити обмеження незалежності судової гілки влади, збереження загального прокурорського нагляду, незбалансованість системи влади, віддаленої від демократичних стандартів.

26 грудня 2003 року Голова Верховної Ради України В.М.Литвин підписав попередньо схвалений парламентом законопроект про внесення змін до Конституції України № 4105 і направив його до Конституційного Суду для отримання висновку про відповідність його нормам Основного Закону. Він також відзначив, що опозиційні фракції просили не підписувати цей документ, мотивуючи це тим, що результати голосування було сфальсифіковано.

Наприкінці 2003 року експертами Центру політико-правових реформи було здійснено комплексний аналіз законопроектів, що передбачали внесення змін до Конституції України. Результатом цієї роботи став Експертний Висновок, який ми вважаємо за потрібне подати в рамках цього розділу.

### **Висновок ЦППР на проекти Законів про внесення змін до Конституції України**

Перш ніж перейти до змістовного аналізу, насамперед, законопроектів 4105 та 4180 (проекти внесені народним депутатом України С.Б. Гавришем та іншими)<sup>40</sup>, необхідно зробити декілька застережень щодо умов та критеріїв їх оцінки.

По-перше, радикальну конституційну реформу (під виглядом політичної) запропоновано в умовах, коли держава стоїть на порозі президентських виборів, тобто напередодні змагання політичних сил за найвищу посаду в державі. Зважаючи, що влада має критично низький рівень довіри з боку громадян, пропозиції влади щодо скасування прямих виборів глави держави (головна пропозиція законопроектів) повинні оцінюватися саме як намагання зберегти державну владу у своїх руках будь-якими засобами, адже по-суті йдеться про «зміну правил гри під час гри». В демократичних країнах реформи такого рівня проводяться не перед виборами, а після них, коли виборці, знаючи про наміри політиків «дають їм добро» на втілення задумів, задекларованих у передвиборній програмі.

<sup>40</sup> Ці законопроекти аналізуються разом, оскільки за винятком відмінностей в Розділі XVI «Прикінцеві положення, які стосуються змін до Конституції України», про які буде зазначено окремо, вони є ідентичними.

У нас сьогодні тема політично-конституційної реформи використовується аж ніяк не для покращення функціонування державної влади чи покращення життя народу. Переконливих аргументів того, що запропоновані зміни, і запропоновані саме в такій формі та у такі строки, принесуть позитивний результат для суспільства, — не наводиться. Поряд з основною ідеєю законопроектів проекти містять велику кількість інших «покращень», які залишаються поза увагою громадськості. Тому відповідні законопроекти заслуговують уважної критичної оцінки.

По-друге, враховуючи специфіку виконання вимог Конституції України нинішньою владою, яку можна визначити словами: «використовую те, що вигідно — ігнорую, те що не вигідно», ми повинні оцінювати запропоновані зміни ще й на предмет захисту від нецільового застосування, тобто необхідно враховувати фактор можливого зловживань нормами Конституції.

Отже, проектами пропонується збільшити строк повноважень Верховної Ради України до п'яти років (зміни до статті 76 Конституції). Вважаємо, що такий крок не сприятиме демократизації української держави та підконтрольності влади суспільству. Навпаки, у громадян стане ще менше важелів впливу на парламент, адже збільшення строку повноважень народних депутатів України віддаляє народних обранців від народу, від потреби звітування перед виборцями та врахування інтересів виборців. Якщо ж зваяжати, що даним законопроектом пропонується скасувати прямі вибори Президента України, тобто у політиків буде потреба «звертатися» до народу аж один раз на п'ять років, то законопроект в цій частині можна оцінити як антидемократичний, оскільки він робить примарним вплив народу на здійснення влади, та погіршує репрезентативність поглядів суспільства у державній владі. Крім того, необхідно відзначити, що запропонована зміна не узгоджується з частиною першою статті 77 Конституції України (змін до якої не пропонується), відповідно до якої «чергові вибори до Верховної Ради України відбуваються в останню неділю березня четвертого року повноважень Верховної Ради України». Звичайно неузгодженості такого гатунку є неприпустимими для Основного Закону держави.

Зовсім неправомірною є пропозиція пункту 2 «Розділу XVI. Прикінцеві положення, які стосуються змін до Конституції України» законопроекту № 4180 щодо продовження повноважень нинішнього складу Верховної Ради України на один рік. Тут ми повністю підтримуємо Окрему думку Судді Конституційного Суду

України В. Шаповала, який вважає, що зазначене положення «є таким, що не відповідає одній з вимог частини першої статті 157 Конституції України, оскільки передбачає обмеження виборчих прав громадян України»<sup>41</sup>.

«За умов самопродлонгації мандатів чинних народних депутатів України буде проігноровано волю народу, як колегіальну (колективну) волю виборців, яка виявляється через реалізацію громадянами України конституційного права вільно обирати і бути обраними, зокрема, до органів державної влади, що встановлено частиною першою статті 38 Конституції України. Зміна наслідків вже реалізованого на виборах до Верховної Ради України у березні 2002 року виборчого права громадян України є обмеженням суб'єктивного активного виборчого права тих, хто голосував на цих виборах. Водночас така самопродлонгація обмежує об'єктивні виборчі права громадян України (активне і пасивне), адже на період самопродлонгації можливість реалізації їх прав буде, по суті, відкладена. Прикметним є те, що конституційний інститут активного виборчого права громадян України визначений статтею 70 Конституції України розділ III. «Вибори. Референдум». Це означає, що зміни за змістом цього інституту згідно з частиною першою статті 156 Конституції України мають бути затверджені всеукраїнським референдумом»<sup>42</sup>.

Проектами пропонується надати народним депутатам України можливість одночасно перебувати на посаді міністрів, керівників інших центральних органів виконавчої влади (зміни до статті 78 та нова частина друга статті 120 Конституції). У принципі з новацією щодо суміщення статусу народного депутата України з посадою члена Кабінету Міністрів України можна погодитись, адже обидві посади є політичними і уряд в парламентській республіці є «продовженням» парламенту. При цьому необхідно звернути увагу на непослідовність авторів законопроекту, які, дозволивши суміщення міністрам, не передбачили такої можливості для Прем'єр-міністра та віце-прем'єр-міністрів.

В той же час можливість перебування народних депутатів України на посадах керівників інших центральних органів виконавчої влади (крім міністерств) є неприпустимою як з теоретико-методологічної, так і з політичної точки зору, адже ці ор-

<sup>41</sup> Див.: Окрема думка Судді Конституційного Суду України В.Шаповала до Висновку Конституційного Суду України у справі про внесення змін до статей 76, 78, 80, 81, 82 та інших Конституції України від 10 грудня 2003 року № 3-в/2003.

<sup>42</sup> Див.: Там само.

гани мають очолюватися державними службовцями. А як відомо, державні службовці повинні характеризуватися політичною нейтральністю і виконувати політичну волю легітимно обраного уряду (чого в принципі неможливо вимагати від членів парламенту, які мають свою політичну програму). Центральні органи виконавчої влади, які очолені народними депутатами, стануть де-факто незалежними від Кабінету Міністрів України, якому вони мають бути підвідомчі, підконтрольні та підзвітні, як вищому органу в системі органів виконавчої влади, що унеможливить цілісність та керованість системою органів виконавчої влади. Крім того, «проникнення» політиків у виконавчу владу з одного боку робить нестабільною та заповлізаною системою виконавчої влади, а з іншого — робить проблематичними здійснення парламентського контролю за виконавчою владою. І нарешті, якщо зважити тенденції теперішньої влади щодо тлумачення поняття «керівник»<sup>43</sup>, яке поширюється і на заступників, а також те, що в багатьох центральних органах виконавчої влади є по десять заступників керівника, то реалізація запропонованої норми може призвести до того, що всі народні обранці будуть одночасно займати посади у виконавчій владі (сьогодні є майже 60 центральних органів виконавчої влади  $\times$   $\sim$ 10 «керівників» = 600 посад).

Проявом неповаги до виборців можна вважати пропозицію законопроектів щодо введення норми про дострокове припинення повноважень народного депутата України у разі відсутності його без поважних причин на ста пленарних засіданнях Верховної Ради України протягом календарного року (пропозиція нового пункту 6 частини другої статті 81 Конституції). На цю «новацію» звернув увагу в Окремій думці суддя Конституційного Суду України В. Скомороха, який відзначив, що з цієї норми «напрошується висновок про те, що «парламент — сам по собі, а народ сам по собі, оскільки для останнього діє загальне правило пункту 4 частини першої статті 40 КЗПП України про розірвання трудового договору з ініціативи власника або уповноваженого ним органу внаслідок прогулу (в тому числі відсутності на роботі понад три години протягом робочого дня) без поважних причин». Запропонована зміна уможливить ситу-

<sup>43</sup> Наприклад, відповідно до абзацу другої частини шостої статті 1 Указу Президента України «Про систему центральних органів виконавчої влади» від 15 грудня 1999 року № 1572/99 «міністр має перших заступників та заступників, які належать до числа керівників відповідного міністерства» (це положення в редакції Указу Президента від 26 травня 2003 року № 434/2003).

ацію відсутності на пленарних засіданнях більшості від конституційного складу, необхідної для прийняття законів та інших правових актів. Тим самим обмежуються права людини і громадянина на представництво їх інтересів у Верховній Раді України — здійсненні державної влади через обраних ними представників, що не узгоджується з вимогами статті 157 Конституції України».

Неможливо погодитись і з пропозицією щодо дострокового припинення повноважень народного депутата України у разі «виключення народного депутата України із складу такої фракції» (запропонована норма пункту 7 частини другої статті 81 Конституції). Така норма погіршує незалежність народних обранців та концентрує політичну владу в руках керівників політичних партій. З таким підходом особливо важко погодитись, якщо зважити, що у більшості партій сьогодні переважають авторитарні тенденції, тобто концентрація влади у однієї або декількох осіб. Норма ж про дострокове припинення повноважень народного депутата України 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 з цієї фракції» в принципі нічого не дає, адже в цьому випадку народний депутат може формально перебувати у складі такої фракції, і при цьому голосувати всупереч політиці партії. Тому, на нашу думку, репрезентативність поглядів виборців повинна забезпечуватися не юридичними механізмами, а політичними, і насамперед «якісним» добором кандидатів у народні депутати. Цього можна досягти не лише з урахуванням морально-політичних якостей кандидатів, але й за умови відсутності слабких місць, які можуть використовуватись для тиску на них, наприклад, активне заняття бізнесом. Варто додати, що з даною пропозицією усіх законопроектів висловила свою принципову незгоду Венеціанська комісія, яка відзначила, що така норма ставить партію або блок над виборцями, порушує незалежний та вільний мандат депутата.

Законопроектами пропонується вилучити норму про те, що «порядок роботи Верховної Ради України встановлюється Конституцією України та законом про регламент Верховної Ради України» (зміни до частини четвертої статті 82, нова частина третя статті 84, зміни до частини третьої статті 88 Конституції). Це також антидемократичний крок, адже як відомо про-

цедура є однією з найважливіших гарантій демократії та прозорості. При цьому зміна виду правового акта, яким має затверджуватися регламент Верховної Ради України (замість закону на постанову), дозволить «прилаштувати» регламент під потреби конкретної ситуації, або конкретного складу парламенту, без забезпечення належного рівня стабільності регламенту (адже не вимагатиметься підписання такого акта главою держави, та його оприлюднення). За таких умов стає проблематичним здійснення контролю за дотриманням процедури прийняття рішень Верховною Радою України. Зрештою, запропонована норма вступає в суперечність з положеннями частини другої статті 6 Конституції України, відповідно до якої «органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України», а також з положеннями частини другої статті 19 Конституції України, відповідно до якої «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».

Вилучення частини четвертої статті 83 Конституції України означатиме можливість проведення виборів до Верховної Ради України в умовах воєнного чи надзвичайного стану. Це неприпустимо за стандартами демократичної держави, адже в умовах воєнного чи надзвичайного стану неможливо забезпечити вільні та демократичні вибори.

Законопроекти пропонуються запровадити внутрішньо суперечливий порядок формування уряду, адже деякі члени уряду (Міністр оборони України, Міністр закордонних справ України) мають призначатися Верховною Радою України за поданням Президента України, а інші — за поданням Прем'єр-міністра України (зміни до пункту 12 статті 85; пунктів 9 та 10 статті 106; нова частина четверта статті 114 Конституції). Такий підхід підриває основи діяльності уряду як «єдиної команди», легалізує мінімальний вплив уряду на сферу оборони та закордонних справ, і в принципі є «унікальним» у світовій конституційній практиці.

Зміни щодо строку обрання суддів замість безстроково на десять років (відповідні пропозиції до пункту 27 статті 85, частина 4 статті 126, стаття 128 Конституції України) «можуть призвести до зниження рівня гарантій незалежності суддів, встановле-

них Основним Законом України»<sup>44</sup>, та створюють правову невідзначеність щодо суддів, яких уже обрано безстроково. Варто зазначити, що свою принципову незгоду зі зміною щодо обмеження строку перебування на посаді судді висловила Венеціанська комісія.

Негативом є і пропозиція щодо розширення кількості заступників Голови Верховної Ради України (зміни до частини першої статті 88 Конституції, які передбачають, що кількість заступників Голови Верховної Ради України визначається Верховною Радою України). Це перетворить посади керівництва парламенту в необмежений «об'єкт» для торгу між фракціями-переможцями. Завданнями Голови Верховної Ради та його заступників є ведення засідань Верховної Ради, організація підготовки питань до розгляду на засіданнях Верховної Ради, підписання актів, прийнятих Верховною Радою; представлення Верховної Ради у зносинах з іншими органами державної влади України та органами влади інших держав; організація роботи апарату Верховної Ради України. Отже, якщо Голова Верховної Ради України та його заступники не займатимуться тим, що для них не передбачено, то трьох посад цілком достатньо для виконання цих обов'язків.

«У Законопроекті не відтворено положення частини четвертої статті 89 чинної Конституції України, за яким Верховна Рада України для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, створює тимчасові слідчі комісії, якщо за це проголосувала не менш як одна третина від її конституційного складу. Створення таким порядком тимчасових слідчих комісій є гарантією прав опозиції у Верховній Раді України і водночас сприятиме здійсненню Верховною Радою України парламентського контролю»<sup>45</sup>. Тобто Конституційний Суд України звернув увагу на те, що законопроект не лише обмежує права опозиції, але й загалом можливості Верховної Ради України щодо здійснення парламентського контролю.

Розширюються підстави для дострокового припинення повноважень Верховної Ради України (зміни до частини другої статті 90). При цьому однією з підстав визначено те, що «протягом одного місяця у Верховній Раді України не сформовано коаліцію

<sup>44</sup> Цитата з Висновку Конституційного Суду України у справі про внесення змін до статей 76, 78, 81 та інших Конституції України від 5 листопада 2003 року № 2-в/2003.

<sup>45</sup> Цитата з Висновку Конституційного Суду України у справі про внесення змін до статей 76, 78, 81 та інших Конституції України від 5 листопада 2003 року № 2-в/2003.

депутатських фракцій і депутатських груп, відповідно до статті 83 цієї Конституції». По-перше, Конституційний Суд України зауважив, що більшість у Верховній Раді України можуть складати народні депутати України однієї фракції. Тобто в принципі вимога про формування «коаліції» є не зовсім коректною. Крім того, запропонована стаття 83 не містить формальних ознак того, коли така коаліція вважатиметься «сформованою» (це має підтверджуватися підписами депутатів чи іншим чином?). Такі нечіткі вимоги Основного Закону України закладають умови для зловживань, і взагалі є дивними, якщо зважити, що за загальносвітовою традицією парламентська більшість утворюється або проявляє себе в результаті формування уряду та затвердження його програми.

До речі, зміни до статті 90 щодо дострокового припинення повноважень Верховної Ради України у разі, коли «протягом трьох місяців Верховною Радою України ... не обрано Президента України» є не лише незрозумілим (адже рішення про розпуск парламенту повинен прийняти саме Президент), але й несе в собі суттєву небезпеку. Зокрема, відповідно до запропонованої редакції статті 103 Конституції «Президент України вважається обраним, якщо за його обрання шляхом таємного голосування проголосувало не менш як дві третини від конституційного складу Верховної Ради України». Така вимога ставить під сумнів доцільність запровадження всіх інших механізмів щодо формування «коаліції депутатських фракцій і груп», яка б об'єднувала більшість від конституційного складу Верховної Ради, адже фактично така більшість вимагає не менше 300 народних обранців. І в усіх попередніх складах Верховної Ради України, і сьогодні з принципових питань такої єдності в парламенті досягти важко, тому запропоновані зміни можуть призвести до ситуації, коли одна особа зможе бути Президентом безмежно довго. При «маніпуляціях» влади з виборами не важко сформувані такий парламент, у якому при наявності «своїх» 151 члена парламенту можна заблокувати назавжди проходження будь-якого альтернативного кандидата. Відповідно таке «блокування» може бути легітимною підставою для регулярного розпуску парламенту і безстрокового перебування на посаді Президента України. Адже змін до частини першої статті 108 Конституції України, відповідно до якої «Президент України виконує свої повноваження до вступу на пост новообраного Президента України» не пропонується.

Фактично попереднє зауваження стосується найпринциповішої новації законопроекту — скасування прямих виборів глави держави та його обрання Верховною Радою України (зміни до статті 103 Конституції). Крім згаданої технологічної проблеми — тобто можливості елементарного блокування прийняття рішення про обрання глави держави (при наявності 151 голосу), та відповідно блокування роботи парламенту — є і більш складні «політико-правові» негативи зазначеної новації. По-перше, на нашу думку, дана норма суперечить загальній нормі статті 71 чинної Конституції, відповідно до якої «вибори до органів державної влади ... відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права ...». Таким чином зменшується обсяг права громадян на безпосереднє здійснення влади та обмежуються виборчі права громадян. Якщо взяти за аналогію позицію Судді Конституційного Суду України В.Шаповала щодо пролонгації повноважень Верховної Ради України<sup>46</sup>, пропозиція про скасування прямих виборів глави держави за своїм змістом зачіпає розділ III Конституції України («Вибори. Референдум»). Це означає, що такі зміни до Конституції України, згідно з частиною першою статті 156 Конституції України, мають бути затверджені всеукраїнським референдумом.

По-друге, обрання глави держави Верховною Радою України позбавляє парламент противаги, а отже створює загрозу монополізації влади, що є небезпечним в сучасних умовах України за недорозвиненості громадянського суспільства та відсутності незалежності правосуддя<sup>47</sup>. Крім того, законопроект містить «технічні» неузгодженості з приводу скасування прямих виборів Президента: пункт 7 статті 85 зберігає норму про те, що до повноважень Верховної Ради України належить «призначення виборів Президента України у строки, передбачені цією Конституцією». Проте виникає запитання для чого призначати вибори (адже тут немає потреби проводити передвиборчу кампанію і т.д.), і про які строки йдеться? На іншу неузгодженість з чинною Конституцією (залишення без змін присяги Президента, яка містить слова «на вірність Україні ... волею народу обраного Президентом

<sup>46</sup> Див. Окрему думку Судді Конституційного Суду України В.Шаповала до Висновку Конституційного Суду України у справі про внесення змін до статей 76, 78, 80, 81, 82 та інших Конституції України від 10 грудня 2003 року № 3-в/2003.

<sup>47</sup> Див. Окрему думку Судді Конституційного Суду України В.Скоморохи до Висновку Конституційного Суду України у справі про внесення змін до статей 76, 78, 81 та інших Конституції України від 5 листопада 2003 року № 2-в/2003.

Україні») звернув увагу в Окремій думці суддя Конституційного Суду України В.Скомороха.

І нарешті, окремої уваги заслуговує положення пункту 3 Розділу XVI «Прикінцеві положення, які стосуються змін до Конституції України» законопроекту № 4180 щодо обрання Президента України Верховною Радою нинішнього скликання. Народ не уповноважував парламент обирати главу держави, коли надавав представницький мандат нинішньому складу парламенту. В цьому сенсі таке «перебрання» від народу повноважень на себе означає узурпацію державної влади, що суперечить частинам другій — четвертій статті 5 Конституції України. При цьому необхідно зважити, що після сформування нинішнього складу парламенту та обрання президента за процедурою законопроекту № 4180 пройде 2,5 роки, що створює загрозу суттєвої похибки у репрезентативності поглядів виборців на цей час. За змістом Конституції України подібну новацію можна втілювати лише у такому порядку: 1) Верховна Рада нинішнього скликання вносить зміни до Конституції щодо нового порядку обрання глави держави; 2) такі зміни виносяться на затвердження всеукраїнським референдумом; 3) у разі затвердження таких змін на референдумі, проводяться вибори глави держави за новою процедурою, але вже тільки новим складом Верховної Ради України. До речі, у багатьох країнах непідтримання народом змін до Конституції є підставою для дострокового припинення повноважень парламенту, який такі зміни ухвалив.

Окреме застереження необхідно зробити щодо обрання глави держави парламентом згідно з законопроектом 4105. Вважаємо, що пункт 5 Розділу XVI «Прикінцеві положення, які стосуються змін до Конституції України», згідно з яким «чергові вибори Президента України проводяться згідно з Конституцією в останню неділю жовтня» дає обґрунтовані підстави вважати, що Президент України вже у 2004 році повинен обиратися Верховною Радою України, адже норми про непрямі вибори глави держави стануть невід'ємною частиною Конституції. В цьому сенсі обидва законопроекти (і 4105, і 4180) скасовують прямі вибори Президента України вже у 2004 році.

Незрозуміло, з яких мотивів виключаються норми про контрасигнацію (скріплення підписом) деяких актів глави держави Прем'єр-міністром України та міністром, відповідальним за виконання акта, наприклад, з питань «ведення переговорів та укладення міжнародних договорів України» (пункт 3 частини першої

статті 106), «прийняття рішення про визнання іноземних держав» (пункт 4 частини першої статті 106). Адже відомо, що в демократичних державах контрасигнація не лише гарантує главу держави від прийняття помилкових рішень, але й «убезпечує» саму державу від «сюрпризів» типу ЄЕС.

Вважаємо помилковим відмову від зазначення в Конституції України кількості віце-прем'єр-міністрів (частина перша статті 113), адже саме за рахунок цих «безпортфельних» посад може відбуватися необгрунтоване роздування складу «Кабінету Міністрів України», що безумовно впливатиме на працездатність уряду.

Вкрай негативною вважаємо пропозицію законопроектів щодо повернення прокуратурі функції загального нагляду. Саме так слід розуміти запропоновану редакцію нового пункту 5 статті 121 Конституції, який передбачає, що на прокуратуру покладатиметься «нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами». Адже така норма зобов'язує прокуратуру перевіряти всі рішення, дії та бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб. «Нагляд прокуратурою України «за додержанням законів з цих питань органами державної влади» означає здійснення нею функції нагляду за додержанням законів фактично всіма державними органами України, зокрема єдиним органом законодавчої влади в Україні Верховною Радою України, та судами України, що, як вважає Конституційний Суд України, не узгоджується з положенням Конституції України, за яким державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову (частина перша статті 6 Конституції України)»<sup>48</sup>.

Ця добре відома «новація» перетворює прокуратуру в орган тотального контролю та применшує роль судової гілки влади. Така норма дозволить прокуратурі здійснювати нагляд за вирішенням цивільних спорів судами, що відкриває можливості для втручання в приватну сферу життя громадян. Особливо дивно є дана пропозиція законопроектів, якщо зважати на те, що відповідно до пункту 9 Прикінцевих положень пропонується, щоб

<sup>48</sup> Цитата з Висновку Конституційного Суду України у справі про внесення змін до статей 76, 78, 81 та інших Конституції України від 5 листопада 2003 року № 2-в/2003.

«органи прокуратури виконували дану функцію протягом п'яти років», тобто пропонується на п'ять років «законсервувати» те, чого в Україні відповідно до чинної Конституції уже не повинно бути більше семи років взагалі<sup>49</sup>. Варто зазначити, що свою принципову незгоду з розширенням функцій прокуратури висловила Венеціанська комісія.

Крім того, необхідно звернути увагу на пропозицію законопроектів щодо позбавлення з'їзду суддів України повноваження обирати третину складу Конституційного Суду України. Виключення судової гілки влади від участі у формуванні органу конституційного правосуддя є ще одним ударом по принципу розподілу влади в Україні. Це суттєво впливає на незалежність суду (адже Конституційний Суд формуватиметься лише двома політичними суб'єктами, або й взагалі лише парламентом, адже він обиратиме і Президента), та створює загрозу підпорядкування Конституційного Суду одній гілці влади. До того ж, відсутність у складі Конституційного Суду професійних суддів посилюватиме тенденцію «політизації» Конституційного Суду України, що також є негативним для діяльності органу конституційної юрисдикції.

Загалом оцінюючи дані законопроекти (№ 4105 та № 4180), можна зробити однозначний висновок, що незважаючи на деякі позитивні пропозиції: заборону застосування Президентом права вето на закони про внесення змін до Конституції України; введення норми про необхідність отримання згоди Верховної Ради України при звільненні Генерального прокурора України; надання Кабінету Міністрів України повноважень щодо призначення керівників центральних органів (крім міністерств), вирішення установчих питань щодо центральних органів виконавчої влади, призначення голів місцевих державних адміністрацій урядом, — зазначені зміни до Конституції України мають кілька негативних наслідків:

- за змістом — несуть в собі загрози для демократії в Україні, закладають небезпеку монополізації влади, зменшують гарантії незалежності суддів, обмежують конституційні права громадян;
- за формою — породжують численні правові неузгодженості у тексті Конституції України, а також потребують затвердження всеукраїнським референдумом.

Окремої оцінки заслуговує проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України», внесений народними депу-

<sup>49</sup> Це було б можливим, якби владою не гальмувався процес оновлення законодавства про прокуратуру.

татами України А.С.Матвієнком, В.Л. Мусякою та іншими (реєстраційний № 3207-1), який, щоправда, на сьогодні має найменші шанси на успішне проходження у зв'язку з відповідним Висновком Конституційного Суду України. І в цьому законопроекті є низка дискусійних та очевидно неприйнятних положень, зокрема:

- щодо дострокового припинення повноважень народного депутата України у разі виходу або невходження до складу парламентської фракції партії (виборчого блоку партій), за виборчим списком якої його обрано;
- щодо офіційного тлумачення законів Верховною Радою України, а не Конституційним Судом;
- щодо конституційного закріплення таких органів виконавчої влади як Державна прикордонна служба, Державна митна служба, Державна податкова адміністрація, адже, у більшості європейських країн ці служби є всього лише структурними підрозділами відповідних міністерств;
- встановлення такої процедури оскарження нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, актів Ради міністрів АРК, у разі їх невідповідності законам України, коли Президент України зупиняє дію даних актів та звертається до Генерального прокурора України, що створює загрозу обмеження права громадян на оскарження таких актів до адміністративного суду;
- незрозумілої процедури «узгодження» з главою держави кандидатур деяких членів Кабінету Міністрів України;
- щодо розширення функцій прокуратури;
- щодо зміни строку обрання професійних суддів.

Отже, жоден із запропонованих проектів змін до Конституції України не може бути підтриманий з точки зору права, європейських стандартів демократії та вдосконалення організації влади. Венеціанська комісія констатувала, що обрані у всіх законопроектах рішення щодо реформування системи управління не досягають цілі наближення України до європейських стандартів демократії, і вводять інші зміни до Конституції, які виявляються «кроком назад».

На нашу думку, зважаючи на мотиви викладені у вступі, сьогодні недоцільно навіть ставити питання про зміну Конституції. Проте питання політичної реформи є актуальним для України. І головним завданням цієї реформи повинно стати створення такого правового поля в державі, яке унеможливить узурпа-

цію наступним главою держави повноважень, які не передбачені для нього Конституцією України. Це завдання абсолютно реально досягнути шляхом неухильного дотримання «букви» і «духу» чинної Конституції України за умови прийняття та введення в дію таких законів:

- «Про вибори народних депутатів України» (на пропорційній основі);
- «Про Президента України»;
- «Про Кабінет Міністрів України»;
- «Про центральні органи виконавчої влади»;
- «Про комітети та комісії Верховної Ради України»;
- «Про регламент Верховної Ради України».

**Третій етап конституційної реформи.** У 2004 році конституційна реформа відходить на другий план. У рік проведення виборів Президента України, вся увага була зосереджена саме на цій події.

Протягом першої половини 2004 року в рамках проведення конституційної реформи нарешті були виконані вимоги парламентської опозиції — відбулося ухвалення нового виборчого законодавства, зокрема, запроваджено пропорційну виборчу систему. Крім того, було ухвалено нові закони, що регламентували виборчий процес до органів місцевого самоврядування, процедуру виборів Президента України, діяльність Центральної виборчої комісії.

У березні 2004 року Конституційний Суд України виніс **Висновок**<sup>50</sup> щодо законопроекту № 4105<sup>51</sup> з внесеними до нього поправками. Ці зміни і доповнення до законопроекту було внесено під час його попереднього схвалення більшістю народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради України 24 грудня 2003 року. У зв'язку з цим подальший розгляд законопроекту можливий лише після нової його перевірки Конституційним Судом України на предмет відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

<sup>50</sup> Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту «Про внесення змін до Конституції України» вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про законопроект № 4105 з внесеними до нього поправками).

<sup>51</sup> Проект закону про внесення змін до Конституції України від 4 вересня 2003 року № 4105, внесений народними депутатами України Гавришем С.Б., Богатирвою Р.В., Вашук К.Т.

У Висновку було встановлено, що частина положень законопроекту залишилися без змін, тому для їх оцінки слід керуватись **Висновком**<sup>52</sup> Конституційного Суду України від 5 листопада 2003 року, де встановлено їх відповідність вимогам статей 157, 158 Конституції України. Низка змін і доповнень до Конституції України, викладена у законопроекті, внесена відповідно до пропозицій Конституційного Суду України, висловлених у згаданому Висновку від 5 листопада 2004 року, тобто також не суперечить статтям 157 і 158 Конституції України. Крім того, було встановлено, що до деяких положень законопроекту, вже визнаних Конституційним Судом України такими, що відповідають вимогам статей 157 і 158 Конституції України, внесено поправки, які не впливають на раніше пропонований зміст законопроекту, а отже — і не суперечать вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Водночас ряд змін і доповнень потребували додаткової перевірки на предмет відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України. Це, зокрема, положення про вилучення можливості суміщення посад керівника центрального органу виконавчої влади та мандата народного депутата України — цей привілей було залишено лише для членів уряду. Також було додано положення про невідкладне офіційне оприлюднення Головою Верховної Ради України за його підписом закону, який Президент України не підписав у встановлений строк; скасовано обов'язок проведення Президентом України консультацій з керівниками коаліції депутатських фракцій і груп при внесенні подання про призначення Верховною Радою України Прем'єр-міністра України; Кабінету Міністрів України надано повноваження скасовувати рішення голів місцевих державних адміністрацій, які суперечать Конституції та законодавству України тощо.

Після перевірки цих змін і доповнень Конституційний Суд України дійшов висновку, що вони не суперечать вимогам статей 157 і 158 Конституції України. Проте в Окремій думці до цього Висновку судді Конституційного Суду України В.М.Ша-

<sup>52</sup> Висновок Конституційного Суду України у справі про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України», направленого Головою Верховної Ради України, вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 76, 78, 81 та інших Конституції України) від 5 листопада 2003 року № 2-в/2003.

пovala вказано: «Конституційний Суд України залишив поза коментарем той факт, що попередньо схвалений законопроект про внесення змін до Конституції України було змінено на *позачерговій* (за визначенням) сесії Верховної Ради України. Відповідний коментар мав би відіграти роль концептуальної основи Висновку, адже положення статті 155 Конституції України, за змістом якого попередньо схвалений законопроект про внесення змін до Конституції України приймається на наступній черговій сесії Верховної Ради України, не виглядає формальним. Як свідчить світовий досвід конституціоналізму, аналогічні положення засвідчують так звану жорсткість основного закону і мають забезпечувати зваженість його ревізії, узгодженість змін із з'ясованими суспільними потребами»<sup>53</sup>.

Голосування щодо законопроекту про внесення змін до Конституції України № 4105 було призначено на 8 квітня 2004 року. Протягом цілого дня на пленарному засіданні проводилось обговорення законопроекту. Все почалось з виступу голови Тимчасової спеціальної комісії Верховної Ради, яка була відповідальна за роботу над законопроектами в рамках конституційної реформи, С.Б.Гавриша. Після цього народні депутати почали висловлювати своє ставлення до пропонуванних змін, зокрема, представники фракцій більшості декларували, що законопроект є вираженням волі народу, опозиція ж наголошувала на антидемократичності запропонованих змін та процесу їх ухвалення. Декілька разів у засіданні оголошувались перерви, за результатами голосування вже о шостій тридцять вечора законопроект підтримали 294 народних обранці. За фракціями результати виглядали таким чином: «Наша Україна» — 0, «Регіони України» — 60, комуністів — 58, Промисловців і підприємців «Трудова Україна» — 37, СДПУ(о) — 38, СПУ — 19, Блок Тимошенко — 0, «Народовладдя» — 17, «Демініціативи» — 16, Аграрна партія — 15, «Народний вибір» — 13, НДП — 14, позафракційні — 6.»<sup>54</sup> Рішення не було прийнято.

---

<sup>53</sup> Абзац 3 пункту 1 Окремої думки судді Конституційного Суду України Шаповала В.М. стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту «Про внесення змін до Конституції України» вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про законопроект № 4105 з внесеними до нього поправками).

<sup>54</sup> Див.: Стенограми засідань Верховної Ради України. [http://www.rada.gov.ua/zakon/skl4/5session/STENOGR/08040405\\_35.htm](http://www.rada.gov.ua/zakon/skl4/5session/STENOGR/08040405_35.htm)

Варто нагадати, що відповідно до Конституції України<sup>55</sup>, законопроект про внесення змін до Конституції України, який ставився на голосування й не був прийнятий, може бути поданий до Верховної Ради України не раніше ніж через рік з дня прийняття рішення про відхилення законопроекту.

Проте народні депутати існуючої на той час більшості вирішили піти іншим шляхом. Було винесено на розгляд для попереднього схвалення законопроект № 4180<sup>56</sup>. Голосування з цього питання відбулось 23 червня 2004 року. Опозиція категорично наполягала на неприпустимості голосування законопроекту 4180 з мотивів його ідентичності проекту № 4105. Пізніше на планерному засіданні було висловлено думку про доцільність розгляду альтернативного проекту 3207-1<sup>57</sup> разом з № 4180. Після цілого дня дебатів у залі засідань, декількох перерв, Голова Верховної Ради України В.Литвин поставив на голосування спочатку законопроект № 3207-1, який підтримало лише 118 народних депутатів України, після цього законопроект № 4180 було схвалено голосами 276 народних депутатів. Таким чином, для Висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції України було направлено проект № 4180.

У жовтні 2004 року Конституційний Суд України надав **Висновок**<sup>58</sup> **щодо законопроекту № 4180 з внесеними до нього поправками**, у якому зазначив, що цей законопроект вже розглядався Конституційним Судом,<sup>59</sup> проте внесені до нього зміни і допо-

<sup>55</sup> Частина 1 статті 158 Конституції України від 28 червня 1996 року.

<sup>56</sup> Проект закону про внесення змін до Конституції України від 19 вересня 2003 року № 4180, внесений народними депутатами України Богатирьовою Р.В., Ващук К.Т., Гавришем С.Б., Гапочною М.М.

<sup>57</sup> Проект закону про внесення змін до Конституції України» від 1 липня 2003 року № 3207-1, внесений народними депутатами України Матвієнком А.С., Мусіякою В.Л., Мартинюком А.І., Морозом О.О.

<sup>58</sup> Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту закону про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про Законопроект № 4180 з внесеними до нього поправками) від 12 жовтня 2004 року № 2-в/2004.

<sup>59</sup> Див.: Висновок Конституційного Суду України у справі про надання висновку щодо відповідності проекту закону про внесення змін до Конституції України, направленою Головою Верховної Ради України, вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 76, 78, 80, 81, 82 та інших Конституції України) від 10 грудня 2003 року № 3-в/2003.

внення зумовлюють необхідність повторного розгляду. Так, у законопроекті з'явилося положення, за яким депутатська фракція у Верховній Раді України, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, має права коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України. Цей припис було викладено з урахуванням застереження Конституційного Суду України, що було сформульовано у Висновку від 10 грудня 2003 року.

Крім того, законопроект було доповнено положенням, за яким повноваження парламенту у сфері здійснення контролю, зокрема, за діяльністю Кабінету Міністрів України та парламентського контролю можуть бути встановлені законами України. У Висновку Конституційного Суду з цього приводу було зазначено, що «новелізація Конституції України положенням про можливість Верховної Ради України шляхом прийняття законів визначати власні повноваження як єдиного органу законодавчої влади не відповідала б закріпленому в частині першій статті 6 Конституції України принципу поділу влади. Організація і здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову не є самоціллю, а покликана забезпечувати права і свободи людини і громадянина».

Конституційний Суд України дійшов висновку, що законопроект № 3207-1 зі змінами та доповненнями відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України. До цього рішення суддею Конституційного Суду України Шаповалом В.М. було додано Окрему думку, яку ми вважаємо за доцільне опублікувати повністю.

**Окрема думка судді Конституційного  
Суду України Шаповала В.М.**

стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту закону про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про Законопроект № 4180 з внесеними до нього поправками)

1. Згідно з частиною першою статті 158 Конституції України законопроект про внесення змін до Конституції України,

який розглядався Верховною Радою України, і закон не був прийнятий, може бути поданий до Верховної Ради України не раніше ніж через рік з дня прийняття рішення щодо цього законопроекту. Проблема застосування наведених конституційних положень уперше постала перед Конституційним Судом України саме у зв'язку з розглядом справи про Законопроект про внесення змін до Конституції України (реєстраційний № 4180) з внесеними до нього поправками. На мою думку, у Висновку у цій справі (далі — Висновок) відповідна проблема розв'язана незадовільно і без урахування засад теорії конституціоналізму.

2. У Висновку констатується факт, що 8 квітня 2004 року законопроект про внесення змін до Конституції України (реєстраційний № 4105) не було прийнято Верховною Радою України за процедурою, передбаченою статтею 155 Конституції України. При цьому застережено, що «за змістом Законопроект № 4180 відрізняється від Законопроект № 4105 і є самостійним цілісним документом, який відповідно до статті 154 Конституції України було внесено до Верховної Ради України належним суб'єктом і попередньо схвалено парламентом... як того вимагають положення статей 155, 159 Конституції України» (абзац п'ятий пункту 3 мотивувальної частини Висновку). Тому Законопроект № 4180 характеризується як такий, що «не був предметом голосування для його прийняття не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України» (абзац шостий).

Тим самим критеріями встановлення того, що Законопроект № 4180 має бути «предметом голосування для його прийняття не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України», визнано, по-перше, його «цілісність» і навіть «самостійність», по-друге, його внесення до Верховної Ради України «належним суб'єктом» і, по-третє, його відмінність за змістом від Законопроект № 4105. Перший з названих критеріїв виглядає незрозумілим, другий — суто формальним.

Значною мірою формальними є і задекларовані у Висновку відмінності за змістом між Законопроектом № 4105 і Законопроектом № 4180. Прикметно, що до Висновку включено посилання на попередньо сформульовану позицію Конституційного Суду України, за якою визнавалася «наявність ідентичності окремих приписів» Законопроект № 4180 положенням, що містяться у Законопроекті № 4105 (абзац перший мотивувальної частини).

Однак в абзаці першому пункту 3 мотивувальної частини Висновку у справі про внесення змін до статей 76, 78, 81, 82 та інших Конституції України від 10 грудня 2003 року, який присвячений відповідному аналізу Законопроекту № 4180, вказано на «ідентичність» практично усіх змін до Конституції України, запропонованих авторами Законопроекту № 4180, змінам, сформульованим у Законопроекті № 4105.

Порівняльний аналіз Законопроекту № 4105 і Законопроекту № 4180 з внесеними до нього поправками свідчить, що реальна відмінність між ними існує лише у зв'язку з включенням до Законопроекту № 4180 прикінцевих та перехідних положень. Змістових відмінностей між статтями цих законопроектів немає, у зв'язку з чим постає проблема оцінки Законопроекту № 4180 в контексті частини першої статті 158 Конституції України. Запропонована у пункті 3 мотивувальної частини Висновку відповідна оцінка ґрунтується на формальних критеріях, доведених у даному випадку майже до абсолюту. Це уможливорює позитивну відповідь на питання, чи поширюються вимоги частини першої статті 158 Конституції України на конкретний законопроект про внесення змін до Конституції України, який відрізняється від іншого, що розглядався Верховною Радою України (і закон не був прийнятий), наприклад, лише реєстраційним номером. Така відповідь є абсурдною з огляду на засади теорії конституціоналізму.

3. Положення частини першої статті 158 Конституції України, за якими перспективи внесення змін до Конституції України пов'язані з попередніми, невдалими за результатами спробами здійснити відповідні зміни, є такими, що забезпечують їй певний ступінь так званої жорсткості (ускладненості порядку прийняття і ревізії). Відомо, що жорсткість будь-якої конституції як основного закону є одним із свідчень її найвищої юридичної сили. Аналогічні або подібні за змістом положення включено до основних законів Бахреїну, Бразилії, Ємену, Естонії, Катару, Киргизстану, Кувейту, Литви, Парагваю та Узбекистану. В Молдові пропозиція внести зміни до конституції стає недійсною, якщо протягом року вона не була реалізована у парламенті. Жорсткість Конституції України забезпечується й іншими положеннями її розділу XIII «Внесення змін до Конституції України».

Зазначений розділ разом з розділом I «Загальні засади» і розділом III «Вибори. Референдум» є найбільш жорстким порівня-

но з іншими розділами Конституції України. Законопроект про внесення до нього змін, за умови прийняття не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України, затверджується всеукраїнським референдумом. За логікою положення частини третьої статті 5 Конституції України, згідно з яким право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові, приписи згадуваних трьох розділів співвіднесені з поняттям конституційного ладу. Сенс цього поняття, по суті, виключає формальний підхід до трактування приписів Основного Закону України, які становлять його нормативно-правову і змістову основу.

Викладене вище зумовлює висновок, що здійснюваний єдиним органом конституційної юрисдикції аналіз будь-якого законопроекту про внесення змін до Конституції України на предмет його відповідності вимогам, сформульованим у частині першій її статті 158, має ґрунтуватися на змістових критеріях. Очевидно, що неприйняття парламентом закону про внесення змін до Конституції України в контексті положень частини першої статті 158 Конституції України завжди буде зумовлене змістом відповідного законопроекту та оцінкою цього змісту з боку народних депутатів України. На мою думку, є неприпустимим повторний розгляд у Верховній Раді України пропозицій (положень законопроекту) щодо внесення змін до Конституції України, які є аналогічними за змістом з тими, що у визначений строк розглядалися парламентом, і закон не був прийнятий. Інакше, положення частини першої статті 158 Конституції України, які співвіднесені з поняттям конституційного ладу і водночас призначені забезпечувати Основному Закону України наявний ступінь жорсткості, набуватимуть ознак юридичної фікції.

**Завершальний етап конституційної реформи.** Народні обранці так і не спромоглися внести зміни до Конституції України до чергових виборів Президента України. Перед другим туром президентських виборів нового звучання набуло питання «політичної реформи», хоча дискусія надалі тривала лише навколо внесення змін до Конституції України. Кандидат від влади — Прем'єр-міністр В.Ф.Янукович — декларує своє бажання політичної реформи, але є підстави сумніватися у щирості цих намірів, зважаючи на методи роботи керівника уряду. Кандидату від опозиції — В.А.Ющенку, — зважаючи на нав'язуваний характер

«цієї реформи» та її можливі наслідки, було важко пристати до неї навіть на рівні декларацій.

Насамперед, йдеться про пункти 1 та 5 «Прикінцевих та перехідних положень» законопроекту 4180, відповідно до яких цей Закон набирає чинності з «моменту вступу на пост Президента України, обраного на чергових виборах 2004 року», а «Кабінет Міністрів України, сформований до дня вступу на пост Президента України, обраного на чергових виборах у 2004 році, продовжує виконувати конституційні повноваження після набрання чинності цим Законом». Фактично ця норма спрямована персонально проти В.А.Ющенка, адже у разі його обрання Президентом України В.Ф.Янукович залишатиметься главою Уряду, до того ж з новими, значно потужнішими повноваженнями. Натомість народу пропонують «обирати kota у мішку», оскільки компетенція Президента може залежати від результатів виборів. Принаймні, до такого висновку підштовхує той нюанс, що Закон про внесення змін до Конституції України, навіть у разі його прийняття, потребуватиме підпису чинного Президента Л.Д.Кучми. Не важко припустити, що підписання Закону або його непідписання (ветування) може свідомо затягуватися на час підрахунку результатів другого туру президентських виборів.

Але, звичайно, головним негативом цієї реформи є її реальне первісне завдання. Для більшості політиків та експертів очевидно, що цю реформу було ініційовано виключно для переформування влади в умовах, коли кандидат від опозиції мав найбільші шанси здобути посаду глави держави.

Вибори Президента України 2004 року відбулись з небаченими до того труднощами. Суспільно-політична криза, що виникла в державі після другого туру виборів призвела до «помаранчевої революції». Опозиційні сили доклали багато зусиль для недопущення збройного вирішення конфлікту. У результаті численних переговорів, в тому числі за участю міжнародних посередників, серед яких — Верховний комісар Європейського Союзу з питань зовнішньої політики та безпеки Хав'єр Солана та Президент Республіки Польща Александр Квасневський, сторони конфлікту дійшли певного компромісу. Відповідно до досягнутих домовленостей, провладні фракції в парламенті погодились підтримати зміни до закону про вибори Президента

України, що були спрямовані на мінімізацію можливостей для фальсифікації під час голосування та підрахунку голосів, та змінити склад Центральної виборчої комісії лише за умови підтримки опозицією конституційної реформи, пропонованої законопроектом № 4180.

З метою дотримання зобов'язань з обох сторін було прийнято рішення голосувати законопроект про внесення змін до закону про вибори Президента України та внесення змін до Конституції України «в пакеті». При цьому, умовою набуття чинності закону про зміни до виборчого закону було попереднє підписання та опублікування закону про внесення змін до Конституції України.

Голосування «пакету» відбулось 8 грудня 2004 року. Ця подія викликала неоднозначну реакцію в суспільстві, зокрема й серед українських політиків. Одні схвалювали сам факт досягнення компромісу, інші вважали це програвшем революції. У будь-якому випадку це був чи не єдиний шлях стабілізації суспільної кризи та легітимації перемоги на виборах В.А.Ющенка.

З приводу «пакетного» голосування 8 грудня було оприлюднено заяву **Центру політико-правових реформ щодо «політичної реформи» в Україні.**

### **Заява Центру політико-правових реформ щодо «політичної реформи» в Україні<sup>60</sup>**

8 грудня 2004 року Верховна Рада України разом із рішеннями, необхідними для мінімізації можливих фальсифікацій волевиявлення громадян при переголосуванні другого туру президентських виборів 26-ого грудня, ухвалила Закон України «Про внесення змін до Конституції України» (проект № 4180).

Вітаючи цю тактичну перемогу української опозиції, яка розчистила шлях до легітимної перемоги Віктора Ющенка на президентських виборах в Україні, все ж мусимо констатувати, що за неї заплачено дуже високу ціну. Ми як українські громадяни і правники стурбовані:

1) самим ставленням до Конституції України як до об'єкту політичного торгу;

<sup>60</sup> <http://www.gazeta.lviv.ua/articles/2004/12/13/898/>

2) небезпекою для українського парламентаризму, породженою змінами до Конституції України, що проявилися в запровадженні імперативного мандата народного депутата України, вилученні норми про регулювання законом порядку роботи Верховної Ради та збільшенні до п'яти років строку повноважень Верховної Ради України, місцевих та регіональних рад;

3) недосконалістю та суперечливістю правового регулювання порядку формування Уряду, небаченого у жодній країні світу, та загрозами для ефективного функціонування виконавчої влади;

4) поверненням прокуратурі функції загального нагляду;

5) тим фактом, що ухвалення цього Закону одночасно означає і перемогу української олігархії, насамперед персоніфікованої в особах Л.Кучми, В.Медведчука, В.Пінчука та інших, які отримали шанс і надалі зберегти свій вплив на українську владу.

Але розчарування в нас викликає не лише сам факт внесення в Конституцію України багатьох необґрунтованих та недостатньо виважених положень, а й те, що опозиція і, насамперед, фракція «Наша Україна» не використала багатьох засобів, щоб не допустити до безвихідної ситуації — голосувати за такий компроміс. Зокрема ні суспільству, ні парламенту не було чітко і вчасно пояснено, що основні проблеми в системі влади України пов'язані не з Конституцією, а з її невиконанням та спотворенням у першу чергу президентом Кучмою. Відтак будь-яке реформування мало починатися з виконання чинної Конституції та прийняття законів про Президента України, про Кабінет Міністрів України, інших, якими положення Конституції мали б конкретизуватися, а всі її спотворення припинятися. Жодного кроку в цьому напрямку зроблено не було, як і не було внесено свого проекту закону про зміни Конституції України, який би юридично коректно вирішував проблему збалансування державної влади в Україні, унеможлиблював узурпацію повноважень і спростовував звинувачення Віктора Ющенка в бажанні керувати а-ля Кучма.

Ми, Центр політико-правових реформ, як одна з аналітичних організацій, яка спеціалізується в сприянні розвитку українського публічного права, не стояли осторонь пасивними спостерігачами. За власною ініціативою протягом тривалого часу ми намагалися сприяти поінформованості та «озброєності» політиків з фракції «Наша Україна». З цією метою нами було підготовлено

і надано в їх розпорядження проекти законів «Про Президента України» (до третього читання), «Про органи виконавчої влади», «Про внесення змін до Конституції України», ряд інших законопроектів та аналітичних матеріалів до них. Але, як і деякі інші аналітичні центри та наукові установи, ми так і не змогли пробити мур байдужості та корпоративної замкнутості керівництва блоку «Наша Україна» та виборчої кампанії Віктора Ющенка.

Тим не менше, ми і надалі підтримуємо консолідацію суспільства з метою перемоги **Віктора ЮЩЕНКА** та сподіваємося на більш ефективну діяльність нової влади та її співпрацю з інститутами громадянського суспільства.

Від імені колективу ЦППР

Ігор Коліушко, Голова Центру

«Пакетне голосування» відбувалось під час становлення правової системи України неодноразово, проте з часу ухвалення Конституції України 1996 року такі випадки ставали дедалі рідшими.

Варто нагадати, що Конституція України вважається жорсткою, оскільки передбачено складний порядок внесення змін та доповнень до цього державотворчого документу. Цим самим підкреслюється відмінність Основного Закону держави від інших законодавчих актів, що ухвалюються парламентом. Саме тому в принципі неможливо з правової точки зору об'єднувати в «пакет» звичайний закон та закон про внесення змін до Конституції.

На основі цієї тези та інших процедурних помилок голосування 8 грудня 2004 року Центром політико-правових реформ було підготовлено **обґрунтування неконституційності Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV:**

8 грудня 2004 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про внесення змін до Конституції України» (№ 2222-IV). На жаль, цей Закон є вкрай недосконалим з точки зору правової якості, що неприпустимо для акта який стає невід'ємною частиною Конституції. Розуміючи, що політична реформа в Україні давно назріла, її проведення має бути системним та послідовним, а зміни до Конституції можуть вноситися лише у разі їх аб-

солютної необхідності та бездоганної правової якості, ми підтримуємо позицію народних депутатів України, які вважають необхідним оскарження до Конституційного Суду України проголошеного Закону з метою скасування даного рішення Верховної Ради України. Підставами для такого оскарження є насамперед процедурні порушення, які ставлять під сумнів конституційність Закону України «Про внесення змін до Конституції України» 8 грудня 2004 року, зокрема:

**1. Прийняття Закону «Про внесення змін до Конституції України» здійснювалося з порушенням вимог статті 159 Конституції України, тобто без отримання висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції України.**

Зокрема, зміст законопроекту 4180, за який відбувалося голосування 8 грудня 2004 року відрізняється від законопроекту, який попередньо схвалювався Верховною Радою України і на який отримувався Висновок Конституційного Суду України від 12 жовтня 2004 року.

Ця правова позиція ґрунтується на офіційному тлумаченні положень статті 159 Конституції України, даному Конституційним Судом України у Рішенні від 9 червня 1998 року у справі щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 158 та статті 159 Конституції України (справа щодо внесення змін до Конституції України). У цьому Рішенні передбачено, що «у разі внесення в процесі розгляду у Верховній Раді України поправок до законопроекту він приймається Верховною Радою України за умови наявності висновку Конституційного Суду України про те, що законопроект з внесеними до нього поправками відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України».

Як сказано у абзаці сьомому пункту 3 третього мотивувальної частини цього Рішення Конституційного Суду України «законопроект, який за висновком Конституційного Суду України відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України і до якого було внесено поправки під час розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України, підлягає також перевірці Конституційним Судом України щодо відповідності цього законопроекту вимогам за-

значених статей Конституції України перед прийняттям його як закону про внесення змін до Конституції України».

У нашому випадку мали місце «зміни, в тому числі доповнення, уточнення формулювань приписів та редакційні поправки»; «редакційні уточнення» та «редакційні поправки» (користуючись термінологією застосованою у пункті 5.3 Висновку Конституційного Суду України від 12 жовтня 2004 року у справі про Законопроект № 4180 з внесеними до нього поправками). При цьому тоді всі ці зміни досліджувалися Конституційним Судом України на предмет того, чи не передбачають вони скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина.

Законопроект 4180, за який відбувалося «паketне голосування» 8 грудня 2004 року, порівняно із законопроектом, на який давався Висновок Конституційного Суду України від 12 жовтня 2004 року, містить зміни і доповнення окремих положень, зокрема:

- частини першої статті 78 (вилучено слова «крім випадків, передбачених цією Конституцією»);
- частини другої статті 78 (вилучено слова «крім посад членів Кабінету Міністрів України»);
- пункту 6 частини другої статті 81 (вилучено слово «виключення»);
- частини шостої статті 81 (вилучено слово «виключення»);
- пункту 16 (вилучено слова «України») та пункту 26 (слово «третьої» замінено на слово «половини») частини першої статті 85;
- статті 90 (статтю доповнено новою частиною третьою);
- частини четвертої статті 90 (слово «та» замінено словом «або»);
- частини четвертої статті 94 (доповнено словами «і опубліковується»);
- пункту 12 частини першої статі 106 (його викладено у новій редакції — редакції чинної Конституції);
- пункту 14 частини першої статі 106 (його викладено у редакції пункту 12 законопроекту 4180, який пройшов експертизу Конституційного Суду України, і при цьому доповнено словами «на посаду та звільнення з посади»);

- пункту 22 частини першої статті 106 (слово «третину» замінено словом «половину»);
- частини другої статті 113 (доповнено словом «цією»);
- пункту 9-1 статті 116 (вилучено слова «голів місцевих державних адміністрацій»);
- частини першої статті 120 (вилучено слова «випадків, передбачених частиною другою цієї статті, а також»);
- виключено пункт 9-2 статті 116; зміни до частин четвертої, восьмої-десятої статті 118; пропонувану законопроектом нову частину другу статті 120; зміни до пункту 2 частини п'ятої статті 126; зміни до частини другої статті 148 Конституції України; пропонувані законопроектом пункти 4-9 «Прикінцевих та перехідних положень».

Внесено редакційні поправки у пункт 37 частини першої статті 85; частину першої статті 88; частину третю статті 89; статтю 98 (виправлено технічну помилку); частину третю статті 113; частин третю статті 114.

У новій редакції викладено пункт 1 «Прикінцевих та перехідних положень».

Підтвердження правової позиції про те, що будь-які зміни законопроекту про внесення змін до Конституції України потребують превентивного конституційного контролю міститься також у абзаці третьому пункту 3 Мотивувальної частини Висновку Конституційного Суду України від 12 жовтня 2004 року у справі про Законопроект № 4180 з внесеними до нього поправками, у якому зазначено, що *«суттєвим є і те, що законопроекти визначають різний механізм набрання чинності законом про внесення змін до Конституції України та встановлюють порядок набуття повноважень органами державної влади згідно пропонуваними змінами до Конституції України»*. Тобто навіть зміна «Прикінцевих та перехідних положень» вважається зміною законопроекту, при цьому суттєвою, і Конституційний Суд України досліджував їх зміст на відповідність статті 158 Конституції України. З пункту 6 мотивувальної частини Висновку Конституційного Суду України від 12 жовтня 2004 року у справі про Законопроект № 4180 можна зробити висновок, що Конституційний Суд України також досліджував «Прикінцеві та перехідні положення» на предмет відпо-

відності вимогам статті 157 Конституції України. Отже, і в цій частині законопроект 4180, який голосувався 8 грудня 2004 року, потребував отримання попереднього висновку Конституційного Суду України.

Таким чином, 8 грудня 2004 року Верховна Рада України, ухвалюючи Закон України «Про внесення змін до Конституції України» порушила вимоги статті 159 Конституції України, оскільки не отримала висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту (4180 із новими внесеними до нього поправками) вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

**2. Ще одним видом порушення процедури прийняття Закону «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року є так зване «пакетне голосування» за «звичайний закон» (Закон України «Про особливості застосування Закону України «Про вибори Президента України» при повторному голосуванні 26 грудня 2004 року) та одночасно за Закон України «Про внесення змін до Конституції України».**

«Пакетне» (одночасне) голосування таких принципово відмінних законів є порушенням Конституції України, зокрема, пунктів 1 та 3 частини першої статті 85 Конституції України (яка розмежує повноваження Верховної Ради України щодо внесення змін до Конституції України та щодо прийняття законів), а також вимог Розділу XIII Конституції України «Внесення змін до Конституції України», яка передбачає спеціальний порядок прийняття законів про внесення змін до Конституції України. У нашому випадку цей самостійний порядок дотримано не було.

Обов'язково необхідно зважати також на ту обставину, що внесення змін до Конституції відзначається певною жорсткістю. 300 голосів народних депутатів України (дві третини від конституційного складу Верховної Ради України) потрібні не лише для ухвалення законопроекту в цілому, але й для ухвалення кожної його норми (зміни) окремо. Лише окреме голосування кожної зміни до Конституції дозволяє виявити волю народу (в особі його представників у парламенті) щодо кожної новації. Незасто-

сування цього режиму (який використовується при ухваленні законопроекту у другому та третьому читанні) щодо конституційних змін унеможливило з'ясування волевиявлення народних депутатів України (і відповідно народу) щодо кожної зміни.

Одночасне голосування законопроекту в цілому, а тим більше у жорсткій прив'язці («у пакеті») до інших рішень унеможливило захист Конституції України.

Викладена правова позиція підтверджується також Регламентом Верховної Ради України (затверджено Постановою Верховної Ради України від 27 липня 1994 року № 129а/94-ВР). Аналіз положень Регламенту Верховної Ради України переконливо свідчить, що процедура ухвалення законів і ухвалення внесення змін до Конституції України є *різними* правовими питаннями.

Наприклад, частина 2 статті 3.2.4 Регламенту Верховної Ради України встановлює, що обговорення у випадку прийняття рішень щодо Конституції України проводиться *виключно в повному обсязі*. Натомість «звичайні закони» можуть обговорюватись і за скороченою процедурою.

Частина 1 статті 6.5.1, частина 1 частина 6.6.1, частина 1 статті 6.7.1 розрізняють порядок підготовки голосування щодо звичайних законопроектів та «законопроектів пов'язаних з Конституцією». Останні на перше читання подаються за 14 днів до розгляду Верховною Радою України (звичайні — за 6 днів), на друге читання — за 16 днів (звичайні — за 12 днів), на третє читання — за 6 днів (звичайні — за 4 дні). У нашому випадку цих вимог теж дотримано не було. *Наскільки нам відомо, народні депутати України навіть не мали на руках роздрукованого законопроекту, за який вони голосували.*

У нашому випадку жодної з цих вимог дотримано не було.

Зважаючи на це, ми вважаємо, що **Конституційний Суд України повинен стати на захист Конституції України та визнати неконституційним Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV.**

*Центр політико-правових реформ*

Крім цього, Центром політико-правових реформ було підготовлено **аналітичний огляд Закону України «Про внесення змін до Конституції України»<sup>61</sup>**, більш відомого за номером законопроекту — 4180.

### **А ВИ ЧИТАЛИ ПРОЕКТ 4180? (або критична оцінка «політичної реформи»)<sup>62</sup>**

Уже зроблено чимало політичних оцінок подій, які відбулися 8 грудня 2004 року у Верховній Раді України. Ті, хто причетний до «пакетного голосування», в тому числі і за Закон України «Про внесення змін до Конституції України» (більш відомого за номером законопроекту — 4180; далі у тексті цієї статті — Закон) мали різні мотиви для прийняття відповідного рішення. Нас же більше цікавить відповідь на питання — що очікувати від «оновлення» Основного Закону України у разі набуття ним чинності.

Звичайно, Закон суттєво еволюціонував, особливо у порівнянні зі своїм «старшим братом» — проектом 4105. З нього зникли найбільш неприйнятні норми, зокрема, про обрання глави держави парламентом, про річну пролонгацію повноважень теперішньої Верховної Ради, про обрання суддів на 10 років (замість безстрокового) тощо.

У прийнятому Законі є ряд позитивних положень, наприклад, норма про складення повноважень Кабінету Міністрів перед новообраною Верховною Радою; заборона застосування Президентом права вето на закони про внесення змін до Конституції України; надання Кабінету Міністрів повноважень щодо призначення керівників центральних органів виконавчої влади (крім міністерств) та вирішення установчих питань щодо центральних органів виконавчої влади; уточнення президентського контролю за актами Кабінету Міністрів; визначення механізму оприлюднення закону при його непідписанні Президентом; введення норми про необхідність отримання згоди Верховної Ради при звільненні Генерального прокурора України.

<sup>61</sup> Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV.

<sup>62</sup> <http://www.pravda.com.ua/archive/2004/december/15/1.shtml>; <http://www.maidan.org.ua/static/mai/1103019387.html>

Окремої підтримки у цій «політичній реформі» заслуговує намагання підвищити роль Верховної Ради у формуванні Кабінету Міністрів. Ідея про те, що Уряд має бути похідним від парламенту однозначно правильна. Проте декларовані наміри та текст законопроекту 4180, а відтепер Закон, є не зовсім адекватними, адже замість точкового збалансування державної влади, ми отримали нераціональний перекис повноважень на користь парламенту, про що детально буде зазначено нижче. Тому висока ймовірність настання негативних наслідків від набуття чинності цим Законом, змушують нас зосередитися насамперед на його недоліках.

Перше. Законом збільшується на один рік строк повноважень Верховної Ради України. Для будь-якого громадянина (крім членів парламенту) очевидно, що такий крок не сприятиме демократизації української держави та підконтрольності влади суспільству. Навпаки, у громадян стане ще менше важелів впливу на парламент, адже збільшення строку повноважень народних депутатів України віддаляє народних обранців від народу, від потреби звітування перед виборцями та врахування інтересів виборців у щоденній діяльності. Політики будуть звертатися до народу «аж» один раз на п'ять років, що особливо неприйнятно у час кардинальних реформ та прискороного розвитку суспільства. Тому Закон в цій частині можна оцінити як антидемократичний, оскільки він погіршує вплив народу на здійснення влади та погіршує репрезентативність поглядів суспільства у державній владі. Такої ж оцінки заслуговують аналогічні зміни і щодо місцевих та регіональних рад: сільської, селищної, міської, районної, обласної.

Друге. Справедливій тотальній критиці піддається пропозиція про впровадження імперативного мандата народного депутата України, тобто норми про дострокове припинення повноважень члена парламенту 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». Добре, що з цієї

норми виключили положення про «виключення народного депутата зі складу фракції» і втрату на цій підставі представницького мандату. Це взагалі б погіршило незалежність народних обранців та сконцентрувало політичну владу в руках керівників політичних партій, що особливо небезпечно в умовах сучасної України, коли в більшості партій переважають авторитарні тенденції, тобто концентрація влади в одній або декількох осіб.

Прийнята ж норма про дострокове припинення повноважень народного депутата України 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 з цієї фракції» не може бути ефективною в принципі. У цьому випадку народний депутат формально перебуватиме у складі фракції, але може голосувати всупереч політиці партії. В цьому сенсі ми отримали «засмічення» Конституції зайвими нормами, що саме по собі неприпустимо відносно Основного Закону держави. Репрезентативність поглядів виборців повинна забезпечуватися не юридичними механізмами, а політичними, і насамперед «якісним» добром кандидатів у народні депутати. Цього можна досягти якщо враховувати морально-політичні якості кандидатів у члени парламенту, а не лише розміри їх гаманця.

Третє. Законом вилучено норму про те, що порядок роботи Верховної Ради встановлюється законом про регламент Верховної Ради (ключовим у цій зміні є вилучення слова «закон»). Зміна виду правового акта, яким має затверджуватися регламент Верховної Ради — замість закону України на постанову Верховної Ради — дозволить «прилаштувати» регламент під потреби конкретної ситуації або конкретного складу парламенту. Регламент так і не набуде належного рівня стабільності, адже не вимагається підписання такого акта главою держави та його оприлюднення. Отже, це також антидемократичний крок, адже відомо, що процедура є однією з найважливіших гарантій демократії та прозорості. За таких умов стає проблематичним здійснення контролю за прийняттям рішень Верховною Радою, що може

навіть ставити під сумнів правомірність законів з точки зору дотримання процедури. Принципово також наголосити, що запропонована норма вступає в суперечність з положеннями частини другої статті 6 Конституції України, відповідно до якої «органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України», а також з положеннями частини другої статті 19 Конституції України, відповідно до якої «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». Однозначно, що Верховна Рада України — це орган державної влади, і регламент її діяльності повинен мати форму закону.

Четверте. Окремо необхідно зупинитись на питанні «коаліції депутатських фракцій». На нашу думку, введення у Основний Закон такого суб'єкта політичного процесу є недоцільним, навіть зважаючи на низький рівень політико-правової культури та традиції в Україні. Утворення парламентської більшості (і не обов'язково коаліції) це не самоціль для парламенту, а всього лише інструмент для впровадження певної політики завдяки формуванню уряду та сприянню проходженню ініціатив уряду через парламент. Тому правове регулювання у цій частині мало бути спрямоване насамперед на результативність процесу формування уряду та уникнення «патових» політичних ситуацій. Для цього міг би використовуватись, наприклад, механізм поетапного переходу ініціативи у формуванні уряду від глави держави до парламенту тощо. Перенесення ж акцентів на утворення та функціонування «коаліції» лише відволікає увагу на другорядні аспекти та, знову ж таки, «засмічує» Конституцію.

П'яте. У цьому контексті варто звернути увагу на запропоновані Законом підстави для дострокового припинення повноважень Верховної Ради. Зокрема, однією з підстав визначено випадок, коли «протягом одного місяця у Верховній Раді України не сформовано коаліцію депутатських фракцій і депутатських груп, відповідно до статті 83 цієї Конституції». Конституційний

Суд України ще раніше зауважував, що більшість у Верховній Раді можуть складати народні депутати України однієї фракції. Тобто в принципі вимога про формування «коаліції» є не зовсім коректною, навіть із новими застереженням про те, що фракція, до якої входить більшість від конституційного складу Верховної Ради, має права коаліції. Але найнебезпечніше те, що стаття 83 не містить формальних ознак того, коли така коаліція вважатиметься «сформованою» — це має підтверджуватися якимось голосуванням, підписами депутатів, підписами керівників фракцій чи іншим чином? Такі нечіткі вимоги Основного Закону закладають умови для зловживань з боку «недобросовісного» глави держави та можуть використовуватись для маніпуляцій і тиску на парламент.

Крім того, правильну підставу для дострокового припинення повноважень парламенту — тобто прив'язку до сформування персонального складу Кабінету Міністрів України — використано у пункті 2 цієї ж частини та статті Закону, де зокрема, передбачено можливість припинення повноважень Верховної Ради України у разі, «якщо протягом шістдесяти днів після відставки Кабінету Міністрів України не сформовано персональний склад Кабінету Міністрів України». Отже, повторимось, перша підстава (про коаліцію) є не тільки зайвою, але й несе небезпеку зловживань, тим більше, що за Законом «коаліція утворюється за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій».

Необхідно також зважити і на те, що у прийнятому Законі з'явилася нова норма (чинної Конституції України) про річну заборону розпуску Верховної Ради, обраної на позачергових виборах. В умовах, коли за новим Законом парламентські кризи, і зокрема, неспроможність парламенту сформувати Уряд є цілком реальними, зазначена норма є однозначно деструктивною. Незабаром може постати питання — що робити, якщо і достроково обраний парламент виявиться неспроможним сформувати Уряд?

Шосте. Законом запроваджується внутрішньо суперечливий порядок формування Кабінету Міністрів, адже одні члени Уряду (Міністр оборони, Міністр закордонних справ) мають при-

значатися Верховною Радою за поданням Президента (нарівні з Прем'єр-міністром), а інші — за поданням Прем'єр-міністра. Такий підхід остаточно підриває основи діяльності Уряду як «єдиної команди», легалізує мінімальний вплив Кабінету Міністрів на сферу оборони та закордонних справ, і в принципі стане «унікальним» у світовій конституційній практиці.

Сьоме. Нетиповою для глави держави є пропонувана Законом участь Президента навіть у процедурі призначення Міністра оборони та Міністра закордонних справ. У будь-якій країні, зокрема й з класичною парламентською формою правління, члени уряду отримують легітимацію (формальне призначення на посаду або звільнення з посади відповідним правовим актом) від глави держави. Звільнити цих міністрів, як і інших членів Уряду, Верховна Рада України, за Законом, взагалі може без будь-якого погодження з Прем'єр-міністром чи з главою держави, простою більшістю від конституційного складу. Це одне з найнебезпечніших та найдеструктивніших положень даного Закону, яке суттєво послаблює Кабінет Міністрів (всупереч деклараціям авторів реформи), особливо зважаючи на рівень політико-правової культури нашого політикуму та лобістську діяльність окремих народних депутатів. Загроза одноосібного звільнення (без потреби отримання згоди від іншого політичного суб'єкта), яка раніше робила членів Уряду «слухняними слугами президента», тепер змушуватиме членів Кабінету Міністрів бути «лояльними» до окремих лобістських груп народних депутатів. За такого підходу важко очікувати від міністрів принциповості у питаннях реформ.

Зважаючи ж, що кадрові повноваження щодо призначення на посади та звільнення з посад голів місцевих державних адміністрацій залишаються у компетенції Президента, ми поділяємо ту стурбованість, що Закон «розриває» виконавчу владу між главою держави та парламентом, залишає дуже мало управлінських інструментів для Уряду. В таких умовах стає проблематичним стабільність та ефективність функціонування виконавчої влади зокрема, і держави загалом. Цей недолік, на нашу думку, є одним з найнебезпечніших у Законі.

Восьме. Щодо Голови Служби безпеки України, для якого Законом передбачено можливість звільнення лише за згодою парламенту, ситуація могла (мала) би бути зворотною. Президент України відповідно до Конституції забезпечує національну безпеку. СБУ є основним органом, який повинен забезпечувати виконання цієї функції Президента, і тому насамперед главі держави має підпорядковуватись дана спецслужба. Звичайно при цьому з компетенції СБУ необхідно було б виключити повноваження щодо ведення досудового слідства, крім злочинів проти основ національної безпеки України тощо. Але політичний вплив парламенту на цей орган мав би бути зведений до мінімуму.

Дев'яте. Вважаємо помилковим відмову від зазначення (обмеження) в Конституції України кількості віце-прем'єр-міністрів. Можливо автори «реформи» хотіли таким чином зменшити їх кількість, але в умовах, коли формування Уряду перебуватиме цілковито у руках «коаліції», можна однозначно спрогнозувати, що саме за рахунок цих «безпортфельних» посад відбуватиметься необгрунтоване розширення складу Кабінету Міністрів. Це негативно впливатиме на працездатність Уряду. При цьому необхідно зважати на той факт, що доцільність існування посад віце-прем'єр-міністрів в принципі є досить слабо аргументованою (на нашу думку, у разі їх збереження кожен віце-прем'єр-міністр повинен одночасно очолювати одне з міністерств).

Десяте. Ще однією зміною, яка може неоднозначно, і швидше за все негативно вплинути на функціонування виконавчої влади, є норма Закону про те, що Кабінет Міністрів утворюватиме «відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади». По-перше, можливість прийняття Урядом рішень про утворення міністерств без потреби узгодження цього питання з Президентом може призводити до «подрібнення» секторів державного управління, роздування складу Уряду, дублювання та конфліктів інтересів тощо. По-друге, може неоднозначно тлумачитися конструкція «відповідно до закону». Якщо її розуміти таким чином, що закон може передбачати утворення конкретного міністерства чи іншого центрального

органу виконавчої влади, то тут також можна сміливо спрогнозувати велику кількість ініціатив щодо «узаконення» різних органів. Наприклад, сьогодні дуже популярною є діяльність щодо лобювання легалізації та «увіковічення» в законах органів типу Державної спеціальної служби транспорту України. За такого підходу можливості Уряду у питанні адміністративної реформи залишаються мінімальними.

Одинадцятьте. Незрозуміло, з яких мотивів з Конституції України виключаються норми про контрасигнацію (скріплення підписом) деяких актів глави держави Прем'єр-міністром України та міністром відповідальним за виконання акта. Наприклад, чомусь вважається зайвим скріплення підписом відповідними членами Уряду актів Президента з питань «ведення переговорів та укладення міжнародних договорів України», «прийняття рішення про визнання іноземних держав» тощо. Але відомо, що в демократичних державах контрасигнація не лише гарантує главу держави від прийняття помилкових рішень, але й забезпечує саму державу від «сюрпризів» типу ЄЕП, що для нас є однозначно актуальним.

Дванадцятьте. Однозначно неприйнятним є повернення прокуратурі функції загального нагляду. Саме так слід розуміти редакцію нового пункту 5 статті 121 Конституції, який передбачає, що на прокуратуру покладається «нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами». Така норма зобов'язує прокуратуру перевіряти всі рішення, дії та бездіяльність органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб. Хоча як показує практика, ці перевірки є вибірковими і за об'єктами, і за ретельністю їх проведення. У найгіршому випадку (а саме так спрацьовує більшість радянських тоталітарних винаходів) загальний нагляд прокуратури буде використовуватись у політичній боротьбі та стримуватиме розвиток судової влади. Варто ще раз наголосити, що свою принципову незгоду з розширенням функцій прокуратури висловлювала також Венеціан-

ська комісія (ключовий експертний орган Ради Європи з правових питань).

Тринадцяте. Законом змінюється порядок обрання заступників голів комітетів Верховної Ради, секретарів цих комітетів. Раніше їх обирали безпосередньо в комітетах, а не в цілому Верховною Радою, і такий порядок дозволяв орієнтуватися насамперед на професійні та організаторські характеристики членів парламенту, а не їх фракційну належність. Нова процедура негативно впливатиме на якість професійного опрацювання рішень Верховної Ради, а саме це є основним завданням роботи парламентських комітетів.

Загалом оцінюючи даний Закон, можна погодитись з Висновком Венеціанської комісії, яка аналізуючи раніше законопроект 4105 з цими ж недоліками, констатувала, що обрані рішення щодо реформування системи управління не досягають цілі наближення України до європейських стандартів демократії, і вводять інші зміни до Конституції, які виявляються «кроком назад».

Таким чином можна впевнено сказати, що хоча в Україні час для політичної реформи назрів уже давно, проте її впровадження у такий спосіб та у такому вигляді може призвести до багатьох негативних наслідків. На наш погляд, найбільш відчутними результатами цієї реформи буде збереження впливу олігархів на українську політику, руйнація виконавчої влади, послаблення судової влади.

Закон не відзначається системністю і належною правовою якістю, що неприпустимо для Закону, який стає частиною Конституції. Загалом, головною помилкою цієї «політичної реформи» було те, що спроби змінити Основний Закон робилися, навіть без найменшої потуги влади виконувати чинну Конституцію. Багатьох завдань, які декларуються ініціаторами реформи, можна було б досягти шляхом дотримання вимог чинної Конституції України та елементарного законодавчого урегулювання найважливіших суспільних відносин. Зокрема, прийняття та введення в дію законів «Про Президента України», «Про органи виконавчої влади», «Про

регламент Верховної Ради України» та інших, дозволили б припинити узурпацію главою держави повноважень, які не передбачені для нього Конституцією України, як-то призначення та звільнення заступників керівників центральних органів виконавчої влади, призначення і звільнення голів судів та їх заступників, видання указів з економічних та соціальних питань тощо. Навіть найпринциповіше питання — формування уряду за участі парламенту — може вирішуватися на основі норм чинної Конституції України, при наявності мінімальної політичної культури, насамперед, з боку глави держави.

Окремо хочеться наголосити на недоліках процедури підготовки конституційних змін та, особливо, порядку їх прийняття 8 грудня 2004 року.

На нашу думку, зміни повинні ініціюватися тільки у разі, якщо вони назріли об'єктивно і відпрацьовані бездоганно з правової точки зору. Базовим у такому напрямку повинна служити технологія, яка базується спершу на розробці законопроектів, необхідних для виконання вимог чинної Конституції, і на оцінці практики виконання діючих законів. Прикладом може служити наочний досвід діяльності робочої групи при Комітеті Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, яка розробляла нову редакцію Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Одним з наслідків такої роботи було визначено кілька точкових змін в Конституцію, які на даний момент заважають розвитку місцевого самоврядування.

Суттєвим недоліком цієї реформи було й те, що вона готувалася кулуарно, без публічного обговорення, а самі рішення приймалися під жорстким тиском. Що стосується «пакетного голосування» у «день перемоги революції», то мусимо визнати, що вчергове було проігноровано вимоги чинної Конституції України. Стабільність Основного Закону, як фундаменту держави, досягається її жорсткістю, тобто ускладненим механізмом внесення змін до нього. Ці зміни допустимі лише у разі, коли абсолютна більшість членів парламенту (300 голосів народних депутатів

України) переконані у необхідності таких змін. «Пакетне голосування» унеможливило з'ясування позиції представників народу у парламенті щодо кожної конкретної зміни, а також щодо цього Закону окремо від інших рішень прийнятих 8 грудня 2004 року.

На щастя, навіть у цих умовах у Верховній Раді були «холодні голови», які не піддалися тиску. Наміри Ю.Тимошенко оскаржити цей Закон у Конституційному Суді дають маленьку надію, що можливо Конституцію України вдасться захистити від плюндрування. Тим більше, що і підстав для конституційного звернення достатньо: це і прийняття Закону з поправками без отримання попереднього висновку Конституційного Суду, і відсутність обговорення, і власне «пакетне голосування».

При цьому ми сподіваємося, що незалежно від конституційного оскарження та його результатів, в майбутньому політична реформа буде здійснюватися публічно, з чітким обґрунтуванням владою доцільності кожного кроку (зміни), у відкритій дискусії з громадськістю та з чітким дотриманням правових процедур.

*Підсумок конституційної реформи.* Процес проведення конституційної та політичної реформи в Україні характеризувався виникненням численних проблем у сфері конституційного права, пов'язаних з відсутністю достатнього правового регулювання процедури внесення змін до Конституції України.

У зв'язку з цим, значно зросла роль та участь Конституційного Суду України у політичному житті країни. У діяльності органу конституційної юрисдикції почала домінувати політична складова, що суттєво похитнуло принцип незалежності та неупередженості судової влади. Парламентська більшість та опозиція демонстрували відсутність бажання йти на компроміси, нездатність досягати та дотримуватись домовленостей. Відсутність законодавчо закріплених гарантій прав меншості зумовило ситуацію, коли в опозиції залишився лише один механізм відстоювання своїх інтересів — блокування роботи парламенту. Саме цим супроводжувались всі конфліктні ситуації протягом 2003 року.

Також протягом 2003—2004 років не було ухвалено жодного із законів, що є невід'ємною складовою конституційної та політичної реформи в країні, зокрема, «Про Кабінет Міністрів України», «Про Президента України», які б передбачали порядок реалізації цими суб'єктами своїх владних повноважень та взаємодії з Верховною Радою України, «Про центральні органи виконавчої влади», «Про адміністративно-територіальний устрій», «Про парламентську більшість і парламентську опозицію» тощо.

Необхідно відзначити активну участь громадського сектора в оцінці конституційної реформи, що проявлялась у проведенні численних круглих столів та семінарів, підготовці аналітичних та соціологічних досліджень. Не можна забувати і про доволі ефективну діяльність громадських експертних рад, створених при деяких комітетах Верховної Ради України.

Отже, протягом 2003—2004 року в Україні фактично відбулась процедура ініціювання, обговорення та ухвалення змін і доповнень до Конституції України. Й хоча Закон № 2222 ще не набрав чинності, про конституційну реформу говорять, як про доконаний факт. Загалом, аналіз подій в рамках реалізації ініціативи Президента України Л.Д.Кучми щодо зміни Конституції дозволив виявити чимало важливих проблем у системі розподілу влади в Україні.

Дворічні баталії у парламенті мали своїм підсумком запровадження пропорційної системи виборів, принципове оновлення виборчого законодавства, відхилення одного з проектів змін до Конституції України та прийняття іншого, але дуже схожого, проекту конституційних змін в умовах глибокої суспільно-політичної кризи наприкінці 2004 року. Беззаперечно, що якби не було необхідності у виході з кризи, спричиненої масовими фальсифікаціями під час виборів Президента України, народні депутати так і не спромоглися б ухвалити закон про внесення змін до Конституції України. Адже опозиція в такий спосіб гарантувала легітимізацію результатів виборів Президента України, а існуюча більшість похапцем реалізувала довгограючий план реформування влади з перенесенням центру впливу до парламенту.

На завершення цієї теми, ми хотіли б запропонувати Вашій увазі витяг з аналітичної статті, підготовленої Центром політико-

правових реформ, в якій відображаються альтернативні способи впровадження необхідних змін з метою проведення реформи органів влади, але з мінімізацією змін до Основного Закону.

### **Чи потрібні зміни до Конституції?**

Постановка такого питання для більшості людей може здатися запізнілою, адже 8 грудня 2004 року Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про внесення змін до Конституції України» (надалі — Закон). Колишня більшість та опозиція (за винятком фракції Ю.Тимошенко) майже одностайно позитивно відгукувались про прийняте рішення. Проте, і багаторічне протистояння навколо цієї «політичної реформи», і досить несподіване (раптове) її ухвалення змушують нас дуже прискіпливо ставитись до цієї події.

Але перш, ніж дати відповідь на поставлене у заголовку статті запитання, варто відповісти спочатку на інше питання — які недоліки має чинна Конституція України, що перешкоджають нормальному розвитку нашої держави.

Від авторів та ініціаторів «політичної реформи» чітких претензій до Конституції України ми не почули. Звучали лише загальні фрази про необхідність демократизації влади та держави, зміну форми правління з президентсько-парламентської на парламентську (чи ще якусь), що зробить нашу систему влади кращою. При цьому ніхто громадянам не пояснював, що політичний режим (демократія чи тоталітаризм тощо) визначається не формою правління, а дещо іншими чинниками, зокрема, наявністю вільних виборів, реальної багатопартійності, свободи ЗМІ, незалежної судової влади. Існує достатньо прикладів, коли і президентські республіки (наприклад, США), і президентсько-парламентські (наприклад, Франція) є взірцями сучасної демократії. Натомість чимало прикладів з історії переконують, що парламентська форма правління не забезпечує від тоталітаризму (як це було наприклад, в нацистській Німеччині).

Ініціатори конституційних змін, реалізованих 8 грудня 2004 року, основними завданнями політичної реформи називали необхідність забезпечення участі парламенту у формуванні Уряду (тобто уряд має бути похідним від парламентської більшості) та необхідність посилення статусу Уряду.

Проте для нас очевидно, що цих завдань цілком можна до-

сягти і в межах чинної Конституції України. Відомо, що Основний Закон України в частині формування Уряду дуже схожий на Конституцію Французької Республіки. Формально визначено, що Прем'єр-міністра призначає Президент за згодою парламенту, а інших членів уряду глава держави призначає за поданням керівника уряду. Реально це не перешкоджає Президенту орієнтуватись на склад (структуру) парламенту, більше того, політична культура зобов'язує главу держави це робити (для забезпечення отримання згоди парламенту на призначення Прем'єр-міністра). Тобто, залежно від того, наскільки сильною є парламентська більшість, реальний пріоритет у формуванні уряду та його підконтрольності належить або парламенту (якщо парламентська більшість є дійсно сильною), або президенту (якщо такої більшості не існує). Великим позитивом цієї моделі є те, що держава має можливість уникати парламентсько-урядових криз, коли суспільство структуроване настільки, що у результаті парламентських виборів неможливо легко і швидко забезпечити формування уряду. Тому вкотре мусимо наголосити, що Конституція України є гнучкою, і дозволяє залежно від політичної ситуації в суспільстві використовувати в Україні президентсько-парламентську чи парламентсько-парламентську модель формування Уряду. Щоправда, мусимо визнати, що успішність і безконфліктність цієї моделі, дуже залежить від персональних характеристик глави держави, рівня його політичної культури. Оскільки до кінця 2004 року наша практика була не дуже вдалою, то все ж варто звернути увагу на норми Конституції України, які можливо і потребують уточнення.

По-перше, чинна Конституція України формально дозволяє Президенту одноосібним рішенням без будь-якої мотивації припинити повноваження окремого члена Кабінету Міністрів України чи будь-якого іншого керівника органу виконавчої влади, чи навіть відправити весь склад Уряду у відставку. Саме це повноваження, на наш погляд, потребувало точкового збалансування, зокрема, шляхом: а) позбавлення глави держави права одноосібно приймати рішення про відставку Кабінету Міністрів України; б) встановлення обов'язку глави держави отримувати згоду Верховної Ради не лише при призначенні, але й при припиненні повноважень Прем'єр-міністра; в) встановлення обов'язку глави держави отримувати згоду Прем'єр-міністра при звільнен-

ні окремих членів Уряду чи керівників інших органів виконавчої влади, яких призначає глава держави за поданням Прем'єр-міністра. Але навіть у цьому разі внесення змін до Конституції залишалося крайнім заходом. Існує метод, який дозволяє гармонізувати розуміння Конституції без втручання законодавця (конституцієдавця). Йдеться про офіційне тлумачення Основного Закону. Фахівцями висловлюються думки, що Конституційний Суд міг би у цих випадках зняти всі спірні (негативні) моменти шляхом системного тлумачення положень Конституції. Крім того, необхідно пам'ятати про механізм контрасигнації Прем'єр-міністром актів Президента з кадрових питань. Ми підтримуємо точку зору, що у цих випадках глава держави теж «зв'язаний» необхідністю узгодження своїх рішень з позицією керівника Уряду. Щоправда, і цей механізм щонайменше потребує коректного тлумачення конституційних норм про контрасигнацію, які б чітко давали відповідь, що без скріплення підписом Прем'єр-міністра акт Президента не набуває чинності.

По-друге, очевидним «технічним» недоліком Конституції України є норма про складення Кабінетом Міністрів України повноважень перед новообраним Президентом України. Зважаючи на те, що визначальний фактичний вплив на функціонування Уряду має парламент, а не Президент, тому «прив'язування» строку повноважень Кабінету Міністрів мало би здійснюватися до строку повноважень Верховної Ради.

Отже, саме ці поправки, незважаючи на їх мінімальний обсяг, дозволяли б досягти першого завдання політичної реформи — формального розширення впливу парламенту на формування Уряду, а отже, і на діяльність Уряду.

Що стосується другого завдання — посилення статусу Кабінету Міністрів, то його вирішення взагалі знаходиться не стільки у площині конституційних змін, скільки звичайного законодавчого регулювання. Підстави для такого висновку зумовлені саме положеннями Конституції України, яка вичерпно визначила повноваження парламенту та Президента. Отже, більшість інших повноважень, зокрема у сфері виконавчої влади, формування та реалізації державної політики можуть бути віднесені насамперед до компетенції Кабінету Міністрів України. Наша практика пішла дещо іншим шляхом, і Президент Кучма узурпував багато повноважень, які об'єктивно повинні на-

лежати Кабінету Міністрів (наприклад, призначення на посади і звільнення з посад заступників міністрів, затвердження положень про міністерства тощо). Саме небажанням діяти в рамках правового поля, зручністю «ручного керування» можна пояснити багаторічне гальмування владою (насамперед в особі Президента та його політичного оточення) законодавчого регулювання найважливіших публічних відносин. Тому досі не набув чинності Закон «Про Кабінет Міністрів України», не прийнято Закон «Про Президента України» та Закон «Про Регламент Верховної Ради України» і т.д.. На наше переконання, розблокування законотворчого процесу з цих політичних питань було б набагато більшим поступом і успіхом політичної реформи, ніж будь-які зміни Конституції України.

Разом з тим, коли маховик цієї «політичної реформи» вже було запущено, і ймовірність внесення змін до Конституції України була дуже високою, політикам, в тому числі опозиції, потрібно було б своєчасно напрацювати власне бачення цієї реформи. За таких умов і дискусія навколо політичної реформи велася б не навколо банального питання «за» реформу чи «проти», а щодо її змістовних аспектів: що потрібно змінювати і чому, як змінювати і коли. При цьому, якщо йдеться про конституційні зміни, то маємо виходити з декількох принципів. По-перше, з часу прийняття Конституції України були серйозні проблеми з дотриманням її норм. Тому, першочерговим завданням є саме забезпечення дотримання вимог чинної Конституції України. По-друге, Конституція — це політико-правовий фундамент держави, і вносити поправки до неї допустимо лише у разі крайньої необхідності. В цьому сенсі обсяг змін об'єктивно має бути мінімальним. Самі зміни повинні бути системними і забезпечувати необхідний баланс між гілками влади. По-третє, конституційні зміни можуть бути зумовлені лише потребами довгострокового розвитку держави, вони не повинні ґрунтуватися на короткотерміновій політичній кон'юктурі.

Виходячи з останнього, наша організація — Центр політико-правових реформ, маючи багато напрацювань у сфері адміністративної реформи, вбачала за доцільне, якщо і готувати проект конституційних змін, то насамперед навколо питань: забезпечення повноцінної участі парламенту у формуванні Уряду; підвищення статусу Кабінету Міністрів; забезпечення політичної ней-

тральності та професійності державної служби; створення умов для розвитку місцевого самоврядування.

Зокрема, для забезпечення результативності формування Кабінету Міністрів та належної участі парламенту у цьому процесі доцільно передбачити таку процедуру формування Уряду, коли ініціатива у пропонуванні кандидатури на посаду Прем'єр-міністра почергово переходить від одного суб'єкта до іншого: спочатку її вносить Президент; у разі неуспіху, Верховна Рада пробує самостійно висунути та затвердити Прем'єр-міністра; у разі невдачі — ще одна спроба дається Президенту. Якщо весь цей механізм виявився безрезультатним (що означатиме наявність серйозної політичної кризи в державі), тоді Президент достроково припиняє повноваження Верховної Ради та призначає тимчасовий Уряд. Така модель максимально сприяла б пошуку компромісів та ефективності процедури формування Уряду. Крім того, практичний досвід свідчить, що було б доцільно, аби парламент давав згоду на призначення цілого складу Уряду та одночасно затверджував Програму діяльності Кабінету Міністрів (висловлення вотуму довіри). Після отримання вотуму довіри Президент видає акти про призначення персонального складу Кабінету Міністрів. Будь-які зміни у складі Уряду повинні здійснюватися Президентом лише за рішенням парламенту або за ініціативою Прем'єр-міністра.

Такий підхід не лише покращує взаємозв'язок «парламент — уряд», але й одночасно посилює статус Кабінету Міністрів. В умовах, коли члена Уряду не можна свавільно звільнити, ця захищеність сприятиме більшій принциповості членів Кабінету Міністрів та Уряду в цілому у проведенні реформ. Також для цього, на нашу думку, навіть якщо Конституція України передбачатиме право парламенту ініціювати питання про звільнення окремого члена Уряду (через висловлення вотуму недовіри), то для обов'язкового (автоматичного) припинення повноважень доцільно встановити поріг у 2/3 голосів парламенту. Якщо кількість голосів, подана за відставку менша 2/3, але більше половини від складу парламенту, тоді питання повинно вирішуватись на розсуд Президента і Прем'єр-міністра.

Єдність Уряду також зміцнюватиме право Прем'єр-міністра ініціювати не лише призначення, але й звільнення (заміну) окремих членів Кабінету Міністрів, адже в цих умовах всі члени Уря-

ду будуть зосереджуватись навколо особи Прем'єр-міністра та його політичної програми.

Для посилення статусу Кабінету Міністрів доцільно також надати прямої юридичної дії механізму контрастигнації актів Президента, передбачивши прямо в Конституції України вимогу про те, що акти Президента з відповідних питань набувають чинності лише за умови їх скріплення підписами Прем'єр-міністра та міністра, відповідального за акт та його виконання.

Крім того, з цією ж метою, право глави держави скасовувати акти Кабінету Міністрів доцільно змінити на повноваження зупиняти дію актів Уряду з одночасним зверненням до Конституційного Суду або до адміністративного суду. Як відомо, сьогодні глава держави може без будь-яких мотивів скасувати акт Кабінету Міністрів.

І нарешті, ще одна сфера повноважень, яка могла б суттєво посилити статус Кабінету Міністрів, є установчі та кадрові повноваження щодо нижчестоячих органів виконавчої влади. Зокрема, на нашу думку, необхідно надати Уряду повноваження щодо призначення на посади та звільнення з посад голів обласних державних адміністрацій; утворення, реорганізації та ліквідації органів виконавчої влади (крім міністерств).

Іншим важливим напрямком політичної реформи, який потребуватиме конституційних змін є реформа місцевого самоврядування. По-перше, необхідно розв'язати конституційну зарегульованість відносин у сфері місцевого самоврядування та відмовитись від декларативних норм про право кожної територіальної громади на самоврядування. Тобто Конституція повинна надати можливість укрупненню базового рівня місцевого самоврядування. По-друге, Конституція повинна дати можливість до запровадження повноцінного місцевого самоврядування на рівні району. Це передбачає також ліквідацію районних державних адміністрацій та утворення виконавчих органів районних рад. І лише через 4—5 років, тобто після зміцнення місцевого самоврядування і проведення адміністративно-територіальної реформи, можна буде перейти до запровадження регіонального самоврядування. Відповідно мають запроваджуватись виконавчі органи обласних рад та обмежуватись функції обласних державних адміністрацій. Але вже сьогодні необхідно змінити порядок призначення голів обласних державних адміністрацій, передавши відповід-

ні повноваження від глави держави до Уряду (про що вже йшлося вище).

Остання пропозиція часто критикується. Вважається, що голови місцевих державних адміністрацій, яких у публіцистиці часто називають «губернаторами», повинні обиратися народом. Але це однозначно хибна точка зору. Голови місцевих державних адміністрацій в Україні не є губернаторами, оскільки представляють не місцеве чи регіональне самоврядування, а центральну державну владу. І в будь-якому випадку місцеві (обласні) державні адміністрації навіть з найвужчими функціями залишатимуться органами держави, тому їх керівники мають призначатися державою. І таке призначення дійсно має здійснювати саме Кабінет Міністрів, адже місцеві державні адміністрації — це органи виконавчої влади, підпорядковані безпосередньо Уряду.

Ще один аспект, який, на нашу думку, потребує конституційного регулювання, є сфера державної служби. Зокрема, доцільно у Конституції України передбачити основні засади державної служби, і насамперед принцип політичної нейтральності. Крім того, ми вважаємо за доцільне передбачити утворення ще одного конституційного органу — Ради державної служби. До відання цього органу (за зразком Вищої ради юстиції) має належати надання згоди на призначення вищих державних службовців, прийняття рішення стосовно порушення ними вимог щодо несумісності, здійснення дисциплінарного провадження стосовно вищих державних службовців та розгляд скарг на рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності інших державних службовців. Такі механізми повинні захистити саме державну службу від політизації, а також забезпечувати професійність та стабільність функціонування виконавчої влади. Потреба у конституційному регулюванні статусу Ради державної служби зумовлена насамперед необхідністю залучення до формування її складу усіх вищих органів державної влади, а як відомо, повноваження Верховної Ради України та Президента України вичерпно визначаються Конституцією України.

Проте наші очікування від політичної реформи виявилися перебільшеними. Верховна Рада України прийняла Закон, який містить занадто багато недоліків. Зокрема, ми стурбовані небезпекою для українського парламентаризму, породженою змінами

до Конституції України, що проявилися в запровадженні імперативного мандата народного депутата України, вилученні норми про регулювання законом порядку роботи Верховної Ради та збільшенні до п'яти років строку повноважень Верховної Ради України, місцевих та регіональних рад.

...На функціонування парламенту, зокрема, на якість професійного опрацювання рішень Верховної Ради (це є основним завданням роботи парламентських комітетів) може негативно вплинути і така «дрібна» новація, як зміна Законом порядку обрання заступників голів комітетів Верховної Ради, секретарів цих комітетів. Раніше їх обирали безпосередньо в комітетах, а не в цілому Верховною Радою, і такий порядок дозволяв орієнтуватися насамперед на професійні та організаторські характеристики членів парламенту, а не їх фракційну належність. Нова процедура ж процедура не виправдано «політизуватиме» кадрові рішення щодо керівництва парламентських комітетів.

...Окремо хочеться наголосити на недоліках процедури підготовки конституційних змін та, особливо, порядку їх прийняття 8 грудня 2004 року. Суттєвим недоліком цієї реформи було те, що вона готувалася кулуарно, без публічного обговорення, а самі рішення приймалися під жорстким тиском. «Пакетним голосуванням» було знову проігноровано вимоги чинної Конституції України. Стабільність Основного Закону, як фундаменту держави, досягається її жорсткістю, тобто ускладненим механізмом внесення змін до нього. Ці зміни допустимі лише у разі, коли не менше трьохсот народних депутатів України переконані у необхідності таких змін. «Пакетне голосування» унеможливило з'ясування позиції представників народу у парламенті щодо кожної конкретної зміни, а також щодо цього Закону окремо від інших рішень прийнятих 8 грудня 2004 року.

Верховна Рада України, ухвалюючи Закон України «Про внесення змін до Конституції України» порушила вимоги статті 159 Конституції України, оскільки не отримала висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту (4180 з новими внесеними до нього поправками) вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Зокрема, зміст законопроекту 4180, за який відбувалося голосування 8 грудня 2004 року відрізняється від законопроекту, який попередньо схвалювався Верховною Радою України і на

який отримувався Висновок Конституційного Суду України від 12 жовтня 2004 року. Мали місце зміни, в тому числі доповнення, уточнення формулювань приписів та редакційні поправки і уточнення. І Верховна Рада України, перед розглядом законопроекту 4180 із новими поправками повинна була знову направити його до Конституційного Суду України.

Ця правова позиція ґрунтується на офіційному тлумаченні положень статті 159 Конституції України, даному Конституційним Судом України. Зокрема, у Рішенні Конституційного Суду України передбачено, що «у разі внесення в процесі розгляду у Верховній Раді України поправок до законопроекту він приймається Верховною Радою України за умови наявності висновку Конституційного Суду України про те, що законопроект з внесеними до нього поправками відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України». Як сказано у абзаці сьомому пункту 3 мотивувальної частини цього ж Рішення «законопроект, який за висновком Конституційного Суду України відповідав вимогам статей 157 і 158 Конституції України і до якого було внесено поправки під час розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України, підлягає також перевірці Конституційним Судом України щодо відповідності цього законопроекту вимогам зазначених статей Конституції України перед прийняттям його як закону про внесення змін до Конституції України».

Зважаючи на це та інші порушення, ми вважаємо, що Конституційний Суд України має всі підстави визнати неконституційним Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV.

Але незалежно від можливого конституційного оскарження та його результатів, ми очікуємо, що в майбутньому політична реформа буде здійснюватися публічно, з чітким обґрунтуванням владою доцільності кожного кроку (зміни), у відкритій дискусії з громадськістю, та з чітким дотриманням правових процедур.

При цьому конституційні зміни повинні ініціюватися тільки у разі, якщо вони назріли об'єктивно і відпрацьовані бездоганно з правової точки зору. Базовим у такому напрямку повинна служити технологія, яка базується спершу на розробці законопроектів, необхідних для виконання вимог чинної Конституції, і на оцінці практики виконання діючих законів. Прикладом може служити наочний досвід діяльності робочої групи при Комітеті Верховної

Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, яка розробляла нову редакцію Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Одним з наслідків такої роботи було визначено кілька точкових змін в Конституцію, які на даний момент заважають розвитку місцевого самоврядування.

На завершення вважаємо за необхідне нагадати політикам, що на здійснення державної влади їх уповноважує народ. І для проведення будь-якої кардинальної реформи політики повинні отримувати мандат довіри від громадян, що вимірюється саме за результатами виборів. Конституційні зміни у передвиборчий період, і тим більше під час виборів, є неприпустимими, оскільки в цей період «стара влада» мандат довіри вже вичерпала, а нова ще не отримала.

### **Оновлення виборчого законодавства**

На початку 2003 року у парламенті гостро обговорювалось питання прийняття нового Закону «Про вибори народних депутатів». Основною мотивацією проведення виборів народних депутатів на пропорційній основі була принципова позиція, яка полягала в неприпустимості існування в парламенті груп депутатів з різним рівнем політичної відповідальності, тобто депутатів, обраних за мажоритарною та пропорційною системою.

До Верхової Ради України IV скликання, протягом 2002—2004 років було внесено значну кількість законопроектів, які стосувались зміни процедури парламентських виборів (див. Додаток № 1). Переважна більшість цих законопроектів не отримала підтримки під час розгляду на пленарних засіданнях.

Незважаючи на це, результати голосування щодо законопроекту № 2525<sup>63</sup> засвідчили готовність Верховної Ради ухвалити новий закон про вибори на пропорційній основі. Проте, неузгодженість політичних вимог до цього голосування та недосконалість законопроекту не дозволили це зробити. Через деякий час на розгляд Верховної Ради було подано ще декілька нових законопроектів, які стосувались зміни процедури виборів народних депутатів України. Так, у жовтні 2003 року відбулось голосування трьох законопроектів (№№ 3425, 3425-1,

<sup>63</sup> Проект закону про вибори народних депутатів України від 13 грудня 2002 року № 2525, внесений народними депутатами України Мельничуком В.В., Рудьковським М.М.

3425-3)<sup>64</sup>. З різних мотивів жоден з них не було схвалено у першому читанні. Через тиждень було зроблено чергову невдалу спробу щодо прийняття цих проектів. Жоден з них навіть не було відправлено на повторне перше читання. Така пропозиція тричі ставилась на голосування, але її підтримало лише 93 народні депутати.

Слід зауважити, що проекти, які пропонують запровадити виключно пропорційну систему виборів народних депутатів, набули протягом 2003 року особливого політичного значення. Це обумовлено, з одного боку, виникненням посиленого протистояння між політичними силами під час виборів до Верховної Ради України. З іншого боку, це питання стало предметом політичних торгів з метою залучення всіх політичних сил до проведення конституційної реформи.

Противниками пропорційної системи активно поширювалась думка, що така система є вигідною лише впливовим політичним партіям, порушуючи при цьому інтереси народних депутатів-мажоритарників. Ще один аргумент, який використовувався проти пропорційної системи, — це обов'язок особи, яка має намір брати участь у виборах, вступити до тієї чи іншої політичної партії, в той час як Конституція України гарантує, що ніхто не може бути примушений до вступу в будь-яке об'єднання громадян. Також прихильники мажоритарної системи вказували на неспроможність суспільства обирати народних депутатів за списками, оскільки в Україні немає повноцінних політичних партій, а ті, що існують, включають в себе занадто малий відсоток населення.

Останній аргумент досить легко спростовувався статистикою, адже у парламентських виборах 1998 року брали участь 125 партій, з яких було обрано вісім партій, а на виборах до Верховної Ради України у 2002 року з 33-х партій було обрано шість партій. Така тенденція вже може свідчити про доцільність запровадження пропорційної системи виборів для України.

Таким чином, незважаючи на суперечливість ідеї запрова-

<sup>64</sup> Проект закону про вибори народних депутатів України від 13 травня 2003 року № 3425, внесений народними депутатами України Рудьковським М.М., Ключковським Ю.Б., Олуйком В.М., Пономаренко Г.Г.; Проект закону про вибори народних депутатів України від 14 травня 2003 року № 3425-1, внесений народними депутатами України Гавришем С.Б., Юффе Ю.Я., Дашутіним Г.П., Звягільським Ю.Л.; Проект закону про внесення змін до Закону «Про вибори народних депутатів України» від 10 жовтня 2003 року № 3425-3, внесений народними депутатами України Губським Б.В., Задорожним О.В., Миримським Л.Ю., Осикою С.Г.

дження пропорційної системи, народні депутати України здійснювали все нові й нові спроби ухвалити новий виборчий закон. У ситуації постійних політичних суперечностей досить доцільно використовувати механізм політичних домовленостей. Така спроба була здійснена 17 квітня 2003 року, коли Верховна Рада України триста тридцятьма п'ятьма голосами схвалила Програму діяльності Кабінету Міністрів України. Така однотайність була викликана політичною домовленістю між існуючою на той час більшістю та фракціями Соціалістичної партії і «Нашої України». Останні погодились підтримати Програму уряду в обмін на ухвалення закону про вибори народних депутатів на пропорційній основі. Після того, як цього не сталося (відповідне голосування відбулося одразу після затвердження Програми уряду), фракції Соціалістичної партії та «Наша Україна» заблокували роботу парламенту з вимогою виконання політичних домовленостей. Фракції більшості цю вимогу не виконали.

Останнім у 2003 році розглядався доопрацьований законопроект № 2525-д<sup>65</sup>. На пленарному засіданні його тричі ставили на голосування для прийняття за основу, проте достатньої кількості голосів він так і не набрав. Тому подальшу роботу над питанням виборів народних депутатів України було перенесено на наступний рік.

У 2004 році ухвалення нових законів про вибори відбувалось авральними темпами. Це було зумовлено активізацією зусиль влади здійснити конституційну реформу до вступу на посаду нового Президента України. Тому рік чергових виборів Президента України позначився тотальним оновленням виборчого законодавства, зокрема, було ухвалено **Закон України «Про вибори народних депутатів України»<sup>66</sup>**, **Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів»<sup>67</sup>**, **Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про вибори Президента України»<sup>68</sup>**.

<sup>65</sup> Проект закону про вибори народних депутатів України від 13 березня 2003 року № 2525-д, внесений народними депутатами України Рудьковським М.М., Мельничуком В.В., Ключковським Ю.Б., Олуйком В.М., Пономаренком Г.Г.

<sup>66</sup> Закон України «Про вибори народних депутатів України» від 25 березня 2004 року № 1665-IV.

<sup>67</sup> Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 06 квітня 2004 року № 1667-IV.

<sup>68</sup> Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про вибори Президента України» від 18 березня 2004 року № 1630-IV.

Ще наприкінці 2003 та на початку 2004 років до парламенту було внесено чергову низку законопроектів<sup>69</sup> про вибори народних депутатів України. Усі вони мали на меті вдосконалити виборче законодавство з урахуванням тенденцій подальшого розвитку парламентаризму в Україні. Втім, погляди на таке вдосконалення були кардинально різні. Так, законопроектom № 4285 пропонувалось запровадити в Україні стовідсоткову мажоритарну виборчу систему, за якою 450 народних депутатів України обираються в 450 одномандатних виборчих округах на основі принципу відносної більшості. Кожний з кандидатів має право висунути свою кандидатуру лише в одному одномандатному окрузі, а кількість кандидатів в одному окрузі не обмежується. Законопроектom № 4285-1 передбачалось, що вибори проводяться за системою мажоритарного представництва. Водночас тільки ті політичні партії (блоки партій), що зареєстровані не пізніш як за чотири роки до дня виборів, мали б право висувати кандидатів у народні депутати України. При цьому партія (блок партій) може висунути в одному окрузі лише одного кандидата у народні депутати. Крім того, законопроект передбачав зменшення кількості народних депутатів у Верховній Раді України з 450 до 300. Таким чином, це закон міг набрати чинності лише після внесення відповідних змін до Конституції України. Законопроекти № 4285 та № 4285-1 були відхилені як політично неактуальні, оскільки мажоритарна система виборів, що ними пропонувалась, не відповідала загальним тенденціям розвитку парламентаризму в Україні.

<sup>69</sup> Проект закону про внесення змін до Закону України «Про вибори народних депутатів України» від 27 листопада 2003 року № 4285, внесений народними депутатами України Гошовським В.С., Солошенко М.П., Сміянком І.М.; Проект закону про вибори народних депутатів України від 17 листопада 2003 року № 4285-1, внесений народними депутатами України Калетніком Г.М., Кальніченком І.В.; Проект закону про вибори народних депутатів України від 31 грудня 2003 року № 4285-2, внесений народними депутатами України Ларіним С.М., Богатирьовою Р.В., Кириченком Л.Ф., Горбалем В.М., Мусіякою В.Л., Майстришиним В.Я.; Проект закону про вибори народних депутатів України від 23 січня 2004 року № 4285-3, внесений народними депутатами України Губським Б.В., Задорожним О.В., Шаровим І.Ф.; Проект закону про вибори народних депутатів України від 29 січня 2004 року № 4285-4, внесений народними депутатами України Рудьковським М.М., Ключковським Ю.Б., Олуйком В.М., Пономаренком Г.Г.; Проект закону про вибори народних депутатів України від 2 лютого 2004 року № 4285-5, внесений народними депутатами України Гавришем С.Б., Іоффе Ю.Я., Дашутіним Г.П.

На відміну від попередніх законопроектів, проектом № 4285-2 пропонувалося запровадити пропорційну систему виборів народних депутатів за єдиним загальнодержавним виборчим округом. Політичні партії (виборчі блоки партій) мали висувати загальнопартійний та 27 територіальних виборчих списки кандидатів у народні депутати України. Запропонована система загальнопартійних та територіальних партійних списків є досить позитивною для України, оскільки запроваджує партійно-персональний підхід до визначення виборцями політичних сил, що будуть представляти їхні інтереси у парламенті. Крім того, це унеможливує зловживання формуванням партійних списків кандидатів у народні депутати тільки на центральному рівні. Така система, по-перше, дозволяє зробити представництво політичних сил дійсно пропорційним до результатів волевиявлення громадян України, по-друге, враховує принцип територіального представництва обраних депутатів у єдиному законодавчому органі держави, що в умовах України набуває особливого значення. Слід також враховувати, що персональна складова політичної партії має для українського виборця неабияке значення. Тому використання територіальних списків посилять вплив виборця на персональний склад виборчого списку політичної партії. Вочевидь, проектом № 4285-2 було запропоновано цікаву та раціональну систему пропорційних виборів з поділом виборчих списків на загальнодержавні та територіальні.

Щодо інших альтернативних проектів, то законопроект № 4285-3 передбачав проведення виборів народних депутатів України на пропорційній основі в єдиному загальнодержавному виборчому окрузі, де партії (блоки партій) висувають єдині виборчі списки кандидатів у народні депутати. Тривалість виборчого процесу, як і в проекті № 4285-2, встановлювалась у 120 днів. Також проектом вдосконалювався ряд процедурних моментів проведення виборів, зокрема, організація виборчих дільниць, формування та уточнення списків виборців тощо. Але проект № 4285-3 виявився некоректним з точки зору пропозиції запровадити одновідсотковий виборчий бар'єр. Законопроект № 4285-4 за своєю суттю був ідентичним до проекту № 4285-3, єдиною ключовою відмінністю було запровадження 4-відсоткового виборчого бар'єру, що, у порівнянні, вбачається більш раціональною пропозицією.

Цікавим був законопроект № 4285-5, яким також запропоновано нову систему виборів народних депутатів України. Чотирьох п'ятдесят народних депутатів мали обиратися за виборчими списками політичних партій (блоків партій) у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі на основі пропорційного представництва. За проектом, політична партія (блок партій) подавала на реєстрацію до Центральної виборчої комісії список 450 уповноважених представників партії — кандидатів у народні депутати — із зазначенням номеру територіального виборчого округу, в якому її представник — кандидат в народні депутати вестиме передвиборчу агітацію від імені партії. Право висувати уповноважених представників належало, відповідно, тільки політичним партіям (блокам партій), при цьому політична партія (блок партій) могла висунути лише одного уповноваженого представника в одному територіальному виборчому окрузі. Запропонована система передбачала, що виборці віддають голоси за політичну партію, при цьому кількість голосів, відданих за партію (блок партій) у загальнодержавному масштабі визначається додаванням голосів, поданих за кожну партію (блок партій) в окремому територіальному окрузі; але черговість кандидатів у народні депутати у виборчому списку партії (блоку партій) визначається відсотком набраних цією партією голосів у виборчому окрузі, що представлений конкретним уповноваженим партії — кандидатом у народні депутати. Таким чином, черговість кандидатів у виборчому списку партії мала б визначатись не перед виборами, а за результатами голосування за партію в територіальних округах. За проектом, депутатські мандати отримували ті політичні партії (блоки партій), за які було віддано не менше 5% голосів виборців в загальнодержавному окрузі, при цьому грошова застава поверталась за умови набрання більше 2,5% голосів виборців.

Виваженого підходу до опрацювання вимагали лише законопроекти №№ 4285-2, 4285-4 та 4285-5. Під час доопрацювання визначених законопроектів до другого читання найбільш ефективним було визнано проект № 4285-2. Незважаючи на теоретично правильну систему пропорційних виборів із застосуванням загальнодержавних та територіальних виборчих списків, передбачене проектом використання чинного адміністративно-територіального поділу для встановлення меж виборчих округів не

було тим адекватним кроком, що зміг би забезпечити коректне пропорційне відображення інтересів виборців. Запропоновану цим законопроектом систему доречно реалізовувати лише після проведення в Україні адміністративно-територіальної реформи або за умови встановлення рівновеликих територіальних виборчих округів із обмеженою кількістю депутатських мандатів, що будуть розподілені в межах цього округу.

Поряд з цим законопроект № 4285-5, яким запропоновано зовсім нову систему виборів, також містив і негативні положення. Адже, не зважаючи на цікавість і теоретичні переваги цієї пропозиції, практична реалізація такого підходу до виборів народних депутатів України вбачається досить примарною, оскільки система «уповноважених представників» є складною, заплутаною і не прозорою.

Таким чином, підтримку для подальшого опрацювання здобув законопроект № 4285-4 як найпростіший з точки зору практичної реалізації. До другого читання підготовку цього проекту здійснювала Тимчасова спеціальна комісія Верховної Ради України по опрацюванню проектів законів України про внесення змін до Конституції України. До другого читання проект не змінився за суттю, проте виборчий бар'єр було знижено до трьох відсотків голосів виборців. Загалом положення проекту якісно відрізнялись від чинного на той час Закону<sup>70</sup>, детальніше регламентували процедуру виборів, містили декілька позитивних новацій, зокрема, встановлювали якісно новий механізм функціонування виборчого фонду партії (блоку партій). Відповідно до цього механізму, створюється один накопичувальний рахунок, на який надходять кошти до фонду, а використання коштів можливе через мережу поточних рахунків (по одному рахунку на одну територіальну дільницю). На поточні рахунки виборчого фонду кошти можуть надходити виключно з накопичувального рахунку партії. В принципі, така система сприяє більшій прозорості використання виборчих коштів та пришвидшує операції з коштами фонду.

Таким чином, у березні 2004 року нарешті на законодавчому рівні було реалізовано ідею пропорційної виборчої системи в Україні. В цілому цей крок, якому передували тривалі об-

---

<sup>70</sup> Закон України «Про вибори народних депутатів України» від 18 жовтня 2001 року № 2766-III.

говорення, дискусії, політичні протистояння, є виваженим та обґрунтованим. Крім того, можна говорити, що запровадження пропорційної системи виборів дозволить підвищити якість функціонування політичних партій в Україні та сприятиме зростанню політичної культури громадян. Також слід сподіватись, що нова система виборів дозволить забезпечити реальне представництво інтересів громадян у єдиному законодавчому органі України, на відміну від парламентських виборів 2002 року, коли партія, що отримала найбільший вотум суспільної довіри під час виборів, опинилася в меншості у парламенті.

Поряд з новим законом про вибори народних депутатів України у 2004 році було ухвалено **Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів»**<sup>71</sup>. Історія цього Закону почалась з внесення на розгляд парламенту двох альтернативних законопроектів<sup>72</sup>. Необхідність прийняття нового закону про місцеві вибори мотивувалась потребою у вдосконаленні процедури проведення виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, створенні умов для забезпечення демократичності та прозорості місцевих виборів. За своєю суттю проекти кардинально відрізнялись — законопроектом № 2211 передбачалось обрання депутатів міських, районних у містах, районних та обласних рад за пропорційною системою, право висувати кандидатів у депутати надавалось відповідним осередкам політичних партій (виборчих блоків політичних партій) у багатомандатному окрузі, межі якого відповідають межах відповідної територіальної громади або адміністративно-територіальної одиниці чи району в місті. Водночас обрання депутатів сільської та селищної рад пропонувалось проводити за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах, на які поділяється територія відповідно села чи кількох сіл, жителі яких добровільно об'єдналися у сільську громаду або селища. При

<sup>71</sup> Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 6 квітня 2004 року № 1667-IV.

<sup>72</sup> Проект закону про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів від 3 березня 2004 року № 2211, внесений народними депутатами України Морозом О.О., Вінським Й.В., Мельничуком М.В.; Проект закону про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів від 15 вересня 2003 року № 2211-1, внесений Кабінетом Міністрів України.

цьому передбачалось висування кандидатів у депутати до цих рад як осередками політичних партій, виборчих блоків політичних партій, так і шляхом самовисування.

Законопроектом № 2211-1 передбачалось збереження мажоритарної системи виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів. Право висувати кандидатів у депутати надавалось громадянам, які досягли 18 років, як шляхом самовисування, так і через політичні партії (блоки партій), громадські організації, що зареєстровані відповідно до законодавства.

Варто звернути увагу на положення, що містилось в обох законопроектах, — серед підстав для скасування реєстрації кандидата у депутати або на посаду голови, було визначено: встановлення у судовому порядку факту підкупу виборців кандидатом або за його дорученням — іншими особами; використання кандидатом для проведення передвиборної агітації підлеглих йому осіб, службовий транспорт, зв'язок, устаткування, приміщення, інші об'єкти та ресурси за місцем роботи; встановлення у судовому порядку, що кандидат, крім коштів свого виборчого фонду, використовував при фінансуванні передвиборної агітації інші кошти; якщо витрати кандидата є більшими від установленної проектом граничної суми витрат виборчого фонду. На нашу думку, це є свідченням того, що законодавець стурбований фальсифікаціями під час виборчого процесу, намагається їх мінімізувати. Проте є й інша сторона медалі — в сучасних умовах закріплення такої норми може призвести до здійснення тиску на кандидатів з метою недопущення вільних виборів. У контексті вирішення проблеми можливих зловживань з боку кандидата найбільш доречно, на наш погляд, закріпити положення, за яким виборчі комісії мають інформувати виборців (зокрема й через засоби масової інформації) про такі порушення законодавства. Цей варіант і вирішить проблему (виборці зможуть зробити належні висновки самі), і позбавить владу можливості політичного тиску на окремих кандидатів.

У висновку до законопроекту, підготовленому Центром політико-правових реформ, зазначалось, що законопроекти є відмінними лише в частині визначення системи виборів. Положення, що стосуються порядку висування кандидатів (в тому числі реєстрація, скасування реєстрації), формування виборчих комісій, проведення голосування, регламентація порядку агітації та

фінансування виборів — дуже схожі в обох проектах, подекуди навіть тотожні. Це є цілком логічним наслідком аналізу практики проведення виборів в Україні та використання цього досвіду для вдосконалення виборчого законодавства. До того ж, більшість процедурних положень організації виборчого процесу вже реалізовано в новому законі «Про вибори народних депутатів України».

На думку Центру політико-правових реформ, ухвалення нового виборчого закону сприятиме належному забезпеченню конституційних прав громадян вільно обирати і бути обраними до органів місцевого самоврядування через удосконалення процедури проведення виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів. Втім, сучасний стан розвитку політичних партій в Україні свідчить, що найбільш доречно до виборів в обласні, районні, міські, міст Києва та Севастополя ради застосовувати систему пропорційних виборів, а щодо сільських, селищних, районних у містах рад — мажоритарну систему з багатомандатними округами.

На пленарне засідання для голосування у першому читанні було винесено лише один законопроект — № 2211, як такий, що більше відповідає сучасним тенденціям розвитку виборчого права в Україні. Насправді, ухвалення закону з пропорційною системою місцевих виборів було однією з умов підтримки конституційної реформи опозиційними силами.

Також, звертаємо увагу на те, що відповідний Закон було ухвалено Верховною Радою України та підписано Президентом України з нормою, що дає можливість широко трактувати перелік підстав для скасування реєстрації кандидата у депутати або на посаду голови. Таким чином, ця неконструктивна ідея зараз є нормою чинного Закону, що, на нашу думку, створить чимало проблем при проведенні наступних виборів депутатів місцевого рівня.

Вважаємо за доцільне наголосити на складності практичної реалізації ідеї пропорційних виборів на місцевому рівні, оскільки партійна та політична культура в Україні все ще перебуває на етапі становлення. Тому в малих містах кількість фактичних членів політичних партій є, як правило, меншою від кількості мандатів депутатів відповідної місцевої ради. Крім того, організація проведення виборів, виборча кампанія за умови одночас-

ного проведення виборів всіх рівнів значно ускладнить діяльність місцевих осередків партій.

Якщо на загальнонаціональному рівні запровадження пропорційної системи виборів до парламенту можна оцінити позитивно, то створення аналогічних умов до виборів депутатів місцевих рад, на наш погляд, є передчасним та необґрунтованим. З часом Україна буде готова до такої організації формування органів місцевої влади, проте на сьогоднішній день це занадто радикальний крок.

Окрему увагу в контексті оновлення виборчого законодавства слід приділити **Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про вибори Президента України»<sup>73</sup>**. На перше читання у Верховній Раді України було винесено два законопроекти<sup>74</sup>. Необхідність ухвалення нового закону зумовлювалась метою оновлення виборчого законодавства, якісного урегулювання правових відносин, що виникають і реалізуються у зв'язку з проведенням виборів Президента України. Проте не можна назвати нормальною ситуацію, коли новий виборчий закон, що встановлює нові вимоги та новий порядок ведення виборчого процесу, ухвалюється безпосередньо в рік проведення цих виборів.

Щодо змісту законодавчих ініціатив, то вони мали декілька ключових відмінностей, зокрема, за проектом № 2047 право висувати кандидатів на пост Президента України надавалось тільки політичним партіям (блокам партій), а проект № 2047-1, на відміну, передбачав висування кандидатів на пост Президента України як партіями, так і зборами виборців — в тому числі самовисуванням на цих зборах.

Водночас законопроекти мали багато спільного, оскільки обидва чіткіше визначали процедурну частину виборчого закону, пов'язану з підготовкою, проведенням голосування, підрахунком голосів та встановленням результатів виборів тощо. Обидва проекти зменшували, у порівнянні з попереднім Законом<sup>75</sup>,

<sup>73</sup> Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про вибори Президента України» від 18 березня 2004 року № 1630-IV.

<sup>74</sup> Проект закону про вибори Президента України від 8 вересня 2003 року № 2047, внесений народними депутатами України Ключковським Ю.Б., Катеринчуком М.Д., Проект закону про вибори Президента України від 25 лютого 2004 року № 2047-1, внесений народним депутатом України Рудьковським М.М.

<sup>75</sup> Закон України «Про вибори Президента України» від 5 березня 1999 року № 474-XIV.

тривалість виборчої кампанії до 130 днів, зменшували кількість необхідних для реєстрації кандидата на пост Президента України підписів громадян до 500 тисяч.

Крім того, проект № 2047 встановлював, що виборчі дільниці утворюються з кількістю виборців від двадцяти до двох тисяч осіб, а проект 2047-1 встановлював межі від двадцяти до трьох тисяч осіб. На нашу думку, зменшення кількості виборців при формуванні виборчих дільниць є недоречним, оскільки призвело б до створення більшої кількості виборчих дільниць, а отже, зумовило б додаткові витрати з Державного бюджету України, необхідність залучення більшої кількості людей для обслуговування виборчого процесу тощо. Також проектом № 2047-1 передбачалось, що призначення членів територіальної та дільничої комісії здійснюється за поданням довірених осіб кандидатів. Водночас проектом № 2047 територіальні виборчі комісії призначаються за поданням партій (блоків), а дільничні за поданням довіреної особи кандидата. На нашу думку, якіснішим є порядок, передбачений в проекті 2047, оскільки він сприяє збереженню ключової ролі партії, що висунула кандидата, у виборчому процесі.

Крім того, законопроектом № 2047-1 пропонувався якісно новий механізм функціонування виборчого фонду кандидата за аналогією з новим Законом «Про вибори народних депутатів України», коли створюється один накопичувальний та декілька витратних рахунки. Поряд з цим обидва законопроекти передбачали, що невикористані кошти з фонду кандидата перераховуються на рахунок партії, що висунула кандидата. Тут варто зробити застереження, що доцільнішим був порядок, передбачений попереднім Законом<sup>76</sup>, за яким невикористані кошти безумовно перераховувались до Державного бюджету України. Адже, по-перше — це сприятиме відшкодуванню витрат на виборчий процес, здійснених з Державного бюджету України; по-друге — добровільні внески надаються кандидату для участі у виборах, і політична партія не має морального права на використання цих коштів у своїх цілях. Доречно також звернути увагу на норму проекту № 2047-1, за якою до фонду кандидатів не можуть робити благодійні внески юридичні особи, більше 50%

---

<sup>76</sup> Закон України «Про вибори Президента України» від 5 березня 1999 року № 474-XIV.

корпоративних прав яких належить іноземцям, особам без громадянства або іноземним юридичним особам. На нашу думку ця новела є корисною, бо сприяє якіснішому формуванню виборчого фонду кандидата та зменшує вплив іноземного капіталу на виборчий процес в Україні.

В цілому запропоновані законопроекти були значно кращими у порівнянні з чинним на час їх розгляду Законом<sup>77</sup>. Законопроекти містили чітко визначені процедурні моменти організації виборчого процесу, враховували ряд пропозицій, спрямованих на ліквідацію недоліків попереднього Закону. За результатами обговорення, якіснішим з юридичної та політичної точок зору парламентом було визнано законопроект № 2047, хоч і він не був позбавлений низки технічних недоліків, які потребували виправлення.

Прикметно, що жоден з цих проектів не проходив всю процедуру голосування у трьох читаннях, що передбачається Регламентом Верховної Ради України. Народні депутати вирішили йти іншим шляхом — на розгляд парламенту було винесено доопрацьований законопроект № 2047-д<sup>78</sup>, підготовку якого здійснювала Тимчасова спеціальна комісія Верховної Ради України по опрацюванню проектів законів України про внесення змін до Конституції України.

Доопрацьованим законопроектом передбачалась можливість висування кандидатів на посаду Президента України як партіям, так і шляхом самовисування, водночас ліквідовувався інститут зборів виборців, передбачений попереднім Законом. Реалізація права на самовисування була значно полегшена — особа, що бажає балотуватись на посаду Президента України, може самостійно подати заяву до Центральної виборчої комісії.

Також доопрацьований законопроект зберіг позитивні новели, запропоновані законопроектами № № 2047 та 2047-1, зокрема щодо окремого порядку оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єктів виборчого процесу. Крім того, законопроектом № 2047-д передбачалось встановлення грошової застави

---

<sup>77</sup> Закон України «Про вибори Президента України» від 5 березня 1999 року № 474-XIV.

<sup>78</sup> Проект закону про внесення змін до Закону України «Про вибори Президента України» від 16 березня 2004 року № 2047-д, внесений народними депутатами України Ключковським Ю.Б., Рудьковським М.М., Гавришем С.Б., Задорожним О.В., Катеринчуком М.Д., Морозом О.О., Пономаренком Г.Г.

у розмірі 500 тисяч гривень, що повертатиметься кандидатам у Президенти України, які наберуть більше 7% голосів виборців за результатами голосування. Також законопроектом було збережено новий механізм функціонування виборчого фонду кандидата, але в той же час збереглась норма, за якою невикористані кошти з фонду кандидата перераховуються на рахунок партії, що висунула кандидата. На жаль, незрозуміло в цьому контексті, куди будуть перенаправлятися невикористані кошти з виборчого фонду кандидата-самовисуванця.

Суспільно-політична ситуація, в якій ухвалювався цей закон, призвела до наявності багатьох неточностей та помилок, що було закономірним наслідком прискорення процесу його ухвалення без достатньо якісного опрацювання окремих деталей законодавчих положень. Ці проблеми намагались розв'язати за допомогою численних конференцій, круглих столів та семінарів, що проводились як державними органами, так і громадськими організаціями. Крім того, було здійснено чимало видань різних посібників для виборців, членів комісій щодо правильного застосування законодавства про вибори Президента України.

Практичні проблеми, що піднімалися на цих конференціях, для свого розв'язання потребували негайного внесення змін і доповнень до Закону України «Про вибори Президента України». Зокрема, йшлося про унеможливлення голосування декілька разів однією особою за відкріпними посвідченнями, про проблему оскарження результатів виборів на закордонних виборчих дільницях, проблему якісного формування територіальних та дільничних виборчих комісій тощо. На жаль, до дня голосування необхідних змін до Закону внесено не було. Як наслідок, виявлені проблеми відобразились у зловживаннях та фальсифікаціях під час проведення першого та другого турів голосування на виборах Президента України.

Оскільки фальшування результатів виборів відбулось у масштабах, що суттєво спотворило справжнє волевиявлення громадян, невдоволення останніх вилилося наприкінці 2004 року у значну суспільно-політичну кризу. В результаті тривалих акцій громадянської непокори було заблоковано роботу основних органів державної влади, було ускладнено роботу банківської системи країни, багатьма підприємствами, вищими навчальними за-

кладами, громадськими організаціями було оголошено політичний страйк.

З метою виходу з кризи, що склалась, Верховна Рада України була змушена ухвалювати невідкладні політичні рішення. Зокрема, **Постановою Верховної Ради України**<sup>79</sup> було визнано недійсними результати виборів Президента України, висловлено недовіру Центральній виборчій комісії. Конституційність таких рішень викликає небезпідставні сумніви, проте реальна суспільно-політична ситуація, що склалась на час їх ухвалення, просто вимагала прийняття таких політичних рішень з метою збереження територіальної цілісності України та недопущення збройного вирішення конфлікту. У цьому контексті варто звернути увагу на **Постанову Верховної Ради України**<sup>80</sup>, якою було засуджено прояви сепаратистських тенденцій в окремих регіонах України та зобов'язано правоохоронні органи України вжити необхідних заходів реагування.

Через деякий час Верховна Рада України продовжила виконувати місію з розв'язання політичного конфлікту. Народними депутатами України було ухвалено **Закон України «Про особливості застосування Закону України «Про вибори Президента України» при повторному голосуванні 26 грудня 2004 року»**<sup>81</sup> та **Закон України «Про внесення зміни до Закону України «Про особливості застосування Закону України «Про вибори Президента України» при повторному голосуванні 26 грудня 2004 року»**<sup>82</sup>.

Закон України «Про особливості застосування Закону України «Про вибори Президента України» при повторному голосуванні 26 грудня 2004 року» ухвалювався з метою забезпечення реалізації громадянами України їх конституційних виборчих

---

<sup>79</sup> Постанова Верховної Ради України «Про політичну кризу у державі, що виникла у зв'язку з виборами Президента України» від 27 листопада 2004 року № 2214-IV.

<sup>80</sup> Постанова Верховної Ради України «Про стабілізацію політичної та соціально-економічної ситуації в Україні та запобігання антиконституційним діям і сепаратистським проявам, що загрожують суверенітету і територіальній цілісності України» від 1 грудня 2004 року № 2215-IV.

<sup>81</sup> Закон України «Про особливості застосування Закону України «Про вибори Президента України» при повторному голосуванні 26 грудня 2004 року» від 8 грудня 2004 року № 2221-IV.

<sup>82</sup> Закон України «Про внесення зміни до Закону України «Про особливості застосування Закону України «Про вибори Президента України» при повторному голосуванні 26 грудня 2004 року» від 14 грудня 2004 року № 2228-IV.

прав, дотримання засад загальних, рівних, вільних і справедливих виборів, законності, прозорості та відкритості виборчого процесу як основних принципів виборчого права, встановлених Конституцією України.

Цим Законом було встановлено, що Закон України «Про вибори Президента України» при підготовці, проведенні повторного голосування 26 грудня 2004 року та встановленні його результатів застосовується з такими особливостями.

Президент України вносить до Верховної Ради України подання про дострокове припинення повноважень членів Центральної виборчої комісії, а також одночасно вносить подання про призначення на посади членів Центральної виборчої комісії<sup>83</sup>. Верховна Рада України розглядає та приймає рішення за поданнями Президента України невідкладно після їх внесення<sup>84</sup>. Унікальність Закону вже в тому, що Президента України зобов'язали внести зазначені подання рішенням парламенту. Таким чином, вже новий склад Центральної виборчої комісії готував повторне голосування 26 грудня 2004 року.

Крім того, аналізованим Законом було скорегована система та порядок призначення членів територіальних та дільничних виборчих комісії, що мало забезпечити рівність кандидатів у виборчому процесі. Також було зменшено кількість відкріпних посвідчень до 0,5% від кількості внесених до списків виборців, значно посилено контроль за порядком їх видачі та використання. Таким чином мінімізувались можливості для фальсифікацій результатів виборів у спосіб кількаразового голосування з використанням відкріпних посвідчень однією і тією ж особою. Імперативною нормою Закону було встановлено, що виборча комісія при проведенні повторного голосування, під час підрахунку голосів, встановлення результатів голосування на виборчих дільницях та підсумків голосування в межах територіального виборчого округу не може прийняти рішення про недопущення до участі у засіданні комісії офіційних спостерігачів від кандида-

---

<sup>83</sup> Частина 2 статті 1 Закону України «Про особливості застосування Закону України «Про вибори Президента України» при повторному голосуванні 26 грудня 2004 року» від 8 грудня 2004 року № 2221-IV.

<sup>84</sup> Постанова Верховної Ради України «Про дострокове припинення повноважень членів Центральної виборчої комісії» від 8 грудня 2004 року № 2224-IV; Постанова Верховної Ради України «Про призначення на посади членів Центральної виборчої комісії» від 8 грудня 2004 року № 2225-IV.

тів, іноземних держав та міжнародних організацій, але виборча комісія може прийняти мотивоване рішення про позбавлення права присутності на засіданні офіційних спостерігачів від кандидатів, іноземних держав та міжнародних організацій тільки у разі їх фізичного перешкоджання діяльності комісії. Також було встановлено жорсткий порядок звітування комісій перед комісіями вищого рівня про хід голосування, зокрема, перед початком голосування, відразу після його завершення, а потім — про результати підрахунку голосів.

Поряд з цим Закон встановлював, що голосування за межами приміщення для голосування може здійснюватися лише виборцями, які є інвалідами першої групи і не здатні пересуватися самостійно. Тим самим було значно обмежено коло осіб, що мали можливість голосувати вдома. З цього приводу напередодні голосування було проголошено **Рішення Конституційного Суду України**<sup>85</sup>, в резолютивній частині якого було встановлено, що положення Закону, що унеможливує голосування за межами приміщення для голосування всіх інших, крім інвалідів першої групи, виборців, які не здатні пересуватися самостійно, втрачає чинність, як таке, що суперечить Конституції України. Центральна виборча комісія змогла оперативним чином відреагувати на чергову зміну норм Закону та провести вибори з дотриманням Рішення Конституційного Суду України.

Варто також звернути увагу на зміст перехідних положень аналізованого Закону, вони є досить унікальні для публічного права України. Ними було визначено: *«Закон набирає чинності з дня його опублікування у газеті «Голос України», яке відбувається не раніше дня офіційного оприлюднення Закону України «Про внесення змін до Конституції України», і втрачає чинність в день, наступний за днем вступу на пост новообраного Президента України»*. Досить оригінальні умови чинності Закону, на нашу думку, стануть цікавим прецедентом в історії української законотворчості, особливо умова втрати чинності закону. Крім того, прикметно, що цей Закон Президент України підписав в стінах

---

<sup>85</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про особливості застосування Закону України «Про вибори Президента України» при повторному голосуванні 26 грудня 2004 року» (справа про особливості застосування Закону України «Про вибори Президента України») від 24 грудня 2004 року № 22-рп/2004.

парламенту відразу після його ухвалення народними депутатами України.

Щодо внесених до аналізованого Закону змін<sup>86</sup>, то вони були зумовлені необхідністю оперативної підготовки до повторного голосування, зокрема, вчасного друку бюлетенів для повторного голосування. Тривалий час Президент України безпідставно відмовлявся підписати цей Закон, але все ж погодився дозволити друк виборчих бюлетенів на двох поліграфічних підприємствах (Банкотно-монетному дворі Національного банку України та поліграфічному комбінаті «Україна»). Таким чином було створено умови для вчасного та належного забезпечення проведення повторного голосування на виборах Президента України.

Також у 2004 році ухвалено новий **Закон України «Про Центральну виборчу комісію»**<sup>87</sup>. На розгляд Верховної Ради України було внесено законопроект № 5235<sup>88</sup>, підготовлений з метою оновлення положень Закону про Центральну виборчу комісію, удосконалення правового статусу Центральної виборчої комісії та її членів, розширення обсягу повноважень Голови Комісії тощо.

Законопроектом пропонувалось викласти Закон України «Про Центральну виборчу комісію» в новій редакції. Багато в чому проект дублював положення попереднього Закону<sup>89</sup>, проте було запропоновано і ряд новацій, зокрема, запровадження нового порядку призначення та звільнення з посад членів Центрвиборчкому тощо.

Законопроект в цілому мав досить цілісний і професійний вигляд. Єдине питання, яке вимагало принципової уваги — це занадто велика роль Голови Центральної виборчої комісії у вирішенні будь-яких питань, які стосуються діяльності Комісії (в тому числі вирішення дрібних адміністративних питань, як-то

<sup>86</sup> Закон України «Про внесення зміни до Закону України «Про особливості застосування Закону України «Про вибори Президента України» при повторному голосуванні 26 грудня 2004 року» від 14 грудня 2004 року № 2228-IV.

<sup>87</sup> Закон України «Про Центральну виборчу комісію» від 30 червня 2004 року № 1932-IV.

<sup>88</sup> Проект закону про внесення змін та доповнень до Закону України «Про Центральну виборчу комісію» від 9 березня 2004 року № 5235, внесений народними депутатами України Задорожним О.В., Ключковським Ю.Б., Оніщуком М.В.

<sup>89</sup> Закон України «Про Центральну виборчу комісію» від 17 грудня 1997 року № 733/97-ВР.

призначення працівників апарату тощо). На нашу думку, у такому органі як Центральна виборча комісія принцип колегіальності роботи має бути домінуючим, а розподіл повноважень між членами Центральної виборчої комісії має здійснюватися самою Комісією, а не її Головою.

До того ж статтею 29 передбачено, що «Голова Комісії, заступники Голови Комісії, секретар Комісії та члени Комісії мають право брати участь ... у засіданнях, що проводяться Кабінетом Міністрів України, ... стосовно розгляду питань щодо проведення виборів і референдумів». На нашу думку, навіть така підстава як «розгляд питань щодо проведення виборів і референдумів» не є достатньою підставою для надання права члену Центральної виборчої комісії брати участь у засіданні Кабінету Міністрів України. Будь-які особи можуть бути на засіданні Уряду лише на запрошення уряду. Зазначені недоліки законопроекту так і не було виправлено під час його розгляду в парламенті, зараз це положення чинного Закону України.

На підтвердження тези про *посилення статусу Голови Центральної виборчої комісії* можна відзначити наступне. Законопроект робить Голову Комісії практично непідконтрольним. Поперше, вже Законом встановлено, що строк повноважень Голови Комісії дорівнює строку перебування його на посаді члена Комісії. Ця новація видається досить недемократичною, адже у колегіальному органі було б логічно проводити ротацію керівництва (як, наприклад, в Конституційному Суді України тощо). Принаймні не варто так жорстко «цементувати» ієрархічне становище Голови порівняно з іншими членами Центральної виборчої комісії.

По суті, Закон не передбачає можливості дострокового припинення повноважень Голови, навіть у разі висловлення вотуму недовіри іншими членами Комісії. Єдиною «недобровільною» підставою припинення повноважень Голови є «припинення його повноважень як члена Комісії» на загальних підставах. Проте «захищеність» Голови Центральної виборчої комісії й у цьому випадку гарантується тим, що дострокове припинення повноважень Голови здійснюється лише за поданням його заступника.

Варто відзначити ще деякі *новації* Закону, які на нашу думку, заслуговують негативної оцінки, як-то збільшення кількос-

ті заступників Голови Центральної виборчої комісії; збільшення строку повноважень членів Центральної виборчої комісії з 6 до 7 років. Крім того, законопроектом передбачалась, проте під час голосування була вилучена норма, за якою працівники Секретаріату (!) Комісії за дорученням Голови (!!!) можуть проводити «перевірки діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, політичних партій, виборчих блоків політичних партій, місцевих організацій політичних партій, виборчих об'єднань місцевих організацій політичних партій — блоків, інших об'єднань громадян, підприємств, установ і організацій, посадових осіб, виборчих комісій, комісій з референдумів стосовно питань організації підготовки та проведення виборів і референдумів».

Варто зауважити, що реальної потреби в оновленні закону про Центральну виборчу комісію не було. Запропонований до розгляду проект, пізніше ухвалений як Закон, мав на меті посилити роль Голови Центральної виборчої комісії, зробити цю посаду надзвичайно впливовою та безконтрольною, що яскраво прослідковується на наведених прикладах.

В цілому позитивних новацій в новому Законі значно менше, ніж негативних. Реальна якість Закону проявилась під час організації та проведення виборів Президента України 2004 року першим складом Центральної виборчої комісії. Нагадаємо, що повноваження Центральної виборчої комісії були достроково припинені, оскільки зловживання своїми правами зі сторони окремих членів Центральної виборчої комісії, а особливо Голови Центральної виборчої комісії, були просто ганебними.

### ***Державне фінансування політичних партій***

Питання запровадження державного фінансування політичних партій тривалий час обговорювалось у колі політиків. У 2003 році, користуючись прецедентом всенародного обговорення конституційної реформи, декілька громадських організацій спільно з органами державної влади провели ряд заходів з метою виявлення шляхів фінансування політичних партій у сучасний період.

Так, у травні 2003 року Лабораторією законодавчих ініціатив спільно з Інститутом виборчого права було проведено круглий стіл, присвячений обговоренню можливих способів фінансуван-

ня діяльності політичних партій та виборчих процесів. Захід мав на меті проаналізувати види державного фінансування діяльності політичних партій в умовах несталої демократії, забезпечення належного контролю у цій сфері, правового регулювання та моніторингу фінансування виборчих кампаній. У червні 2003 року Центром Разумкова було проведено експертне опитування, яке вказало на нагальну потребу вирішення питання державного фінансування політичних партій. Зокрема, 35,3% експертів висловилися за державну підтримку партій, що набрали на виборах певний відсоток голосів, 18,6% погодились з цим на перспективу за умови покращення соціально-економічної ситуації; категорично не погодились з цією ідеєю 37,3% опитаних експертів. Всього було опитано 105 експертів з різних громадських організацій та державних інституцій.

У листопаді 2003 року **Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку із запровадженням державного фінансування політичних партій в Україні»**<sup>90</sup> було запроваджено державне фінансування політичних партій. Ухвалений Закон набрав чинності 1 січня 2005 року. Відповідно до Закону фінансове забезпечення статутної діяльності політичної партії та відшкодування витрат партії, пов'язаних з фінансуванням її передвиборної агітації під час виборів народних депутатів України має здійснюватись з Державного бюджету України<sup>91</sup>.

Державна підтримка політичних партій, представлених у парламенті, здійснюється двома шляхами: по-перше, через надання партіям безкоштовного ефірного часу на радіо та телебаченні під час виборчого процесу та фінансування друку програмних положень партій та їх оприлюднення тощо; по-друге, через фінансування діяльності депутатських фракцій і груп у парламенті та самих депутатів.

На думку авторів Закону, для забезпечення виконання партіями конституційно визначених функцій необхідно внести зміни до окремих законодавчих актів України, що гарантували б дер-

<sup>90</sup> Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку із запровадженням державного фінансування політичних партій в Україні» від 27 листопада 2003 року № 1349-IV.

<sup>91</sup> Пояснювальна записка до проекту закону «Про внесення змін та доповнень до деяких законодавчих актів України у зв'язку із запровадженням державного фінансування політичних партій»// Матеріали круглого столу «Фінансування політичної діяльності: проблеми законодавчого регулювання». Верховна Рада України, 20 травня 2003 року. Підготовлено Лабораторією законодавчих ініціатив. — С.15—18.

жавну підтримку здійснення партіями їхньої статутної діяльності через їх пряме загальне фінансування. Крім того, передбачалося компенсування партіям (виборчим блокам партій) коштів, витрачених на проведення виборчих кампаній. Кошти для такого фінансування було запропоновано отримувати безпосередньо з Державного бюджету України.

*Адміністрування процесу розподілу коштів.* Міністерство юстиції України є розпорядником бюджетних коштів, які виділяються для фінансування статутної діяльності політичних партій та здійснює адміністрування процесу розподілу коштів.

Така позиція авторів Закону виходила з того, що сьогодні Міністерство юстиції України здійснює реєстрацію політичних партій та контроль за їхньою діяльністю, а також має необхідні кадрові й організаційні можливості для належного виконання нових повноважень.

Процес розподілу коштів між партіями зводиться до суто технічної процедури, власне, розподілу та прийняття рішень про виділення коштів на основі даних Центральної виборчої комісії про результати виборів. Припинення фінансування політичних партій здійснюється на підставі рішення суду за заявою Головного контрольно-ревізійного управління України про порушення партією порядку використання бюджетних коштів, а також за рішенням Міністерства юстиції з підстав, передбачених Законом. Уповноваживши Міністерство юстиції розподіляти частину бюджетних коштів між політичними партіями, що мають право на державну підтримку, Закон запобігатиме створенню умов для можливого тиску виконавчої влади на партії.

*Умови отримання партіями державної підтримки.* Кошти, виділені державою на фінансування статутної діяльності політичних партій, розподілятимуться лише між тими з них, які досягли підтримки з боку громадян та подолали відсотковий бар'єр. Розмір коштів залежить від кількості голосів виборців, поданих за списки кандидатів у депутати від таких політичних партій та виборчих блоків політичних партій. Однією з цілей запропонованих змін до законодавства є сприяння формуванню стабільної та ефективної партійної системи, в рамках якої сформувались би кілька потужних та життєздатних партій, що функціонували б в умовах добросовісної конкуренції.

*Відсотковий бар'єр.* Як зазначалось, право на отримання державної фінансової підтримки політична партія набувала лише при набранні нею на останніх чергових виборах чітко встановленого відсотку голосів виборців.

У першій редакції законопроект містив положення, які встановлювали різні відсоткові бар'єри для політичних партій (3 %) та блоків політичних партій (4 %). При підготовці проекту до другого читання таку різницю було усунуто і встановлено єдину чотирьохвідсоткову межу.

*Особливості державної підтримки партій, що входили до виборчих блоків.* Законом встановлено особливий підхід щодо порядку розподілу коштів, виділених з Державного бюджету України на фінансування статутної діяльності політичних партій, які входять до складу виборчого блоку. Такий розподіл відбувається за рішенням з'їзду партій-учасників блоку. З'їзд збирається не пізніше семи днів з моменту офіційного оприлюднення результатів виборів. Про зазначене рішення з'їзду протягом трьох днів після його прийняття необхідно повідомити Міністерство юстиції України. Якщо з'їзд не проводився, Мін'юст самостійно приймає рішення про розподіл коштів, виходячи з пропорційної кількості народних депутатів України від кожної з політичних партій, що входила до складу блоку.

*Контроль за використанням коштів, звітність партій.* Державний контроль за використанням політичними партіями коштів, виділених з Державного бюджету України на фінансування їхньої статутної діяльності, здійснює Рахункова палата та Головне контрольно-ревізійне управління України.

Перевірка обсягу та напрямів використання політичними партіями коштів Головним контрольно-ревізійним управлінням України здійснюється в період з першого лютого по перше березня року, наступного за роком, в якому було виділено кошти на підтримку статутної діяльності політичної партії.

Закон закріплює норму, згідно з якою партія зобов'язана кожного року звітувати про використані кошти, виділені для здійснення ними своєї статутної діяльності. Для того, щоб партії мали змогу інвестувати отримані кошти у власний розвиток протягом звітного року та з метою полегшення звітності, пропонувалось надавати партіям кошти на початку кожного кварталу авансом.

Однією з умов, яка повинна виконуватись партією, має стати публікація звіту про використання наданих державою коштів за попередній рік в одному з офіційних загальнодержавних видань до 1 квітня року, наступного за тим, в якому з Державного бюджету України було виділено кошти на фінансування статутної діяльності політичної партії.

*Припинення державного фінансування статутної діяльності політичних партій.* Законом встановлено підстави для припинення фінансування статутної діяльності партій. Ними є:

- реорганізація (крім злиття і приєднання до інших політичних партій) або припинення діяльності політичної партії (ліквідація (саморозпуск) політичної партії, заборона діяльності політичної партії, анулювання реєстраційного свідоцтва політичної партії);
- нецільове використання коштів, що виділяються для здійснення статутної діяльності.

Рішення про припинення фінансування статутної діяльності політичної партії у першому випадку приймається Міністерством юстиції. Це рішення може бути оскаржене в суді.

У разі виявлення обставин, що зазначені в другому випадку, Головне контрольно-ревізійне управління України звертається до суду з заявою про припинення державного фінансування статутної діяльності політичної партії з одночасним повідомленням про це Міністерства юстиції України. Рішення суду про припинення фінансування статутної діяльності політичної партії може бути оскаржене в загальному порядку.

*Відшкодування витрат партій та блоків на виборчу кампанію.* Для врегулювання порядку відшкодування витрат політичних партій на виборчу кампанію до Закону України «Про вибори народних депутатів України» було внесено відповідні зміни.

Головним розпорядником коштів для здійснення такого відшкодування є Центральна виборча комісія. Право на відшкодування витрат мають партії (блоки), виборчі списки яких отримали чотири і більше відсотків голосів виборців, що взяли участь у голосуванні. Таке відшкодування здійснюється за рахунок видаткової частини Державного бюджету України. Розмір фактич-

но здійснених витрат не може виходити за межі виборчого фонду партії (блоку), які встановлюються Законом «Про вибори народних депутатів України».

Рішення про відшкодування витрат партії (блоку), пов'язаних з фінансуванням її передвиборної агітації, або про відмову в такому відшкодуванні приймає Центральна виборча комісія на підставі фінансового звіту про надходження та використання коштів виборчого фонду політичною партією. Таке рішення приймається не пізніше 10 днів з дня офіційного оприлюднення результатів виборів.

Підставою для прийняття Центральною виборчою комісією рішення про відмову у відшкодуванні витрат є порушення партією (блоком) вимог до порядку формування їх виборчого фонду або використання коштів з такого фонду на цілі, не пов'язані з передвиборною агітацією. Про рішення Центральної виборчої комісії щодо відшкодування або відмову в ньому політична партія (блок) повідомляється не пізніше як на п'ятий день після його прийняття. Рішення про відмову може бути оскаржене в суді.

Партіям, які входили до виборчого блоку, витрати на проведення виборчої кампанії відшкодовуються у розмірі їх прямого внеску до виборчого фонду блоку.

Прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з запровадженням державного фінансування політичних партій в Україні» вплинуло на формування різноманітних думок серед політиків та науковців. Зокрема, член фракції «Регіони України» С.А.Матвієнков висловив негативне ставлення до прийняття цього Закону, аргументуючи свою думку тим, що фінансування партій буде відбуватись «за рахунок пенсіонерів, за рахунок малозабезпечених, за рахунок всіх тих, хто сьогодні недоотримує кошти з бюджету...» Народний депутат стверджує, що «це як раз ті гроші, яких сьогодні не вистачає на фінансування певних рядків в бюджеті». Протилежну позицію відстоює голова Соціалістичної партії України О.О.Мороз. Він вважає, що «невелике фінансування з бюджету, яке практикується в цілому світі, передбачає умови, за яких не буде мільярдів «лівих» грошей, що витрачаються на виборчі кампанії та на фінансуван-

ня партій»<sup>92</sup>.

Центром політико-правових реформ з приводу запровадження державного фінансування політичних партій в Україні було підготовлено експертний висновок, де аналізувався міжнародний досвід фінансування політичних партій та законодавче регулювання цього питання в Україні.

**Висновок Центру політико-правових реформ  
на Закон України «Про внесення змін до деяких  
законодавчих актів України у зв'язку  
із запровадженням державного фінансування  
політичних партій в Україні»**

Центр політико-правових реформ (далі ЦППР) вважає, що механізм державного фінансування політичних партій необхідно впроваджувати, але Закон, яким вводяться положення про таке фінансування, є досить суперечливим. Безумовно, політичні партії є одним з найважливіших елементів політичної системи демократичного суспільства, але більшість з них, на жаль, в Україні, за своїм змістом, створюються і функціонують заради захисту інтересів окремих фінансових груп.

Якщо говорити про сьогоdnішній стан фінансування політичних партій, то основним його джерелом є приватні кошти окремих осіб. Зокрема, благодійні внески фізичних осіб, вони складають приблизно 13,5% загального обсягу, далі йдуть благодійні пожертви юридичних осіб (12,87%), потім — членські внески (12,17%), компенсації за місця в партійному списку (12,06%) та доходи від заснованих партією комерційних структур (11,97%). До числа джерел фінансування політичних партій спеціалісти включають також такий специфічний вид допомоги, як непряме фінансування виборчої кампанії зі сторони зацікавлених осіб.<sup>93</sup>

Тому, на думку ЦППР, запровадження системи державного фінансування політичних партій є необхідною передумовою

<sup>92</sup> «Деятельность политических партий будет финансироваться за счет налогоплательщиков?»// Факты.— № 7, 2003.— С.3.

<sup>93</sup> Див.: Фінансування українських політичних партій: залаштунковий погляд // Олександр Шумельда, Центр політичних досліджень (Львів) «Матеріали круглого столу «Реалії політичного фінансування в Україні», 12 лютого 2003 року.

подальшого розвитку українського суспільства. Такі положення законодавства сприятимуть формуванню в Україні ефективної партійної системи, зокрема, удосконаленню програм політичних партій, підвищенню якості їхньої роботи в парламенті, забезпечення прозорості партійних фінансів тощо.

Як зазначалось вище, відповідно до Закону України «Про вибори народних депутатів України» та «Про політичні партії в Україні» державне фінансування політичних партій здійснюється у формі створення певних умов для їх участі у виборах (безкоштовне надання ефірного часу, публікація передвиборних програм, опосередковано державне фінансування). Але недостатність такої державної підтримки може вплинути на залежність політичних партій (фінансова і політична) від ресурсів окремих осіб.

Державне фінансування політичних партій широко практикується у багатьох країнах світу, тому такий механізм не є новим. Так, державні дотації для політичних партій встановлено законодавством Болгарії, Естонії, Литви, Греції, Іспанії, Бельгії тощо, що визначається на рівні Конституції (Греція) або спеціальних законів про політичні партії та про вибори. В більшості країн державне фінансування встановлено для політичних партій, що подолали виборчий бар'єр.

Загалом, багаторічний досвід функціонування партій в різних країнах свідчить про недостатність приватних джерел фінансування для належного забезпечення потреб партії.<sup>94</sup> Особливо це є актуальним, коли йдеться про партії, які здобули місця в представницьких органах влади.

Деякі фахівці, посилаючись на дослідження, які були проведені в деяких країнах Європейського Союзу стверджують, що сьогодні повна свобода партій від державних фінансів не тільки неможлива, але і небажана.<sup>95</sup> Вважається, що за сучасних умов неможливо забезпечити потреби партії виключно за рахунок приватних джерел фінансування, а надання податкових пільг не вирішує проблеми належним чином. Загалом, за підрахунками фахівців, державне фінансування політичних партій на сьогоднішній день запроваджено більше ніж у 60 країнах світу.

<sup>94</sup> Walter O. Political Parties As Constitution Organs, <http://www.kenyaconstitution.org/docs/07d029.htm>.

<sup>95</sup> Див.: Йозеф Тезинг и Вильгельм Хофмайстер. Политические партии в условиях демократии. Роль и функции партий в политической системе Федеративной Республики Германия. — Германия. — С. 416.

Результатом вивчення цього питання низкою міжнародних організацій стала «Довідь з основ фінансування політичних партій»<sup>96</sup>, оприлюднена у березні 2001 року на 46 пленарному засіданні Венеціанської Комісії. Зазначена доповідь знайшла своє відображення й у Рекомендації «Про фінансування політичних партій»<sup>97</sup>, ухваленій Радою Європи.

Згідно позиції ЦППР, положення Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку із запровадженням державного фінансування політичних партій в Україні» носять дещо обмежувачий характер. Було б логічніше розширити перелік статей витрат державних коштів, що виділяються для фінансування політичних партій, а також визначити ті статті, які повинні фінансуватися політичними партіями самостійно. Зокрема, можна було закріпити такий перелік рядків державного фінансування, як на розвиток партійної інфраструктури, розвиток регіональних, місцевих відділів партії, провадження наукових досліджень в сфері економіки, права, інших суспільних наук, створення належного рівня законотворчої роботи, залучення фахівців, науково-дослідницьких установ до розробки законопроектів, надання експертних висновків, організації публічних обговорень державних рішень, випуск власних друкованих видань, підтримка партійних молодіжних організацій, дослідницьких установ тощо.

Як вже зазначалось, право на отримання державного фінансування Закон надає лише тим партіям (блокам), які отримали належний відсоток голосів виборців. Це є логічним і виправданим з точки зору ролі цих партій в політичному житті суспільства. Закріплення виборчого бар'єру на рівні 4% дозволить фінансувати лише життєздатні політичні партії та сприятиме створенню належного конкурентного середовища для партій.

Щодо загального обсягу державного фінансування, Законом встановлена межа на рівні 0,01% від розміру мінімальної заробітної плати (станом на 1 січня року, що передуює року виділення коштів), помноженого на загальну кількість громадян України, включених до списків виборців на остан-

<sup>96</sup> Guidelines for financing political parties, adopted by the European Commission for Democracy through Law (the Venice Commission) in March 2001.

<sup>97</sup> Recommendation 1516 (2001), Parliamentary Assembly Council of Europe.

ніх виборах народних депутатів України. Виходячи з кількості виборців в Україні, внесених до списків на виборчих дільницях під час виборів народних депутатів України в березні 2002 року (37 403 661 чоловік згідно з даними ЦВК)<sup>98</sup>, та встановленого на той час розміру мінімальної заробітної плати — 185 грн.<sup>99</sup>, розмір щорічного загального державного фінансування політичних партій становитиме близько 69 196 772 грн. Виходячи з суми видатків Державного бюджету України на 2003 рік, витрати на державне фінансування політичних партій складатимуть приблизно 0,13% видатків Державного бюджету України.

Для порівняння, у Російській Федерації Законом «Про політичні партії», встановлюється нижня межа обсягу державного фінансування, яка становить приблизно 245—250 тис. рос. рублів (приблизно 0,01% видатків федерального бюджету Російської Федерації). А розмір видатків на державне фінансування політичних партій затверджуються окремо на кожний рік відповідно до федерального бюджету. У Німеччині максимально можливий щорічний розмір державної підтримки політичних партій становить 117, 65 млн. євро (федеральний бюджет Німеччини на 2002 р. дорівнював 247,5 млрд. євро, тобто частка витрат на державне фінансування політичних партій складає приблизно 0,048%).

Отже, слід врахувати досвід зарубіжних країн і встановити не фіксований розмір державної допомоги, а краще верхню межу відповідного обсягу фінансування у відсотках до суми видатків щорічного державного бюджету. Як приклад, можливо врахувати досвід Литви, законодавством якої встановлено, що загальний обсяг державної допомоги політичним партіям не може перевищувати 0,1% державного бюджету.

Крім зазначеного, також недоцільним є встановлення щоквартального строку перерахування коштів на потреби політичних партій. Логічнішим є щорічне перерахування коштів, так як положення Закону, які встановлюють звітні періоди, переважно встановлюють річні строки (наприклад, кожна політична партія публікує щорічний звіт про обсяг та напрями використання коштів тощо). Така система щорічного перерахунку успішно використовується в Росії.

<sup>98</sup> <http://www.everyday.com.ua/infokiev/ukraine/elections.htm>

<sup>99</sup> Закон України «Про встановлення розміру мінімальної заробітної плати на 2003 рік» від 26 грудня 2002 року.

Що стосується питання державного фінансування блоків політичних партій, то воно є досить актуальним для України, особливо враховуючи тимчасовий характер виборчих блоків. На нашу думку, доцільно передбачити безпосередньо в Законі необхідність укладання угоди про розподіл державного фінансування між політичними партіями ще до проведення виборів. У разі, якщо такої угоди не було укладено, кошти мають розподілятися в рівних частках. Саме за таким принципом здійснюється поділ коштів між партіями, що входять до блоку в Польщі. Більше того, згідно із законодавством Польщі, такі партії не можуть змінити рішення про розподіл коштів після укладання угоди, в разі ж, якщо останньої не було укладено, кошти розподіляються пропорційно кількості отриманих мандатів.

Як свідчить світова практика, механізм державного фінансування політичних партій ефективно діє як в країнах із сталими демократичними традиціями, так і в країнах, де інститути демократизму лише розвиваються. Говорячи про позитивні наслідки запровадження державного фінансування політичних партій в Україні, слід наголосити на такому:

- державна підтримка дозволить уникнути ситуації, коли політична партія буде змушена самостійно шукати джерела фінансування. Такий пошук може призвести до виникнення залежності партії від джерел фінансування;
- запровадження державного фінансування збільшить роль інституту політичної відповідальності партій (блоків). Виборці, віддаючи перевагу тій чи іншій партії, тим самим висловлюватимуть підтримку відповідному політичному курсу, а не окремим особам;
- наявність достатніх джерел для забезпечення існування партії дозволить зосередити її увагу на реалізації своїх програмних положень, здійсненні наукових досліджень, створення належного рівня законотворчої роботи тощо, а також сприятиме розвитку партійної структури;
- державне фінансування політичних партій дозволить створити середовище добросовісної конкуренції, що буде стимулювати розвиток політичних партій.

Для нашої країни, як і для інших країн з новою демократією, питання запровадження державного фінансування політичних партій є досить актуальним. Разом з тим Закон, ухвалений Верховною Радою, містить ряд принципових недоліків, які мо-

жуть негативним чином відобразитись на практиці застосування цього нормативного акту. Відповідно до прикінцевих та перехідних положень Закону, він набуває чинності з 1 січня 2005 року. Тому цей час необхідно використати для внесення відповідних змін з метою удосконалення правових положень зазначеного Закону.

### **Статус народного депутата України**

Також 2004 року було ухвалено Закон України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законів та інших актів Верховної Ради України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про статус народного депутата України»<sup>100</sup>.

Прийняття цього Закону було викликано потребою узгодити положення деяких нормативно-правових актів із Законом України «Про статус народного депутата України» в редакції від 22 березня 2001 року. Відповідний законопроект було внесено до Верховної Ради України ще 2002 року, проте питання конституційної реформи тривалий час були пріоритетними на пленарних засіданнях Верховної Ради України.

Законом внесено зміни до низки нормативно-правових актів, в тому числі до Закону України «Про господарські товариства»<sup>101</sup>, Положення про посвідчення народного депутата України і нагрудний знак «Народний депутат України»<sup>102</sup>, Положення про порядок надання народним депутатам України службових жилих приміщень і користування ними<sup>103</sup>, Положення про консультанта депутатської групи (фракції) Верховної Ради України<sup>104</sup>, Положення про помічника-консуль-

<sup>100</sup> Закон України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законів та інших актів Верховної Ради України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про статус народного депутата України» від 19 лютого 2004 року № 1519-IV.

<sup>101</sup> Закон України «Про господарські товариства» від 19 вересня 1991 року № 1576-12.

<sup>102</sup> Затверджене Постановою Верховної Ради України від 3 березня 1993 року № 3038-12.

<sup>103</sup> Затверджене Постановою Верховної Ради України від 11 липня 1995 року № 286/95-ВР.

<sup>104</sup> Затверджене Постановою Верховної Ради України від 13 жовтня 1995 року № 378/95-ВР.

танта народного депутата України<sup>105</sup>. Варто підкреслити некоректність такої дії, адже закон та постанова це нормативні акти різної природи та юридичної сили. В даному випадку, внесення змін до Постанови Верховної Ради України законодавчим актом — це прояв правового нігілізму зі сторони народних депутатів України.

Законом встановлювалось, що народний депутат України, який є військовослужбовцем, на строк виконання депутатських повноважень прикомандирується до Верховної Ради України із залишенням на військовій службі на строк виконання депутатських повноважень, а після закінчення повноважень народного депутата України він направляється в установленому порядку в розпорядження відповідного військового формування для подальшого проходження служби на попередній або, за його згодою, на іншій, не нижчій, ніж попередня посаді. Крім того, військовослужбовці та атестовані працівники органів Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, органів і установ виконання покарань, інших правоохоронних органів, обрані народними депутатами України, при досягненні ними під час строку депутатських повноважень віку або вислуги років, встановлених вказаним Законом, мають право на пенсію, що обчислюється, виходячи із заробітку працюючого народного депутата України.

Описана норма мала цілком позитивну мету — забезпечення соціальних гарантій для військовослужбовців. Проте в поданому контексті вона має характеризуватись негативно. Адже йдеться не про посилення соціальних гарантій для військовослужбовців, а про фактичне надання чергового привілею народному депутату України. Якщо уважно проаналізувати цю норму, впливає, що депутат лишається військовослужбовцем будучи вивільненим від виконання військового обов'язку, при цьому його діяльність, як парламентаря, прирівнюється до перебування на військовій службі. Якщо йти за такою логікою, подібні норми має бути встановлено і для суддів, і для науковців тощо.

Також встановлено ряд пільг народним депутатам України, зокрема, право на безкоштовне паркування автомобілів на всій те-

---

<sup>105</sup> Затверджене Постановою Верховної Ради України від 13 жовтня 1995 року № 379/95-ВР.

риторії України, бронювання житлової площі на строк виконання депутатських повноважень, також народному депутату України надається службове жите приміщення, яке має бути розташоване поблизу адміністративних будинків Верховної Ради України і являти умебльовану квартиру з телефоном, відповідати встановленим санітарним і технічним вимогам та бути обладнаним побутовою технікою.

Законом (незважаючи на те, що це мало бути врегульовано постановою) детально регламентується статус та повноваження помічника-консультанта народного депутата України. Встановлено, що народний депутат може мати до тридцяти одного помічника-консультанта, також визначено права та обов'язки помічника-консультанта, умови оплати праці, соціальні гарантії тощо.

В цілому, ухвалення цього Закону сприяє приведенню положень інших нормативних актів, якими визначається статус народного депутата України та гарантії його діяльності у відповідність до Закону України «Про статус народного депутата України». Крім того, чітка регламентація статусу помічника-консультанта народного депутата України та консультанта депутатської фракції (групи) дозволяє якісно організувати роботу помічників з метою кращого забезпечення діяльності народного депутата України.

Водночас, низька правова культура нормопроектної діяльності народних депутатів створює все нові і нові колізії. Після ухвалення такого Закону — Положення про помічника-консультанта народного депутата України містить частину норм, затверджених постановою, а частину норм — Законом. Виникає логічне питання — яким актом можна тепер, у разі необхідності, скасувати таке положення?

### ***Адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу***

У 2004 році було ухвалено Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу»<sup>106</sup>. Питання адаптації законодавства

---

<sup>106</sup> Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18 березня 2004 року № 1629-IV.

України до законодавства Європейського Союзу регулюється низкою нормативно-правових актів<sup>107</sup>.

Безперечно, що гармонізація українського законодавства із законодавством Європейського Союзу є одним з пріоритетних напрямків у реалізації прагнення України вступити до Європейського Союзу. Тому існування Загальнодержавної програми адаптації законодавства є вкрай необхідним.

Програма визначає, що державна політика України щодо адаптації законодавства є складовою частиною правової реформи в Україні. Також нею встановлено правові передумови формування програми адаптації.

Ухвалений Закон встановлює механізм досягнення Україною необхідного рівня адекватності правової системи України праву Європейського Союзу. Першочерговою метою адаптації є забезпечення відповідності законодавства України зобов'язанням, що випливають з Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами, інших міжнародних договорів, що стосуються співробітництва України з Європейським Союзом. Програмою адаптації, що затверджена Законом, пропонується визначити основні засади загальнодержавного механізму адаптації — мету, завдання, етапи та пріоритети, фінансування цього процесу, кадрового, інформаційного та матеріально-технічного забезпечення виконання програми адаптації. Зокрема, Програма визначає пріоритетні сфери здійснення адаптації: митне право, законодавство про компанії, банківське право, бухгалтерський облік компаній, податки, включаючи непрямі, інтелектуальна власність, охорона праці, фінансові послуги, правила конкуренції, державні закупівлі тощо.

Відповідно до Закону має бути розроблено глосарій термінів права Європейського Союзу, вжито заходи щодо опрацювання та затвердження спільного з Європейським Союзом механізму підготовки планів-графіків адаптації та моніторингу їх виконан-

<sup>107</sup> Закон України «Про Концепцію загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 21 листопада 2002 року № 228-IV, Укази Президента України «Про забезпечення виконання Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами (Європейським Союзом) і вдосконалення механізму співробітництва з Європейськими Співтовариствами (Європейським Союзом)» від 24 лютого 1998 року № 148/98, «Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу» від 11 червня 1998 року № 615/98 тощо.

ня. Крім того, встановлено особливості розгляду законопроектів та проектів інших нормативно-правових актів, що належать за предметом правового регулювання до сфер, правовідносини в яких регулюються правом Європейського Союзу.

Варто зауважити, що Президентом України було застосовано право вето щодо цього Закону. Було висловлено ряд слушних зауважень, які стосувались суперечності окремих положень Закону Конституції України. Так, наприклад, Законом пропонувалось закріпити, що проекти законів, які розробляються в рамках адаптації законодавства, розглядаються Верховною Радою України як невідкладні. Але Конституція України встановлює виключне право Президента України визначати окремі законопроекти як невідкладні. Також, Законом Кабінет Міністрів України фактично зобов'язувався створити «урядовий орган державного управління», на який покладались функції проведення державної політики у сфері адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Власне, таке зобов'язання є прямим втручанням в оперативну діяльність Кабінету Міністрів України, що суперечить Конституції України.

Ці положення було вилучено при доопрацюванні Закону, проте залишилось інше — встановлення особливостей розгляду законопроектів, що стосуються адаптації законодавства. Але відповідно до Конституції України порядок роботи Верховної Ради України встановлюється виключно Конституцією та законом про регламент Верховної Ради України. Крім того, на думку деяких народних депутатів та незалежних експертів, передбачений Законом механізм експертизи законопроектів не відповідає засадам законодавчої процедури, визначеним Конституцією України, положенням Регламенту Верховної Ради України.

Незважаючи на це, можна стверджувати, що реалізація цього Закону сприятиме активізації процесу адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Проте запропонований варіант Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу не дає можливості повною мірою та на належному рівні досягнути кінцевої мети її укладення — гармонізації правових систем України та ЄС. Такій критичній оцінці сприяє низка факторів, а саме: декларативний характер переважної більшості положень програми; невідповідність Закону вимогам Концепції Загально-

державної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу<sup>108</sup>; відсутність чіткого механізму взаємодії різних органів влади в процесі розробки та реалізації заходів щодо належної імплементації програми. До того ж, у Законі фактично відсутні положення щодо моніторингу процесу виконання програми.

### **Ратифікація Угоди про формування Єдиного економічного простору**

Місяцем пізніше Верховною Радою України було ратифіковано<sup>109</sup> **Угоду про формування Єдиного економічного простору**, підписану 19 вересня 2003 року в Ялті.

Відповідно до цієї Угоди під Єдиним економічним простором розуміється економічний простір, що об'єднує митні території Республіки Білорусь, Республіки Казахстан, Російської Федерації та України, на якому функціонують механізми регулювання економік, які ґрунтуються на єдиних принципах, що забезпечують вільний рух товарів, послуг, капіталу і робочої сили, та здійснюється єдина зовнішньоторговельна та узгоджена, тією мірою і в тому обсязі, в яких це необхідно для забезпечення рівноправної конкуренції та підтримання макроекономічної стабільності, податкова, грошово-кредитна та валютно-фінансова політика.

У рамках дії Єдиного економічного простору передбачається поетапне вирішення завдань поглиблення інтеграції та фактичне виконання таких завдань як формування зони вільної торгівлі без вилучень та обмежень, яка передбачає незастосування у взаємній торгівлі антидемпінгових, компенсаційних та спеціальних захисних заходів на основі проведення єдиної політики у сфері тарифного та нетарифного регулювання, єдиних правил конкуренції, застосування субсидій та інших форм державної підтримки; уніфікація принципів розробки та застосування технічних регламентів і стандартів, санітарних та фітосанітарних норм; створення умов для вільного руху товарів, послуг, капіталу та робочої сили; гармонізація законодавств Сторін Уго-

---

<sup>108</sup> Концепція адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 16 серпня 1999 року № 1496.

<sup>109</sup> Закон України «Про ратифікацію Угоди про формування Єдиного економічного простору» від 20 квітня 2004 року № 1683-IV.

ди тією мірою, якою це необхідно для функціонування ЄЕП, включаючи торговельну та конкурентну політику; формування єдиних принципів регулювання діяльності природних монополій (у сфері залізничного транспорту, магістральних телекомунікацій, транспортування електроенергії, нафти, газу та інших сферах), єдиної конкурентної політики та забезпечення недискримінаційного доступу та однакового рівня тарифів на послуги суб'єктів природних монополій. Тобто, фактично створюється митний союз, що передбачає значну уніфікацію правил торгівлі, ринку, економічної політики.

Приєднання до подібних угод є надзвичайно важливим зовнішньополітичним кроком, що покладає на Україну значні зобов'язання. Але, на думку багатьох експертів, Угода про Єдиний економічний простір (ЄЕП) прямо суперечить євроатлантичним прагненням України.

Варто зауважити, що в день ратифікації Угоди про ЄЕП було прийнято Закон України «Про ратифікацію Договору між Україною та Російською Федерацією про співробітництво у використанні Азовського моря і Керченської протоки»<sup>110</sup>.

На думку експертів Центру політико-правових реформ, Угода про формування Єдиного економічного простору є кроком назад у розвитку української незалежності та значно зменшує можливості України вступити до євроатлантичних структур. Незважаючи на те, що Верховна Рада України ратифікувала зазначену Угоду із застереженням: «Україна братиме участь у формуванні та функціонуванні Єдиного економічного простору в межах, що відповідають Конституції України», — сам факт членства України в ЄЕП суттєво деформує європейський зовнішньополітичний вектор, що проголошувався з часу здобуття Україною незалежності.

### ***Порядок проведення урочистого засідання Верховної Ради України, присвяченого складенню присяги новообраним Президентом України***

У грудні 2004 року, наприкінці довгострокової президентської виборчої кампанії, Верховною Радою України ухвалено **Постанову, якою визначено порядок проведення урочистого засі-**

---

<sup>110</sup> Закон України «Про ратифікацію Договору між Україною та Російською Федерацією про співробітництво у використанні Азовського моря і Керченської протоки» від 20 квітня 2004 року № 1682-IV.

дання Верховної Ради України, присвяченого складенню присяги новообраним Президентом України<sup>111</sup>. Відповідно до цієї Постанови урочисте засідання Верховної Ради України, присвячене складенню присяги новообраним Президентом України, проводиться у сесійному залі Верховної Ради України на підставі офіційно оголошених Центральною виборчою комісією результатів виборів Президента України. День проведення урочистого засідання визначається рішенням Верховної Ради України за поданням Голови Верховної Ради України. При цьому час урочистого засідання, список запрошених на нього осіб та інші організаційні питання Голова Верховної Ради України узгоджує з новообраним Президентом України та Головою Конституційного Суду України.

Крім того, Постановою регламентується порядок та послідовність виступів відповідних осіб з оголошенням результатів виборів Президента України, приведення Президента України до присяги, передачі символів влади Президента України тощо.

Таким чином, нарешті було закріплено порядок інаугурації новообраного Президента України, що дозволить уникнути політичних спекуляцій на інаугураційній процедурі, як це відбувалось у 1999 році.

### ***Зміни до Регламенту Верховної Ради України***

Загалом протягом 2003–2004 років до Регламенту Верховної Ради України тричі було внесено зміни. Ці зміни вносились відповідними **постановами Верховної Ради України**<sup>112</sup>.

Так, зміна положень Регламенту, передбачена **Постановою № 1207-IV**, передбачає запровадження можливості участі «виконуючого обов'язки Генерального прокурора України» у роботі комітету, до компетенції якого належать питання депутатської етики, у разі розгляду питань про згоду на притягнення до

---

<sup>111</sup> Постанова Верховної Ради України «Про порядок проведення урочистого засідання Верховної Ради України, присвяченого складенню присяги новообраним Президентом України» від 14 грудня 2004 року № 2227-IV.

<sup>112</sup> Постанова Верховної Ради України «Про внесення зміни до статті 9.6.3 Регламенту Верховної Ради України» від 19 вересня 2003 року № 1207-IV; Постанова Верховної Ради України «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України» від 23 жовтня 2003 року № 1236-IV; Постанова Верховної Ради України «Про внесення змін до статті 3.2.1 Регламенту Верховної Ради України» від 09 грудня 2003 року № 1354-IV.

відповідальності народного депутата України. На думку Центру політико-правових реформ, ця норма частково зменшує гарантії депутатської недоторканості, адже логічно при розгляді питання такої суспільної ваги передбачати особисту участь саме Генерального прокурора України. Створення можливостей для участі виконуючого обов'язки Генерального прокурора України призведе до зменшення відповідальності учасників розгляду питання щодо притягнення до відповідальності народного депутата України.

**Постанова № 1236-IV**, ухвалена наприкінці жовтня, стосувалася запровадження двох днів голосування на пленарних засіданнях Верховної Ради України. Було встановлено, що голосування щодо законопроектів, проектів постанов, надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів України, розглянутих на пленарних засіданнях, відбувається двічі на тиждень щовівторка та щочетверга на засіданні Верховної Ради України, крім випадків, передбачених Регламентом Верховної Ради України. Нагадуємо, що з січня 2000 року до прийняття цієї Постанови голосування відбувалось тільки в четвер.

На початку грудня **Постановою № 1354-IV** пункт 3.2.1. Регламенту Верховної Ради України викладено в новій редакції. Кількість днів для голосування збільшено до трьох. Відтоді щосереди відбуваються голосування стосовно питань про надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсації міжнародних договорів України, а щовівторка та щочетверга — щодо проектів законів та постанов, розглянутих на пленарних засіданнях.

Зміни, внесені до Регламенту Верховної Ради України, можна розцінювати як конструктивні і такі, що сприяють налагодженню більш продуктивної роботи українського парламенту.

Варто зауважити, що Верховна Рада України досі керується Регламентом, затвердженим *постановою* парламенту, незважаючи на те, що Основним Законом України встановлено, що «порядок роботи Верховної Ради України встановлюється Конституцією України та *законом* про регламент Верховної Ради України». Протягом вже дев'яти років, що минули з часу ухвалення Конституції України, народні обранці так і не спромоглись роз-

глянути та ухвалити Закон України «Про Регламент Верховної Ради України».

Зараз є кілька проектів відповідного Закону, проте з часу їх внесення ще у 2002 році (див. Додаток № 4), їх рух так і не було активізовано. Поряд з цим, парламентом ухвалено деякі закони, які безпосередньо стосуються діяльності парламенту та здійснення парламентського контролю, зокрема, **Закони України «Про комітети Верховної Ради України»<sup>113</sup>, «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»<sup>114</sup>, «Про Рахункову палату»<sup>115</sup>.**

У цілому проекти Закону про Регламент Верховної Ради України розроблені із використанням чинного Регламенту Верховної Ради України. Відсутність руху проектів можна пояснити лише відсутністю належної уваги до цієї проблеми зі сторони народних депутатів України. З одного боку, для розробки якісного закону потрібна тривала та зосереджена праця, а український парламент останні два роки знаходився у вирі конституційної реформи. З іншого боку, спрацьовує суб'єктивний фактор — до Регламенту, що затверджено постановою, набагато легше внести зміни. Крім того, набагато легше знехтувати підзаконним нормативним актом, ніж Законом.

Варто зауважити, що відповідно до Закону про внесення змін до Конституції України № 2222 — нова редакція Конституції України не буде містити згадки про закон про регламент Верховної Ради України. Фактично, народні депутати вирішили, що легше просто прибрати собі зайвий клопіт. Немає конституційної вимоги, немає необхідності і ухвалювати закон. Але необхідність саме у законодавчому регулюванні роботи парламенту є, оскільки невваженість окремих процедур, відсутність чіткої регламентації порядку роботи Верховної Ради України має наслідком недостатню ефективність її діяльності. Очевидно, що правової регламентації вимагають питання порядку та процедури проведення засідань Верховної Ради України, порядку роботи народних депутатів, відповідальності за порушення цих правил.

<sup>113</sup> Закон України «Про комітети Верховної Ради України» від 04 квітня 1995 року № 116/95-ВР.

<sup>114</sup> Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23 грудня 1997 № 776/97-ВР.

<sup>115</sup> Закон України «Про Рахункову палату» від 11 липня 1996 року № 315/96-ВР.

### 1.3. ЗАКОНОДАВЧІ ІНІЦІАТИВИ

#### ***Зміни до Закону України «Про політичні партії в Україні»***

Протягом 2003—2004 років у парламенті розглядалось чимало важливих законопроектів, серед них і **проект про внесення змін і доповнень до Закону України «Про політичні партії в Україні»**<sup>116</sup>.

Законопроект передбачав заборону членства в політичних партіях для працівників Державної податкової адміністрації України. Також у проекті пропонувалось дозволити первинним осередкам партії, що не мають статусу юридичної особи, легалізуватися шляхом письмового повідомлення про своє утворення до місцевого управління юстиції у десятиденний строк з часу заснування.

В цілому цей проект оцінювався позитивно, в тому числі і в експертному висновку, підготовленому Центром політико-правових реформ. Але у висновку ЦППР наголошувалось також, що доцільно поширити заборону членства у політичних партіях на всіх працівників державної податкової служби в Україні, оскільки вживане у проекті словосполучення «працівники Державної податкової адміністрації України» може розумітися як таке, що стосується лише працівників центрального апарату податкової служби.

Законопроект у 2003 році було прийнято за основу, а у 2004 — ухвалено в цілому. Проте Президентом України було застосовано право вето щодо цього Закону та повернуто його до Верховної Ради України із пропозиціями<sup>117</sup>. Варто зауважити, що пропозиції Президента України були досить слушними та конструктивними, зокрема, було запропоновано поширити заборону членства в політичних партіях на всіх працівників органів державної податкової служби України, а не лише на працівників її центрального апарату. Також було наголошено на необхідності приведення термінології законопроекту у відповідність до термінології, вживаної у Законі України «Про політичні партії» тощо.

---

<sup>116</sup> Проект закону про внесення змін до Закону України «Про політичні партії в Україні» (щодо первинних партійних організацій) від 2 липня 2002 року № 1288, внесений народними депутатами України Вінським Й.В. Морозом О.О. Семенюк В.П.

<sup>117</sup> Пропозиції Президента до Закону «Про внесення змін до Закону України «Про політичні партії в Україні» (щодо первинних партійних організацій) від 10 березня 2004 року № 1288.

Підсумовуючи, можна зазначити, що прийняття такого Закону формально сприятиме обмеженню можливостей використання органів податкової служби України в інтересах окремих політичних партій. Крім того, доцільно зауважити, що є необхідність у поширенні принципу політичної нейтральності на всіх державних службовців України. У демократичних країнах, вимога політичної нейтральності є однією із засад функціонування державної служби. В Україні було б доцільно або розширити відповідні положення Закону «Про політичні партії» або внести відповідні зміни до Закону України «Про державну службу», де встановити принцип політичної нейтральності державних службовців та обмеження щодо участі державних службовців у політичних партіях.

### **Політична реклама**

Влітку 2003 року у Верховній Раді України розглядався **проект закону «Про політичну рекламу»**<sup>118</sup>. У результаті було прийнято постанову про направлення законопроекту на повторне перше читання. Ідея прийняття такого Закону не була підтримана ще у 2000 році, коли Верховна Рада розглядала **законопроект «Про політичну рекламу та політичну агітацію»**<sup>119</sup>, який був прийнятий в першому читанні, але відхилений у другому.

Зазначені законопроекти були досить недосконалими з огляду на вживання некоректної термінології. До того ж питання агітації частково врегульовано відповідними виборчими законами, зокрема, «Про вибори народних депутатів України», «Про вибори Президента України», а також Законами «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», «Про політичні партії в Україні».

Політична реклама поки що не виділяється як окремий елемент правового поля України. Не є одностайною думка про необхідність законодавчого регулювання відносин політичної реклами, адже ці питання можливо врегулювати і спеціальним виборчим законодавством та загальними законами, що регулюють обіг інформації та діяльність засобів масової інформації.

<sup>118</sup> Проект закону про політичну рекламу від 20 лютого 2003 року № 3143, внесений народним депутатом України Мішурою В.Д.

<sup>119</sup> Проект закону про політичну рекламу і політичну агітацію від 5 жовтня 2000 року № 6123, внесений народним депутатом України Мішурою В.Д.

Запропонованим до уваги народних депутатів проектом закону передбачалось введення низки нових дефініцій, а саме: політична реклама, контрреклама, антиреклама, прихована реклама, фальшива реклама тощо. Крім того, встановлювався особливий правовий режим розповсюдження інформації, яка відноситься до поняття «політичної реклами» в позапартійних засобах масової інформації. Також пропонувалось встановити дозвільний порядок для розповсюдження політичної реклами в засобах масової інформації, тобто реєстрація засобів масової інформації як розповсюджувачів політичної реклами, звітність керівників перед виборчими комісіями, право на спеціальні політико-рекламні випуски для засобів масової інформації тощо.

В цілому такі положення не відповідають статті 34 Конституції України, статті 10 Європейської конвенції з прав людини, іншим законам України, що гарантують вільний доступ до інформації, вільний обіг інформації тощо. До того ж, проектом було закладено норми, які суперечитимуть законодавству України про вибори, Законам «Про інформацію», «Про телебачення і радіомовлення», «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», «Про рекламу» тощо.

### ***Нормотворча діяльність***

У 2003 році продовжувалась робота над проектом Закону України «Про закони і законодавчу діяльність»<sup>120</sup>, який було внесено на розгляд до Верховної Ради України ще у 1997 році як альтернативний до законопроекту «Про нормативно-правові акти».

Перший варіант проекту Закону «Про нормативно-правові акти України», який було внесено ще в січні 1995 року, розробили відомі вчені-правознавці з Академії правових наук України та Національної юридичної академії України ім. Ярослава Мудрого. З того часу законопроект було суттєво доопрацьовано та виправлено низку його принципових недоліків. Активними учасниками процесу доопрацювання проекту Закону в парламенті були народні депутати України І.Б.Коліушко, В.І.Шишкін та О.В.Лавринович.

На думку Центру політико-правових реформ, одна з головних проблем цього проекту приховується в самих відносинах,

---

<sup>120</sup> Проект Закону України «Про закони та законодавчу діяльність» від 6 листопада 1997 року № 0894, внесений народним депутатом України Стретовичем В.М.

які пропонується врегулювати, оскільки об'єктивно неможливо виробити і встановити уніфіковані правила для абсолютно всіх нормативних актів. До того ж, багато питань нормотворення не вирішені навіть на науковому рівні.

Закон України «Про нормативно-правові акти»<sup>121</sup> було прийнято Верховною Радою 13 січня 2000 року і ветовано Президентом України 14 лютого 2000 року.

Закон України «Про закони і законодавчу діяльність» парламент вперше прийняв ще 14 вересня 2000 року. Він ветоувався Президентом України 4 (!) рази (12 жовтня і 28 грудня 2000 року, 15 серпня 2001 року, 10 квітня 2002 року), а 11 липня 2003 року парламенту остаточно не вдалось подолати вето Президента.

На думку експертів Центру політико-правових реформ, низка положень останнього варіанту Закону України «Про закони і законодавчу діяльність» потребували доопрацювання, і справедливо викликали значну кількість критичних зауважень, зокрема:

- запровадження класифікації законів України в статті 4 Закону. У Конституції України використовується лише один термін — «закон України». Виділення в Законі конституційних і звичайних законів України є сумнівним, на відміну, наприклад, від Франції, де такий поділ визначено на конституційному рівні. Схожою є позиція щодо положень Закону про «звід законів», «основи законодавства», «кодекси», їх ознаки, особливості та місце в системі права України;

- у статті 4 Закону здійснена спроба визначити предмет регулювання Конституції України. В цьому вбачається порушення принципу верховенства права (стаття 8 Конституції України), тому що окремий закон не може встановити обмеження в конституційному регулюванні. У такій редакції Закон опосередковано визнає, що окремий закон буде мати вищу юридичну силу від Конституції України;

- визнаючи Президента України лише суб'єктом законодавчої ініціативи (стаття 17), Закон не враховує положення Конституції України про те, що глава держави є суб'єктом законодавчого процесу і на стадії підписання прийнятого Верховною

---

<sup>121</sup> Проект закону про нормативно-правові акти від 11 листопада 1997 року № 0923, внесений народним депутатом України Стретовичем В.М.

Радою України закону, і на стадії офіційного оприлюднення підписаного закону;

• неможливо знайти чітку різницю між положеннями статті 42 Закону про роз'яснення законів Верховною Радою України та положеннями статті 150 Конституції України про офіційне тлумачення законів Конституційним Судом України. Закон надає такі повноваження Верховній Раді, які звели б нанівещь діяльність органу конституційної юрисдикції України. Надання цих повноважень парламенту суперечить принципу розподілу влади, що закладений в Конституції України.

Закон містив також інші суперечності з Конституцією України та внутрішні неузгодженості. Тому, рішення Президента України про накладення вето на Закон України «Про закони і законодавчу діяльність» слід визнати цілком обгрутованим, оскільки його дія в такій редакції не покращила б регулювання відповідних суспільних відносин, а тільки призвела б до неузгодженостей і труднощів у правозастосуванні.

Події в кінці 2003 року засвідчили, що неподолання Верховною Радою вето Президента України не стало закінченням процесу підготовки законодавчого акта в сфері нормотворчості, а лише закінченням певного етапу, за яким має слідувати наступний етап.

Міністерством юстиції України в жовтні 2003 року на розгляд уряду було подано **новий проект закону про нормативно-правові акти**<sup>122</sup>. Власне, зараз обов'язок опрацювання нового проекту закону покладено на Центр правової реформи і законопроектних робіт при Міністерстві юстиції України, із залученням представників органів державної влади, міжнародних неурядових організацій та науковців<sup>123</sup>.

Аналіз поданого на розгляд Кабінету Міністрів України проекту закону про нормативно-правові акти України свідчить, що він також залишає невирішеними проблеми, притаманні для попередніх проектів, що стало причиною їх несхвалення.

---

<sup>122</sup> Закон для законодателей // Юридическая практика. — 2003. — № 42 (304). — 21 октября.

<sup>123</sup> Інформація до проекту Закону України «Про нормативно-правові акти» // Джерело в Інтернет <http://www.legalreform.gov.ua/news.htm> — Станом на 1 червня 2005 року.

Однозначним є те, що новий проект потребує детального доопрацювання його термінології, структури, приведення у відповідність до Конституції України, врахування зарубіжного досвіду у цій сфері. Так, проект визнає суб'єктом нормотворення лише державний орган, не враховуючи можливість прийняття нормативно-правового акта органами місцевого самоврядування. Проект також розмежовує поняття законодавчого акта і закону; всупереч положенням Конституції України визнає кодекси України нормативно-правовими актами вищої юридичної сили, ніж закони.

Беззаперечно, закон, який би регламентував нормотворчий процес в Україні, є важливим елементом правової системи. Проблема законодавчої регламентації процесу нормотворчості є актуальною та потребує якнайшвидшого розв'язання. Це дозволить уникнути невизначеності при розгляді «політичних» законів в парламенті та систематизує законодавчий процес в цілому.

### **Оприлюднення нормативно-правових актів**

Потреба на законодавчому рівні регламентувати порядок офіційного оприлюднення та набрання чинності законами України та іншими нормативно-правовими актами викликана вимогою частини другої статті 57 Конституції України про те, що порядок доведення до відома населення законів та інших нормативно-правових актів визначається законом. Порядок оприлюднення нормативно-правових актів, що їх приймають Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, та набрання ними чинності регулюються статтями 57 і 94 Конституції України, а також Указом Президента України від 10 червня 1997 року № 503/97 «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності». Опублікування і введення в дію законів та інших актів Верховної Ради України визначається главою 6.10 Регламенту Верховної Ради України, Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 24 вересня 1958 року № 40-04 «Про порядок опублікування законів Української РСР, указів і постанов Президії Верховної Ради Української РСР і набрання ними чинності».

Неможливість ухвалення законів України «Про нормативно-правові акти» та «Про закони і законодавчу діяльність», які мали

врегулювати комплекс питань, зокрема й щодо оприлюднення законів, зумовила внесення окремого **проекту закону «Про порядок офіційного оприлюднення законів України, інших нормативно-правових актів Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України та набрання ними чинності»**<sup>124</sup>.

5 листопада 2004 року законопроект було схвалено у першому читанні. Експерти Центру політико-правових реформ у своєму висновку до проекту зазначали, що прийняття окремого закону з питань опублікування актів доцільне лише до моменту комплексного врегулювання законом про нормативно-правові акти питань чинності нормативних актів.

### ***Експертиза нормативно-правових актів***

З метою запобігання прийняття нормативних положень, які можуть сприяти вчиненню злочинів або збільшенню рівня злочинності, урядом було розроблено та подано на розгляд парламенту **проект закону про кримінологічну експертизу проектів нормативно-правових актів**<sup>125</sup>. Проектом визначаються права і обов'язки суб'єктів; організація підготовки, проведення та фінансування кримінологічної експертизи. Положеннями проекту встановлюється «монополія» Академії правових наук України на проведення експертиз, висновки яких є остаточними.

У проекті є й інші суттєві недоліки. Окрім кримінологічної експертизи проекти нормативно-правових актів також можуть проходити перевірку згідно з пріоритетними напрямками, що закріплені у Конституції України та міжнародних договорах, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; положеннями про недопущення звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод людини і громадянина при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних тощо. Тому виокремлення кримінологічного напрямку видається необґрунтованим стосовно інших не менш важливих видів експертизи нормативно-правових актів.

---

<sup>124</sup> Проект закону про порядок офіційного оприлюднення законів України, інших нормативно-правових актів Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України та набрання ними чинності від 2 квітня 2003 року № 3170, внесений народними депутатами України Жванією Д.В., Грачем Л.І.

<sup>125</sup> Проект закону про кримінологічну експертизу проектів нормативно-правових актів від 29 липня 2004 року № 6020, внесений Кабінетом Міністрів України.

Об'єктами кримінологічної експертизи, відповідно до проекту, не визнаються нормативно-правові акти Національного банку України. Але ці нормативні акти можуть мати значний вплив на криміногенну ситуацію у банківській сфері.

Також проектом не встановлено відповідальності експерта за неякісне виконання своїх обов'язків, пропозиції проекту не передбачають можливості здійснення незалежної громадської, наукової та іншої експертизи.

#### **1.4. ПОДІЇ (ОСНОВНІ ЗАХОДИ, ДИСКУСІЇ)**

Більшість публічних заходів у конституційно-правовій сфері протягом 2003—2004 років була присвячена двом важливим подіям — конституційній реформі та виборам Президента України. Так, протягом жовтня — грудня 2003 року було проведено низку громадських заходів, присвячених питанню виборчого процесу в Україні. Зокрема, піднімалось питання наступних виборів Президента України у 2004 році. Один з заходів проводився Комітетом виборців України, на виконання проекту «Вибори та політичні процеси». Також, активно долучились до проведення таких заходів Лабораторія законодавчих ініціатив, Центр Разумкова та інші. Цими ж організаціями було підготовлено аналітичні дослідження, в яких проаналізовано діюче виборче законодавство, його особливості та проблемні питання, новели існуючих законопроектів, відповідність виборів в Україні європейським стандартам, надано пропозиції щодо вдосконалення відповідного законодавства тощо.

Чимало публічних заходів відбулось у сфері обговорення та оцінки змін до Конституції України.

Робота третьої сесії Верховної Ради України розпочалась 4 лютого 2003 року. У той час конституційна реформа стає предметом активного обговорення. Зокрема, 17 лютого 2003 року Лабораторією законодавчих ініціатив спільно із Представництвом Фонду Конрада Аденауера в Україні проведено **круглий стіл на тему: «Конституційна реформа: Україна у пошуку нових балансів влади»**. Учасники зосередились на таких питаннях: по-перше, на політичних аспектах реформи системи поділу влади в Україні (передумови, підстави, можливі наслідки та доцільність реформування системи влади); по-друге, на необхідних законодавчих змінах для здійснення повноцінного реформування (проаналі-

зовано існуючі законодавчі ініціативи, ефективність дій парламенту та Президента України). Висновки та пропозиції учасників опубліковано у тематичному випуску журналу «Часопис ПАРЛАМЕНТ».

20 березня 2003 року, було прийнято **постанову про проведення парламентських слухань «Реформа політичної системи: мета та концептуальні засади конституційних змін».**

Центр Разумкова 28 березня 2003 року спільно з представництвом Фонду Конрада Аденауера в Україні, провів **круглий стіл на тему «Парламент в Україні: проблеми становлення та перспективи розвитку».** У контексті цієї теми було розглянуто наступні питання: які повноваження мала б отримати Верховна Рада в результаті реформування політичної системи; які з її нинішніх повноважень мають бути передані іншим інституціям. Зокрема, якими мають бути порядок формування Уряду, процедура розпуску Верховної Ради України, процедура призначення та звільнення керівників правоохоронних відомств, міністерства оборони та спеціальних служб, процедура подолання вето Президента України, процедура імпічменту Президента України тощо.

Слід зауважити, що в Україні в цей період проводиться значна кількість соціологічних опитувань, присвячених конституційній реформі. Зокрема, це опитування Українського інституту соціальних досліджень і центру «Соціальний моніторинг», яке проводилося з 20 до 24 березня 2003 року. Було опитано 1997 респондентів у 115 населених пунктах, у всіх областях України, а також в Автономній Республіці Крим та м. Києві. Ще одне загальнонаціональне опитування було проведене Центром «Соціс» на замовлення Київського центру політичних досліджень і конфліктології. З 19 по 24 березня були опитані 2000 респондентів у всіх областях України. У період з 2 по 7 квітня 2003 року за власною ініціативою провела своє дослідження Соціологічна служба Центру Разумкова. Було опитано 2013 респондентів старших 18 років у всіх регіонах України ( в 121 населених пунктах), з'ясувалось, що лише 34% людей знають, як вони вважають, у чому полягає зміст реформи, і лише 43% громадян знають, що проект винесено на широке всенародне обговорення. Безумовно це не повний перелік усіх проведених опитувань,

оскільки ще багато інших організацій здійснило значну кількість досліджень на дану тему.

На початку осені триває реалізація ряду заходів, присвячених питанню внесення змін до Конституції. Так, 12 вересня у Верховній Раді України було проведено **конференцію «Виборче законодавство, політична реформа в контексті європейської інтеграції України»**. Організаторами конференції виступили Комітети Верховної Ради України з питань європейської інтеграції і державного будівництва та місцевого самоврядування, Проект «Вибори та політичні процеси» Агентства США з міжнародного розвитку, Фонд «Демократичні ініціативи», Інститут виборчого права та Інститут євроатлантичного співробітництва. Основним аргументом необхідності проведення такого заходу є те, що в процесі входження України до спільноти європейських держав істотного значення набуває проблема приведення у відповідність до європейських стандартів національного виборчого законодавства та практики проведення виборів.

Наприкінці осені Українським інститутом соціальних досліджень і Центром «Соціальний моніторинг» було проведено соціологічне опитування, за результатами якого Верховна Рада України отримала один із найнижчих рейтингів довіри населення (довіряють парламенту — 19% опитаних громадян, не довіряють — 70%). Опитування проводилось з 25 по 30 листопада у всіх областях України, а також містах Києві та Севастополі. Загалом було опитано 2037 громадян.

17 грудня 2003 року, напередодні останньої у цьому році події в сфері конституційної реформи, Лабораторія законодавчих ініціатив спільно із Представництвом Фонду Конрада Аденауера в Україні, Комітетом Верховної Ради України з питань правової політики та Програмою сприяння парламентові України провели **захід, присвячений обговоренню проблемних аспектів конституційної реформи, перспективам її втілення в контексті наближення президентських виборів**. Обговорення торкалось двох наступних питань: «Конституційна реформа: оцінка законодавчих пропозицій», «Перспективи конституційної реформи в контексті президентських виборів».

Окремо варто відзначити заходи, що відбувались в рамках обговорення запровадження державного фінансування політич-

них партій. Деякі організації спільно з органами державної влади здійснили ряд заходів, метою яких стало виявлення шляхів фінансування політичних партій в сучасний період. Так, 20 травня 2003 року Лабораторією законодавчих ініціатив спільно з Інститутом виборчого права та Представництвом Фонду Конрада Аденауера в Україні на виконання проекту «Вибори та політичні процеси» у Верховній Раді України було проведено **круглий стіл, присвячений обговоренню можливих шляхів фінансування діяльності політичних партій та виборчих процесів**. Захід мав на меті проаналізувати шляхи прозорого державного фінансування діяльності політичних партій в умовах несталої демократії, забезпечення належного контролю у цій сфері, правового регулювання та моніторингу фінансування виборчих кампаній.

Крім того, у 2004 році відбувся **семінар з питань нормопроекткування**, адже питання якості законів, які приймаються в Україні, має важливе значення, оскільки будь-який прояв неякісності законів (нечіткість формулювань закону, наявність протиріч між положеннями різних законів, невідповідність положень законів Конституції України та міжнародному праву тощо) має наслідком неефективність їх дії, що призводить до порушень або обмежень прав осіб.

Семінар відбувався з 9 по 16 травня 2004 року у Баварській академії суддів (м. Фішбахуау, Німеччина). У ньому взяли участь як представники органів державної влади (Комітету Верховної Ради України з питань правової політики, Міністерства юстиції України, Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України, Центру правової реформи і законопроектних робіт при Міністерстві юстиції України), які безпосередньо займаються розробкою законів, так і представники громадських організацій (Центру політико-правових реформ, Програми сприяння парламенту України Університету Індіани, Інституту громадянського суспільства). З німецького боку в семінарі взяли участь професор Університету м. Гамбург доктор Ульріх Карпен та представник Міністерства юстиції землі Баден-Вюртемберг доктор Роберт Келлер. Семінар було організовано Німецьким Фондом міжнародного правового співробітництва.

На перших робочих засіданнях було поставлено завдання — прийти до єдиного вирішення проблем, які виникають у процесі творення законів. Про відсутність певної одноманітності у

питаннях законотворчості свідчить факт існування двох варіантів методичних рекомендацій щодо підготовки законів. Йдеться про Методичні рекомендації щодо розроблення проектів законів та дотримання вимог нормопроектної техніки, які схвалені постановою колегії Міністерства юстиції України від 21 листопада 2000 року № 41<sup>126</sup> та Правила оформлення проектів законів та основні вимоги законодавчої техніки (Методичні рекомендації Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України)<sup>127</sup>. Крім проблеми повноти висвітлення і врегулювання питань підготовки законів названими методиками, у них також містяться різні правила для регулювання однакових питань, що безперечно негативно впливає на процес створення якісних законів.

За приклад для розробки нової редакції методичних рекомендацій було взято рекомендації Міністерства юстиції ФРН, які перекладено російською мовою<sup>128</sup>. Вони містять широке коло питань, що стосуються нормопроектування, і є зручними для користування особами, які займаються розробкою того чи іншого акту.

З самого початку члени робочої групи погодилися з тією думкою, що основою побудови даного документу мають стати етапи створення закону. Такими етапами (стадіями) було визначено:

1. Законодавча пропозиція.
2. Підготовка проекту закону і супровідних документів.
3. Експертиза і обговорення проекту закону.
4. Законодавча ініціатива.
5. Розгляд і прийняття законопроекту.

Як бачимо, у проекті методичних рекомендацій відображається ідея про різницю між законодавчою пропозицією та законодавчою ініціативою. В цьому випадку, під законодавчою пропозицією розуміється звернення будь-яких суб'єктів правовідносин (фізичних або юридичних осіб) з обґрунтуванням до-

<sup>126</sup> Нормотворча діяльність: Збірник нормативно-правових актів та методичних рекомендацій. — К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2001. — С. 219–230.

<sup>127</sup> Ткачук А. Законодавча техніка. Конспект лекцій до навчального семінару. — К., 2004. — С. 78–88.

<sup>128</sup> Справочник по вопросам проверки проектов законов и постановлений — рекомендации по конституционному и единообразному оформлению правовых предписаний. — Бонн: Германский фонд международного правового сотрудничества, 1995. — 150 с.; Справочник по нормотворческой технике / Пер. с нем. — 2-е изд., перераб. — М.: Издательство БЕК, 2002. — 261 с.

цільності або необхідності прийняття чи зміни певного закону. А законодавча ініціатива — це звернення суб'єкта права законодавчої ініціативи, визначеного Конституцією України, до Верховної Ради України стосовно прийняття нового закону, припинення чинності або зміни чинного закону, яке здійснюється шляхом подання проекту закону.

Для подолання у майбутньому проблеми неузгодженості законів планується, що суб'єкт права законодавчої ініціативи має подавати насамперед концепцію законопроекту, тобто письмовий документ, який міститиме опис проблем існуючого правового регулювання, пропозиції щодо зміни правового регулювання, обґрунтування неможливості підзаконного врегулювання проблеми, аналіз відповідності нового правового регулювання вимогам міжнародних договорів України, аналіз відповідності положень проекту системі права і законодавства України та напрямкам розвитку законодавства, суті і структури проекту, його основних завдань та наслідків його прийняття (фінансово-економічних, юридичних, політичних).

Планується, що концепція проекту закону буде обґрунтованим документом, який дозволить без проблем визначити місце майбутнього закону в системі законодавства. В проекті методики зроблено спробу встановити вимоги до концепції, як одного із основних документів законодавчої ініціативи.

Крім безпосередньої роботи над проектом методичних рекомендацій, учасники семінару з німецького боку робили доповіді на актуальні питання нормотворчості.

Доктор Ульріх Карпен є відомим фахівцем у галузі нормотворчості. Він є одним із засновників Європейської асоціації нормопроєктування (European Association of Legislators), в якій тривалий час головував. Професор Карпен ознайомив учасників семінару з основними європейськими та світовими тенденціями у розвитку науки про правотворчість та відповідної практики. Велику увагу доктор Карпен приділив питанню співвідношення права ЄС і внутрішнього права країн-членів ЄС. Ним було зроблено також доповідь про особливості двох основних етапів нормотворення у Німеччині — про розробку законів та їх експертизу. Особливі акценти були зроблені на питаннях розробки доступних і зрозумілих для простих громадян норм та на оцінці ефективності дії майбутніх норм.

Відповідаючи на запитання учасників семінару, Ульріх Карпен висловив впевненість у необхідності, на його думку, прийняття в Україні комплексного закону, який врегулював би питання розробки всіх нормативних актів держави, їх юридичну силу, дію в просторі, часі та за колом осіб тощо.

Доктор Келлер присвятив свою доповідь детальній характеристиці положень Нормативних директив (або Директив для прийняття правових норм) федеральної землі Баден-Вюртенберг від 12 травня 1997 року. Українським відповідником цього документу є проект закону про нормативно-правові акти, оскільки обидва документи спрямовані на врегулювання однакових відносин, пов'язаних з розробкою нормативних актів. Зі слів доповідача, стало відомо, що положення зазначених Директив було покладені в основу відповідних директив інших земель ФРН. Особливість законодавства ФРН про нормативно-правові акти полягає в тому, що на федеральному рівні у Німеччині існують лише методичні рекомендації, а на рівні окремих земель — прийнято зазначені законодавчі акти.

Підсумком роботи семінару стала розробка проекту методичних рекомендацій з законопроекування, який найближчим часом буде винесено на обговорення громадськості для врахування пропозицій і зауважень та наступного її затвердження в якості підзаконного нормативного акту.

Робота над вищезазначеним документом також дозволила учасникам сформулювати ті положення, які б удосконалили новий проект закону про нормативно-правові акти.

### **1.5. ВИДАННЯ (ПУБЛІКАЦІЇ)**

• Амджадін Л.М., Вишняк О.І., Привалов Ю.О. Політична та фінансова роль бізнесу в парламентських виборах в Україні 2002 року: спроба соціального діалогу: Монографія/Ін-т соціології НАН України. — К.: Стилос, 2003.—184 с.

• Асланян Г., Євгенєва А., Замніус В., Ковриженко Д., Когут І. Орієнтири виборця 2004: Довідник / Лабораторія законодавчих ініціатив. — К. : Геопрінт, 2004. — 235 с.

• Асланян Г., Євгенєва А., Замніус В., Ковриженко Д., Котляр Д. «Орієнтири виборців» — моніторинг реалізації передвиборчих обіцянок народних депутатів у законотворчому процесі

(підсумки 4-ї сесії Верховної Ради IV скликання) / Лабораторія законодавчих ініціатив. — К. : Міленіум, 2004. — 105 с.

• Барабаш Ю. Г. Парламентський контроль в Україні: Конституційно-правовий аспект / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого / Ю.М.Тодика (відп. ред.). — Х. : Легас, 2004. — 191 с. — Бібліогр.: с. 169—191.

• Батанов О. В., Волошин Ю. О., Маліков С. В. Статут територіальної громади: проблеми теорії і практики; Статут територіальної громади міста Маріуполя (авторський проект) / Центр теоретичних проблем законотворчості та порівняльного правознавства Інституту держави і права ім. В.М.Корецького НАН України; Маріупольський гуманітарний ін-т Донецького національного ун-ту; Маріупольська міська громадська організація «Союз молоді регіонів України» / В.Ф.Погорілко (заг. ред.). — К., 2004. — 192 с. — На обкл. автори не зазнач.

• Богашева Н. В., Задорожній О. В., Ключковський Ю. Б., Магера А. Й., Олещенко В. І. Науково-практичний коментар Закону України «Про вибори Президента України» / Інститут виборчого права / Ю.Б.Ключковський (ред.). — К. : Парламентське вид-во, 2004. — 408 с.

• Вакулєнко В. М., Ігнатенко О.С., Козюра І.В., Коник С. М., Лебєдинська О. Ю. Організаційно-правова основа діяльності сільської ради / Національна академія держ. управління при Президентові України; Український НДІ продуктивності агропромислового комплексу. — К. : НАДУ, 2004. — 110 с. — (Бібліотека сільського голови).

• Василенко В.Н., Харичков С.К., Землянкин А. И., Кравцив В.С.. Государственное устройство, парламентаризм и содействие развитию экономики Федеративной Республики Германии: Отчет о командировке / НАН Украины; Институт экономико-правовых исследований. — Донецк : Юго-Восток, 2004. — 38 с.

• Ведунг Е. Оцінювання державної політики і програм / В.Шульга (пер.). — К.: Всеувиго, 2003.—350 с. — с. 333—347.

• Гриценко О. І. Рахункова палата: державно-правова природа, сучасний стан, перспективи розвитку. — Запоріжжя : Видавництво ВАТ «Мотор Січ», 2004. — 138 с. — Бібліогр.: с. 127—135.

• Громадянське суспільство і держава в Україні: проблеми взаємодії: Матеріали методологічного семінару, м. Київ, 27 січ-

ня 2004 р. / Інститут держави і права ім. В.М.Корецького НАН України / В.В.Цветков (відп. ред.), Є.В.Перегида (упоряд.), І.О.Кресіна (відп. ред.). — К., 2004. — 84 с.

• Древаль Ю.Д. Парламентаризм у політичній системі України (політико-правовий аналіз): Монографія. — Х.: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2003.—280 с.— ISBN№ 966-610-051-7.

• Жовтяк Є., Шевченко В. Реформа виборчого законодавства: від слів до діла: Чому в Україні назріло ухвалення Виборчого кодексу і яким він має бути: Законопроект і коментарі. — К.: Просвіта, 2003.—312 с.

• Задорожній О.В., Добкін М.М., Селіванов А.О., Харитончук М.В. Депутатська недоторканність: Сучасна парламентська та судова практика: правовий аналіз / О.В.Задорожній (заг. ред.). — К.: Логос, 2004. — 287 с.

• Законотворча діяльність: Словник термінів і понять / Інститут законодавства Верховної Ради України / В.М.Литвин (ред.), О. В.Богачова (упоряд.). — К.: Парламентське видавництво, 2004. — 340 с. — Бібліогр.: с. 338—340.

• Законотворчість: Бібліотека Української школи законотворчості / Інститут Законодавства Верховної Ради України; Українська школа законотворчості; Програма сприяння парламенту України ун-ту Індіани / І.С.Терлецька (уклад.). — К.: Заповіт, 2004. —Вип. 1 — 74 с.

• Збірник матеріалів міжнародної науково-практичної конференції «Вибори і референдуми в Україні: законодавче забезпечення, проблеми реалізації та шляхи вдосконалення», Київ, 13—15 листопада 2002 року: Доповіді, виступи, рекомендації / М.М.Рябець (голова редкол.). — К.: НОРА-ДРУК, 2003.—504 с.

• Квітка С.А. Місцеве самоврядування: Навч. посібник / Національна академія держ. управління при Президентові України; Дніпропетровський регіональний ін-т держ. управління. — 2.вид., доп. — Д.: ДРІДУ НАДУ, 2004. — 107 с. — Бібліогр.: с. 103—107.

• Ківалов С.В., Залюбовська І.К. Парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади в Україні: Історія, теорія, перспективи. — О.: Юридична література, 2004. — 150 с. — Бібліогр.: с. 132—150.

• Ковтунець В.В., Барабаш О.Л., Воробйов О.М., Кальченко С.В.. Посібник з питань застосування законодавства про вибо-

ри Президента України для членів дільничних виборчих комісій на виборах Президента України 31 жовтня 2004 року / Проект «Сприяння організації виборів в Україні» / О. Л. Барабаш (відп. ред.). — К.: Нора-друк, 2004. — 160 с.

• Колос Б.О. Управління державою III тисячоліття, або Стратегія і тактика побудови Української національної держави. — Л.: Ініціатива, 2004. — 979с.: рис., табл. — Бібліогр.: с. 970—975.

• Конгрес місцевих та регіональних влад України: Проблеми регіональної політики України. Стан місцевого самоврядування та правова політика Конгресу: Зб. документів і матеріалів (грудень 2003р.) / В.А.Негода (упоряд.), В.М.Тихонов (упоряд.). — К., 2004. — 176 с.+ 6 арк. фото.

• Конституційна реформа: експертний аналіз / Є.Ю.Захаров (упоряд.). — 2. вид., доп. — Х.: Фоліо, 2004. — 183с.

• Конституційні акти Європейського Союзу / Центр європейського та порівняльного права / Т.Качка (заг.ред.), Г.Зворітня (пер.). — К.: Центр європейського та порівняльного права, 2004. — 366 с.

• Кресіна І.О., Перегуда Є.В. Парламентські вибори в Україні: правові і політичні проблеми: Монографія. — К.: Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, 2003.—368 с.

• Кресіна І.О., Коваленко А.А., Балан С.В. Інститут імпичменту: Порівняльний політико-правовий аналіз / Інститут держави і права ім. В.М.Корецького НАН України. — К.: Юридична думка, 2004. — 173 с. — Бібліогр.: с. 164—173.

• Луць Л.А. Європейські міждержавні правові системи та проблеми інтеграції з ними правової системи України (теоретичні аспекти): Монографія. — К.: Ін-т держави та права ім. В.М.Корецького НАН України, 2003.—304 с.

• Майданник О.О. Парламентський контроль в Україні / Національний педагогічний ун-т ім. М.П.Драгоманова. — К., 2004. — 320 с. — Бібліогр.: с. 281—290.

• Малышко Н. И. Президентские выборы-2004 или Carthago Delenda Est! / Международная академия информатизации. — К., 2004. — 36 с. — (Библиотечка избирателя). — Авт. указ. на обороте тит. л.

• Марцеляк О.В. Інститут омбудсмана: теорія і практика / Національний ун-т внутрішніх справ. — Х.: Видавництво НУВС, 2004. — 448 с.

• Методичний посібник для офіційних спостерігачів від кандидата на пост Президента України та партії, яка висунула кандидата / Всеукраїнська громадська організація «Фонд сприяння демократичним виборам» / М.М.Рябець (підгот.). — К.: Преса України, 2004. — 144 с. — Вибори Президента України 31 жовтня 2004 р.

• Методичний посібник з питань організації підготовки та проведення виборів Президента України для членів дільничних виборчих комісій / Всеукраїнська громадська організація «Фонд сприяння демократичним виборам». — К.: Преса України, 2004. — 192 с. — Вибори Президента України 31 жовтня 2004 року.

• Методичний посібник з питань організації підготовки та проведення виборів Президента України: Для членів територіальних виборчих комісій / Всеукраїнська громадська організація «Фонд сприяння демократичним виборам». — К., 2004. — 192 с. — Вибори Президента України 31 жовтня 2004 року.

• Методичний посібник з питань фінансового та матеріально-технічного забезпечення підготовки та проведення виборів Президента України: Вибори Президента України 31 жовтня 2004 року / Всеукраїнська громадська організація «Фонд сприяння демократичним виборам» / В.Г.Гумега (підгот.). — К.: Преса України, 2004. — 88 с.

• Методичний посібник щодо діяльності довірених осіб кандидата на пост Президента України, спрямованої на реалізацію ними повноважень, визначених Законом України «Про вибори Президента України» / Всеукраїнська громадська організація «Фонд сприяння демократичним виборам» / Н.І.Сухова (підгот.). — К.: Преса України, 2004. — 41 с. — Вибори Президента України 31 жовтня 2004 року.

• Методичні рекомендації з питань реалізації положень Закону України «Про вибори Президента України», що регулюють порядок складання, надання для загального ознайомлення, уточнення та доповнення списків виборців та голосування за відкритими посвідченнями: Вибори Президента України 31 жовтня 2004 року / Всеукраїнська громадська організація «Фонд сприяння демократичним виборам» / Г.М.Старовойтов (підгот.), І.В.Тихоненко (підгот.). — К.: Преса України, 2004. — 80 с.

• Методичні рекомендації щодо реалізації положень Закону України «Про вибори Президента України», якими визначено по-

вноваження органів державної влади, органів місцевого самоврядування та правоохоронних органів під час організації підготовки та проведення виборів Президента України 31 жовтня 2004 року / Всеукраїнська громадська організація «Фонд сприяння демократичним виборам» / А.Л.Майборода (підгот.). — К.: Преса України, 2004. — 47 с. — *Вибори Президента України 31 жовтня 2004 року.*

• Миротворческие операции, парламенты и законодательство=Peace support operations, parliaments and legislation / Международная Федерация мира и согласия; Центр политических и международных исследований (Россия); Центр по демократическому контролю над вооруженными силами (Швейцария); Российская Ассоциация политической науки / И.Никитин (ред.), И.Никитин (вступ.ст.), Ф.Флюри (вступ. ст.). — М.: Эслан, 2004. — 236, 204 с. — (Военные и общество). — Книга-перевертыш. — Текст на рус. и англ. яз.

• Михайлович Д.М. Толкование закона / Национальный ун-т внутренних дел. — Х.: Издательство Национального университета внутренних дел, 2004. — 198 с. — *Бібліогр.:* с. 185—196.

• Мицик В.В. Права національних меншин у міжнародному праві / Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. — К.: ВПЦ «Київський університет», 2004. — 287 с. — *Бібліогр.:* с. 262—287.

• Олуйко В.М. Парламентське право України: Проблеми теорії та практики / Верховна Рада України; Хмельницький ін-т регіонального управління та права. — К.: Юрінком Інтер, 2004. — 216 с. : фото — *Бібліогр.:* с. 209—211.

• Оніщук М.В.. Конституційна реформа: вимір відповідальності (до нової національної ідеології та відповідального правління): Популярний нарис / Верховна Рада України. Комітет з питань правової політики; Тимчасова спеціальна комісія з питань внесення змін до Конституції України; Спілка юристів України; Фонд сприяння політичним і правовим реформам; Інститут правової політики. — К.: Видавничий Дім «Юридична Книга», 2004. — 59 с.

• Організація роботи Верховної Ради України: досвід і проблеми: Матеріали круглого столу у Верховній Раді України / Верховна Рада України; Комітет з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України. — К., 2004. — 84 с.

• Офіційна Україна сьогодні: Президент України. Верховна Рада України. Кабінет Міністрів України. Інші центральні установи. Судова влада. Регіональні органи управління. Закордонні представництва. — 7. вид. — К.: Видавництво «К.І.С.», 2004. — 840 с.

• Памятка официального наблюдателя от кандидата на пост Президента Украины, партии, выдвинувшей кандидата, на выборах Президента Украины 31 октября 2004 года / Всеукраинская общественная организация «Фонд содействия демократическим выборам». — К.: Преса України, 2004. — 64 с. — Выборы Президента Украины 31 октября 2004 года.

• Пам'ятка офіційного спостерігача від кандидата на пост Президента України, партії, яка висунула кандидата, на виборах Президента України 31 жовтня 2004 року / Всеукраїнська громадська організація «Фонд сприяння демократичним виборам». — К.: Преса України, 2004. — 63 с. — Выборы Президента Украины 31 жовтня 2004 року.

• Панібудьласка В.Ф., Коваленко А.А., Тугай А.М., Вороніна Г.І., Дьомкін П.О.. Державна символіка України: Навч. посібник для студ. усіх спец. / Київський національний ун-т будівництва і архітектури. — К.: КНУБА; Довіра, 2004. — 156 с.

• Парламентський контроль у сфері безпеки і оборони: Матеріали міжнар. конф. (м. Київ, 27—28 вересня 2002 р.)/Національний ін-т проблем міжнародної безпеки при Раді національної безпеки і оборони України; Женевський центр демократичного контролю над збройними силами/О.С.Бодрук (ред.). — К.: Логос, 2003.—296 с.

• Погорілко В.Ф., Ісаєва Н.К., Костецька Т.А.. Науково-практичний коментар Закону України «Про вибори Президента України» / Інститут держави і права НАН України ім. В.М.Корецького / В.Ф.Погорілко (ред.). — К.: Парламентське видавництво, 2004. — 82 с. — На обкл. і тит. арк. авт. не зазн.

• Політико-правова система України / В.В.Болгов (ред.), В.В.Болгов (авт.-упоряд.). — К.: Український видавничий консорціум, 2004. — 303 с.: іл. Вип. 2 — 303 с. : іл.

• Політична реформа — гарантія демократичного розвитку українського суспільства: Наук. — методичні матеріали/За заг. ред. В.І.Лугового, В.М.Князева. — К.: Вид-во УДАУ, 2003.— 160 с.

• Політична реформа в Україні: ключові питання і суперечності: Матеріали «круглого столу», 16 трав. 2003 р., м. Київ. — К.: НІСД, 2003.— 64 с.

• Політична реформа в Україні: ключові питання і суперечності: Матеріали «круглого столу»/Національний ін-т стратегічних досліджень / О.В.Литвиненко (відп. ред.). — К.: НІСД, 2003.— 64 с.

• Політична реформа як засіб демократизації українського суспільства: Матеріали наук. — практичної конф., м. Харків, 18 квіт. 2003 р. — Х.: Вид-во «Магістр», 2003.—152 с.

• Послання Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2003 році. — Офіц. вид. — К.: Інформаційно-видавничий центр Держкомстату України, 2004. — 470 с.

• Пошук моделі взаємовідносин України і Російської Федерації в європейському вимірі: Матеріали конф., 24-25 лют. 2003 р., м. Київ / Нац. ін-т проблем міжнародної безпеки; Атлантична Рада України; Фонд ім. Ф.Еберта. — К., 2003.— 150 с.

• Право вибору: Президент України 2004: Інформаційно-довідкове видання / Інститут політики ; Представництво Фонду Конрада Аденауера в Україні / В.Томенко (відп. ред.), В.Гребельник (упоряд.), М.Томенко (вступ. ст.). — К.: Геопринт, 2004. — 215 с. — Бібліогр.: с. 211.

• Президент України та державна регіональна і муніципальна політика/За ред. О.Дьоміна. — К.: Логос, 2003.—326 с.

• Проблеми законодавчої політики / Інститут законодавства Верховної Ради України / В.М Литвин (заг. ред. ), М.Ф.Верменчук (упоряд.), Л.П.Павлова (ред.). — К.: Парламентське видавництво, 2004. —Вип. 1 — 799 с.

• Проблеми реалізації Конституції України: теорія і практика/За ред. В.Ф.Погорілка; Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України. — К.: «А.С.К.», 2003.—652 с.—Нормативні документи та коментарі.

• Проблеми удосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в Україні: Матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 25 травня 2004 р. / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого; Академія правових наук; Інститут держ. будівництва та місцевого самоврядування АПРН

України; Харківська міська рада / Ю.П.Битяк (відп. ред.) — Х.: Інститут держ. будівництва та місцевого самоврядування АПрН України, 2004. — 404 с. — Бібліогр.: в кінці статей.

• Регіональні аспекти політичної реформи в Україні: Матеріали «круглого столу», 22 квіт. 2003 р., м. Ужгород. — Ужгород: Вид-во В.Падяка, 2003. — 56 с.

• Розвиток української правової системи за роки незалежності: Тези доп. і наук. повідомлень міжнар. студ. наук. конф. за підсумками науково-дослідницької роботи за 2003/2004 навчальний рік / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого / М.І.Панов (заг. ред.). — Х., 2004. — 223 с.

• Рудик П.А.. Порівняльний аналіз президентського і парламентського законопроектів про внесення змін до Конституції України. — К.: Атіка, 2004. — 164 с. — Бібліогр.: с. 156–162.

• Сироїд О., Яшина Ю. Діяльність Президента України в сфері указотворчості та законодавчого процесу / Українська Правнича Фундація. — К.: Реферат, 2004. — 64 с. — Авт. на обкл. не зазн.

• Сучасна українська політика: Політика і політологи про неї. Вип. 4 / Редкол.: І.Ф.Курас, М.І.Михальченко, Ф.М.Рудич, В.П.Горбатенко та ін. — К.: Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, 2003. — 396 с.

• Твій вибір'2004: Інформ.-аналіт. вісник: У 7 вип. / Український незалежний центр політичних досліджень / С.Конончук (ред.) — К.: УНЦПД, 2004. Вип. 1: Життєвий та професійний шлях кандидатів на пост Президента України. — 32 с. : портр.

• Твій вибір'2004: Інформ.-аналіт. вісник: У 7 вип. / Український незалежний центр політичних досліджень / С.Конончук (ред.) — К.: УНЦПД, 2004. Вип. 2: Кандидати у Президенти України про організацію політичної системи та засади державного устрою. — 36 с. : портр.

• Тодика О.Ю. Вибори до парламентів країн СНД (Порівняльно-правовий аспект)/Національна юридична академія ім. Ярослава Мудрого. — Х.: Факт, 2003.—147 с.

• Тодыка Ю.Н., Тодыка О.Ю. Конституционно-правовой статус человека и гражданина в Украине / Национальная юридическая академия Украины им. Ярослава Мудрого; Академия правовых наук Украины. — К.: Видавничий дім «ІнЮре», 2004. — 367 с. — Библиогр.: с. 329–363.

- Тодыка Ю.Н.. Толкование Конституции и законов Украины: теория и практика. — Х.: Факт, 2003.—328с.
- Шатіло В.А. Інститут президентства в системі державної влади України / Український центр політичного менеджменту. — К., 2004. — 159 с. — (Бібліотека журналу «Політичний менеджмент»). — Бібліогр.: с. 146—158.
- Шляхтун П.П. Парламентаризм: Словник-довідник. — К.: Парламентське видавництво, 2003. — 151 с.
- Якубовський О.П., Бутирська Т.О. Державна влада і громадянське суспільство: система взаємодії / Національна академія держ. управління при Президентові України; Одеський регіональний ін-т держ. управління. — О.: ОРІДУ НАДУ, 2004. — 198 с. : схеми — Бібліогр.: с. 183—196.
- Яцимирський А., Мацієвський Д., Даниленко А., Подопригора М., Кравченко Л. Роль та місце дільничої виборчої комісії у виборчому процесі. — К.: Факт, 2004. — 232 с.

## Додаток № 1

### Перелік законопроектів, які стосувались зміни процедури парламентських виборів

Номер реєстрації	Дата реєстрації	Назва законопроекту
1017	16.05.2002	Проект закону про вибори народних депутатів України
1017-П	23.09.2002	Проект Постанови про утворення Тимчасової спеціальної комісії Верховної Ради України по опрацюванню концепції Закону України про вибори народних депутатів України
1017-1	19.06.2002	Проект закону про вибори народних депутатів України
1017-2	18.11.2002	Проект закону про вибори народних депутатів України
1017-3	29.08.2002	Проект закону про вибори народних депутатів України
1017-4	02.09.2002	Проект закону про вибори народних депутатів України
1017-5	03.09.2002	Проект закону про вибори народних депутатів України
1017-6	10.09.2002	Проект закону про вибори народних депутатів України

1017-7	20.11.2002	Проект закону про вибори народних депутатів України
1180	10.06.2002	Проект закону про внесення змін і доповнень до Закону України «Про вибори народних депутатів України»
2283	29.09.2003	Проект закону про внесення змін до Закону України «Про вибори народних депутатів України»
2320	21.10.2002	Проект закону про внесення змін до Закону України «Про вибори народних депутатів України» (щодо системи та порядку виборів)
2525	13.12.2002	Проект закону про вибори народних депутатів України
2525-д	13.03.2003	Проект закону про вибори народних депутатів України
2525-1	14.01.2003	Проект закону про вибори народних депутатів України
3425	13.05.2003	Проект закону про вибори народних депутатів України
3425-1	14.05.2003	Проект закону про вибори народних депутатів України
3425-2	06.10.2003	Проект закону про вибори народних депутатів України
3425-3	10.10.2003	Проект закону про внесення змін до Закону «Про вибори народних депутатів України»
3588	04.06.2003	Проект закону про внесення змін до статті 21 Закону України «Про вибори народних депутатів України» (щодо формування дільничних виборчих комісій)
4072	29.08.2003	Проект закону про внесення змін і доповнень до Закону України «Про вибори народних депутатів України» (щодо відкріплювального посвідчення)
4073	29.08.2003	Проект закону про внесення змін і доповнень до Закону України «Про вибори народних депутатів України» (щодо права суб'єкта виборчого процесу подання іншої кандидатури для включення до складу виборчої комісії замість вибулого)
4074	29.08.2003	Проект закону про внесення доповнень до Закону України «Про вибори народних депутатів України» (щодо утворення виборчої комісії)
4285	27.11.2003	Проект закону про внесення змін до Закону України «Про вибори народних депутатів України»
4285-1	17.11.2003	Проект закону про вибори народних депутатів України

4285-2	31.12.2003	Проект закону про вибори народних депутатів України
4285-3	23.01.2004	Проект закону про вибори народних депутатів України
4285-4	29.01.2004	Проект закону про вибори народних депутатів України
4285-5	02.02.2004	Проект закону про вибори народних депутатів України
4285-6	18.02.2004	Проект закону про вибори народних депутатів України
4285-7	02.03.2004	Проект закону про вибори народних депутатів України
5230	05.03.2004	Проект Постанови про розгляд Верховною Радою України четвертого скликання проектів законів про вибори народних депутатів України
5551	20.05.2004	Проект закону про внесення змін до Закону України «Про вибори народних депутатів України» (щодо офіційних спостерігачів від громадських організацій)
5605	03.06.2004	Проект закону про внесення змін до статті 44 Закону України «Про вибори народних депутатів України» (щодо представництва жінок у виборчому списку партії)
6259	15.10.2004	Проект закону про вибори народних депутатів України
6273	19.10.2004	Проект закону про внесення змін до Закону України «Про вибори народних депутатів України» (щодо терміну введення в дію)
6368	27.11.2004	Проект закону про внесення змін до Закону України «Про вибори народних депутатів України» (щодо терміну набуття чинності)

## Додаток № 2

### **Стиглий огляд законопроектів про внесення змін і доповнень до Конституції України, розроблених в рамках першого етапу конституційної реформи**

**Проект закону про внесення змін і доповнень до Конституції України № 0999 від 14.05.2002, внесений народними депутатами України: Матвієнком А.С., Симоненком П.М., Головатим С.П., Морозом О.О. Крючковим Г.К., Ситником К.М., Філенком В.П.**

*Суть законопроекту:* Президент України призначає та звільняє Прем'єр-міністра України Президентом України за зго-

дою Верховної Ради України; Верховна Рада затверджує персональний склад уряду. Крім того, парламент надає згоду на призначення на посади та звільнення з посад Президентом України Голови Антимонопольного Комітету України, Голови Державного Комітету охорони державного кордону України, Голови Служби безпеки України. Також парламент надає згоду на призначення Кабінетом Міністрів України Голови Державної митної служби України, Голови Державної податкової адміністрації України, Голови Фонду державного майна України тощо.

Президент позбавляється права звільнення з посади Генерального прокурора, повноважень формувати Центральну виборчу комісію та припиняти повноваження її членів, права призначати на посади та звільняти з посад членів уряду, керівників центральних і місцевих органів виконавчої влади. Законопроектом підвищується самостійність уряду шляхом надання йому права створення, реорганізації та ліквідації всіх органів виконавчої влади за винятком міністерств, призначення на посади та звільнення з посад голів місцевих державних адміністрацій, здійснення виключного контролю за діяльністю місцевих державних адміністрацій, в тому числі через скасування їх актів.

Проектом запроваджується новий механізм фракційної дисципліни — вихід або виключення депутата, обраного за партійним списком або списком блоку, з фракції утвореної на основі відповідної партії або блоку, є підставою для припинення його повноважень, закріплюються права опозиції, змінюються підстави і порядок усунення Президента з посади в порядку імпичменту тощо.

**Проект закону про внесення змін до Конституції України № 3207 від 06.03.2003 року, внесений Президентом України.**

*Суть законопроекту:* Створення двопалатного парламенту. Збільшення строку повноважень Верховної Ради України до 5 років. Запровадження пропорційної виборчої системи. Запровадження принципу, за яким народні депутати, у разі зміни фракції партії, за списком якої вони були обрані, втрачають мандат за рішенням вищого керівного органу партії. Запровадження обов'язку утворення парламентської більшості. Призначення нижньою

палатою парламенту Прем'єр-міністра України за поданням Президента та інших членів уряду за поданням Прем'єра.

Також законопроект передбачає зміну підстав розпуску парламенту Президентом, порядку формування Конституційного Суду України та обрання суддів, зокрема, строк перебування суддів на посадах обмежується 10 роками. Змінюється коло суб'єктів, які мають право законодавчої ініціативи — відповідного права позбавляється Національний банк України, а наділяється Верховний Суд України. Закріплюється, що прийняті на референдумі рішення мають вищу юридичну силу; а всеукраїнським референдумом можуть схвалюватись будь-які закони, за винятком законів з питань бюджету, податків й амністії.

**Проект закону про внесення змін до Конституції України № 3207-1 від 01.07.2003 року, внесений народними депутатами України: Матвієнком А.С., Мусякою В.Л., Мартинюком А.І., Морозом О.О.**

*Суть законопроекту:* Верховну Раду України пропонується наділити повноваженнями з тлумачення законів України, призначення за поданням Президента України Прем'єр-міністра України, який має бути представником політичної партії або виборчого блоку партій, що має у Верховній Раді України найбільшу кількість народних депутатів України. Також до компетенції парламенту віднесено звільнення з посади та прийняття відставки Прем'єр-міністра України, затвердження за поданням Прем'єр-міністра України персонального складу Кабінету Міністрів України. Також Верховна Рада України надає згоду на призначення/звільнення ряду посадових осіб Президентом України або Кабінетом Міністрів України, має право висловлювати недовіру особам, які призначаються на посади за згодою Верховної Ради України, що має наслідком їхню відставку із займаних посад, крім того перелік повноважень Верховної Ради України не обмежується виключно Конституцією України.

Також законопроектом розширюються повноваження уряду, зокрема, пропонується наділити його повноваженнями з утворення, реорганізації та ліквідації центральних органів виконавчої влади (за винятком міністерств), з призначення на посади за поданням глави уряду та звільнення з посад керівників центральних органів ви-

конавчої влади, призначення та звільнення з посад за поданням Прем'єр-міністра України голів місцевих державних адміністрацій.

Проектом передбачено додаткові підстави для дострокового припинення повноважень народного депутата України, зокрема, у разі нездійснення ним без поважних причин депутатських повноважень протягом чотирьох місяців; у разі виходу або невходження народного депутата України, обраного за виборчим списком політичної партії (виборчого блоку партій), зі складу парламентської фракції даної партії/виборчого блоку партій. Спрощується процедура усунення Президента України з посади в порядку імпичменту. Проектом передбачене обмеження терміну перебування суддів на посаді до 10 років. Змінюється система адміністративно-територіального устрою.

**Проект закону про внесення змін до Конституції України № 4105 від 04.09.2003, внесений народними депутатами України: Гавришем С.Б., Богатирьовою Р.В., Ващук К.Т.**

*Суть законопроекту:* Президент України обирається парламентом. Вибори до Верховної Ради України проводяться за пропорційною системою. У 2004 році Президент України обиратиметься на загальних прямих виборах, а у 2006 році буде переобирається парламентом. В той же час передбачено ряд додаткових підстав припинення повноважень парламенту Главою держави, зокрема, не сформування парламентської більшості протягом 1 місяця або не обрання Президента протягом 3 місяців.

Кадрові повноваження за цим законопроектом перерозподілені наступним чином: Міністр оборони, Міністр закордонних справ призначаються Верховною Радою за поданням Президента, інші міністри, Голови Антимонопольного комітету України, Фонду державного майна України, Державного комітету телебачення і радіомовлення — парламентом за поданням глави уряду, керівники інших центральних органів виконавчої влади, голови місцевих державних адміністрацій — урядом за поданням Прем'єр-міністра України. Крім того, допускається сумісництво депутатського мандата з обійманням посади члена Кабінету Міністрів України. Поряд з цим посилюється фракційна дисципліна та відповідальність народного депутата України, зокрема, передбачено ряд додаткових підстав для дострокового припинення депутатських повноважень.

Особливо радикальними новаціями проекту є збереження за прокуратурою протягом наступних п'яти років функції загального нагляду за дотриманням законності та зміна порядку обрання суддів, встановлення десятирічного строку їх перебування на посаді та зміна порядку формування складу Конституційного Суду України, який буде формуватись виключно Президентом і Верховною Радою.

**Проект закону про внесення змін до Конституції України № 4180 від 19.09.2003, внесений народними депутатами України Богатирьовою Р.В., Ващук К.Т., Гавришем С.Б., Гапочкою М.М.**

*Суть законопроекту:* ключові положення цього проекту є аналогічні змінам, пропоновані проектом № 4105. Відмінність спостерігаємо лише у підході до набуття чинності змін до Основного Закону. Пропонується провести чергові вибори народних депутатів України у 2007 році, а не у 2006 році, як передбачено проектом № 4105, вибори глави держави парламентом у 2004 році, а не у 2006 році. Відповідно повноваження глави держави, обраного парламентом у 2004 році, будуть припинені у 2007 році після проведення парламентських виборів.

### **Додаток № 3**

#### **Склад Тимчасової спеціальної комісії Верховної Ради України по опрацюванню проектів законів України про внесення змін до Конституції України станом на 24.12.2003 року**

До складу Комісії входить 22 народних депутати:

Гавриш С.Б. — група «Демократичні ініціативи»<sup>129</sup> — співголова комісії;

Мороз О.О. — фракція Соціалістичної партії України — співголова комісії;

Богатирьова Р.В. — фракція «Регіони України»;

Ващук К.Т. — фракція аграрної партії України;

Гапочка М.М. — група «Народний вибір»;

Євдокимов В.О. — фракція Соціал-демократичної партії України (об'єднаної);

<sup>129</sup> 9 грудня 2003 року у зв'язку з тим, що повноваження народного депутата Г.Васильєва було достроково припинено через призначення його на посаду Генерального прокурора України, обрано нового співголови комісії. Ним став координатор більшості С.Б.Гавриш.

Заєць І.О. — фракція «Наша Україна»;  
Іоффе Ю.Я. — фракція політичних партій Промисловців і підприємців України та «Трудова Україна»;  
Катеринчук М.Д. — фракція «Наша Україна»;  
Ключковський Ю.Б. — фракція «Наша Україна»;  
Крючков Г.К. — фракція Комуністичної партії України;  
Курас І.Ф. — фракція «Регіони України»;  
Мартинюк А.І. — позафракційний;  
Матвієнко А.С. — фракція Блоку Юлії Тимошенко;  
Мусяка В.Л. — фракція «Регіони України» — секретар комісії;  
Оніщук М.В. — фракція політичних партій Промисловців і підприємців України та «Трудова Україна»;  
Осика С.Г. — група «Народовладдя»;  
Симоненко П.М. — фракція Комуністичної партії України;  
Соболев С.В. — фракція «Наша Україна»;  
Стретович В.М. — фракція «Наша Україна»;  
Шевчук С.В. — фракція Народно-демократичної партії;  
Шуфрич Н.І. — фракція Соціал-демократичної партії України (об'єднаної).

#### **Додаток № 4**

#### **Проекти закону про Регламент Верховної Ради України**

<b>Номер реєстрації</b>	<b>Дата реєстрації</b>	<b>Назва законопроекту</b>
1039	21.05.2002	Проект закону про Регламент Верховної Ради України, внесений народним депутатом України Коновалюком В.І.
1039-д	10.07.2003	Проект закону про Регламент Верховної Ради України, внесений народними депутатами України Матвеевим В.Г., Гаврилюком В.В., Гармашем Г.Ф., Ковалем В.С.
1039-1	17.09.2002	Проект закону про Регламент Верховної Ради України, внесений народним депутатом України Асадчевим В.М.
1039-2	26.09.2002	Проект закону про Регламент Верховної Ради України, внесений народним депутатом Сасом С.В.

**Розділ II**

**ПУБЛІЧНА  
АДМІНІСТРАЦІЯ  
ТА АДМІНІСТРАТИВНЕ  
ПРАВО**



## 2.1. ВСТУП

Оглядаючи 2003—2004 роки з точки зору реформування публічної адміністрації в Україні, а також здобутків науки адміністративного права, можна перекоонатися, що в принципі ці два роки були досить багатими на наукові звершення, але стали черговими втраченими роками для адміністративної реформи.

## 2.2. НОВЕЛИ ЗАКОНОДАВСТВА ТА ЙОГО ТЛУМАЧЕННЯ

### 2.2.1. Конституційний Суд України

Окремо необхідно відзначити вплив на публічну адміністрацію Конституційного Суду України. Одрозу, можна зауважити, що єдиний орган конституційної юрисдикції міг би внести значно більший вклад у еволюцію насамперед виконавчої влади в Україні, але, на жаль, у деяких принципових справах займав невиправдано гнучку позицію (наприклад, **справа щодо державних секретарів міністерств** знаходилася у провадженні Конституційного Суду України близько двох років, але так і не закінчилася рішенням по суті).

Серед справ 2003—2004 років окремо можна виділити декілька, при цьому перша з них є приємним зразком виваженості Конституційного Суду. Зокрема, у **справі про повноваження Президента України реорганізувати центральні органи виконавчої влади** Конституційний Суд України вирішив, що «положення пункту 15 частини першої статті 106 Конституції України в аспекті конституційного подання необхідно розуміти так, що при здійсненні повноважень щодо реорганізації міністерств та інших центральних органів виконавчої влади Президент України за поданням Прем'єр-міністра України, діючи в межах коштів на утримання органів виконавчої влади, може реорганізувати передбачені Конституцією України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, не змінюючи назви цих органів та їх основного цільового призначення, що впливає з назви»<sup>130</sup>. У мотивувальній частині Рішення, зазначено, що «виокремлення в Конституції України прямо чи опосередковано назв міністерств та інших центральних органів

---

<sup>130</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі про повноваження Президента України реорганізувати центральні органи виконавчої влади від 28 січня 2003 року № 2-рп/2003.

виконавчої влади, по суті, фіксує їх основне цільове призначення. Зафіксувавши назви окремих міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, Конституція України тим самим передбачила їх існування і певну стабільність функціонування. Встановлення Конституцією України прямо чи опосередковано назв міністерств та інших центральних органів виконавчої влади зумовлює зміст повноважень Президента України щодо їх реорганізації. В разі реорганізації таких органів не можуть бути змінені їх назва та основне цільове призначення, що впливає з назви, оскільки це може призвести до зміни конституційно визначеного механізму здійснення державної влади її окремими органами або вплинути на обсяг конституційних повноважень цих органів, зокрема на повноваження Верховної Ради України щодо надання згоди на призначення та звільнення встановлених Основним Законом України посадових осіб».

Можна також додати, що фактично з прийняттям даного Рішення втрачає сенс дискусія щодо доцільності/недоцільності виокремлення окремого виду ЦОВВ — «центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом». По-перше, Конституційний Суд у даному Рішенні послідовно послуговувався конституційною термінологією «міністерства та інші центральні органи виконавчої влади». Отже, всі органи виконавчої влади, згадані у тексті Основного Закону (в тому числі Антимонопольний комітет, Фонд державного майна, Державний комітет телебачення і радіомовлення), належать саме до ланки центральних органів виконавчої влади. Ця позиція підтверджується і тим фактом, що справа у Конституційному Суді стосувалася саме Державного комітету телебачення і радіомовлення та меж здійснення Президентом України повноваження реорганізовувати центральні органи виконавчої влади. По-друге, «спеціальний статус» мають лише Антимонопольний комітет, Фонд державного майна, Державний комітет телебачення і радіомовлення «через особливість призначення» їх керівників<sup>131</sup>. До речі, на нашу думку, зважаючи на особливості призначення керівників цих орга-

---

<sup>131</sup> Див. абзац п'ятий пункту 3 Мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України у справі про повноваження Президента України реорганізовувати центральні органи виконавчої влади 28 січня 2003 року № 2-рп/2003. При цьому Конституційний Суд України посилався на своє Рішення від 1 липня 1998 року № 9-рп/98 у справі щодо приватизації державного майна.

нів, було б доцільніше і зазначені органи визначати, як ЦОВВ з «особливостями» у статусі.

При цьому з точки зору організації виконавчої влади вважаємо недоцільним нормативне виділення окремого виду «центрального органів виконавчої влади зі спеціальним статусом». Поділу органів на міністерства (як органи очолювані політиками — членами Кабінету Міністрів України) та інші центральні органи виконавчої влади (насамперед, державні комітети) цілком достатньо для організації виконавчої влади на центральному рівні. А про практичні недоліки використовуваної сьогодні у законодавстві класифікації центральних органів виконавчої влади уже зазначалося вище.

Незважаючи на це Рішення Конституційного Суду України, у 2003—2004 роках зберігалася тенденція утворення нових «центрального органів виконавчої влади зі спеціальним статусом», про що вже вище зазначалося. Ці приклади можна спостерігати як з рішень глави держави так і Верховної Ради України (щоправда, за ініціативою Президента та Кабінету Міністрів).

Але на виконання цього Рішення Конституційного Суду України **Указом Президента України від 31 січня 2003 року**<sup>132</sup> Державний комітет інформаційної політики, телебачення і радіомовлення України було перейменовано назад у Державний комітет телебачення і радіомовлення України.

Не можна залишити поза увагою і **Рішення Конституційного Суду України у справі про атестацію державних службовців від 8 липня 2003 року № 15-рп/2003**. Конституційний Суд України визнав такою, що відповідає Конституції України (є конституційною), постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про проведення атестації державних службовців» від 28 грудня 2000 року № 1922, що заперечували народні депутати України — суб'єкти права на конституційне подання. На думку народних депутатів України Кабінет Міністрів, прийнявши Постанову, порушив положення статті 6, частини другої статті 19, статті 75, пункту 12 частини першої статті 92 Конституції України і тим самим вийшов за межі наданих йому Основним Законом України та Законом України «Про держав-

---

<sup>132</sup> Указ Президента України «Про перейменування Державного комітету інформаційної політики, телебачення і радіомовлення України» від 31 січня 2003 року № 54.

ну службу» повноважень. На думку суб'єкта права на конституційне подання, «Конституція України та Закон України «Про державну службу» не наділили Кабінет Міністрів України правом перевіряти фахові та особисті якості державних службовців органів законодавчої, виконавчої, судової влади шляхом проведення їх атестації».

І Конституційний Суд, намагаючись обґрунтувати своє рішення, апелював до різних аргументів, зокрема, до того, що «Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади», який у своїй діяльності керується також і актами Президента України, в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання (частина перша статті 117); що державна служба є єдиною за своїми основами, і що атестація державних службовців окремих органів прямо передбачена деякими законами. Крім того, Конституційний Суд України вважає, що Кабінет Міністрів України, затвердивши Положення про проведення атестації державних службовців, по суті, не встановив атестацію як елемент державної служби, а лише виходячи з єдиної природи державної служби регламентував порядок проведення атестації державних службовців.

Проте переконливішими видаються аргументи, викладені в Окремій думці суддею Конституційного Суду В.М.Шаповалом. В Законі України «Про державну службу» відсутні питання щодо атестації державних службовців, а сам термін «атестація» («атестація державних службовців») взагалі не вживається. Натомість Кабінет Міністрів України замість використання права законодавчої ініціативи самостійно видав дану Постанову, і фактично заповнив прогалини в Законі України «Про державну службу». Видавши оспорювану Постанову, Кабінет Міністрів України установив сам інститут атестації та визначив його загальний зміст. Тим самим відбулася своєрідна підміна законодавчого регулювання засадничих питань встановлення атестації державних службовців їх підзаконною регламентацією. Загалом, на думку Судді Шаповала В.М., «у Рішенні не наведено аргументів, які б спростовували твердження про невідповідність оспорюваної Постанови положенням частини другої статті 19, пункту 12 частини першої статті 92 Конституції України. Тим самим залишаються без адекватної відповіді застереження щодо неконституційності цієї Постанови, які, на мою думку, мають реальний характер».

Таким чином, на жаль, маємо приклад коли Конституційний Суд України керувався не буквою Основного Закону (і навіть не його духом), а фактично доцільністю.

З точки зору особливостей функціонування публічної адміністрації на місцевому рівні можемо відзначити **Рішення Конституційного Суду України у справі про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів від 23 жовтня 2003 року № 17-рп/2003**, яким визнано таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), положення частини третьої статті 30 Закону України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», згідно з яким рішення про реєстрацію кандидатів, які самовисунулися по виборчих округах, приймається окружною (територіальною) виборчою комісією за умови, якщо вони проживають або працюють на території цих округів. Таким чином Конституційний Суд України дозволив особі балотуватися у депутати місцевої ради чи на посаду місцевого голови, незалежно від умови проживання або роботи на території цих округів.

І ще у одному рішенні Конституційний Суд України дав чітку відповідь на питання, які мають досить важливе значення для розвитку системи публічної адміністрації в Україні. Зокрема, це стосується **специфіки здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в Києві**. Так, на питання: «Чи має бути звільнено голову Київської міської державної адміністрації з посади у зв'язку з досягненням граничного віку перебування на державній службі з урахуванням того, що він одночасно є Київським міським головою? Чи може бути призначено, виходячи з положень вищезазначених правових актів, головою Київської міської державної адміністрації не Київського міського голову, а іншу особу?»— Конституційний Суд України вирішив, що:

«1.1. Київська міська державна адміністрація є єдиним в організаційному відношенні органом, який виконує функції виконавчого органу Київської міської ради та паралельно функції місцевого органу виконавчої влади. З питань, віднесених до відання місцевого самоврядування, цей орган підзвітний і підконтрольний Київській міській раді, а з питань здійснення повноважень у сфері виконавчої влади — Кабінету Міністрів України.

1.2. Київську міську державну адміністрацію має очолювати лише особа, обрана Київським міським головою, яка Президентом України призначається головою Київської міської державної адміністрації. Як голова Київської міської державної адміністрації Київський міський голова з питань здійснення виконавчої влади є відповідальним перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітним і підконтрольним Кабінету Міністрів України.

На посадову особу, яка є Київським міським головою і одночасно головою Київської міської державної адміністрації, не поширюються вимоги про граничний вік перебування на державній службі.<sup>133</sup>

Останній пункт Рішення обґрунтовано тим, що Київський міський голова є посадовою особою місцевого самоврядування, а відповідно до положень частини першої статті 18 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» граничний вік перебування на службі в органах місцевого самоврядування не поширюється на посадових осіб місцевого самоврядування, які обираються на відповідні посади.

### **2.2.2. Верховна Рада України**

#### ***Зміни до Закону України «Про державну службу»***

Насамперед, варто відзначити, що у 2003—2004 роках так і не були прийняті закони, необхідні для реального проведення адміністративної реформи та виконання вимог Конституції України. Зважаючи на пасивність Кабінету Міністрів України і «послідовну» позицію глави держави Верховна Рада України у ці роки не поверталася до розгляду Закону України «Про Кабінет Міністрів України». Як відомо, Президент України Л.Кучма вісім разів застосовував право вето до даного Закону (востаннє у грудні 2002 року). Зважаючи на це, парламент навіть не приступав до розгляду проекту Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»<sup>134</sup>.

При цьому необхідно наголосити, що незважаючи на публічні декларації щодо проведення адміністративної реформи, до-

<sup>133</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Києві від 25 грудня 2003 року № 21-рп/2003.

<sup>134</sup> Законопроект підготовлений Центром політико-правових реформ (реєстраційний № 2281, внесений народними депутатами України С.Соболевим, Т.Стецьківим, В.Стретовичем).

ручення Президента та інші зобов'язання, ні Кабінет Міністрів України, ні Президент України не підготували та не вносили на розгляд Верховної Ради України законопроектів, які стосувалися б врегулювання повноважень, організації та порядку діяльності органів виконавчої влади (загалом), реформування державної служби.

Натомість відсутність системного підходу до адміністративної реформи з боку глави держави та уряду уможливила прийняття парламентом декількох кон'юнктурних рішень, які ще більше ускладнили функціонування системи державного управління або були необґрунтованими з політичної точки зору.

До числа таких рішень парламенту можемо віднести **Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про державну службу»**<sup>135</sup> від 16 січня 2003 року. Головною ідеєю даного Закону, на нашу думку, є надання права на пенсію державного службовця України колишній радянській номенклатурі. Адже право на одержання пенсії державних службовців отримали «особи, які мають не менше 20 років стажу роботи на посадах, віднесених до категорій посад державних службовців — незалежно від місця роботи на час досягнення пенсійного віку». Зрозуміло, що такий стаж у незалежній Україні мають лише колишні функціонери. Крім того, даним Законом фактично збільшено розміри пенсій особам, які мають право на пенсію державного службовця (за рахунок збільшення бази для призначення пенсії та встановлення обов'язкового перерахунку пенсій пропорційно до рівня заробітних плат працюючих державних службовців). Таке підвищення пенсій для колишніх апаратників особливо цинічне, якщо зважати на мінімальний рівень пенсійного забезпечення більшості українських пенсіонерів.

### ***Державна спеціальна служба транспорту***

У 2003—2004 роках були також спроби «протягти» статутні закони для окремих органів виконавчої влади, в тому числі з пропозиціями утворити деякі «унікальні» органи. Зокрема, маємо відзначити надзвичайні зусилля щодо лобювання проекту закону «Про залізничні війська», початково внесеного Кабінетом Міністрів України. Після декількох неуспішних спроб прийняття, цей же законопроект було внесено під назвою «Про

---

<sup>135</sup> Даний законопроект було внесено народним депутатом України С.Гавришем.

Державну спеціальну службу транспорту»<sup>136</sup>. Підґрунтям появи даного законопроекту є **Указ Президента «Про передачу залізничних військ Збройних Сил України у підпорядкування Міністерству транспорту України»**<sup>137</sup>, яким визнано за доцільне вивести залізничні війська зі складу Збройних Сил України та передати їх у підпорядкування Міністерству транспорту України. Зазначений Указ зобов'язував Кабінет Міністрів розробити і подати відповідний законопроект до Верховної Ради. 5 лютого 2004 року Верховна Рада України схвалила цей Закон, який, на нашу думку, є «зразком» лобістського продукту.

Положення **Закону України «Про Державну спеціальну службу транспорту»**<sup>138</sup> не витримує критики ні з юридичної точки зору, ні з точки зору інтересів держави. Відповідно до Закону Державна спеціальна служба транспорту має незрозуміле призначення, зокрема, як «невійськове формування» у складі Міністерства транспорту України. При цьому особовий склад Державної спеціальної служби транспорту складається з працівників і «військовослужбовців». Із завданнями, що покладено на Державну спеціальну службу транспорту (відбудова транспортних комунікації у разі стихійного лиха, забезпечення діяльності Збройних Сил України тощо) наразі справляються інші органи: Міністерство з питань надзвичайних ситуацій, Міністерство оборони тощо. На думку багатьох експертів, справжньою метою даного Закону є надання права використання Державної спеціальної служби транспорту для «проведення планових робіт з будівництва нових та підвищення живучості і пропускнуої спроможності діючих об'єктів на транспорті», тобто легалізація залучення військовослужбовців до господарської діяльності Мінтрансу. Частково ця версія підтвердилася на деяких будівельних об'єктах Мінтрансу, наприклад, на будівництві автобану «Київ — Одеса».

Нормативні конструкції, які використовуються у Законі для визначення статусу та структури цього новоствореного органу («дер-

<sup>136</sup> Проект закону про Державну спеціальну службу транспорту, від 29 вересня 2003 № 4199, внесений народними депутатами України Г.Крючковим та В.Пустовойтенком.

<sup>137</sup> Указ Президента України «Про передачу залізничних військ Збройних Сил України у підпорядкування Міністерству транспорту України» від 27 січня 2003 року № 46.

<sup>138</sup> Закон України «Про Державну спеціальну службу транспорту» від 5 лютого 2004 року № 1449-IV.

жавний орган транспорту», «центрального органу управління» тощо) є взагалі такими, що не узгоджуються з Конституцією України. Не відповідає Конституції України сама концепція даного Закону, яким утворено орган (фактично — виконавчої влади) у складі Міністерства транспорту. Адже саме Міністерство транспорту може бути у будь-який час реорганізовано чи ліквідовано Президентом за поданням Прем'єр-міністра України. Тобто в межах чинної Конституції України утворювати законом органи виконавчої влади некоректно. Можна лише регулювати відносини у певному секторі державного управління, а вже Кабінет Міністрів України вирішить, який саме орган відповідатиме за даний сектор.

### **Державна прикордонна служба**

Серед рішень парламенту 2003 року можна також відзначити прийняття Закону України «Про Державну прикордонну службу України»<sup>139</sup>, яким визначаються правові основи організації та діяльності Державної прикордонної служби, її загальна структура, чисельність, функції та повноваження. На жаль, і цей Закон містить неконституційні положення. Наприклад, відповідно до частини другої статі 8 заступники Голови Державної прикордонної служби України призначаються Президентом України. Відповідно до Основного Закону України повноваження Президента вичерпно визначені у Конституції, і серед них не має повноваження призначати заступників керівників центральних органів виконавчої влади.

Разом з тим, можемо відзначити більш-менш коректний підхід законодавця до визначення загальної структури та організації діяльності Державної прикордонної служби України. Зокрема, у структурі Державної прикордонної служби України виділяються: спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у справах охорони державного кордону; територіальні органи спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у справах охорони державного кордону; Морська охорона, яка складається із загонів морської охорони; органи охорони державного кордону — прикордонні загони, окремі контрольно-пропускні пункти, авіаційні частини; розвідувальний орган спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у справах охорони державного кордону. З точки

---

<sup>139</sup> Закон України «Про Державну прикордонну службу України» від 3 квітня 2003 року № 661-IV.

зору організації публічної адміністрації можемо висловити лише зауваження щодо статусу керівного органу, який на нашу думку, замість статусу «центрального» міг би мати статус «урядового органу» із підпорядкуванням наприклад, Міністру внутрішніх справ. На наше переконання, саме таке модель, поширена у більшості західних демократій, є оптимальною і для України.

На жаль, Президент України ще більше ускладнив ситуацію із статусом центрального органу виконавчої влади у справах охорони державного кордону. Зокрема, **Указом Президента України** від 31 липня 2003 року Державний комітет у справах охорони державного кордону України було реорганізовано в Адміністрацію Державної прикордонної служби України та їй було надано «спеціальний» статус<sup>140</sup>. Нагадаємо, що у класифікації центральних органів виконавчої влади виділялися три їх види: міністерства, державні комітети та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. Останній вид задумувався для означення тих органів, які мають особливості у вирішенні установчих питань та кадрових питань щодо керівників. І звичайно тут малися на увазі насамперед органи виконавчої влади, згадані у Конституції України (Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України). Але цей критерій, досить нечітко сформульований у законодавстві, було розширено. І на практиці, «спеціальний» статус отримували органи, на які фактичний визначальний вплив мав Президент України. Таким чином компетенція Кабінету Міністрів України суттєво звужувалася, адже надання «спеціального статусу» центральним органам виконавчої влади використовувалося для виведення цих органів зі сфери підпорядкування Кабінету Міністрів.

### ***Запровадження місцевої міліції***

До функціонування публічної адміністрації має відношення ще одне рішення Верховної Ради України — ухвалення **Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо місцевої міліції»**<sup>141</sup>. Передумови створення цього виду правоохоронних органів закладені в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», де передбачається право місцевих рад на створення під-

<sup>140</sup> Указ Президента України «Про реорганізацію Державного комітету у справах охорони державного кордону України» від 31 липня 2003 року № 772.

<sup>141</sup> Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо місцевої міліції» від 4 березня 2004 року № 1577-IV.

розділів місцевої міліції<sup>142</sup>. Проте ухвалений Закон за своїм змістом спотворює концепцію місцевої міліції, як місцевого правоохоронного органу з відповідною процедурою призначення, підпорядкування, фінансування та відповідальності. Фактично, цим Законом створюється тільки видимість запровадження місцевої міліції, оскільки передбачено створення місцевої міліції як складової частини Міністерства внутрішніх справ України. Структурні підрозділи місцевої міліції визначено аналогічно до існуючих підрозділів «загальної» міліції (МВС). Закон також передбачає, що керівник місцевої міліції призначається начальником управління внутрішніх справ обласного рівня за погодженням з місцевою радою.

На думку більшості експертів, Закон спрямовано лише на зміну джерела фінансування органів міліції. Адже, при збереженні централізованого порядку призначення та звільнення керівників місцевої міліції, запроваджується фінансування місцевої міліції з місцевого бюджету. Таким чином порушується і право місцевого самоврядування, адже на місцеві бюджети покладається обов'язок фінансувати по суті державні органи. На нашу думку, такий спосіб реалізації права місцевих рад на створення місцевої міліції не матиме позитивних наслідків. Крім того, негативом цього рішення парламенту є те, що прийнятий Закон буде перешкодою для створення справжньої місцевої міліції, якщо у майбутньому з'явиться така ініціатива.

У серпні 2004 року постановою Кабінету Міністрів України було затверджено **Положення про місцеву міліцію**<sup>143</sup>.

***Зміни до Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом»***

Ще один приклад непослідовних змін в системі виконавчої влади — Закон України «Про внесення зміни до статті 4 Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом»<sup>144</sup>. Цим Законом змінено статус уповноваженого органу виконавчої влади з питань фі-

<sup>142</sup> П.1 ч.3 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року.

<sup>143</sup> Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про місцеву міліцію» від 10 серпня 2004 року № 1013.

<sup>144</sup> Закон України «Про внесення зміни до статті 4 Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом» від 18 травня 2004 року № 1726-IV.

нансового моніторингу з «урядового органу державного управління, який діє у складі Міністерства фінансів України» (попередня редакція Закону) на «центральный орган виконавчої влади із спеціальним статусом». Ця законодавча зміна дістала свою реалізацію також у відповідному **Указі Президента України**<sup>145</sup> та **постанові Кабінету Міністрів України**<sup>146</sup>. Крім того, **Указом Президента України**<sup>147</sup>, затверджено Положення про Державний комітет фінансового моніторингу України.

Мотивом подібних законодавчих новацій влади, очевидно, є спроба заробити чергову «галочку» у переговорах з ФАТФ. Проте зазначений Закон містить вади з правової точки зору. Відповідно до чинного законодавства, центральні органи виконавчої влади утворюються, реорганізуються та ліквідуються Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України (пункт 15 статті 106, частина п'ята статті 114 Конституції України), а урядові органи — за рішенням Кабінету Міністрів України. Функції та компетенція органів виконавчої влади з часом змінюються, тому на наше переконання, недоцільно визначати їх статус та назви у законах. У даному випадку, у Законі було б доцільно просто вилучити конкретизацію статусу уповноваженого органу з питань фінансового моніторингу та використати загальну конструкцію — «спеціально уповноважений орган виконавчої влади з питань фінансового моніторингу». Така зміна дозволила б уникнути протиріч під час реорганізації органів виконавчої влади, а Кабінет Міністрів (у відповідних випадках за участі глави держави) у разі потреби зміг би визначати відповідальним за ці питання якийсь з існуючих органів (наприклад, Міністерство фінансів), або утворити новий орган, або змінити його статус тощо.

### **2.2.3. Президент України**

#### ***Заходи щодо вдосконалення взаємодії органів виконавчої влади з Верховною Радою України***

Про безсистемність та нераціональність дій влади у сфері

<sup>145</sup> Указ Президента України «Про Державний комітет фінансового моніторингу України» від 28 вересня 2004 року № 1144.

<sup>146</sup> Постанова Кабінету Міністрів України «Про організаційні заходи щодо ліквідації Державного департаменту фінансового моніторингу» від 28 жовтня 2004 року № 1460.

<sup>147</sup> Указ Президента України «Про Положення про Державний комітет фінансового моніторингу України» від 24 грудня 2004 року № 1527.

адміністративної реформи особливо яскраво свідчать рішення глави держави, який, як і раніше, всупереч Конституції України, залишався головним творцем правил для органів виконавчої влади.

Створену раніше проблему залишення міністрів без політичної підтримки, коли главою держави були ліквідовані посади заступників міністра, у 2003 році було розв'язано абсолютно некоректним способом. Зокрема, **Указом Президента України «Про заходи щодо вдосконалення взаємодії органів виконавчої влади з Верховною Радою України»**<sup>148</sup> було запроваджено посаду Міністра України у зв'язках з Верховною Радою України, а у міністерствах були введені посади першого заступника державного секретаря у зв'язках з Верховною Радою України, в інших центральних органах виконавчої влади — першого заступника керівника у зв'язках з Верховною Радою України.

Проте дане рішення є абсолютно некоректним з методологічної точки зору. Запровадження нової посади Міністра України у зв'язках з Верховною Радою України не має жодного практичного сенсу, оскільки взаємодія Кабінету Міністрів України з парламентом через одного (єдиного) члена уряду неможлива в принципі. Одна особа неспроможна представляти всю виконавчу владу перед парламентом. Співпрацювати з народними депутатами України, комітетами та фракціями Верховної Ради повинен кожен член уряду у межах своєї сфери відповідальності. Лише така політично-професійна взаємодія може призводити до позитивних результатів.

Утворення ж у міністерствах посад «перших заступників державного секретаря у зв'язках з Верховною Радою України» (та аналогічних посад державних службовців в інших центральних органах виконавчої влади) — взагалі було грубою помилкою. На державних службовців не повинні покладатися політичні обов'язки, як це мало місце досі. Натомість на вищезгаданих чиновників були покладені повноваження: представлення за дорученням Президента України, Кабінету Міністрів України законопроектів, інших питань на пленарних засіданнях Верховної Ради України; супровід законопроектів під час їх розгляду комітетами, іншими органами Верховної Ради України; представлення за дорученням Президента України на пленарних за-

---

<sup>148</sup> Указ Президента України «Про заходи щодо вдосконалення взаємодії органів виконавчої влади з Верховною Радою України» від 25 березня 2003 року № 267.

сіданнях Верховної Ради України, а також на засіданнях комітетів, інших її органів пропозицій Президента України до прийнятих Верховною Радою України законів; представлення позиції міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади під час розгляду Верховною Радою України питань, що належать до його компетенції тощо. Звичайно, такі функції та повноваження повинні виконувати лише члени Кабінету Міністрів України або заступники міністрів (як політики).

### **Ліквідація посад державних секретарів міністерств**

Але найвагомішою подією 2003 року в адміністративній «реформі» стало рішення глави держави про ліквідацію посад державних секретарів міністерств<sup>149</sup>. Повідомлення ЗМІ про видання 26 травня 2003 року главою держави **Указу «Про деякі заходи щодо оптимізації керівництва в системі центральних органів виконавчої влади»** стало абсолютною несподіванкою. Головний і фактично єдиний напрямок «оптимізації» полягав у ліквідації в міністерствах посад державних секретарів міністерств та їх заступників і відновленні посад перших заступників та заступників міністрів. Неприємність ситуації полягала насамперед в тому, що наміри запровадження яких-небудь новацій у цій сфері публічно не обговорювалися, та навіть не було зроблено жодних офіційних заяв чи декларацій.

Намагаючись знайти причини появи даного Указу, згадували справу у Конституційному Суді України про неконституційність Указу Президента «Про чергові заходи щодо подальшого здійснення адміністративної реформи в Україні» від 29 травня 2001 року, яким два роки до того було запроваджено посади державних секретарів міністерств. Адже втрата чинності оскаржуваного Указу та ліквідація посад державних секретарів міністерств є зручною підставою для припинення Конституційним Судом провадження без прийняття рішення по суті. Зрештою саме так і сталося в даному випадку, але ще більш ймовірною вважалася кадрова версія ліквідації посад державних секретарів. Рішення про зміну назв посад було найпростішим інструментом кадрових змін для осіб, причетних до перепризначень, і насамперед було вигідне Прем'єр-міністру України. Адже Президентом було

---

<sup>149</sup> Указ Президента України «Про деякі заходи щодо оптимізації керівництва в системі центральних органів виконавчої влади» від 26 травня 2003 року № 434.

запропоновано керівнику уряду внести пропозиції щодо кандидатур на посади перших заступників та заступників міністрів, що теоретично дозволяло «оптимізувати» персональний кадровий склад у міністерствах.

Не можна залишити поза увагою офіційну мотивацію прийнятого Указу Президента. В преамбулі зазначено, що Указ видано «для забезпечення сприятливих умов для послідовного здійснення в Україні реформи політичної системи та зважаючи на тривале гальмування процесу прийняття законодавчих актів щодо порядку організації та діяльності центральних органів виконавчої влади та статусу їх керівників». Аргумент щодо реформи політичної системи непереконливий, оскільки посади державних секретарів міністерств є посадами державних службовців і тому не входять в політичну систему. В рамках політичної реформи дійсно варто було б запровадити посади заступників міністрів як політичні, але для чого було ліквідувати інститут державних секретарів?

Аргумент щодо «гальмування процесу прийняття законодавчих актів» є взагалі знущенням з парламенту. Верховна Рада України трьох скликань приймала Закон «Про Кабінет Міністрів України», але, як вже зазначалося, Президент України Л.Кучма вісім разів застосовував до нього право вето. Через це проект Закону «Про центральні органи виконавчої влади» (в III скликанні Верховної Ради вносився народним депутатом України І.Коліушком, в IV скликанні внесений народними депутатами С.Соболевим, Т.Стецьківим, В.Стретовичем) залишався без руху. При цьому ні Президент, ні Кабінет Міністрів України за час, що минув після прийняття Конституції, жодного разу не скористались правом законодавчої ініціативи для загального законодавчого врегулювання повноважень, організації та порядку діяльності центральних органів виконавчої влади.

В офіційних коментарях також стверджувалось, що «указом склад і система керівництва центральними органами виконавчої влади наближається до моделі та стандартів державного управління, які функціонують в більшості держав Європейського континенту». Це була також неправда. Європейський досвід переконує в протилежному. Практично в усіх європейських країнах організація керівництва міністерством майже однотипна: є міністр як політик, який має одного чи кількох політичних заступників, і є керівник апарату міністерства — державний служ-

бовець, який здійснює адміністративне керівництво в міністерстві. Існують відмінності у назвах посад, але принцип побудови верхівки міністерства однаковий. Саме така модель дозволяє парламенту через уряд реалізовувати політичні програми, при цьому державний апарат захищений від перманентних «перетрушувань» при зміні глави держави, уряду чи міністра.

Таким чином, ліквідацією посад державних секретарів міністерств зроблено серйозний крок назад і в питанні адміністративної реформи, і в наближенні системи державного управління до європейських стандартів.

Незважаючи на такий результат, необхідно оцінити досвід існування посад державних секретарів в Україні. При цьому варто прямо відзначити, що сам інститут державних секретарів міністерств був запроваджений у спотвореному вигляді, оскільки ідея Концепції адміністративної реформи в Україні про розмежування політичного та адміністративного керівництва в міністерстві використовувалася зі специфічними намірами. Зокрема, посади державних секретарів міністерств замість посад заступників міністрів були введені аби захистити виконавчу владу від зазіхань парламенту при формуванні коаліційного уряду, після відправлення у відставку Кабінету Міністрів В.Ющенка<sup>150</sup>.

Отже, тоді посади міністрів як членів уряду були визнані політичними, а для поточного керування апаратом міністерства запроваджувалась посада державного секретаря міністерства. Проте цілком правильна ідея реалізовувалася із низкою формальних недоліків, насамперед, в частині незабезпечення стабільності та політичної нейтральності посад державних секретарів міністерств. Так, введення цих посад з одночасною ліквідацією посад заступників міністрів залишило міністрів без політичної підтримки. Відповідно державні секретарі міністерств були змушені виконувати такі відверто політичні повноваження як представлення законопроектів у Верховній Раді, участь у засіданнях Кабінету Міністрів та урядових комітетів тощо. Були закладені протиріччя в частині обов'язку державного секретаря міністерства забезпечувати стабільність і наступництво в ро-

<sup>150</sup> Принаймні так пояснив необхідність видання главою держави Указу Президента «Про чергові заходи щодо подальшого здійснення адміністративної реформи в Україні» від 29 травня 2001 року № 345 представник Президента у Конституційному Суді В.Носов під час виступу на слуханні у справі про неконституційність даного Указу.

боті міністерства, а також в пов'язаності строку його повноважень зі строком повноважень Президента. Це особливо нелогічно, якщо зважити, що за Конституцією України Кабінет Міністрів також складає повноваження перед новообраним Президентом. Тобто була закладена небезпека, що наші міністерства одночасно могли залишитися і без політичного, і без адміністративного керівництва.

Посада державного секретаря як державного службовця повинна характеризуватися політичною нейтральністю, тобто лояльністю до легітимного політичного керівництва держави. Але Президент ігнорував правила конкурсного відбору, аполітичності та професійності при відборі кандидатур на посади державних секретарів міністерств. Відповідно у нас на ці посади призначали народних депутатів України та інших політиків, а міністрами, навпаки, часто ставали кар'єрні чиновники.

Незважаючи на пряме застереження, що припинення повноважень Кабінету Міністрів чи зміни в його складі не можуть бути підставою для звільнення з посад державних секретарів міністерств, реальна практика складалася по-іншому. За менш, ніж два роки загалом було прийнято більше 50 указів про звільнення з посад. Наприклад, у Міністерстві фінансів на посаді державного секретаря встигло побувати чотири особи. Спочатку рішення про звільнення хоча б для проформи аргументувалися, зокрема, переважала підстава «у зв'язку з переходом на іншу роботу». Згодом правові підстави для звільнення у рішеннях глави держави вже не зазначалися.

До речі, в багатьох міністерствах поряд з державним секретарем — керівником апарату міністерства був ще й державний секретар, відповідальний за певний напрямок державної політики, наприклад, Державний секретар з питань торгівлі, Державний секретар з питань європейської інтеграції тощо. Це ще один приклад, коли державний службовець був зобов'язаний займатися політичною діяльністю, що в принципі неприпустимо. В демократичних країнах для цього був би визначений політичний заступник міністра або член уряду, можливо також «без портфеля».

Загалом очевидно, що із введенням посад державних секретарів лише в найзагальніших рисах модель адміністрування в міністерстві наближалася до європейських стандартів. Принаймні міністр отримав теоретичну можливість зайнятися розроб-

кою політики та реформуванням у відповідних секторах державного управління. У оптимістів були сподівання, що після етапів «відторгнення» та «спотворення» відбуватиметься поступове коригування запровадженої моделі. По суті, вимагалось зовсім небагато — ввести посаду заступника міністра як політика та покласти на нього політичні повноваження, забезпечити політичну нейтральність та професійність в доборі кадрів на посади державних секретарів міністерств, а також забезпечити стабільність перебування на посадах державних секретарів міністерств. При цьому останні вимоги потребували не стільки нормативних новацій, скільки елементарного дотримання вже встановлених правил. Тому в цьому контексті дивувало, що Президент Л.Кучма, оцінюючи ідею інституту державних секретарів міністерств як «хорошу», звинуватив невідомого у «поганому виконанні». Адже до виконання всіх цих вимог практично ніхто інший, крім Президента, не був причетний.

Але якщо Президент вирішив, що ідея інституту державних секретарів міністерств помилкова взагалі, то чому було вибрано такий дивний спосіб виправлення цієї помилки, адже по суті, крім назв посад нічого не змінено. «Реанімовані» заступники міністрів де-юре також мають статус державних службовців. До речі, тільки через три місяці після ліквідації інституту державних секретарів було вирішено питання про **виокремлення посади керівника апарату міністерства**<sup>151</sup>.

Необхідно звернути увагу і на суто юридичну сторону проблеми. За формою даний Указ, як і більшість інших актів Президента з питань адміністративної реформи, суперечить Конституції України. Згідно з Основним Законом України виключно законом визначається організація та порядок діяльності органів виконавчої влади. Натомість глава держави знову не скористався правом законодавчої ініціативи. Не відповідає Конституції України узурповане Президентом право призначати на посади перших заступників та заступників міністрів, припиняти їх повноваження на цих посадах, визначати кількість перших заступників та заступників міністрів. Повноваження глави держави вичерпно визначені Конституцією України, але згаданих вище повноважень в Основному Законі за ним не закріплено.

<sup>151</sup> Див.: Указ Президента України «Про внесення зміни до Указу Президента України від 15 грудня 1999 року № 1572» від 27 серпня 2003 року № 919.

Останнім «штрихом» в історії з держсекретарями стала реанімація Указом Президента посади **Міністра Кабінету Міністрів України та ліквідація посади Державного секретаря Кабінету Міністрів**<sup>152</sup>. Остання посада проіснувала аж три з половиною роки і, до речі, запроваджувалась практично в ідеальному вигляді. Зокрема, у грудні 1999 року було вирішено, що апарат уряду повинен очолювати не член уряду, а «Урядовий секретар», який призначається Кабінетом Міністрів. Проте і той експеримент тривав недовго, а разом з відставкою уряду В.Юшенка главою держави було перейменовано не тільки посаду керівника апарату уряду, але й змінено порядок його призначення. Президент, знову ж таки всупереч Конституції України, взяв на себе обов'язок виконувати цю почесну місію, очевидно, усвідомлюючи виняткову роль апарату уряду в державному механізмі.

Варто усвідомлювати, які загрози несе в собі рішення про ліквідацію посад державних секретарів. Знову стала актуальною проблема забезпечення інституційної пам'яті в роботі вищого та центральних органів виконавчої влади. Адже збільшення політичної квоти у виконавчій владі за рахунок посад державних службовців неодмінно позначатиметься при формуванні наступних урядів. Виникатиме спокуса замінити керівників департаментів тощо, якщо буде потреба задовольнити апетити політичних команд-переможців. Це прямо впливатиме на ефективність роботи виконавчої влади, оскільки витратиметься час на підготовку нових фахівців тощо. Відсутність розмежування політики та адміністрування руйнує також засади державної служби, оскільки чиновники виступають заручниками в політичних іграх керівництва держави.

Вкотре, ігноруючи Конституцію України, Президент переконав, що робити нелегітимним шляхом будь-які реформи, навіть з хорошими намірами, не можна. Це породжує нестабільність, ручне керування, та унеможливорює протистояння активним регресним процесам. Адже якби система керівництва міністерством була визначена законом, чи зміг би глава держави без будь-яких пояснень, публічних обговорень та обґрунтувань прийняти таке серйозне за наслідками для держави рішення, яке суперечить усім деклараціям про відкритість та європей-

---

<sup>152</sup> Указ Президента України «Про Міністра Кабінету Міністрів України» від 3 червня 2003 р. № 464. Указом Президента України від 5 червня 2003 року № 480 було затверджено Положення про Міністра Кабінету Міністрів України.

ську інтеграцію. Але найгірше, що цей крок тепер стоятиме на перешкоді, коли в Україні все-таки з'явиться реальна політична воля до проведення адміністративної реформи.

І лише 21 серпня 2004 року Указом Президента України<sup>153</sup> було затверджено **Примірне положення про першого заступника міністра — керівника апарату міністерства**. Відповідно до Положення Перший заступник міністра — керівник апарату міністерства є посадовою особою, яка організовує експертно-аналітичне, правове, інформаційне, організаційне, матеріально-технічне та інше забезпечення діяльності міністерства, його поточної роботи, а також забезпечення діяльності міністра. Положення не визначало статусу цієї посадової особи — є вона державним службовцем чи політиком? Виходячи із завдань, що покладаються на першого заступника міністра — керівника апарату міністерства, а саме: організація забезпечення виконання завдань, покладених на міністерство, та поточної роботи міністерства; забезпечення діяльності міністра як члена Кабінету Міністрів України та керівника міністерства; забезпечення стабільності і наступності в роботі міністерства, — доречно було б закріпити за цими особами статус державного службовця. Саме в цьому і проявляється концептуальна ідея розмежування політичних та адміністративних посад в органах державної влади, забезпечення інституційної пам'яті міністерства, про що зазначалося вище.

Відповідно до Положення Перший заступник міністра — керівника апарату міністерства призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України. Це повноваження Президента не узгоджується із Конституцією України, про що також зазначалося нижче.

### ***Реорганізації центральних органів виконавчої влади***

Крім зазначених «новацій» можна згадати ще деякі зміни у системі органів виконавчої влади, ініційовані главою держави.

**Указом Президента України від 15 липня 2003 року<sup>154</sup> Національне космічне агентство України віднесено до виду «центральних**

<sup>153</sup> Указ Президента України «Про Примірне положення про першого заступника міністра — керівника апарату міністерства» від 21 серпня 2004 року № 964.

<sup>154</sup> Указ Президента України «Про заходи щодо забезпечення реалізації українсько-бразильського проекту створення космічного ракетного комплексу «Циклон-4» від 15 липня 2003 року № 700.

**органів виконавчої влади зі спеціальним статусом».** Це ще один приклад того, як «множилися» центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. Проте даний випадок ще раз підтвердив недоцільність існування даного виду центральних органів виконавчої влади, оскільки фактично надання «спеціального статусу» дозволяє «виводити» з підпорядкування Уряду окремі органи. На кінець 2004 року таких органів було вже двадцять три, що означає обмежений вплив Уряду на двадцять три сектори державного управління (політики). Звичайно така тенденція не може вважатися нормальною.

В цьому сенсі, уявляється, що такий критерій для надання спеціального статусу органу виконавчої влади як наявність окремого статутного (статусного) закону про нього, є некоректним. На нашу думку, єдиною підставою для виокремлення деяких органів виконавчої влади в окремий вид (можливо взагалі лише у теорії) є конституційне закріплення конкретних назв цих органів та особливої процедури призначення і звільнення їх керівників. Це підтверджується і Рішенням Конституційного Суду України у справі про повноваження Президента України реорганізувати центральні органи виконавчої влади 28 січня 2003 року, про яке було зазначено вище.

Загалом, так звані «статутні» («статусні») закони про окремі органи виконавчої влади сьогодні відіграють швидше негативну роль, адже консервують існування певних органів, часто з невиправданими повноваженнями. Мабуть не випадково, що домоглися прийняття таких законів насамперед правоохоронні та фіскальні органи, які стають все більш незалежними від Уряду. Ще раз повторимося, закони повинні врегульовувати певні сфери суспільних відносин, а там, де вимагається державне втручання, визначати повноваження «спеціально уповноважених органів виконавчої влади». Така законодавча техніка дозволяє забезпечити належну якість правового регулювання, і, водночас, залишити Уряду простір для оптимального структурування системи виконавчої влади. Це відповідатиме також букві і духу Конституції України.

Можливо, цієї проблеми взагалі не постало б, якби своєчасно був прийнятий закон «Про центральні органи виконавчої влади». Тоді було б менше «зазіхань» на спеціальні статуси, особливі повноваження, додаткові джерела фінансування тощо.

Ще одну реорганізацію в системі органів виконавчої влади було проведено **Указом Президента України «Про заходи щодо підвищення ефективності державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів»**<sup>155</sup>, зокрема, Міністерство екології та природних ресурсів України було реорганізовано в Міністерство охорони навколишнього природного середовища України та Державний комітет природних ресурсів України.

Про певну непідготовленість даного рішення глави держави свідчить стаття 4 даного Указу, в якій Кабінету Міністрів України у двохмісячний строк доручалося підготувати та подати в установленому порядку проекти положень про Міністерство охорони навколишнього природного середовища України та Державний комітет природних ресурсів України; визначити перелік підприємств, установ та організацій, які передаються з управління Міністерства екології та природних ресурсів України в управління Міністерства охорони навколишнього природного середовища України та Державного комітету природних ресурсів України, і здійснити заходи щодо їх передачі; здійснити заходи щодо передачі з управління Міністерства екології та природних ресурсів України в управління Міністерства охорони навколишнього природного середовища України та Державного комітету природних ресурсів України відповідного майна для забезпечення діяльності цих органів. При цьому необхідно зважати, що під час реорганізації органу (у нашому разі вона мала тривати більше двох місяців), важко очікувати від нього ефективної діяльності. Про «оперативність» виконання даного Указу свідчить той факт, що лише через два місяці було утворено комісію для здійснення заходів щодо реорганізації Мінекоресурсів<sup>156</sup>. Це ще один доказ непідготовленості рішення, та свідчення того, хто був справжнім ініціатором реорганізації. Адже якби потреба у реформуванні визріла в Уряді, і пропозиція про реорганізацію виходила від Прем'єр-міністра України (як того вимагає Конституція України), чи потрібно було б Кабінету Міністрів України два місяці на створення «реорганізаційної» комісії.

---

<sup>155</sup> Указ Президента України «Про заходи щодо підвищення ефективності державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів» від 15 вересня 2003 року № 1039.

<sup>156</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про утворення комісії для здійснення заходів щодо реорганізації Мінекоресурсів» від 20 листопада 2003 року № 687-р.

Нераціональним рішенням, на нашу думку, було також **перетворення Державного комітету України у справах сім'ї та молоді у Міністерство України у справах сім'ї, дітей та молоді**<sup>157</sup>. Звичайно, Уряд, зважаючи на свої пріоритети може виносити на вищий політичний рівень певні питання, проте необхідно зважати і на загальні вимоги щодо ефективного функціонування урядової команди. Сумніви ж у доцільності утворення окремого Міністерства України у справах сім'ї, дітей та молоді зумовлені тим, що цими питаннями обіймається низка інших органів, зокрема, Міністерство праці та соціальної політики, Міністерство освіти та науки тощо. І хоча нам відомі приклади існування подібних міністерств у деяких розвинених країнах (наприклад, ФРН), проте це належить насамперед від пріоритетів Уряду. Ініціативи та результати діяльності Кабінету Міністрів України зразка 2004 року у цьому секторі державної політики нам не відомі.

Ще одна зміна статусу — **Державний комітет статистики перетворено з центрального органу виконавчої влади на центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом**<sup>158</sup>. Вкотре мусимо наголосити на недоцільності створення значної кількості центральних органів виконавчої влади, що мають спеціальний статус. Спеціальний статус передбачає особливий порядок призначення та звільнення з посади керівників цих органів, який стосується насамперед (лише), органів, що безпосередньо зазначені в Конституції України.

До речі, щодо статистики, то у багатьох країнах цим питанням взагалі займається не орган влади, а інститут (центр, установа), тобто інституція, яка виконує функції швидше науково-дослідницького характеру, ніж публічно-адміністративного.

Інший приклад безсистемних змін — сектор надзвичайних ситуацій. У березні 2004 року Указом Президента України<sup>159</sup> було затверджено **Положення про Міністерство з питань надзвичайних ситу-**

---

<sup>157</sup> Указ Президента України «Про Міністерство України у справах сім'ї, дітей та молоді» від 6 лютого 2004 року № 166.

<sup>158</sup> Указ Президента України «Про Державний комітет статистики України» від 19 січня 2004 року № 60.

<sup>159</sup> Указ Президента України «Питання Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи» від 5 березня 2004 року № 283.

**ацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи.** У липні 2004 року, тобто всього через чотири місяці, це міністерство було реорганізовано, зокрема на його базі було утворено два центральних органи виконавчої влади — Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та Державний комітет України з питань подолання наслідків Чорнобильської катастрофи<sup>160</sup>.

При цьому встановлено, що Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій є відповідальним за захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, за рятувальну справу, пожежну безпеку тощо, а Державний комітет України з питань подолання наслідків Чорнобильської катастрофи — за захист населення і територій від наслідків Чорнобильської катастрофи, в тому числі соціальний захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, а також за перетворення об'єкта «Укриття» в екологічно безпечну систему, реабілітацію забруднених унаслідок Чорнобильської катастрофи територій.

На нашу думку, потреби в існуванні окремого Міністерства надзвичайних ситуацій не має. Ці функції необхідно передати відповідному урядовому органу (органам) Міністерства внутрішніх справ. Тобто Україні слід переходити до європейської системи організації Міністерства внутрішніх справ, відповідно до якої МВС має опікуватись не лише організацією діяльності міліції (поліції), а всіма внутрішніми справами, в тому числі пожежною охороною, надзвичайними ситуаціями тощо.

До того ж, в світлі цього Указу Президента України слід зазначити про доцільність розмежування компетенцій щодо подолання наслідків аварії на ЧАЕС екологічного характеру (реабілітація територій, об'єкт Укриття тощо) та соціального (виплата компенсацій, встановлення пільг постраждалим від аварії тощо), що найкраще було б зробити шляхом розмежування цих питань між МВС, Мінекології та Міністерством соціальної політики і праці.

**В липні 2004 року Указом Президента України<sup>161</sup> на базі Державного департаменту авіаційного транспорту України було утво-**

---

<sup>160</sup> Указ Президента України «Про заходи щодо вдосконалення системи державного управління у сфері подолання наслідків Чорнобильської катастрофи» від 6 липня 2004 року № 755.

<sup>161</sup> Указ Президента України «Про Державну службу України з нагляду за безпеченням безпеки авіації» від 15 липня 2004 року № 803.

рено Державну службу України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації. На виконання цього Указу прийнято **Постанову Кабінету Міністрів України**<sup>162</sup>.

Відповідно до вищезазначеного Указу Президента України новоутворена Державіаслужба є спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань державного нагляду за забезпеченням безпеки авіації. На жаль, і в цьому випадку є незрозумілими мотиви створення даного центрального органу виконавчої влади (тобто зміна статусу). На наш погляд, функції, що покладено на Державіаслужбу цілком могли б виконуватись урядовим органом.

Варто зауважити, що питання статусу органу виконавчої влади це не просто формальність. Визначальним принципом визначення статусу органу виконавчої влади є зміст функцій та повноважень, що ним виконуються. Зокрема, якщо це суто адміністративні функції (як у вищезазначеному прикладі, це нагляд за безпекою авіації), то їх виконання найкраще покласти на певний урядовий орган. Розробку ж політики у даному секторі та нести політичну відповідальність за безпеку авіації має політик — член Кабінету Міністрів України (у нашому випадку — Міністр транспорту). Утворення великої кількості практично однорівневих центральних органів виконавчої влади (міністерств та державних комітетів (служб)) призводить лише до подрібнення секторів державного управління, конфлікту інтересів та безвідповідальності, «змішування» політики і державної служби.

На цьому тлі приємно відзначити однозначно раціональну реорганізацію 2004 року — **утворення Міністерства транспорту та зв'язку України на базі Міністерства транспорту України та Державного комітету зв'язку та інформатизації України**<sup>163</sup>. Таке об'єднання в одному секторі державного управління є досить типовим для західних країн, і звичайно заслуговує на підтримку, адже за своєю природою транспортна мережа та мережа зв'язку є однотипними сферами життєвої інфраструктури держави і суспільства.

---

<sup>162</sup> Постанова Кабінету Міністрів України «Про ліквідацію Державного департаменту авіаційного транспорту» від 22 вересня 2004 року № 1263.

<sup>163</sup> Указ Президента України «Про утворення Міністерства транспорту та зв'язку України» від 16 липня 2004 року № 811.

У складі Міністерства транспорту та зв'язку України Кабінетом Міністрів України<sup>164</sup> було **утворено Державний департамент з питань зв'язку та інформатизації**, як урядовий орган державного управління. Ця реорганізація наближує структуру Міністерства транспорту та зв'язку України до оптимальних стандартів організації і функціонування виконавчої влади у даному секторі державного управління (політики).

Остання реорганізація Президента Л.Кучми — **утворення Служби зовнішньої розвідки України**<sup>165</sup>. Цей «спеціальний державний орган» утворено на базі Департаменту розвідки, розвідувальних підрозділів регіональних органів Служби безпеки України. Визначено, що Служба зовнішньої розвідки України здійснюватиме розвідувальну діяльність у політичній, економічній, військово-технічній, науково-технологічній, інформаційній та екологічній сферах, бере участь у боротьбі з міжнародною організованою злочинністю, тероризмом, забезпечує безпеку установ і громадян України за кордоном і є відповідальним виконавцем та координатором програм розвідувальної діяльності.

На нашу думку, надання цієї функції окремому державному органу (поряд з СБУ) є нераціональним кроком. Зовнішня розвідка є одним із основоположних (ключових) повноважень Служби безпеки України. Фактично відбувається подрібнення органів влади, що має наслідком збільшення управлінського апарату та неминуче породжує дублювання і конфлікт інтересів.

В контексті описуваної проблеми, варто підкреслити, що організація повноважень Служби безпеки України дійсно потребує вдосконалення. Зокрема, є обґрунтована необхідність позбавлення СБУ невласливих йому функцій та відповідних повноважень, наприклад, повноважень щодо досудового слідства, охорони державного кордону тощо<sup>166</sup>. В той же час функції розвідувальної, контррозвідувальної діяльності, а також забезпечення державного суверенітету, територіальної цілісності України мають бути основним завданням Служби безпеки

---

<sup>164</sup> Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Державного департаменту з питань зв'язку та інформатизації» від 08 вересня 2004 року № 1186.

<sup>165</sup> Указ Президента України «Про Службу зовнішньої розвідки України» від 14 жовтня 2004 року № 1239/2004.

<sup>166</sup> Див. ст. 24 Закону України «Про Службу безпеки України» від 25 березня 1992 року.

України, як державного правоохоронного органу спеціального призначення.

Крім того, звертаємо увагу, що структуру та компетенцію Служби безпеки України визначено відповідним Законом України<sup>167</sup>, тому зміна внутрішньої організації цього органу Указом Президента без внесення відповідних змін до Закону видається сумнівною з правової точки зору.

Крім того, протягом 2004 року **Указами Президента України було затверджено: Положення про Міністерство транспорту та зв'язку України**<sup>168</sup>, **Положення про Міністерство охорони навколишнього природного середовища України**<sup>169</sup>, **Положення про Міністерство України у справах сім'ї, дітей та молоді**<sup>170</sup>, **Положення про Національну комісію з питань регулювання зв'язку України**<sup>171</sup>, **Положення про Державний комітет природних ресурсів України**<sup>172</sup>.

Зазначенні положення регулюють діяльність цих центральних органів виконавчої влади, визначають їх основні завдання та містять перелік повноважень, якими наділено цей державний орган. Проте сама природа «Положень» є більш-ніж суперечлива. Відповідно до Конституції України організація та діяльність органів виконавчої влади визначається виключно законами України<sup>173</sup>. Як відомо, загального закону про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади немає, законодавство про окремі сектори державного управління також не завжди визначає повноваження керівних органів виконавчої влади. Натомість положення про центральні органи виконавчої влади затверджуються Президентом України. Невідповідність такої практики Основному Закону зумовлена ще й тим, що повноваження Президента України вичерпно визначені Конституцією України і при цьому повноваження затверджувати положення про міністерства та інші ЦООВ серед них немає. Таким

---

<sup>167</sup> Закон України «Про Службу безпеки України» від 25 березня 1992 року.

<sup>168</sup> Указ Президента України «Про Положення про Міністерство транспорту та зв'язку України» від 27 серпня 2004 року № 1009.

<sup>169</sup> Указ Президента України «Про Положення про Міністерство охорони навколишнього природного середовища України» від 10 лютого 2004 року № 176.

<sup>170</sup> Указ Президента України «Про Положення про Міністерство України у справах сім'ї, дітей та молоді» від 30 липня 2004 року № 852.

<sup>171</sup> Указ Президента України «Про Національну комісію з питань регулювання зв'язку України» від 21 серпня 2004 року № 943.

<sup>172</sup> Указ Президента України «Про Положення про Державний комітет природних ресурсів України» від 10 лютого 2004 року № 177.

<sup>173</sup> Пункт 12 частини 1 статті 92 Конституції України.

чином, норма Конституції України не виконується, і має місце перевищення повноважень Президента України.

На нашу думку, завдання та повноваження конкретних центральних органів виконавчої влади мають визначатись виключно на законодавчому рівні. Це підвищить стабільність організації виконавчої влади, покращить розподіл компетенції між різними ЦОВВ тощо. Персоніфікація ж відповідальності за виконання певних повноважень може здійснюватися Кабінетом Міністрів України власними рішеннями.

### ***Державна служба***

Окремо зупинимось на проблематиці державної служби. На початку січня 2004 року **Указом Президента України**<sup>174</sup> було визначено заходи реформування системи державної служби в Україні на 2004 рік. Серед основних завдань, що покладались на відповідні центральні органи виконавчої влади, було визначено: внесення змін до законів України, спрямованих на посилення правових гарантій та підвищення соціального захисту працівників органів державної влади, розроблення критеріїв оцінки якості надання управлінських послуг органами державної влади, утворення комісії з відбору фахівців для зарахування до кадрового резерву на посади державних службовців I—III категорій, призначення на які здійснює Президент України та Кабінет Міністрів України, забезпечення впорядкування системи оплати праці державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування шляхом ліквідації міжвідомчих та місцевих розбіжностей в розмірах заробітної плати та посилення стимулюючої ролі посадових окладів, запровадження систематичного моніторингу та початок роботи щодо поступового (поетапного) вирівнювання заробітної плати державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та працівників недержавного сектора економіки, розроблення механізму перевірки достовірності відомостей, наведених у деклараціях про доходи кандидатів на заміщення посад державних службовців, розроблення комп'ютерної довідниково-інформаційної бази нормативно-правових актів та роз'яснень з питань державної служби, забезпечення її систематичного оновлення та можливості доступу до неї через мережу Інтернет тощо.

---

<sup>174</sup> Указ Президента України «Про заходи щодо реалізації Стратегії реформування системи державної служби в Україні на 2004 рік» від 5 січня 2004 року № 4.

Фактично єдиним заходом, що було виконано, є утворення комісії з відбору фахівців для зарахування до кадрового резерву на посади державних службовців I—III категорій, призначення на які здійснює Президент України та Кабінет Міністрів України. Зокрема, у червні 2004 року **Указом Президента України**<sup>175</sup> було **утворено Комісію з питань формування кадрового резерву на керівні посади державних службовців**, та внесено відповідні зміни до **Положення про формування кадрового резерву для державної служби**<sup>176</sup>.

Відповідно до Положення Комісія є постійно діючим дорадчим органом при Президентові України. Основним завданням Комісії визначено опрацювання пропозицій та надання рекомендацій щодо добору кандидатур для зарахування до кадрового резерву на керівні посади державних службовців I—III категорій, призначення на які здійснює Президент України та Кабінет Міністрів України. До функцій цього органу віднесено: сприяння реалізації державної політики щодо створення ефективного кадрового резерву на керівні посади державних службовців; розгляд пропозицій щодо зарахування кандидатів до кадрового резерву на керівні посади державних службовців; проведення співбесід з кандидатами для зарахування до кадрового резерву з метою з'ясування відповідності їх кваліфікації, професійного рівня, організаторських здібностей вимогам, що ставляться до відповідних посад; внесення Президентові України та Кабінету Міністрів України пропозиції щодо кандидатур для призначення на керівні посади державних службовців тощо.

Проте на нашу думку, проти появи цього акта є суттєві заперечення. По-перше, Комісія створена при Президентові як дорадчий орган, і при цьому відає питанням ведення кадрового реєстру службовців, яких призначає Кабінет Міністрів України. Тобто є очевидною спроба Президента України та його апарату охопити питання, що не належать до компетенції глави держави. По-друге, незрозуміло, навіщо створювати окремий орган, який у багатьох моментах дублює завдання та функції Го-

---

<sup>175</sup> Указ Президента України «Про Комісію з питань формування кадрового резерву на керівні посади державних службовців» від 4 червня 2004 року № 614.

<sup>176</sup> Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Положення про формування кадрового резерву для державної служби» від 10 серпня 2004 року № 1031.

ловного управління державної служби, тим більше, що очолює цю Комісію начальник Головдержслужби.

Загалом, як свідчить зарубіжний досвід, у випадку з призначенням на вищі посади державних службовців має утворюватися спеціальна комісія для здійснення добору на ці посади. Головдержслужба ж повинна здійснювати методичне керівництво та контроль за дотриманням законодавства при доборі кадрів на посади нижчих рівнів (категорій).

Загалом Головдержслужба у 2004 році була найактивнішим учасником у сфері адміністративної реформи (про фактичні результати цієї активності говорити передчасно). При цьому Головдержслужба забезпечила і певну легітиміацію свої активності. Зокрема, **Указом Президента України<sup>177</sup> внесено зміни до Положення про Головне управління державної служби України**, яким серед іншого визначено, що Головне управління державної служби України бере участь у формуванні та проведенні державної політики у сфері державної служби, в тому числі участь у проведенні адміністративної реформи, зокрема, проведення функціональних обстежень органів влади, здійснення контролю тощо. На нашу думку, такий перерозподіл повноважень є не зовсім коректним. Головне управління державної служби України не є політичним органом. Її керівник є державним службовцем. Участь же у формуванні політики не повинна здійснюватись державним службовцем. Тому, на наше переконання, за проведення адміністративної реформи як за політичне питання відповідальним має бути член Кабінету Міністрів України, а не державний службовець.

Крім того, аналізованим Указом передбачається утворення територіальних органів Головного управління державної служби на обласному рівні, в містах Київ та Севастополь та в Автономній республіці Крим. Вважаємо, що жодних підстав для створення територіальних органів цього державного органу немає. Головне управління державної служби України здійснює функціональне керівництво державною службою на всій території держави. Концепція адміністративної реформи в Україні передбачала, що в кожному органі за питання державної служби має відповідати вищий державний службовець в органі: в ор-

---

<sup>177</sup> Указ Президента України «Про внесення змін до Положення про Головне управління державної служби України» від 6 листопада 2004 року № 1375.

ганах, які очолюються державними службовцями — це безпосередньо керівник органу; в органах, які очолюються політиками — це керівник апарату. Головдержслужба повинна здійснювати міжвідомчу координацію та методичне керівництво з питань державної служби, і жодних територіальних органів для цього не потрібно.

Ще раніше **Кабінетом Міністрів України**<sup>178</sup> при **Головдержслужбі** було створено державну установу — **Центр сприяння інституційному розвитку державної служби**. Основною метою створення Центру визначено забезпечення наукової, інформаційно-аналітичної, експертної, методичної, організаційної та іншої підтримки розвитку державного управління, сприяння Головдержслужбі у виконанні нею своїх функцій, підвищення рівня інституційної спроможності державної служби в Україні та її адаптації до стандартів Європейського Союзу. На нашу думку, такі функції має виконувати безпосередньо апарат Головдержслужби. Щодо деяких завдань покладених на Центр, зокрема, таких як підготовка пропозицій щодо формування державної політики у сфері державної служби, адміністративної реформи та розвитку інституцій у контексті європейської інтеграції, забезпечення підготовки та виконання програм і заходів у сфері державної служби, адміністративної реформи та розвитку інституцій у контексті європейської інтеграції, то ці завдання, з огляду на причини зазначені вище, взагалі повинні належати до компетенції одного з членів Уряду, але не Головдержслужби.

Варто згадати ще про один програмний документ у сфері державної служби — **Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу, затверджену Указом Президента України від 5 березня 2004 року**<sup>179</sup>.

В Концепції вкотре наголошено, що державна служба є ключовим елементом системи державного управління, від ефективного функціонування якого залежить додержання конституційних прав і свобод громадян, послідовний і сталий розвиток країни. Кінцевим результатом пропонованої адапта-

---

<sup>178</sup> Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Центру сприяння інституційному розвитку державної служби» від 14 квітня 2004 року № 485.

<sup>179</sup> Указ Президента України «Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу» від 5 березня 2004 року № 278.

ції має стати запровадження стандартів Європейського Союзу в сфері державної служби. Це ще раз підкреслює спрямування курсу України на європейську інтеграцію та запровадження високих стандартів роботи і відповідальності державних органів.

Концепція окреслює проблеми, що існують в діючій системі державної служби, зокрема, суміщення політичних і адміністративних повноважень у межах однієї посади; неефективність системи управління державною службою; відсутність єдиної системи оцінювання та стимулювання роботи державних службовців; недосконалість системи оплати праці державних службовців; відсутність якісної системи добору, призначення на посади, просування по службі, ротації державних службовців та їх професійного навчання тощо.

Концепцією пропонуються і конкретні кроки щодо реалізації цих завдань. Зокрема, чітко законодавче визначення основ державної служби, в тому числі удосконалення порядку прийняття на державну службу, розмежування політичних та адміністративних посад; реформування системи оплати праці державних службовців, зокрема запровадження принципів рівної оплати за однаковою роботу, залежність зарплати від результатів та ефективності виконання управлінських функцій службовцем тощо. Окрему увагу приділено питанню встановлення порядку надання державних послуг, в тому числі підкреслено необхідність визначення стандартів надання послуг, критеріїв оцінки їх якості та запровадження відповідальності за порушення порядку надання таких послуг. Також визначено необхідним підвищення ефективності управління державною службою через вироблення компетентним ЦОВВ єдиної державної політики, розвитку системи управління персоналом в органах державної влади на центральному та місцевому рівнях, а також професіоналізація державної служби, підвищення кваліфікації службовців тощо.

Загалом, Концепцію можна оцінити як позитивний документ, що чітко визначає стратегічні завдання удосконалення системи державної служби. Прагнення до запровадження стандартів Європейського Союзу в роботі українських державних службовців має оцінюватись виключно схвально.

Проте мусимо зауважити, що протягом останніх років в Україні приймалося чимало аналогічних програмних докумен-

тів з питань державної служби, але реального поступу у реформуванні цього інституту, на жаль, практично не має.

8 червня 2004 року **Постановою Кабінету Міністрів України<sup>180</sup> було затверджено Програму розвитку державної служби в Україні на 2005—2010 роки**. Основними завданнями Програми визначено:

- підвищення ефективності виконання державною службою завдань і функцій держави, в тому числі визначення та запровадження стандартів професійної діяльності державних службовців на засадах стратегічного планування діяльності державних органів з орієнтацією на надання державних послуг; забезпечення моніторингу ефективності діяльності державних органів та їх посадових осіб щодо реалізації стратегічних документів і надання послуг; удосконалення системи добору кадрів на державну службу для визначення найбільш кваліфікованих фахівців з питань економічної, підприємницької, фінансової, банківської та інших видів діяльності, обізнаних із сучасними управлінськими технологіями, та здібних випускників вищих навчальних закладів; удосконалення системи оплати праці державних службовців на засадах забезпечення її конкурентоспроможності на ринку праці та заохочення державних службовців за результативну, сумлінну роботу;

- забезпечення прозорості державної служби, високого рівня відповідальності та звітності за підготовку і виконання управлінських рішень, надання послуг шляхом: створення прозорої системи управління персоналом державної служби; посилення відповідальності державних службовців за результати своєї діяльності; запровадження прозорої процедури просування по службі на підставі професійних досягнень;

- адаптація інституту державної служби до європейських стандартів з урахуванням національних особливостей шляхом забезпечення: комплексного розвитку законодавства про державну службу як професійного засобу виконання завдань і функцій держави; системного визначення видів державної служби; удосконалення законодавства з питань проходження державної служби; політичної нейтральності державних службовців у

---

<sup>180</sup> Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Програми розвитку державної служби на 2005—2010 роки» від 8 червня 2004 року № 746.

процесі виконання своїх професійних обов'язків, посилення їх правової та соціальної захищеності; стимулювання професійного зростання та високих результатів діяльності державних службовців на засадах рівності оплати за однакові обсяги, інтенсивність роботи і рівень відповідальності; удосконалення системи професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з урахуванням подальшої професіоналізації державної служби, засад організації навчання державних службовців в країнах — членах Є С.

Очевидно, що більшість положень Програми повторюють положення **Стратегії реформування системи державної служби в Україні**, затвердженої 2000 року<sup>181</sup>. Але за чотири роки існування Стратегії реального реформування системи державної служби практично не відбувалося.

Додаток № 1 до Програми передбачає заходи розвитку державної служби на 2005—2010 роки, органи, відповідальні за конкретний захід та фінансування цієї діяльності. Проте на виконання Стратегії щороку Президент України також ухвалював заходи реформування, як, до речі, дуже схожі на заходи, визначені Програмою. Але й ці рішення не були реалізовані на практиці.

У 2004 році Головдержслужба розробляла ще один програмний документ — **Концепцію розвитку законодавства про державну службу**<sup>182</sup>. До цієї діяльності залучався і Центр політико-правових реформ, хоча, на наше переконання, вже давно настав час безпосередньо для законодавчих змін та реального реформування системи державної служби.

### ***Адаптація законодавства України до стандартів Європейського Союзу***

Окремо варто згадати напрямок європейської інтеграції, зокрема з точки зору інституційного забезпечення виконання цього завдання. У сфері адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу у 2004 році було прийнято декілька нормативних актів. Зокрема, варто виділити **Указ Президента України «Питання організації виконання Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законо-**

<sup>181</sup> Указ Президента України «Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні» від 14 квітня 2000 року № 599.

<sup>182</sup> До речі, її було затверджено Указом Президента України «Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу» від 5 січня 2005 року № 1.

давства України до законодавства Європейського Союзу»<sup>183</sup>. Відповідно до цього Указу Президента України виконання функцій уповноваженого центрального органу виконавчої влади у сфері адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу покладено на Міністерство юстиції України. Для цього внесено відповідні зміни до Положення про Міністерство юстиції України<sup>184</sup>, де передбачено ряд повноважень, в тому числі координація роботи з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, проведення відповідних експертиз тощо.

Постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу»<sup>185</sup> створено Координаційну раду з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, затверджено Положення про відповідну Координаційну раду, а також затверджено Порядок підготовки та реалізації щорічного плану заходів з виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу.

Відповідно до зазначеного Положення, Координаційна рада з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу утворюється для забезпечення взаємодії органів державної влади та недержавних інституцій під час виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Відповідно до Порядку підготовки та реалізації щорічного плану заходів з виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, встановлено, що у плані визначаються заходи з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу у пріоритетних сферах, строки виконання та органи виконавчої влади, відповідальні за їх виконання. План заходів готується на підставі пропозицій органів виконавчої влади Координаційною радою з адаптації

---

<sup>183</sup> Указ Президента України «Питання організації виконання Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 21 серпня 2004 року № 965.

<sup>184</sup> Див.: Положення про Міністерство юстиції України, затверджене Указом Президента України від 30 грудня 1997 року № 1396.

<sup>185</sup> Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 15 жовтня 2004 року № 1365.

законодавства України до законодавства Європейського Союзу, погоджується з Комітетом Верховної Ради України з питань європейської інтеграції та затверджується Кабінетом Міністрів України. Крім того, встановлено принципи, яким мають відповідати пропозиції до плану заходів, строки розробки та затвердження плану тощо.

І в цьому випадку можемо підтримати ініціативи у сфері активізації діяльності щодо адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Проте є певні сумніви щодо ефективності обраного механізму реалізації даного напрямку державної політики. Зважаючи на досвід країн нових членів Європейського Союзу (Унії), вважаємо, що має бути окремий член Кабінету Міністрів, для якого питання євроінтеграції було б основним. Зрозуміло, що Міністр юстиції має багато інших обов'язків, а проблематика євроінтеграції та адаптації законодавства стосується майже усіх секторів державного управління (торгової політики, внутрішніх справ, аграрної політики тощо). Тому найкраще, щоб політичну відповідальність за питання євроінтеграції взяв або безпосередньо Прем'єр-міністр або один з віце-прем'єр-міністрів. А координацію діяльності усіх членів Уряду доцільно здійснювати через механізм урядового комітету.

У контексті даної проблематики можемо також згадати, що у 2004 році готувався **План дій Україна — ЄС на наступні три роки**. Проте схвалений врешті-решт документ є занадто загальним, аби сприяти впровадженню заходів, які б наблизили Україну до Євросоюзу. До речі, через це Міжнародним фондом «Відродження» було ініційовано розробку пропозицій громадськості (насамперед, фахівців недержавних аналітичних центрів) щодо наповнення Плану дій Україна — ЄС більш конкретними кроками, особливо з точки зору зміцнення верховенства права в Україні. Участь у цьому проекті брали і фахівці ЦППР.

### ***Забезпечення умов для ширшої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики***

Формальні кроки були зроблені Президентом України і у напрямку забезпечення відкритості влади. Зокрема, 31 липня 2004 року Президент України видав Указ «Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації дер-

**жавної політики»<sup>186</sup>**. Цей нормативний акт підкреслює значення реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами, зокрема, через відкритість діяльності органів виконавчої влади, врахування громадської думки у процесі підготовки та організації виконання їх рішень, створення можливостей для вільного та об'єктивного висвітлення усіх процесів у цій сфері засобами масової інформації тощо.

Серед ключових завдань, що доручалось здійснити органам виконавчої влади для забезпечення реалізації конституційного права громадян на участь в управлінні державними справами, варто виділити такі. Кабінету Міністрів України було доручено розробити і затвердити Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики; забезпечити створення у двомісячний строк рад при Кабінеті Міністрів України, міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністраціях для здійснення координації заходів, пов'язаних із забезпеченням проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, залучивши до роботи в них представників об'єднань громадян, органів місцевого самоврядування та засобів масової інформації, затвердити відповідні положення про такі ради, створити необхідні умови для їх роботи та організувати з використанням засобів масової інформації роз'яснення вимог законодавства щодо участі громадян в управлінні державними справами, проведення консультацій з громадськістю, тощо.

Органам виконавчої влади було доручено вжити заходів, спрямованих на розвиток партнерських відносин та поглиблення співробітництва між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадськістю, забезпечення всебічної підтримки суспільно значущих громадських ініціатив; активізувати проведення з використанням засобів масової інформації діалогу керівників органів виконавчої влади з громадськістю; активізувати роботу комісій, робочих груп та інших консультативних і дорадчих органів, утворених органами виконавчої влади, забезпечити ширше залучення громадськості до такої роботи.

---

<sup>186</sup> Указ Президента України «Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 31 липня 2004 року № 854.

На виконання цього Указу Кабінетом Міністрів України прийнято Постанову<sup>187</sup>, якою затверджено Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, утворено Громадську раду при Кабінеті Міністрів України та затверджено Положення «Про Громадську раду при Кабінеті Міністрів України» і Типове положення про громадську раду при центральному, місцевому органі виконавчої влади.

Вітаючи такі прагнення влади, мусимо визнати, що Кабінет Міністрів України підійшов до цього питання з формальних позицій. Затверджений Порядок проведення консультацій з громадськістю містить занадто формалізовані положення, наприклад, про затвердження органами влади річних планів проведення заходів, визначення органами влади порядку проведення кожного окремого заходу, його затвердження, визначення порядку подання пропозиції громадянами тощо. Крім того, Положення визначає реквізити повідомлення про проведення консультації, строки проведення публічних обговорень, порядок надання пропозицій та зауважень до органів влади, звітність державних органів про виконання плану заходів тощо. Фактично за надмірною формалізацією зникає головний принцип участі громадськості у роботі державних органів — відкритість, доступність та добровільність. Запровадження системи «план заходів — звіти про проведення» призведе до формального виконання планів на папері. При цьому навряд чи можна сподіватись на практичну користь чи високу якість таких консультацій з громадськістю.

Що стосується Громадських рад, то відповідно до Положення про Громадську раду при Кабінеті Міністрів України, вона визначається як консультативно-дорадчий орган, який здійснює координацію діяльності громадських рад при центральних, місцевих органах виконавчої влади з питань формування та реалізації державної політики. Аналогічно визначається статус Громадської ради при органі виконавчої влади центрального та місцевого рівня — консультативно-дорадчий орган, який утворюється з метою здійснення координації заходів, пов'язаних із забезпеченням проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики. Громадські ради

---

<sup>187</sup> Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 15 жовтня 2004 року № 1378.

повинні здійснювати розробку орієнтовних планів проведення консультації органів влади з громадськістю, організацію цих заходів, опрацювання їх результатів та подання відповідних звітів. Фактично передбачається створення вертикалі органів, що мають здійснювати покладені на органи влади обов'язки з організації і проведення консультацій з громадськістю. При цьому нівелюється значення громадської ради — як консультативно-дорадчого органу, що має репрезентувати інтереси громадськості.

Отже, Президент України та Кабінет Міністрів України, маючи позитивну мету, реалізували її невдало. Через надмірну формалізацію організації та діяльності громадських рад при органах виконавчої влади змістилось їх основне призначення. З органу, що представляє громадські інтереси, рада перетворилась на обов'язковий структурний елемент органу влади, що на громадських засадах виконує функції державного органу.

На наш погляд, питання утворення громадських рад при різних органах влади — це питання політичної культури в суспільстві та наявності бажання чи необхідності у громадян створювати такий орган. Надмірна формалізація, в тому числі зобов'язання утворити громадські ради при всіх органах виконавчої влади, негативно позначиться на розвитку цього інституту громадянського суспільства, і можуть лише спалювати ідею.

Наприклад, «специфічним» є досвід проведення Кабінетом Міністрів України декількох «громадських слухань». На одному з них (у грудні 2003 року) громадськості були презентовані ще проекти актів Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадян у процесі формування та реалізації державної політики центральними та місцевими органами виконавчої влади» та «Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики центральними та місцевими органами виконавчої влади». Прикметно, що виступаючий на «слуханнях» Перший віце-прем'єр-міністр України М.Я.Азаров, після зачитування цифр про зростання нашої економіки покинув «громадськість» і пішов спілкуватись з журналістами. Саме такий «діалог» є типовим для спілкування влади з громадськістю. Таке спілкування є одностороннім, в тому сенсі, що влада перед виборами іноді звертає увагу на громадськість, а в інший час — «достукатися» до дуже заклопотаної влади неможливо. Тому знову доводиться нагадувати Уряду, що прозорість влади досягається не заходами «для га-

лочки», а насамперед, можливістю безперешкодного доступу до проектів нормативних та індивідуальних рішень, та ставленням влади до пропозицій громадськості. А для отримання владою інформації більш вдалою формою є, наприклад колегія міністерства, щоправда до складу якої необхідно залучати і представників громадськості (з питань певного сектору державного управління).

Декілька слів в цьому контексті слід сказати і про **Розпорядження Кабінету Міністрів України**<sup>188</sup>, яким визначено кроки із поліпшення доступу громадян до інформації про діяльність органів виконавчої влади, забезпечення відкритості органів тощо. Зокрема, серед таких кроків визначено: призначення посадових осіб, відповідальних за зв'язки з громадськістю та взаємодію із засобами масової інформації, у відповідних територіальних органах міністерств, інших центральних органах виконавчої влади та райдержадміністраціях; забезпечення розміщення і систематичне оновлення інформації та технічна підтримка власних веб-сайтів відповідно до вимог, визначених постановами Кабінету Міністрів України<sup>189</sup>; запровадження електронної системи «Електронна громадська приймальня». (Див. детальніше про електронне урядування у Розділі 5 Звіту).

Дотичним до проблеми відкритості публічної адміністрації є також питання доступності органів влади. Негативну політичну оцінку стану організації особистого прийому громадян, всебічного, об'єктивного і справедливого вирішення порушених ними питань дано в **Указі Президента України**<sup>190</sup> від 14 квітня 2004 року.

---

<sup>188</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про роботу центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо забезпечення відкритості у своїй діяльності, зв'язків з громадськістю та взаємодії із засобами масової інформації» від 18 жовтня 2004 року № 759-р.

<sup>189</sup> Постанова Кабінету Міністрів України «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» від 4 січня 2002 року № 3 та Постанова Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади» від 29 серпня 2002 року № 1302.

<sup>190</sup> Указ Президента України «Про невідкладні заходи з удосконалення організації прийому громадян органами державної влади, органами місцевого самоврядування та посадовими і службовими особами цих органів» від 14 квітня 2004 року № 434.

В даному контексті, вважаємо за доцільне звернути увагу на обов'язок органів державної влади щодо ведення особистого прийому громадян. При цьому необхідно зважати на норму статті 40 Конституції України, яка гарантує кожному «право ... особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів». Очевидно, що таке право може бути реалізовано насамперед на особистому прийомі. При цьому вважаємо за необхідне розрізнати два різновиди особистого прийому. По-перше, це особистий прийом керівниками органів та вищими посадовими особами, тобто «класичний» особистий прийом, який має корінням ще радянську традицію, коли для того, щоб щось «випросити» у чиновника, необхідно було поспілкуватися з ним особисто. На нашу думку, від такої форми спілкування необхідно відмовлятися у правовій державі. Якщо йдеться про вирішення якоїсь ординарної справи, то вона має вирішуватися за встановленою законом процедурою, а не «з милості» начальника. Звичайно, керівник повинен бути доступним для громадян, але насамперед у справах, які не вдалося вирішити у загальному порядку через порушення з боку службовців. Наприклад, особа вважає, що рішення було упередженим, або має інші підстави бути незадоволеною діями працівників адміністративного органу. А загальний «особистий прийом» повинен вестися звичайними службовцями адміністративного органу, бажано протягом усього робочого дня.

Своїм Указом Президент України встановив персональну відповідальність керівників органів виконавчої влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування за вирішення питань, порушених в адресованих їм зверненнях громадян, а також за вжиття ефективних заходів щодо запобігання виникненню підстав для обґрунтованих повторних звернень та звернень до органів вишого рівня. Крім того, Кабінету Міністрів України, керівникам інших органів виконавчої влади та місцевого самоврядування було доручено вжити невідкладних заходів для вдосконалення відповідно до вимог законодавства організації особистого прийому громадян.

«Маховик» державного апарату щодо виконання зазначених ініціатив глави держави запущено, проте очікувати значних змін у цій царині було б перебільшенням. Існуючі проблеми слід вирішувати переглядом принципів роботи адміністративного ор-

гану, його взаємовідносин із громадянами. І найважливішим інструментом вирішення цієї проблеми є правове регулювання адміністративної процедури, про що докладно буде зазначено нижче.

#### **2.2.4. Кабінет Міністрів України**

##### ***Програма діяльності Кабінету Міністрів України «Відкритість, дієвість та результативність»***

Не в останню чергу майже повний штиль в адміністративній реформі пов'язаний з «дієвістю та результативністю» Кабінету Міністрів України у цій сфері. Адже відомо, що для успішності цієї реформи активність Уряду є визначальною. Саме вищий орган виконавчої влади має бути зацікавлений у вдосконаленні публічної адміністрації, і при цьому насамперед Уряд володіє ресурсами, необхідними для реального впровадження змін.

Уряд Віктора Януковича, який фактично почав працювати з кінця 2002 року, як і більшість його попередників, самоусунувся від проведення адміністративної реформи. Майже всі рішення Кабінету Міністрів, які мали прямий чи опосередкований вплив на виконавчу владу або систему державної служби, мало узгоджувалися з цілями адміністративної реформи, закріпленіми у Концепції адміністративної реформи в Україні. Питання адміністративної реформи не знайшло свого розвитку в **Програмі діяльності Кабінету Міністрів України «Відкритість, дієвість та результативність»**. Уряд обмежився переважно «загальними» зобов'язаннями у підрозділі Програми «Удосконалення системи державного управління», де зокрема, задекларував: «Уряд здійснюватиме кроки щодо подальшого впровадження адміністративної реформи. Для послідовного реформування системи органів виконавчої влади в напрямі посилення її ефективності та дієздатності вживатимуться заходи щодо:

- забезпечення конструктивної співпраці законодавчої та виконавчої гілок влади;
- вироблення пропозицій щодо удосконалення системи органів виконавчої влади на засадах політичної реформи;
- формування законодавчих основ діяльності Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади, зокрема сприяння прийняттю Закону України «Про Кабінет Міністрів України»;
- поступового приведення структури та процедур діяльності

органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у відповідність з європейськими нормами і стандартами;

- поетапної деконцентрації та децентралізації повноважень органів виконавчої влади;

- впровадження механізмів стратегічного планування діяльності органів виконавчої влади та моніторингу виконання прийнятих ними рішень;

- визначення законодавчих засад надання управлінських послуг і здійснення повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у цій сфері;

- забезпечення прозорості процесу прийняття рішень органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, зокрема шляхом залучення інститутів громадянського суспільства до підготовки проектів та аналізу виконання рішень, а також регулярного інформування громадськості про їх діяльність;

- становлення професійної і авторитетної державної служби, спроможної забезпечувати результативну та стабільну діяльність органів виконавчої влади шляхом реалізації Стратегії реформування системи державної служби в Україні та виконання Комплексної програми підготовки державних службовців».

До речі, події навколо розробки та схвалення самої Програми діяльності Кабінету Міністрів спонукають до декількох висновків. По-перше, з часу призначення Прем'єр-міністра і до затвердження Програми діяльності уряду самим Кабінетом Міністрів минуло чотири місяці. Що стільки часу робив Уряд, не маючи визначених цілей та стратегії, — не зрозуміло. По-друге, дивував публічний ажітаж навколо розробки Програми з пропозиціями Уряду до широких мас подавати свої пропозиції до неї. Взагалі напрошувався висновок, що команда «одномумців» зібралася, не знаючи, що потрібно реформувати і як. По-третьє, була абсолютно незрозумілою позиція опозиційних фракцій парламенту, які безпринципно підійшли до голосування питання про схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів. Надана ними підтримка, з точки зору розвинених демократичних країн, означає не лише схвалення персонального складу Уряду, але й взяття на себе відповідальності за реалізацію проголошеного цим Урядом курсу розвитку держави.

Шукаючи причини інертності Уряду у питанні адміністративної реформи, однією з них можна назвати відсутність члена Кабінету Міністрів України, «заангажованого» даною пробле-

матикою. Адже в Уряді В.Януковича ми так і не почули прізвища члена Кабінету Міністрів України, який би проявляв ініціативи у сфері адміністративної реформи. Це при тому, що першим розпорядженням Кабінету Міністрів України у 2003 році<sup>191</sup> було **утворено робочу групу з підготовки пропозицій щодо удосконалення державного управління** під керівництвом Першого віцепрем'єр-міністра, Міністра фінансів України М.Я.Азарова.

Очевидно Уряд відчував настільки гостру потребу у вдосконаленні системи державного управління, що ще раніше — 5 січня 2003 року — було видано **розпорядження Кабінету Міністрів України «Деякі організаційні питання проведення нарад у Прем'єр-міністра України, Першого віцепрем'єр-міністра України, віцепрем'єр-міністрів України та Державного Секретаря Кабінету Міністрів України»**<sup>192</sup>. У цьому розпорядженні було зазначено, що «останнім часом унаслідок порушення встановленого порядку проведення нарад з важливих питань життєдіяльності країни склалася практика, коли в цих нарадах беруть участь не члени Кабінету Міністрів України, керівники інших центральних органів виконавчої влади, які запрошуюються на нараду, а за їх дорученням інші особи. Це здійснюється без попереднього погодження з керівником, який проводить нараду, і, як правило, негативно позначається на терміновості та ефективності виконання поставлених завдань». Проте така постановка проблеми дивує, особливо щодо членів Кабінету Міністрів України (уряду, який, до речі, називали першим коаліційним), адже в принципі уряд є колегіальним органом, і усі члени уряду є рівними (за винятком Прем'єр-міністра як керівника уряду). Але ще більш спірним видається спосіб вирішення проблеми, з досить некоректними формулюванням, зокрема, «попередити про персональну відповідальність та зобов'язати членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади особисто бути присутніми на нарадах у Прем'єр-міністра України, Першого віцепрем'єр-міністра України, віцепрем'єр-міністрів України та Державного Секретаря Кабінету

<sup>191</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про утворення робочої групи з підготовки пропозицій щодо удосконалення державного управління» від 8 січня 2003 року № 1-р.

<sup>192</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України «Деякі організаційні питання проведення нарад у Прем'єр-міністра України, Першого віцепрем'єр-міністра України, віцепрем'єр-міністрів України та Міністра Кабінету Міністрів України» від 5 січня 2003 року № 2-р.

Міністрів України». До речі, з цього виходить, що керівник апарату Уряду (на той час це ще й державний службовець за статусом) отримав формальне право викликати «на килимок» керівників центральних органів виконавчої влади та навіть членів Кабінету Міністрів. Дане розпорядження Кабінету Міністрів стало черговим доказом «важливості» посади керівника урядового апарату у політико-адміністративній системі.

Деякі інші рішення Кабінету Міністрів України також ілюстрували посилення ролі апарату уряду та його керівника, а також посилення політичних впливів на систему державної служби. Наприклад, **Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку погодження в Кабінеті Міністрів України кандидатур на посади керівників структурних підрозділів центральних органів виконавчої влади»**<sup>193</sup> передбачено, що «керівники структурних підрозділів (департаменту, управління, самостійного відділу) центральних органів виконавчої влади призначаються на посади після попереднього погодження Прем'єр-міністром України, Першим віце-прем'єр-міністром та віце-прем'єр-міністрами відповідно до розподілу їх функціональних повноважень, Державним Секретарем Кабінету Міністрів України (тепер — Міністром Кабінету Міністрів)». Крім того, встановлено обов'язок керівників центральних органів виконавчої влади (отже, і міністрів) подавати Секретаріату Кабінету Міністрів України матеріали для погодження кандидатури на посаду керівника структурного підрозділу центрального органу виконавчої влади. Таке правило має щонайменше два недоліки. По-перше, надмірний політичний вплив (обов'язкове погодження кандидатури членом Кабінету Міністрів), що загрожує політичній нейтральності державних службовців, і, до речі, переобтяжує адміністративними обов'язками самих членів Уряду. По-друге, зовсім невиправданою є надмірна участь апарату Уряду у процедурі призначення вищої ланки державних службовців (підготовка документів, проведення співбесід тощо). Це суперечить і Концепції адміністративної реформи в Україні, яка навпаки, передбачала за необхідне обмеження впливу апарату Кабміну та його керівника на міністерства.

---

<sup>193</sup> Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку погодження в Кабінеті Міністрів України кандидатур на посади керівників структурних підрозділів центральних органів виконавчої влади» від 8 травня 2003 року № 676.

Що стосується виконання Програми діяльності Уряду, то можна відзначити, що, наприклад, у напрямку «формування законодавчих основ діяльності Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади, і зокрема сприяттє прийняттю Закону України «Про Кабінет Міністрів України», у 2003—2004 роках Урядом не було вжито жодних заходів.

Крім можливої (за припущенням деяких експертів) ініціати-ви Прем'єр-міністра України у скасуванні інституту державних секретарів, були у діяльності Уряду і деякі позитивні кроки.

Зокрема, це **Постанова Кабінету Міністрів України «Про порядок виконання обов'язків міністра у разі його тимчасової відсутності»**<sup>194</sup>. У постанові визначено, що «у разі тимчасової відсутності міністра (відрадження, хвороба, відпустка та інші поважні причини) за дорученням міністра його обов'язки виконує один із перших заступників, а у разі їх відсутності — один із заступників міністра. Варто відзначити встановлення винятків для «виконувачів обов'язків міністра», зокрема їх недопущення до: визначення політичних пріоритетів та стратегічних напрямів роботи міністерства; участі у прийнятті рішень на засіданнях Кабінету Міністрів України. Загалом це одне з найраціональніших рішень Уряду, проте статус заступників міністра як державних службовців не дозволяє назвати його абсолютно ідеальним з методологічної точки зору.

### ***Затвердження Загального положення про колегію центрального органу виконавчої влади і місцевої державної адміністрації***

Інший акт Уряду, який стосується організації діяльності органів виконавчої влади, це **Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Загального положення про колегію центрального органу виконавчої влади і місцевої державної адміністрації»**<sup>195</sup>. Статус колегії центрального органу виконавчої влади, місцевої держадміністрації визначено як «дорадчий орган», який утворюється «для погодженого вирішення питань, що належать до їх компетенції, та для колективного і вільного обговорення най-

---

<sup>194</sup> Постанова Кабінету Міністрів України «Про порядок виконання обов'язків міністра у разі його тимчасової відсутності» від 17 липня 2003 року № 1096.

<sup>195</sup> Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Загального положення про колегію центрального органу виконавчої влади і місцевої державної адміністрації» від 2 жовтня 2003 року № 1569.

важливіших напрямів діяльності». І за цим визначенням, і за функціями, і за складом колегії зберігають деякі ознаки пережитків радянських часів адже з одного боку, у разі потреби, — дозволяють керівнику ховатися за спину цього «дорадчого» органу, а з іншого боку, — формально дають можливість бюрократичному апарату впливати на формування політики. Наприклад, одна з функцій колегії центрального органу виконавчої влади «прийняття рішення щодо перспектив і найважливіших напрямів діяльності відповідного центрального органу виконавчої влади, розгляд пропозицій щодо формування та реалізації державної політики у відповідній галузі (сфері діяльності)».

До складу колегії центрального органу виконавчої влади входять: керівник (голова колегії), перші заступники та заступники керівника (за посадою), інші керівні працівники зазначеного органу; у разі потреби — керівники інших центральних органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління центрального органу виконавчої влади, керівники його територіальних органів, народні депутати України, представники інших органів державної влади (за згодою). Таким чином, колегії центральних органів виконавчої влади продовжують виконувати функції представництва вищої бюрократії при керівникові органу.

Як позитивний момент можна відзначити пом'якшення колишньої норми про те, що «рішення колегії проводяться у життя, як правило, наказом керівника». Відтепер (відтоді) керівник «у разі виникнення розбіжностей між головою та іншими членами колегії під час прийняття рішення проводить у життя своє рішення, доповідаючи у разі потреби про розбіжності, що виникли, керівництву Кабінету Міністрів України».

Позитивним кроком можна також вважати можливість включення до складу колегій народних депутатів України.

У будь-якому випадку, на нашу думку, необхідно більш радикально змінити саме призначення колегій, зокрема, перетворити їх у «консультативно-дорадчі органи», які не приймають жодних формальних рішень. Головними завданнями колегій міністерств повинні бути інформаційне та аналітично-консультативне забезпечення міністра. Тому до складу колегії міністерства повинні входити не лише політичне керівництво та керівник апарату міністерства, але й представники відповідних комітетів Верховної Ради України, громадських організацій, науковці.

### **Господарська діяльність органів виконавчої влади**

Досить мляво підійшов Кабінет Міністрів до виконання такого завдання Програми діяльності як «визначення законодавчих засад надання управлінських послуг і здійснення повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у цій сфері». Чи не єдиним досягненням уряду у цій царині стало прийняття **Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до плану заходів щодо оптимізації господарської діяльності органів виконавчої влади»**<sup>196</sup>.

Проте і в цьому випадку Уряд не зміг усвідомити головного, що доктрина адміністративних (управлінських) послуг повинна використовуватися для зміни характеру стосунків між владою та приватними особами (з владарювання на служіння), а не для заробляння коштів органами влади за рахунок нав'язування приватним особам послуг господарського характеру. У 2003–2004 роках продовжилася **практика видання Кабінетом Міністрів постанов з так званими «переліками платних послуг»**<sup>197</sup>, в яких домінують різні «супутні» послуги господарського характеру. І це при тому, що органи влади в принципі не повинні займатися господарською діяльністю.

<sup>196</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до плану заходів щодо оптимізації господарської діяльності органів виконавчої влади» від 15 жовтня 2003 року № 619-р.

<sup>197</sup> Див., наприклад, Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися службою громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб» від 7 квітня 2003 року № 478, «Про затвердження переліку платних послуг, які надаються організаціями системи державного резерву» від 23 квітня 2003 року № 586, «Про внесення змін до Порядку виконання земельно-кадастрових робіт та надання послуг на платній основі державними органами земельних ресурсів» від 26 квітня 2003 року № 617, «Про внесення змін до переліку платних послуг, які можуть надаватися бюджетними установами природно-заповідного фонду» від 2 червня 2003 року № 827, «Про затвердження тарифів (прейскурантів) на роботи і послуги, що виконуються і надаються за плату установами та закладами державної санітарно-епідеміологічної служби» від 27 серпня 2003 року № 1351, «Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися бюджетними установами державної системи страхового фонду документації у сфері створення, формування, ведення і використання страхового фонду документації» від 2 жовтня 2003 року № 1553; Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку платних послуг, що можуть надаватися державними квітково-декоративними насінневими інспекціями Державного комітету з питань житлово-комунального господарства» від 8 вересня 2004 року № 1180; Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 7 травня 1998 року № 639» від 30 листопада 2004 року № 1608.

Більшу ініціативу у царині адміністративних послуг виявило Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції України, у якому було утворено робочу групу з проблематики адміністративних послуг. До складу цієї робочої групи були запрошені не лише фахівці органів виконавчої влади, але й представники недержавних організацій. Робоча група напрацьовувала пропозиції як щодо стратегічного розвитку сфери адміністративних послуг, так і щодо тактичного питання — впорядкування питань платності та розмірів плати за адміністративні послуги. До речі, **проект Концепції «Адміністративні послуги — нова якість держави»**, розроблений Центром політико-правових реформ було взято за основу для подальшого доопрацювання робочою групою Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України.

### ***Порядок організації роботи урядових комітетів***

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України 14 квітня 2004 року<sup>198</sup> внесено ряд змін, що визначають порядок організації роботи урядових комітетів. При цьому важливо звернути увагу на декілька ключових положень.

По-перше, Постановою визначено, що до складу урядових комітетів входять заступники Міністра Кабінету Міністрів України. Ми переконані, що посаду керівника Секретаріату Кабінету Міністрів України має обіймати державний службовець, а не політик (про що детальніше вже зазначалося). Виходячи із розуміння урядових комітетів, як робочих органів Уряду, варто наголосити, що до складу урядового комітету мають входити лише члени Кабінету Міністрів України. І, як виняток, до роботи урядового комітету можуть бути залучені керівники інших центральних органів виконавчої влади, але виключно з правом дорадчого голосу. Тому включення до переліку осіб, що входять до складу урядового комітету, ще й заступників Міністра Кабінету Міністрів України тільки погіршує і так неефективну організацію роботи урядових комітетів.

По-друге, відповідно до аналізованої Постанови, організаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності урядових комітетів покладається на Секретаріат Кабінету Міністрів Укра-

---

<sup>198</sup> Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 17 лютого 2000 року № 339 і Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів України» від 14 квітня 2004 року № 461.

їни. В цьому контексті маємо зазначити, що нормальна організація роботи урядових комітетів можлива лише за умови, що кожен урядовий комітет матиме свій структурний підрозділ Секретаріату Кабінету Міністрів України, що буде підпорядкований урядовому комітету (за аналогією з комітетами Верховної Ради України). Така організація Секретаріату дозволить забезпечити професійність та наступність службовців, які забезпечуватимуть роботу окремого урядового комітету, що матиме наслідком ефективну та якісну організацію роботи урядового комітету.

Позитивним кроком у аналізованій Постанові є чітке обмеження підстав, коли питання, що попередньо не розглядалось урядовим комітетом, може бути розглянуто на засіданні Кабінету Міністрів. Зокрема, це випадки, коли питання пов'язане із запобіганням аваріям, катастрофам, стихійному лиху чи ліквідацією їх наслідків, якщо воно не могло бути передбачене до початку засідання Кабінету Міністрів України. Проте є підстави сумніватися у дотриманні цих вимог, особливо у період президентської виборчої кампанії 2004 року.

### ***Нові урядові органи***

Протягом 2003—2004 років Кабінетом Міністрів України було прийнято низку установчих рішень щодо урядових органів.

**Постановою Кабінету Міністрів України<sup>199</sup> утворено Державну пошуково-рятувальну службу** як урядовий орган державного управління у складі Міністерства з питань надзвичайних ситуацій. Ключовими завданнями цього органу є організація та забезпечення проведення авіаційних пошуково-рятувальних робіт з використанням усіх наявних сил та засобів МНС, а також сил та засобів інших центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій усіх форм власності, налагодження їх взаємодії. На нашу думку, створення такого урядового органу не можна характеризувати як доцільний крок у вдосконаленні державного управління у сфері боротьби із надзвичайними ситуаціями. Фактично завдання, що покладається на Державну пошуково-рятувальну службу є діяльністю, якою має опікуватись окреме підприємство або організація у складі МНС. Підстав для створення урядового органу аж ніяк не вбачається.

---

<sup>199</sup> Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Державної авіаційної пошуково-рятувальної служби» від 8 вересня 2004 року № 1172.

На базі Державного центру соціальних служб для молоді утворено **Державну соціальну службу для сім'ї, дітей та молоді**, як урядовий орган державного управління у складі Міністерства у справах сім'ї, дітей та молоді<sup>200</sup>. До компетенцій цього органу віднесено визначення перспектив та напрямів проведення соціальної роботи, сприяння діяльності, пов'язаної з проведенням соціальної роботи із сім'ями, дітьми та молоддю та координація і контроль за діяльністю центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді.

На нашу думку, у створенні такого органу державного управління, що опікується окремою соціальною групою (як і міністерства чи іншого ЦОВВ) також не має потреби. Найбільш доречним вбачається віднесення цих питань до компетенції Міністерства соціальної політики та праці.

Також утворено **Головну державну інспекцію на автомобільному транспорті**, як урядовий орган державного управління у складі Міністерства транспорту та зв'язку України<sup>201</sup>. Цей урядовий орган утворено на підставі **Закону України «Про автомобільний транспорт»**<sup>202</sup> та відповідного **Указу Президента України**<sup>203</sup>. Основними завданнями Головної державної інспекції на автомобільному транспорті визначено виконання відповідно до законодавства дозвільно-реєстраційних та контрольно-наглядових функцій у сфері автомобільного транспорту загального користування, в тому числі здійснення державного контролю за дотриманням суб'єктами господарювання, які провадять діяльність у сфері автомобільного транспорту загального користування, вимог законодавства про автомобільний транспорт, норм та стандартів, що регулюють організацію перевезення пасажирів і вантажів автомобільним транспортом загального користування тощо.

Факт утворення і цього урядового органу не можна оцінити позитивно. Фактично утворено орган, що дублює аналогічні по-

---

<sup>200</sup> Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Державної соціальної служби для сім'ї, дітей та молоді» від 27 серпня 2004 року № 1125.

<sup>201</sup> Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Головної державної інспекції на автомобільному транспорті» від 8 вересня 2004 року № 1190.

<sup>202</sup> Див. ст. ст. 7, 8 Закону України «Про автомобільний транспорт» від 5 квітня 2001 року № 2344-111.

<sup>203</sup> Указ Президента України «Про заходи щодо посилення безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом» від 20 травня 2004 року № 570.

вноваження інших органів влади. Так, нагляд за технічним станом автомобільного транспорту та дотриманням законодавства перевізниками здійснює Державтоінспекція МВС, а ліцензування перевезень (видачу дозволів) на автомобільному транспорті загального користування — це фактично питання органів місцевого самоврядування.

Натомість підтримки заслуговує **утворення Державної інспекції з контролю якості сільськогосподарської продукції та моніторингу її ринку** — урядового органу державного управління у складі Міністерства аграрної політики<sup>204</sup>. Цей орган є правонаступником Головної державної інспекції якості та сертифікації сільськогосподарської продукції. На наш погляд, створення урядового органу, що є відповідальним за контроль якості, сертифікацію, виконання нормативних вимог при виробництві та реалізації сільськогосподарської продукції (і належить до системи Мінагрополітики) відповідає світовій практиці організації управління у сфері аграрної політики.

У складі Міністерства охорони навколишнього природного середовища утворено урядовий орган державного управління — **Державну інспекцію з контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів**<sup>205</sup>. Положення про цей урядовий орган затверджено іншою Постановою Кабінету Міністрів України<sup>206</sup>. Крім того, цією Постановою до відання Міністерства охорони навколишнього природного середовища віднесено такі урядові органи як Державна екологічна інспекція, Державна служба заповідної справи і Державна гідрометеорологічна служба, які до того часу діяли у складі Міністерства екології та природних ресурсів.

Проте у сфері управління лісовим господарством та охорони лісів існує ціла низка органів, в тому числі, Державний комітет лісового господарства. Тому створення чергового орга-

---

<sup>204</sup> Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державну інспекцію з контролю якості сільськогосподарської продукції та моніторингу її ринку» від 22 січня 2004 року № 65.

<sup>205</sup> Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання Міністерства охорони навколишнього природного середовища» від 20 лютого 2004 року № 192.

<sup>206</sup> Постанова Кабінету Міністрів України «Про урядові органи державного управління у складі Міністерства охорони навколишнього природного середовища» від 16 червня 2004 року № 770.

ну управління не вбачається раціональним кроком. Фактично відбувається подрібнення компетенції тощо. На нашу думку, найбільш доречно розмежувати питання використання лісів, що має бути віднесено до Міністерства аграрної політики, та охорони лісів, чим має опікуватись Державна екологічна інспекція.

До речі, у травні 2004 року Кабінетом Міністрів України<sup>207</sup> на базі майна державних лісогосподарських об'єднань, що ліквідуються, утворено територіальні органи Державного комітету лісового господарства — Вінницьке, Волинське, Дніпропетровське, Донецьке, Житомирське, Запорізьке, Київське, Кіровоградське, Луганське, Львівське, Миколаївське, Одеське, Полтавське, Рівненське, Сумське, Тернопільське, Харківське, Херсонське, Хмельницьке, Черкаське та Чернігівське обласні управління лісового господарства.

Постановою Кабінету Міністрів України<sup>208</sup> затверджено **Положення про Державну санітарно-епідеміологічну службу** як урядовий орган у складі Міністерства охорони здоров'я. Проте необхідно звернути увагу не проблему інституційного розуміння поняття «органу» у вітчизняній практиці. Адже іншою Постановою Кабінету Міністрів України<sup>209</sup> Уряд закріплює розуміння Державної санітарно-епідеміологічної служби України, як «системи органів, установ, закладів, частин і підрозділів, діяльність яких спрямовується на профілактику інфекційних хвороб, професійних захворювань, масових неінфекційних захворювань (отруєнь), радіаційних уражень людей...»

З точки зору нормативної техніки маємо черговий приклад словесної еквілібристики: у разі, коли в нормативних документах Державна санепідемслужба буде записна без слова «України» — то мається на увазі лише урядовий орган, а якщо зі словом «Україна», то ціла система інституцій. Тобто органом (у даному випадку — урядовим органом) вважається лише цен-

---

<sup>207</sup> Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення територіальних органів Державного комітету лісового господарства» від 26 травня 2004 року № 679.

<sup>208</sup> Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державну санітарно-епідеміологічну службу» від 24 вересня 2004 року № 1272.

<sup>209</sup> Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Положення про державну санітарно-епідеміологічну службу України» від 24 вересня 2004 року № 1273.

тральний апарат. Територіальні структури, які утворюються в областях, районах та інших адміністративно-територіальних рівнях вже мають статус «установ, закладів, частин». Такий підхід свідчить про серйозні теоретико-методологічні проблеми в розробці проблематики інституційно-організаційного забезпечення державного управління. На наш погляд, у всякому випадку, коли йдеться про наявність владних повноважень, і тим більше про адміністративні відносини із «зовнішніми суб'єктами» (у даному разі це фізичні та юридичні особи), то доцільним є утворення «органу». Територіальні підрозділи також можуть мати статус органу, але у нашому випадку вини не можуть мати статусу «установи», адже призначенням «установи», як правило, є надання публічних послуг невідного характеру. Натомість сьогодні підрозділи санепідемслужби на місцях видають різні дозволи, проводять перевірки, тобто займаються типовим адмініструванням. Звичайно орган може мати у своїй системі і інші інституційні одиниці — наприклад, «підприємства», якщо йдеться про якусь господарську діяльність (яка не може бути приватизована). Наприклад, у санепідемслужби можуть бути відповідні лабораторії тощо.

Головний же висновок з подібної нормотворчості полягає в тому, що інституційне забезпечення у кожному секторі державного управління повинне здійснюватися на єдиних чітких методологічних і законодавчих засадах. Це те, чого нам бракує через відсутність загальних законів (закону) про відповідні рівні виконавчої влади.

Інший приклад непослідовності влади — утворення у складі Міністерства юстиції України урядового органу — **Державного департаменту з питань адаптації законодавства**<sup>210</sup>. Повністю підтримуючи декларації про європейську інтеграцію України, і тим більше очкуючи реальних кроків у цій царині, важко зрозуміти це рішення. Завданнями Державного департаменту з питань адаптації законодавства визначені: 1) організація роботи з реалізації державної політики у сфері адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу; 2) участь у межах своєї компетенції в координації роботи,

---

<sup>210</sup> Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Державного департаменту з питань адаптації законодавства» від 24 грудня 2004 року № 1742.

пов'язаної з виконанням Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу (далі — Програма); 3) організація науково-експертного, аналітичного, інформаційного та методологічного забезпечення виконання Програми; 4) підготовка рекомендацій щодо приведення законодавства України у відповідність з *acquis communautaire* та на їх підставі розроблення проектів нормативно-правових актів; 5) проведення експертизи щодо відповідності проектів законів України та інших нормативно-правових актів, що за предметом правового регулювання належать до сфер, праввідносини в яких регулюються правом Європейського Союзу, *acquis communautaire*; 6) узагальнення інформації про стан адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу; 7) організація моніторингу імплементації актів законодавства України, проекти яких розроблені відповідно до *acquis communautaire*; 8) координація в межах своїх повноважень співробітництва між Україною та Європейським Союзом у сфері адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу та у сфері юстиції і внутрішніх справ.

Очевидно, що ці функції повинно виконувати власне Міністерство юстиції, можливо через окремий структурний підрозділ. Але жодної потреби утворювати окремий урядовий орган не було. Більше того, таким чином порушується принцип розмежування функцій вироблення політики та адміністрування. У даному разі ці, переважно політичні, функції повинні закріплюватися безпосередньо за міністерством (тим, що дотепер охоплюється терміном «центральный апарат»).

Загалом практика утворення урядових органів свідчить про відсутність системного та зваженого підходу до формування структури органів виконавчої влади. Зараз докорінна реформа (реорганізація) системи центральних органів виконавчої влади, в тому числі організаційна структура кожного окремого міністерства, є необхідною. Ця реорганізація має бути спрямована на оптимізацію кількості органів та інших публічних інституцій.

Крім того, серед установчих рішень Уряду можемо також зазначити про:

- ліквідацію Державної геологічної служби та Державної служби геодезії, картографії та кадастру<sup>211</sup>;
- утворення територіальних представництва Рахункової палати (як структурних підрозділів її апарату)<sup>212</sup> у Донецькій та Луганській областях (м. Донецьк); у Дніпропетровській та Запорізькій областях (м. Дніпропетровськ); у Харківській, Сумській та Полтавській областях (м. Харків); в Одеській, Миколаївській та Херсонській областях (м. Одеса); в Автономній Республіці Крим (м. Сімферополь); у Черкаській, Чернігівській та Кіровоградській областях (м. Черкаси); у Вінницькій, Житомирській та Хмельницькій областях (м. Вінниця); у Львівській, Волинській, Рівненській та Тернопільській областях (м. Львів); в Івано-Франківській, Закарпатській та Чернівецькій областях (м. Івано-Франківськ) та у м. Києві та Київській області (м. Київ).

### **2.3. ЗАКОНОДАВЧІ ІНІЦІАТИВИ**

#### ***Проект Адміністративно-процедурного кодексу України***

Органами, які традиційно отримували найбільше доручень у сфері адміністративної реформи, є Міністерство юстиції і Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції. Загалом, можна відзначити декілька ініціатив, реалізованих даними органами у 2003—2004 роках.

Насамперед доцільно виокремити підготовку **проекту Адміністративно-процедурного кодексу України**. Протягом 2003 року робоча група Міністерства юстиції України, під науковим керівництвом професора В.Б.Авер'янова продовжувала роботу над даним законопроектом. Активну участь у цьому процесі брав і Центр політико-правових реформ, в тому числі завдяки реалізації проектів, підтриманих Міжнародним фондом «Відродження» та Датським інститутом з прав людини. Тут варто також відзначити активну позицію керівника Департаменту конституційного та адміністративного законодавства О.М.Семьоркіної<sup>213</sup>, яка не лише в міру можливості ініціювала опрацювання даного зако-

<sup>211</sup> Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання Державного комітету природних ресурсів» від 14 квітня 2004 року № 486.

<sup>212</sup> Постанова Кабінету Міністрів України «Питання створення територіальних представництв Рахункової палати» від 18 січня 2004 року № 1577.

<sup>213</sup> З 2004 року — Директор Центру правової реформи і законопроектних робіт при Міністерстві юстиції України.

нопроекту, але й активно співпрацювала з представниками третього сектору у даному питанні.

На нашу думку, підготовлений законопроект є цілком придатним для його парламентського обговорення та прийняття, принаймні у першому читанні. Бачення Центру політико-правових реформ щодо змісту даного закону оформлене у вигляді власного законопроекту (але не як альтернативного, а швидше вдосконаленого варіанту). Крім того, зважаючи на надзвичайну актуальність проблематики адміністративної процедури для української науки та практики, Центром проведено теоретичне дослідження на цю тему. Результати дослідження видані друком окремою книжкою, про яку буде зазначено окремо. Крім цієї праці, фахівцями ЦППР були підготовлені до друку й інші публікації з проблематики адміністративно-процедурних відносин<sup>214</sup>, з тим, аби стимулювати дискусію з даного питання, а також в цілях інформування громадськості про існування такого законопроекту.

29 квітня 2004 року проект Адміністративно-процедурного кодексу України було внесено Кабінетом Міністрів України у Верховну Раду України.<sup>215</sup> Проте у 2004 році його не вдалося прийняти навіть у першому читанні. Одна із таких спроб завершилася невдачею, на нашу думку, через невинуватену заповлізованість питання у період президентської виборчої кампанії.

Проте це один із законів, які лежать поза сферою політики, хоча, безумовно, політичний режим може змінювати цінність закону про адміністративну процедуру. Закон про адміністративну процедуру повинен визначити справедливий та ефективний порядок провадження у справах: а) за заявами приватних осіб (фізичних та юридичних); б) за власною ініціативою адміністративних органів (за приналежністю); в) розгляду скарг в адміністративному порядку.

---

<sup>214</sup> Див.: наприклад: Тимошук В. До проблеми правового регулювання адміністративно-процедурних відносин // Юридичний журнал. — 2003. — № 3 (9). — С. 36—38.; Тимошук В. Окремі проблеми законодавчого врегулювання адміністративної процедури / Актуальні проблеми держави та права. Збірник наукових праць. — Одеса: Юридична література, 2003. — Вип. 19. — С. 217—221; Тимошук В. Адміністративні процедури за участю громадян / Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б.Авер'янова. — К.: Факт, 2003. — С. 195—210.

<sup>215</sup> Проект Адміністративно-процедурного кодексу України від 29 квітня 2004 року № 5462, внесений Кабінетом Міністрів України.

Новелами даного проекту законодавчого акта є чітке регулювання порядку прийому заяв, їх реєстрації та розгляду, вимоги щодо неупередженості службових та посадових осіб адміністративного органу, загальні обов'язки адміністративного органу щодо інформування та ведення особистого прийому громадян.

Досить детальним є правове регулювання формалізованої процедури, в тому числі із передбаченням механізму слухання — засідання із заслуховуванням приватної особи та інших учасників провадження.

Важливим є також введення нової категорії суб'єктів адміністративної процедури — «заінтересованої особи». Це такий учасник адміністративного провадження, права та законні інтереси якого може зачепити рішення адміністративного органу, в тому числі, яке приймається при наданні адміністративних послуг. Для прикладу, при видачі дозволу на будівництво певного об'єкта, особи, земельна ділянка яких межує з місцем планованого будівництва, можуть мати законний інтерес щодо інженерних характеристик планового об'єкту. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України передбачає обов'язок адміністративного органу встановити коло таких заінтересованих осіб, повідомити їх про справу, про право брати участь в провадженні, надати можливість викласти свою позицію у цій справі тощо. Дана новела повинна сприяти прийняттю більш виважених рішень адміністративними органами, уникненню зайвих конфліктів.

Проект Адміністративно-процедурного кодексу України передбачає також згадані права приватної особи ознайомитись з матеріалами справи; бути вислуханою до прийняття рішення; право на допомогу та представництво тощо. Крім того, встановлені обов'язки адміністративного органу обґрунтовувати свої рішення та повідомляти мотиви особи; а також обов'язок доводити до відома особи строки та порядок оскарження рішення. Законопроект передбачає певні застереження, спрямовані на обмеження вільного розсуду адміністративних органів. Зокрема, встановлено вимоги щодо використання повноважень адміністративного органу лише з метою, з якою ці повноваження надано, та обов'язок зважати на можливі негативні наслідки своїх рішень, дій чи бездіяльності.

Заслугує на увагу також чітка регламентація проектом Адміністративно-процедурного кодексу України процедури адмі-

ністративного оскарження, що є важливим механізмом захисту прав та законних інтересів приватних осіб у відносинах з органами публічної адміністрації.

Позитивними аспектами правового регулювання процедури є також чітке визначення порядку фіксації процедурних дій, строків розгляду справ, порядку, оформлення рішення та доведення його до відома заявника та заінтересованих осіб. Є у законопроекті і деякі недоліки, які повинен усунути законодавець. Зокрема, не всі механізми чітко прописані, мають місце дублювання, ускладнені конструкції тощо. Принципово важливо, щоб у остаточному вигляді Адміністративно-процедурний кодекс України адекватно відобразив принаймні базові рекомендації Ради Європи у цій сфері<sup>216</sup>.

Загалом, будь-яка демократична влада зацікавлена покращити становище приватної особи у відносинах з публічною адміністрацією. І правове регулювання адміністративної процедури є надзвичайно важливим механізмом захисту прав, свобод та законних інтересів приватних осіб у відносинах з публічною адміністрацією. Якнайшвидше прийняття загального закону про адміністративну процедуру є вкрай важливим як загалом для адміністративної реформи, так і безпосередньо для кожної особи.

### ***Проект Закону про адміністративні (управлінські) послуги***

Протягом 2003—2004 років в органах виконавчої влади також дискутувалося питання про необхідність підготовки **закону про адміністративні (управлінські) послуги**. Формально цю дискусію стимулювало доручення Президента, яке впливало з положень Концепції адміністративної реформи в Україні. Це одна з тих вад бюрократичної машини, коли якась ідея починає жити власним життям, а раціональні аргументи неспроможні побороти «наказ зверху». На нашу думку, ідея окремого закону про адміністративні (управлінські) послуги вимагає коригування. По-перше, згаданий проект Адміністративно-процедурного кодексу

---

<sup>216</sup> Зокрема, Резолюцію (77) 31 про захист особи відносно актів адміністративних органів, прийняту Комітетом Міністрів Ради Європи 28 вересня 1977 року; Рекомендацію № R (80) 2 щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами, прийняту Комітетом Міністрів Ради Європи 11 березня 1980 року; Рекомендацію № R (87) 16 державам-членам щодо адміністративних процедур, які зачіпають велику кількість осіб, прийняту Комітетом Міністрів Ради Європи 17 вересня 1987 року.

України передбачає регулювання найважливішого аспекту відносин з надання адміністративних послуг — процедури. Крім того, цей закон може визначити засади платності / безоплатності адміністративних послуг. По-друге, відносини з надання адміністративних послуг так чи інакше регулюватимуться низкою інших законодавчих актів, і, зокрема, законом про доступ до публічної інформації та законом про урядові органи (якщо Україна обере шлях утворення окремих органів, які спеціалізуюватимуться на наданні адміністративних послуг). По-третє, головні очікування від окремого закону про адміністративні послуги зводяться до того, що цей закон мав би визначити поняття та види адміністративних послуг, дати перелік послуг та перелік органів які надають ці послуги та ін. Проте, на нашу думку, це хибний підхід. Закон повинен регулювати суспільні відносини, а не виконувати функції словника-довідника. Для визначення теоретичних постулатів та напрямків реформування найдоцільнішою видається форма концепції.

Загалом проблематика адміністративних послуг була чи не єдиною сферою, де центральні органи виконавчої влади проявили найбільшу активність. Рішення Уряду у 2003—2004 роках, і наукові та громадські обговорення цієї проблематики показали наявність суттєвих прогалин у теорії публічних послуг загалом. З огляду на це Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції України оголосило тендер на проведення теоретичного дослідження на тему: «Визначення шляхів оптимізації та поліпшення якості надання адміністративних (управлінських) послуг на основі вивчення чинної системи надання державних і громадських послуг фізичним та юридичним особам, а також кращого іноземного досвіду в цій сфері». Центр політико-правових реформ переміг у тендері, і виконав це дослідження, в результаті якого: 1) обґрунтовано значення теорії послуг для підвищення ефективності державного управління та доцільність введення поняття «послуги» в публічно-правовий обіг; 2) визначено поняття державних, муніципальних, публічних та адміністративних послуг; 3) дано ознаки адміністративних послуг; 4) класифіковано послуги за різними критеріями; 5) проаналізовано питання платності адміністративних послуг, сформульовано критерії для надання безоплатних послуг, пропозиції щодо визначення розміру плати за адміністративні послуги та порядку їх оплати; 6) окремо проаналізовано проблему «перелі-

ків платних послуг», на предмет законності та обґрунтованості затвердження таких переліків, а також включення до них окремих видів послуг; 7) досліджено питання типових недоліків сучасної практики надання послуг громадянам з точки зору громадян; 8) проілюстровано зарубіжний досвід надання послуг, а також досвід проведення реформ у цій сфері; 9) проаналізовано досвід України у питанні реформування системи надання адміністративних послуг, зокрема в частині запровадження «урядових органів державного управління»; 10) підготовлено пропозиції щодо оптимальної номенклатури адміністративних послуг; 11) визначено шляхи правового регулювання відносин щодо надання адміністративних послуг та реформування цієї сфери; 12) підготовлені пропозиції щодо покращення якості надання адміністративних послуг в сучасних умовах України; 13) підготовлені рекомендації щодо визначення стандартів якості адміністративних послуг на основі критеріїв результативності, простоти, строковості, оперативності (своєчасності), зручності (доступності), відкритості, рівності, мінімальної (справедливої) вартості. З метою впорядкування діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також з метою подальшого проведення адміністративної реформи в Україні на основі запровадження доктрини адміністративних послуг Центром політико-правових реформ запропоновано прийняти програмний документ (відповідний проект Концепції), під умовною назвою «Адміністративні послуги — нова якість держави», підготовленої Центром.

У 2004 році Центром політико-правових реформ було виконано також дослідження з проблематики вироблення критеріїв оцінки якості надання адміністративних послуг. Проте реалізувати ці напрацювання шляхом прийняття нормативного акта у 2004 році не вдалося.

Вище вже зазначалося про ініціативу Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України щодо утворення робочої групи з проблематики адміністративних послуг. І проект **Концепції «Адміністративні послуги — нова якість держави»**, розроблений Центром політико-правових реформ, в тому числі з розширеним розділом щодо оцінки якості надання адміністративних послуг, було взято за основу для подальшого доопрацювання робочою групою Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України.

Окремо варто відзначити підвищення активності у сфері адміністративної реформи в другій половині 2004 року, зумовлену початком виборчої кампанії на пост Президента України. Насамперед, заслуговує на увагу **робота Комісії «Блакитної стрічки»<sup>217</sup>**, яка розробляла пропозиції новому (майбутньому) Президенту України щодо реформ. До роботи цієї Комісії у напрямках адміністративної та судової реформ був залучений також Голова ЦППР І.Коліушко. Важливо, що у розроблених Комісією пропозиціях наголошено на пріоритетності адміністративної реформи як запоруки успішності інших реформ у державі<sup>218</sup>.

#### **2.4. ПОДІЇ (ОСНОВНІ ЗАХОДИ, ДИСКУСІЇ)**

Серед найважливіших публічних заходів, які мали значення для проведення адміністративної реформи та розвитку адміністративного права можна назвати такі.

По-перше, це — ініційована Центром політико-правових реформ та проведена за його безпосередньої підтримки Науково-практична **конференція «Адміністративна реформа в Україні: шлях до європейської інтеграції»** (14—15 лютого 2003 року). Фінансову підтримку даному заходу надав Міжнародний фонд «Відродження», а його адміністрування здійснив Київський регіональний центр Академії правових наук України.

Участь у роботі конференції взяли провідні вчені України, представники органів державної влади, недержавних аналітичних центрів та інші фахівці з проблематики адміністративної реформи.

Традиційно від представників влади лунали оптимістичні погляди на хід адміністративної реформи в Україні. Від Центру політико-правових реформ оцінку ходу адміністративної реформи дав Голова Центру Ігор Коліушко. Він справедливо поставив під сумнів тезу про завершення адміністративної реформи чи навіть якогось її етапу, адже на сьогодні навіть не створено законодавчого поля, необхідного для стабільного та ефективного функціонування системи державного управління. І.Коліушко присвятив

<sup>217</sup> Тимчасове незалежне об'єднання провідних експертів. Проект адмініструвався ПРООН.

<sup>218</sup> Див. Комісія «Блакитної стрічки» — Україна / Пропозиції Президенту. Нова хвиля реформ. — 2005. — 104 с.

окрему увагу висвітленню питань побудови та функціонування публічної адміністрації у країнах Європейського Союзу. Головна ж причина відсутності поступу України у європейському напрямку, на його думку, це прірва між деклараціями керівництва держави про європейську інтеграцію та реальними кроками, які інтегрують Україну швидше у протилежному напрямку. З такою політико-правовою оцінкою ситуації важко не погодитись, особливо якщо врахувати кроки влади у 2003 році, які практично звели нанівець деякі «досягнення» адміністративної реформи.

Надзвичайно важливою подією в адміністративному праві України можна вважати доповідь професора В.Б.Авер'янова на зазначеній конференції (точніше на круглому столі «Адміністративна реформа та проблеми розвитку адміністративного права України», проведеному в рамках даної конференції). Без сумніву виступ відомого професора можна назвати епохальним для української науки, адже були підняті принципи питання для теорії та практики адміністративного права. По-перше, було публічно виголошено про необхідність введення (визнання) такого обов'язкового суб'єкта адміністративних відносин як «публічна адміністрація», а також про переосмислення «управлінського» характеру адміністративного права. По-друге, визнано за доцільне суттєво уточнити співвідношення «матеріальної» і «процесуальної» частин адміністративно-правового регулювання. І третя проблема, зачеплена В.Б.Авер'яновим, стосується обґрунтування і вибору форм та методів систематизації чинного адміністративного законодавства<sup>219</sup>.

На конференції були прийняті Рекомендації, які містили чіткі пропозиції щодо напрямків та форм проведення адміністративної реформи в Україні.

Крім того, за результатами конференції видано друком науковий збірник — **«Адміністративна реформа в Україні: шлях до Європейської інтеграції»**. Збірник наукових праць. — К., 2003. — 322 с.

Продовження наукової дискусії започаткованої на вищезгаданій конференції відбувалося на **III Національній науково-тео-**

---

<sup>219</sup> Детальніше див.: Авер'янов В. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний привід для теоретичної дискусії // Право України, 2003, № 5. — С.117—119.

ретичній конференції «Українське адміністративне право: актуальні проблеми реформування», яка відбувалася в Одесі 23—25 травня 2003 року.

Зокрема, професор В.Б. Авер'янов в розвиток раніше проголошених позицій щодо необхідності переосмислення деяких теоретико-методологічних стереотипів, запропонував переходити до розуміння адміністративного права не як «управлінського», а «публічно-сервісного права», тобто права, що спрямоване на обслуговування потреб та інтересів приватних осіб у їх стосунках з органами публічної адміністрації. Також професором, зважаючи на об'єктивну неможливість проведення суцільної кодифікації норм адміністративного права, знову було наголошено на ідеї створення базового документа (наприклад, «Кодексу загального адміністративного права»), який би виконував системоутворюючу функцію та узагальнив засадничі положення механізму адміністративно-правового регулювання, що мають універсальне значення для всіх підгалузей та інститутів адміністративного права<sup>220</sup>.

Матеріали конференції, в тому числі тези фахівців ЦППР видано друком у збірнику «Актуальні проблеми держави та права». Збірник наукових праць. — Одеса: Юридична література, 2003. — Вип. 19. — 432 с.

І практично підсумковим для адміністративного права заходом у 2003 році став **Науково-практичний семінар «Реформування основних адміністративно-правових інститутів: проблеми теорії і практики»** (28 листопада 2003 року). Організатором даного семінару виступив Центр політико-правових реформ, і присвячений він був презентації та обговоренню матеріалів теоретичних досліджень у галузі адміністративного права, напрацьованих в рамках двох проектів («Теоретичне обґрунтування напрямків правового регулювання адміністративно-процедурної діяльності (послуги, контроль та оскарження)» та «Наукове обґрунтування реформування основних адміністративно-правових інститутів»), підтриманих Міжнародним фондом «Відродження».

Участь у даному заході взяли науковці з Києва, Львова, Одеси та інших міст України, фахівці недержавних аналітичних центрів, представники Міністерства юстиції, Міністерства економі-

<sup>220</sup> Детальніше про III Національну науково-теоретичну конференцію «Стан і перспективи реформування адміністративного права» див. статтю А.Полешко / Право України, 2003, № 7. — С.124—136.

ки та з питань європейської інтеграції, Секретаріату Кабінету Міністрів України. На семінарі обговорювалися питання реформування української теорії адміністративного права, правового регулювання адміністративної процедури, вирішення проблематики адміністративних послуг<sup>221</sup>.

На семінарі було також презентовано колективну монографію **«Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики»** / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. — К.: Факт, 2003. — 384 с.

Можна відзначити у 2003 році ще декілька заходів, які мали значення для розвитку адміністративного права та для адміністративної реформи.

По-перше, це **конференція «Державне управління України та Європейський вибір»** (10—11 листопада 2003 року, Національна Академія Державного управління при Президентові України).

По-друге, слід відзначити активну позицію Інституту конкурентного суспільства у питанні адміністративних послуг, яким у співпраці з Центром політико-правових реформ було проведено **«круглі столи» «Адміністративна реформа — скільки повинні коштувати населенню та підприємцям послуги від держави»** (12 лютого 2003 року) та **«Шляхи впорядкування системи надання послуг органами державної влади та місцевого самоврядування»** (24 грудня 2003 року).

Користуючись нагодою, хочеться сказати про практичну діяльність Центру політико-правових реформ щодо впровадження доктрини адміністративних послуг. У співпраці з Фондом «Право і Демократія» Центр політико-правових реформ брав безпосередню участь у започаткуванні «універсаму адміністративних послуг» у місті Львові. Експерти Центру надавали методологічну консультативну підтримку щодо реалізації даного проекту, зокрема, в опрацюванні звітів, складанні переліку адміністративних послуг, збиранні та систематизації інформації тощо. Крім того, фахівці Центру взяли участь в регіональному семінарі **«Адміністративні послуги органів місцевого самоврядування в Україні»** 16—17 липня 2003 року (м. Львів) з навчальними доповідями для працівників органів місцевого самоврядування та службовців місцевих органів виконавчої влади. Приємно,

---

<sup>221</sup> Детальніше про семінар див.: Право України, 2004, № 1. — С.158—159.

що цей проект виявився результативним, і було суттєво змінено організацію та процедури роботи виконкому Львівської міської ради щодо надання адміністративних послуг.

Окремо варто відзначити **громадські слухання, присвячені обговоренню проекту Адміністративно-процедурного кодексу України** (25 квітня 2003 року), проведені Міністерством юстиції України. У даному заході з доповідями також виступали фахівці Центру політико-правових реформ.

І хотілося б відзначити ще одну подію, яка, на наше глибоке переконання, матиме велике значення для розвитку українського адміністративного права. Йдеться про **візит групи українських фахівців (науковців з Києва, Львова, Чернівців) до Польщі для вивчення проблематики публічної адміністрації та адміністративного права** (19–25 жовтня 2003 року). Центр політико-правових реформ ініціював даний захід, зважаючи на зростання популярності в українських академічних колах теорії публічної адміністрації. Вивчення багатого польського досвіду у цій сфері виявилось надзвичайно корисним.

У 2004 році серед публічних заходів насамперед заслуговує на увагу **Міжнародна конференція «Адміністративне право в контексті європейського вибору України»** (6–7 лютого 2004 року, м. Київ). Конференція була організована Центром політико-правових реформ спільно з Малопольською школою публічної адміністрації та Німецьким Фондом міжнародного правового співробітництва за фінансової підтримки Польсько-Американсько-Української Ініціативи про Співпрацю, Датського інституту з прав людини та Міжнародного фонду «Відродження».

Участь у роботі конференції взяли науковці-адміністративісти з Києва, Львова, Одеси, Харкова та інших міст України, представники органів державної влади, фахівці недержавних аналітичних центрів, а також науковці та судді адміністративних судів з Німеччини та Польщі<sup>222</sup>.

За результатами роботи конференції її учасники ухвалили Рекомендації у яких фахівцям адміністративного права наукових установ і навчальних закладів України пропонується:

---

<sup>222</sup> Детальнішу інформацію про конференцію див: Тимошук В. Адміністративне право в контексті європейського вибору України ( з міжнародної конференції) // Право України, 2004, № 3. — С. 25–28.

- вважати формування оновленої доктрини адміністративного права невідкладним дослідницьким завданням;
- докласти зусиль до творчого перегляду застарілих теоретичних стереотипів і догм стосовно фундаментальних понять й інститутів адміністративно-правової науки, включаючи визначення предмета і методу регулювання, принципів та системи адміністративного права, адміністративних правовідносин тощо;
- широко застосовувати компаративний метод адміністративного правознавства у наукових дослідженнях, освіті та практиці;
- творчо та критично підходити до опрацювання українського адміністративно-правового законодавства, в тому числі забезпечувати належний фаховий рівень наукових розробок, їх політичну незаангажованість;
- вивчати та популяризувати українських теоретиків адміністративного права, в тому числі представників діаспори;
- вважати доцільним підготовку коментованих словників адміністративного права з англійської, французької та польської мов;
- активізувати роботу щодо видавництва наукової літератури з адміністративного права, в тому числі переклади робіт західних авторів;
- вжити заходів щодо складання рекомендаційного переліку найважливіших тем для підготовки докторських і кандидатських дисертацій з адміністративного права;
- ініціювати та розробити модельний варіант програми навчальної дисципліни з адміністративного права для вузів, яка була б максимально наближеною до оновленого змісту адміністративно-правової науки;
- запровадити практику проведення всеукраїнських національних дискусій з фундаментальних проблем теорії, освіти та практики адміністративного права;
- підтримувати розвиток центрів адміністративного права у різних регіонах держави та залучати молодь до науки адміністративного права.

Одним з головних завдань науки адміністративного права на сучасному етапі визнано супровід адміністративної реформи в Україні. З цієї метою пропонувалося:

- забезпечити прямий зв'язок між потребами практики та науковими дослідженнями;
- враховуючи проголошений курс України на європейську інтеграцію, узгоджувати подальші заходи з проведення адміні-

стративної реформи в Україні зі стандартами країн Європейського Союзу та максимально враховувати досвід європейських демократичних держав у побудові ефективної системи публічної адміністрації та державної служби;

- сприяти виконанню вимог Конституції України про визначення виключно законами повноважень, організації та діяльності органів виконавчої влади, брати участь у підготовці пакету проектів законів, необхідних для проведення адміністративної реформи в Україні, зокрема, «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про урядові органи, установи та організації», «Про державну службу» (нова редакція) тощо;

- при впорядкуванні системи та структури органів виконавчої влади керуватись науково-обґрунтованими критеріями, в тому числі результатами функціонального обстеження центральних органів виконавчої влади;

- завершити розмежування політичного та адміністративно-го керівництва в міністерствах, в тому числі шляхом відновлення посади державного секретаря — керівника апарату міністерства, який за статусом є державним службовцем, і одночасного визначення посад заступників міністра політичними;

- докласти зусиль щодо прискорення роботи над внесенням змін та доповнень до законів «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні» з врахуванням потреб перерозподілу функцій та повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, зокрема, передачі значного обсягу повноважень органам місцевого самоврядування та переорієнтації місцевих державних адміністрацій на виконання функцій щодо нагляду за законністю в діяльності органів місцевого самоврядування;

- забезпечити вдосконалення системи адміністративно-територіального устрою з урахуванням науково-обґрунтованих критеріїв, зокрема, в частині укрупнення районів та первинного рівня місцевого самоврядування;

- зосередити увагу фахівців адміністративного права на забезпеченні реального реформування системи державної служби з метою формування патріотичного, професійного та політично-нейтрального корпусу державних службовців, в тому числі передбачивши утворення незалежного колегіального органу відповідального за призначення на посади та звільнення з посад

вищих державних службовців шляхом надання згоди на прийняття рішень з цих питань;

- забезпечити розвиток концепції адміністративних послуг; спрямувати зусилля адміністративно-правової науки на вивчення та впровадження інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) в діяльності публічної адміністрації, і насамперед, в частині надання послуг;

- сприяти підвищенню рівня правового регулювання адміністративно-процедурних відносин, що потребує невідкладного прийняття проекту Адміністративно-процедурного кодексу України;

- докласти зусиль щодо завершення підготовки і прийняття Адміністративного процесуального кодексу України та прискорити процес створення адміністративних судів;

- переглянути концепцію проекту Кодексу про адміністративні проступки в Україні з урахуванням того, що адміністративні стягнення повинні застосовуватися адміністративними органами, а не судом;

- вважати застосування адміністративного примусу крайнім засобом впливу, застосування якого ґрунтується на принципах пріоритету прав і свобод людини, відповідності (пропорційності) і достатності, а також чітко визначеній процедурі;

- здійснювати постійний науково-громадський моніторинг стану системи виконавчої влади в Україні та вжитих заходів щодо проведення адміністративної реформи з метою оперативного виявлення та виправлення можливих помилок та вироблення рекомендацій щодо подальшого просування адміністративної реформи.

Тези доповідей та виступів, а також рекомендації учасників конференції викладено у збірнику: **Адміністративне право в контексті європейського вибору України. Збірник наукових праць.** — К.: Міленіум, 2004. — 196 с.

Важливим заходом для адміністративної реформи на рівні органів місцевого самоврядування стало проведення 1 жовтня 2004 року **комітетських слухань (Комітетом Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування) на тему «Реформування місцевого самоврядування в Україні».**

На цьому заході були презентовані та обговорені декілька базових законопроектів, необхідних для проведення адміністративної реформи в Україні, зокрема:

- проект закону про органи виконавчої влади (даний проект було підготовлено Центром політико-правових реформ як альтернативний спосіб до законодавчого врегулювання повноважень та організації діяльності органів виконавчої влади усіх рівнів. При підготовці даного законопроекту були використані інші напрацювання ЦППР: проекти законів України «Про Кабінет Міністрів України» та «Про центральні органи виконавчої влади», а також Закон України «Про місцеві державні адміністрації»);

- проект Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (нова редакція, проект готується до прийняття у II читанні. Варто відзначити особливу ініціативу у розробці даного проекту Інституту громадянського суспільства під керівництвом А.Ткачука, а також фахівців інших недержавних організацій, об'єднаних Громадською Радою Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування);

- проект Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України» (як відомо, до цього Закону двічі застосовувалося вето Президентом Л.Кучмою).

Участь у даному заході взяло близько трьохсот представників органів державної влади та органів місцевого самоврядування. При цьому загальною була думка, що основний акцент у адміністративній реформі має робитися на розвиток місцевого самоврядування, розширення його меж та підвищення спроможності і ефективності. Практично одностайно учасники зійшлися на необхідності: укрупнення базового рівня місцевого самоврядування (громади); якнайшвидшої ліквідації районних державних адміністрацій та запровадження повноцінного самоврядування на рівні району.

## **2.5. ВИДАННЯ (ПУБЛІКАЦІЇ)**

У 2003—2004 роках вийшла друком низка ґрунтовних друкованих праць у галузі адміністративного права. Насамперед хотілося б відзначити видання, до яких прямо причетні фахівці Центру політико-правових реформ. По-перше, це:

**Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / Автори-упорядники І.Б.Коліушко, Р.О.Куйбіда. — К.: Факт, 2003. — 536 с.; та**

**Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід та пропозиції для України** / Автор-упорядник В.П.Тимошук. — К.: Факт, 2003. — 496 с.

У цих книгах викладені матеріали відповідних досліджень Центру політико-правових реформ з проблематики адміністративного судочинства та адміністративної процедури. Авторами запропоновано чимало оригінальних думок та розробок, широко використовується зарубіжний досвід. Окрема цінність цих праць полягає у тому, що в них даються зарубіжні правові першоджерела — законодавство декількох країн, які досягли найбільших успіхів у правовому регулюванні даних відносин, і при цьому представляють різні сім'ї правових сімей. Зокрема до другої із згаданих книг увійшли переклади іноземних законів про адміністративну процедуру ФРН, Австрії, Нідерландів, Польщі, Естонії, США, а також найважливіші рекомендації Ради Європи з даного питання. Такі джерела особливо корисні сьогодні, коли йде робота над проектами Адміністративного процесуального та Адміністративно-процедурного кодексів України, адже і законотворці, і фахівці отримали доступ до кваліфікованих перекладів іноземних законів, що полегшує вирішення вітчизняних проблем.

Але, мабуть, найавторитетнішим та найвагомішим виданням 2003 року з адміністративного права є праця **«Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики»** / За заг. ред. В.Б.Авер'янова. — К.: Факт, 2003. — 384 с.

У роботі дається сучасне доктринальне бачення основних проблем теорії адміністративного права. Це стосується малодосліджених теоретико-методологічних і науково-прикладних аспектів таких провідних державно-управлінських явищ (інститутів), як: органи виконавчої влади, їх адміністративна правосуб'єктність, класифікація видів органів та фактори їх інтегрування в цілісну систему; функції та повноваження органів виконавчої влади, основи визначення їх компетенції, місце та роль «апарату» органів, особливості статусу керівників органів та їх апарату; правові акти управління, їх природа, види; принципи здійснення та види адміністративних процедур; адміністративна юстиція; роль і функції державної служби, уточнення змісту її основних категорій та врахування співвідношення публічно-правового і приватно-правового регулювання; контроль у сфері державного управління; інститут адміністративної відповідальності, та деякі інші.

З перелічених аспектів адміністративно-правових досліджень була зроблена спроба розвинути, а по деяких питаннях — переглянути, існуючі у вітчизняній науці погляди правознавців. У виданні представлені позиції В.Б.Авер'янова, О.Ф.Андрійко, Н.В.Александрової, Ю.П.Битяка, В.К.Колпакова, В.М.Шаповала, Г.Й.Ткач та інших провідних українських науковців-адміністративістів. Приємно відзначити, що до даної колективної монографії увійшли також напрацювання фахівців Центру політико-правових реформ І.Б.Коліушка, Р.О.Куйбиди, В.П.Тимошука.

Також хочеться відзначити серед видань 2003 року ґрунтовну **працю Бернхарда Шлоера та Івана Соїко**<sup>223</sup>, яка на наше переконання, матиме виняткову цінність для розвитку адміністративного права України, адже дає не просто переклад термінів з адміністративного права, але й коментар до них, в тому числі з посиланням на сучасне німецьке та австрійське законодавство.

Надзвичайно цікавим для адміністративістів є також **5 том Антології української юридичної думки**, до якого увійшли найбільш значущі праці відомих українських правознавців ХІХ—ХХ століть, присвячені дослідженню проблем наук поліцейського і адміністративного права:

Антологія української юридичної думки. В 6 т. / Редкол.: Ю.С.Шемшученко (голова) та ін. Том 5: Поліцейське та адміністративне право / Упорядники: Ю.І.Римаренко, В.Б.Авер'янов, І.Б.Ксенко; відп. редактори Ю.І.Римаренко, В.Б.Авер'янов. — К.: Видавничий Дім «Юридична книга», 2003. — 600 с.

Ще можна згадати видання, яке прямо не стосується адміністративної реформи чи адміністративного права, проте містить дуже багато корисної інформації для теоретиків адміністративного права та фахівців у галузі адміністративної реформи, в тому числі щодо «поняття публічної адміністрації» (на прикладі країн Європейського Союзу). Йдеться про книгу:

**Механізми координації європейської політики: практика країн-членів та країн-кандидатів / Н.Гнидюк (ред.), А.Новак-Фар, Я.Гонцяж, І.Рудюк** — К.: Міленіум, 2003. — 384 с.

Інші видання 2003 року, які необхідно згадати:

• Адміністративне право України: Підруч. / За заг. ред. С.В.Ківалова. — О.: Юрид. лит., 2003. — 896 с.

<sup>223</sup> Шлоер Б., Соїко І. Німецько-українсько-російський коментований словник з адміністративного права/Загальна редакція Б.Шлоера та Ю.Зайцева. — К.: Український центр правничих студій, 2003. — 464 с.

• Актуальні проблеми виконання законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації»: Наук.-практ. посіб. / М.О.Баймуратов, М.М.Клепацький, В.М.Князев та ін.; За ред. В.В.Кравченка; Т-во науковців по сприянню муніципальній реформі.—К.: Атіка, 2003.—288 с.

• Битяк Ю.П., Богуцкий В.В., Писаренко Н.Б., Гарашук В.Н., Дьяченко А.В. Административное право Украины: Учеб. для студ. вузов юрид. спец. / Национальная юридическая академия Украины им. Ярослава Мудрого / Ю.П.Битяк (ред.). — 2.изд., перераб. и доп. — Х. : Право, 2003. — 576 с.

• Вашека Г.В., Петрова Н.Г., Джинджириста Л.Я., Ряшенцева І.В., Кальниш Ю.Г. Збірник досліджень з ефективності роботи державних організацій України / Шведський ін-т держ. управління; Центр досліджень адміністративної реформи. — К., 2003. — 155 с.

• Голосніченко І.П., Стахурський М.Ф. Адміністративний процес: Навчальний посібник. — К.: ГАН, 2003. — 256 с.

• Державна служба: Навч. посібник для студ. вищих навч. закл. Г.І.Мостовий (ред.), О.Ф.Мельников (ред.). — Х.: Видавництво ХарРІ УАДУ «Магістр», 2003. — 273 с.

• Інститут державних секретарів в Україні: від задуму до реалізації.: Аналіт. доп. / О.Валевський, С.Конончук. —К.: УНЦПД, 2003. — 108 с.

• Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України: Підруч. — К.: ЮрінкомІнтер, 2003. — 544 с.

• Кравченко В.В., Пітцик М.В. Муніципальне право України: Навч. посіб. — К.: Атіка, 2003. — 671 с.

• Малиновський В.Я. Державна служба: теорія і практика: Навч. посібник. — К.: Атіка, 2003.—160 с.

• Нижник Н.Р., Олуйко В.М., Яцюк В.А. Державний службовець в Україні: удосконалення підвищення кваліфікації (організаційно-правовий аспект): Монографія.—Л.: Вид-во Нац. унту «Львівська політехніка», 2003. — 300 с.

• Оболенський О.Ю. Державна служба: Навч. посібник. — К.: КНЕУ, 2003. — 344 с.

• Перепелюк В.Г. Адміністративний процес. Загальна частина: Навчальний посібник. — Чернівці: Рута, 2003. — 367 с.

• Шестак В.С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання). — Х.: Основа, 2003. — 208 с.

Серед публікацій 2004 на увагу насамперед заслуговує новий підручник:

**Адміністративне право України:** Академічний курс: Підруч. для студ. юрид. спец. вищих навч. закл.: У 2 т. / НАН України; Інститут держави і права ім. В.М.Корецького / В.Б.Авер'янов (голова ред. кол.) — К.: Юридична думка, 2004. — Т. 1 : Загальна частина. — 583 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.

Варто також відзначити, що серед авторів цього підручника найавторитетніші українські фахівці: В.Б.Авер'янов, О.Ф.Андрійко, Ю.П.Битяк, І.П.Голосніченко та інші.

Заслуговує на увагу також дослідження, присвячене проблематиці адміністративних договорів:

**Афанасьєв К.К. Адміністративні договори: реалії та перспективи** / Луганська академія внутрішніх справ ім. 10-річчя незалежності України. — Луганськ : РВВ ЛАВС, 2004. — 319 с.

Інші видання 2004 року:

• Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади / НАН України ; Інститут держави і права ім. В.М.Корецького. — К.: Наукова думка, 2004.

• Бандурка О.О., Безсмертний О.К., Бугайчук К.А., Голосніченко І.П., Гуменюк В.А. Адміністративна діяльність міліції: Підручник для вищих навч. закл. МВС України / О.М.Бандурка (заг. ред.). — Х.: Видавництво Національного ун-ту внутрішніх справ, 2004. — 448 с.

• Венедиктов В.С., Іншин М.І., Ключєв О.М. Організаційно-правові засади сучасної державної служби України: Науково-практ. посібник / Національний ун-т внутрішніх справ —

Х.: Видавництво Національного університету внутрішніх справ, 2004. — 171 с.

• Грянка Г.В., Матвійчук В.К., Нікітін Ю.В. Адміністративне право України: Практикум / Національна академія управління. — К.: Азимут-Україна, 2004. — 144 с.

• Кругул Ю.І. Адміністративне право України: Навч. посібник-практикум / Київський національний торговельно-економічний ун-т. — К.: КНТЕУ, 2004. — 190 с.

• Куйбіда В.С. Муніципальне управління: Аспект інформатизації. — К.: Знання, 2004. — 357 с.

• Курінний Є.В. Предмет і об'єкт адміністративного права України / МВС України. Юридична академія. — Д.: Ліра ЛТД, 2004. — 340 с.

• Перепелюк В.Г. Адміністративний процес. Загальна частина: Навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / Чернівецький національний ун-т ім. Юрія Федьковича. — 2.вид., змінене і доп. — К.: Центр навчальної літератури, 2004. — 367 с.

• Понікаров В.Д., Веретельник Л.К. Адміністративне право: Конспект лекцій / Харківський держ. економічний ун-т. — Х.: ХДЕУ, 2004. — 100 с.

• Правове регулювання діяльності державних службовців України: У 2 т. / Головне управління держ. служби України; Національна академія держ. управління при Президентові України / А.В.Толстоухов (голова ред. ради), Т.В.Мотренко (упоряд.) — К.: НАДУ, 2004. (Бібліотека державного службовця). Т. 1 — 867 с.

• Правове регулювання діяльності державних службовців України: У 2 т. / Головне управління держ. служби України; Національна академія держ. управління при Президентові України / А.В.Толстоухов (голова ред. ради), Т.В.Мотренко (упоряд.) — К.: НАДУ, 2004. — (Бібліотека державного службовця). Т. 2 — 852 с.

• Харитоновна О.І. Адміністративно-правові відносини (проблеми теорії) / Одеська національна юридична академія. — О.: Юридична література, 2004. — 328 с.

• Хорощак Н.В. Адміністративні стягнення за законодавством України / НАН України; Інститут держави і права ім. В.М.Корецького / В.Б.Авер'янов (відп.ред.). — К.: Інститут

держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, 2004. — 171 с.

• Чемерис А.О., Лесечко М.Д., Ліпенцев А.В., Каляєв А.О., Ципук В.М. Адміністративні послуги місцевих органів державної виконавчої влади / А.О.Чемерис (ред.). — Л.: ЛРІДУ НАДУ, 2004. — 148 с.

• Шаповал В.М. Конституція і виконавча влада. — К.: Юрінком Інтер, 2004. — 80 с.

**Розділ III**

**СУДОВА  
РЕФОРМА  
ТА ЗАКОНОДАВСТВО  
ПРО ПРАВОСУДДЯ**



### **3.1. ВСТУП**

2003—2004 роки стали помітними у розвитку судової влади в Україні. Зрушення відбулися не тільки на законодавчому, а й на організаційному рівнях. З початку 2003 року організаційне забезпечення судів загальної юрисдикції почала здійснювати Державна судова адміністрація України — новий орган виконавчої влади, якому передані функції Міністерства юстиції України щодо забезпечення судів.

Велику увагу було приділено оновленню процесуального законодавства, першим етапом якого стало прийняття нового Цивільного процесуального кодексу України 18 березня 2004 року. Здійснювалася робота над доопрацюванням проектів Адміністративного процесуального кодексу (прийнятий у другому читанні), Господарського процесуального кодексу (прийнятий у першому читанні) та Кримінально-процесуального кодексу (прийнятий у першому читанні). У цій роботі активну участь взяли представники Центру політико-правових реформ.

Проблемним при здійсненні реформування процесуального законодавства стала невизначеність із системою судів загальної юрисдикції. Для підвищення ефективності законотворчої діяльності необхідно було об'єднати зусилля щодо внесення змін до системи судоустрою з роботою над новими процесуальними законами. Так, без вирішення долі касаційної інстанції у цивільних та кримінальних справах у законі про судоустрій (після рішення Конституційного Суду у справі про Касаційний суд) віддати це питання на врегулювання процесуальним кодексам неможливо.

Існування великої кількості законопроектів щодо внесення змін до системи судоустрою України засвідчила відсутність єдиного, узгодженого бачення подальшого розвитку судової системи. А для вирішення цього важливого для держави і суспільства завдання не було вжито належних заходів, спрямованих на вироблення консолідованих і найбільш оптимальних пропозицій для подальшого реформування системи судоустрою.

Безперечно, велике значення для майбутнього розвитку судової системи України мали перші кроки з формування адміністративної юстиції в Україні — обрання суддів Вищого адміністративного суду України, видання Указу Президента України

про створення місцевих та апеляційних адміністративних судів, призначення Голови Вищого адміністративного суду України.

## **3.2. НОВЕЛИ ЗАКОНОДАВСТВА ТА ЙОГО ТЛУМАЧЕННЯ**

### **3.2.1. Конституційний Суд України**

Рішення Конституційного Суду не є нормативно-правовими актами, але вони мають значний вплив на розуміння та застосування Конституції і законів України. У 2003—2004 роках Конституційний Суд ухвалив кілька рішень, що стосувались правосуддя і права на судовий захист.

Рішенням у *справі про розгляд судом окремих постанов слідчого і прокурора*<sup>224</sup> визнано неконституційними положення Кримінально-процесуального кодексу України, які унеможливають розгляд судом на стадії досудового слідства скарг на постанови слідчого, прокурора стосовно приводів, підстав і порядку порушення кримінальної справи щодо певної особи. Особливо цікавим стало міркування, яке, власне, покладено в основу рішення: «Правосуддя за своєю суттю визнається таким лише за умови, що воно відповідає вимогам справедливості і забезпечує ефективне поновлення в правах». Прецедентний характер цього положення виявився у тому, що Конституційний Суд уже почав посилалися на нього в деяких своїх наступних рішеннях.

У *справі про строки оскарження порушень під час підрахунку голосів та встановлення результатів голосування*<sup>225</sup> Конституційний Суд дійшов висновку, що положення Закону «Про вибори народних депутатів України» щодо строків оскарження порушень, які мали місце в роботі дільничної або окружної виборчої комісії під час підрахунку голосів та встановлення резуль-

---

<sup>224</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини третьої статті 120, частини шостої статті 234, частини третьої статті 236 Кримінально-процесуального кодексу України (справа про розгляд судом окремих постанов слідчого і прокурора) від 30 січня 2003 року № 3-рп/2003.

<sup>225</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Діяка Івана Васильовича та конституційним поданням 49 народних депутатів України про офіційне тлумачення положення частини шостої статті 29 Закону України «Про вибори народних депутатів України» (справа про строки оскарження порушень під час підрахунку голосів та встановлення результатів голосування) від 3 липня 2003 року № 13-рп/2003.

татів голосування, не відповідає Конституції України у частині, що унеможливує оскарження порушень у роботі дільничної або окружної виборчої комісії, вчинених по закінченні відповідно двох та п'яти днів після дня виборів.

Рішенням у *справі про врахування тяжкості злочину при застосуванні запобіжного заходу*<sup>226</sup> Конституційний Суд визнав конституційним положення Кримінально-процесуального кодексу України, згідно з яким при вирішенні питання про застосування запобіжного заходу разом з іншими обставинами враховується тяжкість злочину, у вчиненні якого підозрюється, обвинувачується особа.

На розвиток судової системи суттєво вплинуло Рішення Конституційного Суду у *справі про Касаційний суд України*<sup>227</sup>. Це рішення сприяло відновленню дискусій щодо організації системи судів загальної юрисдикції.

Історія цього питання така. Після малої судової реформи 2001 року касаційні функції щодо рішень місцевих та апеляційних загальних судів став виконувати Верховний Суд України. Одночасно Верховний Суд був наділений повноваженням переглядати свої ж рішення у зв'язку з винятковими обставинами (по суті, друга касація тільки з обмеженими підставами для оскарження). Внаслідок окремих огріхів при внесенні під час малої судової реформи змін до Цивільного процесуального кодексу Верховний Суд виявився перевантажений касаційними скаргами у цивільних справах. Якщо врахувати, що Судову палату з цивільних справ Верховного Суду складають двадцять двоє суддів, а розгляд справ у касаційному порядку має відбуватися не менш як двома третинами складу

---

<sup>226</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення статті 150 Кримінально-процесуального кодексу України стосовно тяжкості злочину (справа про врахування тяжкості злочину при застосуванні запобіжного заходу) від 8 липня 2003 року № 14-рп/2003.

<sup>227</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 3 частини другої статті 18, статей 32, 33, 34, 35, 36, 37, підпункту 5 пункту 3 розділу VII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій України» (справа про Касаційний суд України) від 11 грудня 2003 року № 20-рп/2003.

палати, то шанси розглянути усі ці справи найближчими роками примарні.

З метою розвантаження Верховного Суду Закон «Про судострій України» передбачив утворення Касаційного суду України як суду касаційної інстанції у цивільних та кримінальних справах. Касаційний суд України утворено указом Президента України від 1 жовтня 2002 року, а указом від 7 листопада 2002 року визначено його кількісний склад — 96 суддів. Заходів до обрання суддів до Касаційного суду та налагодження його роботи не було вжито.

Рішенням Конституційного Суду у справі про Касаційний суд України положення Закону про утворення в системі судів загальної юрисдикції Касаційного суду України, його склад, повноваження; повноваження суддів, статус голови, заступників голови та президії Касаційного суду України; строк утворення і початок здійснення Касаційним судом України повноважень щодо розгляду справ визнано такими, що не відповідають Конституції України.

Основним мотивом стало те, що Касаційний суд жодним словом не згаданий у Конституції, тоді як інші ланки чітко визначені. Так, стаття 125 Конституції передбачає струнку систему судів загальної юрисдикції: найвищим судовим органом у цій системі є Верховний Суд України, вищими судовими органами спеціалізованих судів є відповідні вищі суди, на нижчому рівні відповідно до закону діють апеляційні та місцеві суди. Наявність конституційно визначеної системи судів загальної юрисдикції підтверджується і положенням пункту 3 частини першої статті 131 Конституції України, згідно з яким до видавництва Вищої ради юстиції належить здійснення дисциплінарного провадження та розгляд скарг на рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності суддів лише тих судів, які визначені в її статті 125. Таким чином, у системі судів загальної юрисдикції Касаційному суду України Конституція місця не відводить.

На виконання цього Рішення Конституційного Суду 5 січня 2004 року Президент видав указ про визнання такими, що втратили чинність, декілька його указів в частині, що стосується Касаційного суду. Таким чином, Касаційний суд проіснував майже два роки. Але тільки на папері. Проблема каса-

ційної інстанції у цивільних та кримінальних справах залишилася невирішеною.

Розглянувши *справу про виконання рішень третейських судів*<sup>228</sup>, Конституційний Суд витлумачив положення Закону «Про виконавче провадження» так, що рішення третейських судів одночасно є й виконавчими документами, на підставі яких за зверненням про примусове виконання державні виконавці мають забезпечити примусове виконання рішень цих судів, якщо інше не передбачено законом. Проте невдовзі законодавець обрав інший варіант: рішення третейського суду саме по собі не є виконавчим документом, воно підлягає примусовому виконанню тільки за умови одержання виконавчого документа у відповідному суді загальної юрисдикції.

Надзвичайно цікавим стало Рішення Конституційного Суду у *справі про призначення судом більш м'якого покарання*<sup>229</sup>. Цікавим не тільки і не стільки присудом, скільки мотивацією. У цьому Рішенні вперше в національній судовій практиці дано досить розгорнуте роз'яснення вимог принципу верховенства права. Так, згідно з Рішенням, «верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним з проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Всі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології спра-

---

<sup>228</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням спільного підприємства «Мукачівський плодоовочевий консервний завод» про офіційне тлумачення положення пункту 10 статті 3 Закону України «Про виконавче провадження» (справа про виконання рішень третейських судів) від 24 лютого 2004 року № 3-рп/2004.

<sup>229</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004.

ведливості, ідеї права, яка значною мірою дістала відображення в Конституції України.

Таке розуміння права не дає підстав для його ототожнення із законом, який іноді може бути й несправедливим, у тому числі обмежувати свободу та рівність особи. Справедливість — одна з основних засад права, є вирішальною у визначенні його як регулятора суспільних відносин, одним із загальнолюдських вимірів права <...>.

Верховенство права, будучи одним з основних принципів демократичного суспільства, передбачає судовий контроль над втручанням у право кожної людини на свободу».

Саме виходячи з верховенства права та справедливості як складової верховенства права, визнано неконституційним положення частини першої статті 69 Кримінального кодексу України в частині, яка унеможливує призначення особам, які вчинили злочини невеликої тяжкості, більш м'якого покарання, ніж передбачено законом.

Питання соціального статусу суддів стало одним із складових при вирішенні Конституційним Судом *справи про зупинення дії або обмеження пільг, компенсацій і гарантій*<sup>230</sup>. Частинами другою, третьою, четвертою статті 78 Закону України «Про Державний бюджет України на 2004 рік» передбачалося, що:

- витрати на безоплатне або пільгове матеріальне і побутове забезпечення окремих категорій працівників здійснюються за рахунок і в межах бюджетних асигнувань на утримання цих бюджетних установ;
- пільги, компенсації і гарантії окремих категорій працівників бюджетних установ надаються у разі, якщо грошові доходи цих працівників менші величини прожиткового мінімуму, встановленої для працездатних осіб;
- розмір наданих пільг у грошовому еквіваленті разом з грошовими доходами зазначених працівників не повинен пере-

<sup>230</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 44, 47, 78, 80 Закону України «Про Державний бюджет України на 2004 рік» та конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин другої, третьої, четвертої статті 78 Закону України «Про Державний бюджет України на 2004 рік» (справа про зупинення дії або обмеження пільг, компенсацій і гарантій) від 1 грудня 2004 року № 20-рп/2004.

вищувати величини прожиткового мінімуму, встановленої для працездатних осіб.

Внаслідок цього суддів було позбавлено низки пільг. Верховний Суд України просив визнати ці положення Закону неконституційними з огляду на їх невідповідність вимогам Конституції України та Закону України «Про статус суддів», які гарантують незалежність суддів, забороняють у будь-який спосіб впливати на них при здійсненні правосуддя та встановлюють обов'язок держави забезпечувати фінансування і належні умови для функціонування судів і діяльності суддів шляхом визначення у Державному бюджеті України окремо видатків на утримання судів.

Конституційний Суд України підтримав позицію суб'єкта подання і визнав неконституційним позбавлення пільг суддів через те, що норми про матеріальне і побутове забезпечення суддів, їх соціальний захист не можуть бути скасовані чи знижені без відповідної компенсації. А надання суддям пільг, компенсацій і гарантій не може ставитися у залежність від грошових доходів суддів та від бюджетного фінансування. Це впливає з конституційного обов'язку держави забезпечувати фінансування та належні умови для функціонування судів і діяльності суддів (частина перша статті 130), що є складовою конституційних гарантій їх незалежності і недоторканності (частина перша статті 126).

У справі про *незалежність суддів як складову їхнього статусу*<sup>231</sup> суб'єкт подання — Верховний Суд України — просив розтлумачити положення статті 126 Конституції у їх поєднанні зі статтею 13 Закону України «Про статус суддів» (в редакції Закону «Про внесення зміни до статті 13 Закону України «Про статус суддів» від 8 жовтня 1999 року № 1145-XIV). І Конституція, і Закон містять ідентичне правило про те, що «суддя не може бути без згоди Верховної Ради України затриманий чи заарештований до винесення обвинувального вироку судом». До внесення у 1999 році зміни до статті 13 Закон гарантував суддям та-

---

<sup>231</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України про офіційне тлумачення положень частин першої, другої статті 126 Конституції України та частин другої статті 13 Закону України «Про статус суддів» (справа про незалежність суддів як складову їхнього статусу) від 1 грудня 2004 року № 19-рп/2004

кож неможливість притягнення судді до адміністративної відповідальності в судовому порядку без згоди органу, який обрав його на посаду.

Конституційному Суду України необхідно було дати відповідь на питання, чи не є звуженням гарантій незалежності суддів прийняття нової редакції частини другої статті 13 Закону України «Про статус суддів». Але Конституційний Суд у своєму тлумаченні поняття незалежності суддів повторив положення частини першої статті 11 Закону «Про статус суддів» та частини сьомої статті 14 Закону України «Про судоустрій України», які закріплюють гарантії незалежності суддів. Також він, з одного боку, визначив, що «не допускається зниження рівня гарантій незалежності і недоторканності суддів в разі прийняття нових законів або внесення змін до чинних законів» (абзац другий пункту 1.3 резолютивної частини Рішення), а «в ухваленому Законі 1999 року не дістали відображення положення частин першої, другої статті 126, інші положення Конституції України, а також законів, якими закріплено гарантії незалежності суддів» (абзац четвертий пункту 4.3 мотивувальної частини Рішення). А з іншого боку, Конституційний Суд України не визнав внесену зміну до статті 13 Закону України «Про статус суддів» неконституційною. Хоча, на наш погляд, вона є такою, що знижує гарантії незалежності та недоторканності суддів, оскільки внесенням змін до статті 13 Закону України «Про статус суддів» було спрощено процедуру притягнення суддів до адміністративної відповідальності.

Інше важливе Рішення Конституційного Суду у справі про *захист цивільних прав та інтересів осіб у суді*<sup>232</sup> має важливе практичне та наукове значення. Перед Судом постало завдання витлумачити термін «охоронюваний законом інтерес», який використовується у статті 4 Цивільного процесуального кодексу України 1963 року, і роз'яснити «чи стосується це поняття інтересу фізичної особи — акціонера акціонерного товариства, що звертається до суду за захистом порушених прав акціонерного товариства, акціонером якого він є, враховуючи ту обстави-

---

<sup>232</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення окремих положень частини першої статті 4 Цивільного процесуального кодексу України (справа про охоронюваний законом інтерес) від 1 грудня 2004 року № 18-рп/2004.

ну, що внаслідок порушених прав акціонерного товариства порушуються також права акціонера цього товариства, закріплені у чинному законодавстві України та/або статуті товариства».

У новому Цивільному процесуальному кодексі України від 2004 року відсутній термін «охоронюваний законом інтерес», і йдеться про захист порушених, невизнаних або оспорюваних інтересів, що є однорівневою категорією з правами та свободами.

Конституційний Суд визначив, що охоронюваний законом інтерес — це «прагнення до користування конкретним матеріальним та/або нематеріальним благом, який зумовлений загальним змістом об'єктивного і прямо не опосередкований у суб'єктивному праві простий легітимний дозвіл, що є самостійним об'єктом судового захисту та інших засобів правової охорони з метою задоволення індивідуальних і колективних потреб, які не суперечать Конституції і законам України, суспільним інтересам, справедливості, добросовісності, розумності та іншим загальноправовим засадам» (пункт 1 резолютивної частини Рішення). Для повнішого розуміння поняття інтересу необхідно зазначити, що Конституційний Суд визнав охоронюваний законом інтерес «правовим феноменом», який: «а) виходить за межі змісту суб'єктивного права; б) є самостійним об'єктом судового захисту та інших засобів правової охорони; в) має на меті задоволення усвідомлених індивідуальних і колективних потреб; г) не може суперечити Конституції і законам України, суспільним інтересам, загальновизнаним принципам права; д) означає прагнення (не юридичну можливість) до користування у межах правового регулювання конкретним матеріальним та/або нематеріальним благом; е) розглядається як простий легітимний дозвіл, тобто такий, що не заборонений законом» (абзац третій пункту 3.6 мотивувальної частини Рішення).

Щодо можливості акціонерів звертатися за захистом прав акціонерних товариств Суд зазначив, що інтереси акціонерного товариства не можуть розглядатися як проста сукупність інтересів акціонерів. Тому інтереси акціонера підлягають захисту в суді лише у випадках, коли вони порушувалися, оспорювалися або не визнавалися самим акціонерним товариством, органами чи іншими акціонерами цього товариства.

Такий висновок обумовлений фактичною наявністю в акціонерних товариствах різних інтересів окремих акціонерів з пев-

ною кількістю акцій та інтересів самого товариства, які реалізуються вищими органами товариства, правлінням або іншими спеціально уповноваженими виконавчими органами товариства.

### **3.2.2. Верховна Рада України** **Політична реформа і правосуддя**

Політична реформа, ініційована Президентом України, хоч безпосередньо не спрямовувалася на реформування судової влади, але передбачала окремі зміни, які могли суттєво позначитися на її незалежності. На розгляді Конституційного Суду України побували три **законопроекти про внесення змін до Конституції**. Два — від парламентської більшості (№ 4105 від 4 вересня 2003 року і 4180 від 19 вересня 2003 року), один — від опозиції (3207-1 від 1 липня 2003 року). Свій проект конституційної реформи Президент відкликав відразу після направлення його до Конституційного Суду.

Зміни до Конституції у частині організації судової влади прямо не зумовлені політичною реформою, основне завдання якої, як декларується, забезпечення переходу від президентсько-парламентської до парламентсько-президентської республіки (детальніше ми аналізували ці питання у Розділі 1). Спільним для усіх проектів стало те, що вони передбачили заміну безстрокового обрання суддів на обрання їх на десятирічний строк. У своїх висновках до законопроектів про внесення змін до Конституції Конституційний Суд України обережно зауважив, що періодичне строкове переобрання суддів може призвести до зниження рівня гарантованої Конституцією України незалежності суддів. Категоричнішими у своїх судженнях були судді Конституційного Суду В.Скомороха і В.Вознюк, які висловили окремі думки з цього приводу. Так, наприклад, суддя Конституційного Суду України В.Скомороха зазначив: «Передбачене чинною Конституцією України обрання суддів безстроково є однією з конституційних гарантій їх незалежності, якою забезпечуються права людини і громадянина на судовий захист. <...> Згідно з частиною другою статті 64 Конституції України, права на судовий захист не можуть бути обмежені за будь-яких умов. <...> Запропоновані зміни <...> порушують гарантії незалежності суддів, а отже —

обмежують конституційні гарантії захисту прав і свобод людини і громадянина і не відповідають вимогам статті 157 Конституції України»<sup>233</sup>.

Європейська комісія «За Демократію через Право» (Венеціанська комісія) у своїх висновках наполегливо рекомендувала вилучити зміну щодо обрання суддів строком на десять років з правом повторного обрання, оскільки вона «може розглядатись як загроза незалежності та неупередженості суддів» і «суперечить принципам вільного та демократичного правління та Європейській конвенції з прав людини».

У законопроектах більшості передбачено також усунення судової влади від участі у формуванні складу Конституційного Суду України. Відповідно до запропонованих змін одну половину складу Суду призначає парламент, іншу — Президент. У висновках до цих проектів Конституційний Суд України зробив застереження, що позбавлення з'їзду суддів України участі у призначенні суддів Конституційного Суду України, по суті, відсторонює судову владу від формування єдиного органу конституційної юрисдикції, що не слугуватиме зміцненню засад конституційного судочинства в Україні. Суддя В.Скомороха, висловлюючи окрему думку, звернув увагу на те, що існуюча система формування Конституційного Суду себе виправдала, будь-які аргументи необхідності її зміни відсутні. На думку Венеціанської комісії, передбачені проектами зміни до порядку формування Конституційного Суду заслуговують на серйозну критику, оскільки вони зумовлюють ризик можливої політизації цього важливого судового органу.

У проекті від опозиції запропоновано передати повноваження тлумачити закони від Конституційного Суду до компетенції Верховної Ради. Це єдині зміни, які визнані Конституційним Судом такими, що не відповідають вимогам статті 157 Конституції України, виходячи з того, що вони обмежують права індивіда звертатися до Конституційного Суду і тим самим право на судовий захист, встановлене частиною першою статті 55 Конституції України. Такий висновок підтриманий Венеціанською

---

<sup>233</sup> Див. Окрему думку судді Конституційного Суду України стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі про внесення змін до статей 76, 78, 81 та інших Конституції України // Офіційний вісник України. — 2003. — № 48. — Ст. 2535.

комісією, оскільки повноваження парламенту тлумачити закони суперечить принципу розподілу влади і зазіхає на сферу судової влади.

За сумнівних обставин доопрацьований проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» (№ 4105) 24 грудня 2003 року було проголосовано народними депутатами від більшості і вдруге направлено Головою Верховної Ради до Конституційного Суду. У проекті навіть після доопрацювання залишалися майже усі зміни, що стосуються судової влади, незважаючи на критичні зауваження Конституційного Суду, Венеціанської комісії, вітчизняних та зарубіжних експертів.

На позачерговій сесії Верховної Ради 3 лютого 2004 року проголосовано зміни до законопроекту № 4105, якими серед іншого вилучено положення про обрання суддів на певний строк. Конституційний Суд 16 березня 2004 року визнав законопроект № 4105 із внесеними до нього поправками таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України<sup>234</sup>.

Для остаточного ухвалення змін до Конституції України відповідний законопроект повинен бути підтриманий не менш як трьомастами голосів народних депутатів. 8 квітня 2004 року законопроект було винесено на голосування. Для прийняття не вистачило шести голосів.

Після масових фальсифікацій у другому турі виборів Президента України 21 листопада 2004 року склалася складна політична ситуація. Прихильники політичної реформи у парламенті використали її та погодилися проголосувати за **Закон України «Про особливості застосування Закону України «Про вибори Президента України» при повторному голосуванні 26 грудня 2004 року»**<sup>235</sup> лише разом із **Законом України «Про внесення змін до Конституції України»**<sup>236</sup>. Після підтримки народними депутатами вказаних законів,

---

<sup>234</sup> Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту «Про внесення змін до Конституції України» вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про законопроект № 4105 з внесеними до нього поправками) № 1-в/2004 від 16 березня 2004 року.

<sup>235</sup> Закон України «Про особливості застосування Закону України «Про вибори Президента України» при повторному голосуванні 26 грудня 2004 року» від 8 грудня 2004 року № 2221-IV // Офіційний вісник України. — 2004. — № 49. — Ст. 3200.

<sup>236</sup> Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV // Офіційний вісник України. — 2004. — № 49. — Ст. 3201.

вони були одразу підписані Президентом України у сесійній залі парламенту. Цей Закон повинен набрати чинності з 1 вересня 2005 року за умови прийняття до цього часу парламентом іншого Закону про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування. А у разі не набрання чинності Законом про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування, Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року набере чинності з 1 січня 2006 року.

Закон «Про внесення змін до Конституції України» містить одне положення, яке так чи інакше стосується сфери правосуддя. Ним передбачається до існуючих чотирьох повноважень прокуратури, визначених статтею 121 Конституції, додати функцію *«нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами»*.

Одразу ж з'явилися різноманітні, часто протилежні оцінки змін до Конституції щодо прокуратури<sup>237</sup>. Переважаючою стала думка, що додаткове повноваження прокуратури є поверненням загального нагляду, притаманного прокуратурі радянського тоталітарного минулого. Навіть поновлений на посаді Генерального прокурора С.Піскун назвав додаткову функцію «атавізмом, який прокуратурі не потрібен» і припустив можливість звернення до парламенту з пропозицією переглянути своє рішення<sup>238</sup>.

Цілком ймовірно, що питання про неконституційність закону про внесення змін до Конституції у 2005 році може стати предметом розгляду у Конституційному Суді України. Адже відразу після голосування 8 грудня 2004 року керівник фракції «БЮТ» Ю.Тимошенко запевнила, що відповідне подання буде внесено до Конституційного Суду.

### **Кодифікація процесуального права.**

#### **Новий Цивільний процесуальний кодекс України**

У 2003—2004 роках особливу увагу парламенту та його Комітету з питань правової політики приділено підготовці но-

---

<sup>237</sup> Див. думки Василя Онопенка, Олександра Лавриновича, Сергія Головатого, Миколи Сірого у матеріалі Мещерякової Н. «Загальний — не тотальний?» // Юридичний вісник України. — 18—24 грудня 2004 року. — № 51. — С. 5.

<sup>238</sup> Там само.

вих процесуальних кодексів. Попередні масштабні кодифікаційні роботи процесуального права проводилися в Україні наприкінці 50-их — початку 60-их років. Незважаючи на значне оновлення процесуальних кодексів того часу, особливо у роки незалежності України, вони зберегли чимало рис радянського «інквізиційного» процесу. У 1991 році зі створенням арбітражних судів ухвалено Арбітражний процесуальний кодекс України.

24 березня 1992 року розпорядженням Кабінету Міністрів України визнано за необхідне створити робочі групи з питань підготовки законопроектів, зокрема для розроблення кодексів. Цим рішенням дано початок новій кодифікації матеріального і процесуального законодавства в Україні. Однак роботи над розробкою процесуальних кодексів гальмувалися невідомою значеністю у ключових питаннях судоустрою, а також залежністю цієї роботи від підготовки нових кодексів матеріального права.

У 2003 році Верховна Рада України завершила основні кодифікаційні роботи у сфері матеріального права. Найбільшим досягненням можна вважати прийняття нових Кримінального, Цивільного, Сімейного, Земельного та інших кодексів. 2004-ий рік став роком суттєвого оновлення правового регулювання суспільних відносин. Набрали чинності нові Цивільний, Сімейний, Господарський, Кримінально-виконавчий кодекси, такі ключові Закони як «Про іпотеку», «Про землеустрій», «Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю», «Про податок з доходів фізичних осіб», «Про реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців», «Про загальнообов'язкове державне пенсійне забезпечення», «Про недержавне пенсійне забезпечення», «Про соціальні послуги», «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», «Про електронні документи та електронний документообіг», «Про електронний цифровий підпис», «Про телекомунікації» тощо. Значна частина положень нових законів вимагає процесуально-правового забезпечення судочинства у правовідносинах, на які поширюється дія цих положень.

Прийняття нових кодексів матеріального права, а також но-

вого Закону «Про судоустрій України»<sup>239</sup> створило передумови і дало поштовх для переходу до наступного етапу правової реформи — оновлення процесуального законодавства. 19 червня 2003 року Верховна Рада прийняла постанову про взяття за основу **проекту Цивільного процесуального кодексу України** (реєстраційний № 3455/П від 5 червня 2003 року), внесеного Кабінетом Міністрів України 29 квітня. Протягом року проект активно доопрацьовувався робочою групою під керівництвом Голови Комітету Верховної Ради з питань правової політики Василя Онопенка. У робочій групі брали участь представники Верховної Ради, Верховного Суду, Міністерства юстиції, Центру політико-правових реформ, науковці. Паралельно з проектом Цивільного процесуального кодексу у парламенті розглядалися **проекти Адміністративного процесуального кодексу України та Кримінально-процесуального кодексу України**. Основні дискусії навколо проектів були зумовлені насамперед конфліктом нових підходів до розуміння завдань і засад судочинства з ідеологією процесу, яка дісталася у спадок з радянських часів.

Новий Цивільний процесуальний кодекс України<sup>240</sup> прийнято 18 березня 2004 року. Ним передбачено набрання чинності з 1 січня 2005 року, але не раніше набрання чинності Адміністративним процесуальним кодексом. Оскільки Адміністративний процесуальний кодекс станом на кінець 2004 року так і не було прийнято, Цивільний процесуальний кодекс спочатку 2005 року чинності не набрав. Невдовзі після ухвалення Цивільного процесуального кодексу парламент схвалив у першому читанні проект нового **Господарського процесуального кодексу України** (реєстраційний № 4157-2 від 12 лютого 2004 року). До кінця 2004 року він активно готувався до другого читання. У робочій групі з доопрацювання проекту брали участь експерти Центру політико-правових реформ.

У новому Цивільному процесуальному кодексі відсутнє регулювання порядку вирішення категорій справ, які виникають з адміністративно-правових відносин, оскільки це — предмет регулювання Адміністративного процесуального кодексу. Виходячи з нового Цивільного кодексу та прийнятих незадовго перед

---

<sup>239</sup> Закон України «Про судоустрій України» від 7 лютого 2002 року № 3018-III // Офіційний вісник України. — 2002. — № 10. — Ст. 441.

<sup>240</sup> Офіційний вісник України. — 2004. — № 16. — Ст. 1088.

ним законів про психіатричну допомогу, про боротьбу із туберкульозом, доповнено нові категорії справ окремого провадження: про надання неповнолітній особі повної дієздатності, про надання особі примусової психіатричної допомоги, про обов'язкову госпіталізацію до протитуберкульозного закладу та деякі інші. У Кодексі передбачено нові інститути, які, як показує досвід європейських країн, Росії, дозволять розвантажити суди. Йдеться про судовий наказ і заочне рішення. Судовий наказ, який має силу виконавчого документа і може бути поданий до примусового виконання, видається стягувачу в окремих категоріях справ, якщо боржник не заперечує проти його вимог. Це виключає необхідність розглядати справу у судовому засіданні. Заочне рішення (судове рішення, ухвалене у відсутності відповідача) передбачає спрощений механізм перегляду рішення судом, який його ухвалив.

Значна частина новел Цивільного процесуального кодексу пов'язана з тим, що завданням цивільного судочинства є вирішення приватних спорів, що виникають з норм цивільного законодавства і мають диспозитивний характер, а не забезпечення законності та інших державних інтересів при вирішенні судових справ, як це вважалося раніше. Сьогодні цивільне судочинство, як і в більшості європейських держав, все частіше розглядається як послуга держави щодо вирішення приватноправових спорів сторонам, які самостійно не можуть їх залагодити, а не охорона судом інтересів держави.

Новелою Кодексу стало закріплення засади диспозитивності, що визначає роль суду і сторін у цивільному судочинстві. Відповідно до цієї засади сторони вільно розпоряджаються своїми правами щодо предмету спору, а суд розглядає цивільну справу виключно в межах заявлених ними вимог і на підставі наданих сторонами доказів. Це означає, зокрема, що суд у цивільних спорах не повинен цікавитися, чому позивач відмовився від позову, або відповідач визнав позов, або яку мирову угоду уклали сторони. Так само він не мав би втручатися шляхом неприйняття відмови від позову чи визнання позову або шляхом незатвердження мирової угоди у реалізацію сторонами диспозитивних прав. Інакше суд відповідатиме за дії, правомірність яких у приватноправових спорах є відповідальністю сторін. Згідно з Кодексом, суд може втрутитися у реалі-

зацію диспозитивних прав тільки в інтересах малолітніх, неповнолітніх та недієздатних осіб. Суд також наділений повноваженням визнавати мирову угоду сторін тільки за клопотанням сторін, якщо вони бажають надати їй силу виконавчого документа. В інших випадках суд не перевіряє умов мирової угоди і закриває справу.

Кодексом суттєво поглиблено засаду змагальності, що стосується насамперед процесу доказування. У позовному провадженні обов'язки щодо доказування повністю перекладено на сторін. Згідно з принципом змагальності, доказувати у справі належить тільки ті обставини, щодо яких у сторін та інших осіб, які беруть участь у справі, виникає спір. З цією метою суд ще під час попереднього (підготовчого) судового засідання має з'ясувати, які обставини не оспорується сторонами, а які є спірними і підлягають доказуванню.

Виходячи з принципу змагальності, за сторонами закріплено обов'язок: до або під час попереднього судового засідання подати до суду усі докази, які є у їхньому розпорядженні. За таких умов більше підстав очікувати, що сторони самостійно зможуть оцінити свої шанси у справі і врегулювати спір, не доводячи його до відкритого судового розгляду. Водночас обов'язок завчасного подання доказів потрібен для дисциплінування сторін. Він дозволить запобігти притримуванню доказів для того, щоб підготувати «сюрприз» для протилежної сторони у судовому засіданні. Наслідком невиконання цього обов'язку буде відхилення судом доказів, які були несвоєчасно подані внаслідок недобросовісного ставлення. Такий механізм успішно працює у багатьох західних країнах і спрямований на зменшення строків розгляду справ, розвантаження судів, а також обмеження сторін у можливості затягувати вирішення справи.

Приводом для дискусій під час проходження в парламенті нового Цивільного процесуального кодексу став пошук золотії середини між «концепцією довіри до суддів» і «концепцією недовіри до суддів». Перша полягає у мінімальному врегулюванні діяльності суддів та залишенні досить широких можливостей для суддівського розсуду. Вона ґрунтується на традиціях європейських країн, де давно утвердилася повага і довіра до суддів. Концепція довіри до суддів заперечує необхідність детального врегулювання усіх випадків, які можуть виникнути під час здій-

снення судочинства, адже в умовах різноманітності правовідносин детальне правове регулювання тільки скоуватиме судову практику. За детальною регламентацією основні, засадничі, положення можуть «загубитися». Тому ця концепція надає перевагу закріпленню принципів судочинства, якими суд має керуватися під час розгляду справи, над виробленням чітких інструкцій на кожен випадок життя.

Концепція недовіри до суддів народжена «звичним» для українського правосуддя явищем суддівського свавілля, а також непоодинокими проявами низького фахового і морального рівня багатьох суддів. Вона полягає в ідеї максимального обмеження сфери суддівської дискреції та встановлення законодавчих механізмів, які б запобігали зловживанням суддів. При цьому надається перевага повноті законодавчого регулювання над лаконічністю та простотою викладу нормативного матеріалу.

Протистояння між цими концепціями призвело, наприклад, до суперечки: що має робити суд, встановивши, що закон не відповідає Конституції України — застосовувати Конституцію безпосередньо чи спочатку ініціювати розгляд цього питання перед Конституційним Судом, а потім вирішувати справу? Висловлювалася навіть полярна точка зору: суд загальної юрисдикції взагалі не може ставити під сумнів конституційність закону і повинен застосовувати закон. Результатом суперечки стало вилучення з проекту положень, які б регулювали це питання. Жоден з варіантів не дістав одностайної підтримки.

Не менш проблемним стало питання: до якого суду має подаватися скарга на судові рішення — безпосередньо до суду вищої інстанції чи через суд, який ухвалив це рішення, щоб він разом зі справою переслав скаргу до суду вищої інстанції?

У новому Цивільному процесуальному кодексі закріплено варіант, відповідно до якого апеляційна скарга хоч подається через місцевий суд, що ухвалив рішення, але він позбавлений повноваження приймати будь-які рішення щодо скарги. Переміг аргумент про те, що це дасть можливість запобігти зверненню до виконання судового рішення, що оскаржується. З іншого боку, в такому випадку залишається небезпека зволікання суду першої інстанції з пересиланням апеляційної скарги,

як це часто трапляється зараз<sup>241</sup>. Пропозиції про надання можливості оскарження бездіяльності суду (зокрема, й у разі ігнорування судом першої інстанції апеляційних скарг) підтримані не були. Касаційна ж скарга подається безпосередньо до суду касаційної інстанції, оскільки набрання законної сили рішенням апеляційного суду не залежить від його оскарження. Такий варіант особливих заперечень не викликав.

Іншим прикладом зіткнення концепцій довіри і недовіри до суддів можна назвати дискусію про те, чи потрібно на законодавчому рівні обмежувати розгляд справ конкретними строками. Судді-учасники робочої групи наполягали на недоцільності встановлення конкретних строків, оскільки на тривалість розгляду справ можуть впливати чинники, незалежні від судді (завантаженість, поведінка сторін тощо). Ця позиція не знайшла одностайної підтримки. Очевидно тому, що порушення строків розгляду справ з вини суддів — одна з основних причин нарікань на суди, а закріплення строків розгляду справ все-таки має дисциплінувати суддів. Поряд з цим, за європейською традицією, у Кодексі використовується поняття розумного строку, яке означає, що справа має бути розглянута і вирішена без невиправданих зволікань. Поєднання ідей «розумного» і «конкретного» строку привело до вживання у Кодексі формули »...протягом розумного строку, але не більше...».

Одним із «каменів спотикання» під час проходження Кодексу стало питання про роль військових судів у вирішенні цивільних справ. Проектом не відводилося місця військовим судам у здійсненні цивільного судочинства, виходячи з того, що цивільні справи з участю військовослужбовців не мають ніяких особливостей, а тому їх мають вирішувати районні, міські, районні у містах, міськрайонні суди. Зі звуженням юрисдикції військових судів не могли погодитися військові судді, оскільки в подальшому це може привести до відмови від збереження військових судів та їхнього привілейованого статусу. Аргументи за збереження за військовими суда-

---

<sup>241</sup> Саме це було основним аргументом Міністра юстиції України Олександра Лавриновича за те, щоб апеляційна скарга надсилалася безпосередньо до апеляційного суду. Див. О.Лавринович: «Проект ЦПК обмежує права громадян у цивільному процесі» // Юридичний вісник України. — 2003. — № 41 (433). — 11—17 жовтня 2003 року.

ми цивільної юрисдикції не знайшли достатньої підтримки у парламенті. В ухваленому Кодексі доповнення щодо військових судів не враховано.

Не менш складним стало питання про судові витрати<sup>242</sup>. Особливі заперечення викликала пропозиція доповнити склад судових витрат витратами на інформаційно-технічне забезпечення розгляду справи, які мають покладатися на сторони (за зразком господарського судочинства). Ця пропозиція аргументувалася необхідністю поступового переходу від державного мита, яке сплачується при зверненні в суд і «розчиняється» у бюджеті, до плати за звернення до суду (судового збору), надходження від якої покривали б витрати на забезпечення судового розгляду справи. Крім того, запровадження оплати сторонами витрат на інформаційно-технічне забезпечення дозволила б налагодити і підтримувати процес комп'ютеризації документообігу в судах, надавати сторонам повну і своєчасну інформацію про рух та результати розгляду їхньої справи. Оплата сторонами цих витрат надала б їм право вимагати належної організації судового процесу. Основні заперечення зводилися до того, що цим запроваджується «податок на правосуддя», який створюватиме додаткові перешкоди для доступу до судового захисту. Цей аргумент виявився непереконливим, оскільки у Кодексі передбачена можливість суду звільнити малозабезпечену особу від оплати цих витрат повністю або частково. Крім того, встановлені «пільгові» категорії справ, у яких ці витрати не оплачуються чи сплачуються після розгляду справи стороною, яка програла.

Після Рішення Конституційного Суду у справі про Касаційний суд України доля касаційної інстанції у цивільних та кримінальних справах залишилася невизначеною. У новому Цивільному процесуальному кодексі 2004 року закріплено положення про те, що касаційною інстанцією у цивільних справах є суд, визначений Законом «Про судоустрій України» як суд касаційної інстанції у цих справах. Одночасно Прикінцевими та перехідними положеннями Кодексу встановлено, що до законодавчого визначення суду, який буде здійснювати повноваження касаційної інстанції у цивільних справах, його утворен-

<sup>242</sup> Див., наприклад, репортаж із засідання Комітету з питань правової політики — Евтеєва Е. Что же войдет в судебные издержки? // Юридическая практика. — 2003. — № 50 (312). — 16 декабря.

ня і початку діяльності перегляд цих справ у касаційному порядку здійснює Судова палата у цивільних справах Верховного Суду України.

### **Удосконалення законодавства про правосуддя**

Результати роботи парламенту над вирішенням проблем у сфері судової влади і судочинства у вигляді ухвалених в цілому законів у 2003 році виявилися більш ніж скромними: декілька законів про внесення змін до Цивільного і Господарського процесуальних кодексів, а також до Кримінально-процесуального кодексу, один закон про зміни до законодавства, пов'язані з прийняттям у 2002 році Закону «Про судоустрій України». 2004 рік приніс значно більше: Закони «Про порядок обрання на посаду та звільнення з посади професійного судді Верховною Радою України», «Про третейські суди» тощо. Незважаючи на невелику кількість прийнятих законів, робота у профільних комітетах Верховної Ради була особливо копіткою. Насамперед це пов'язано з опрацюванням проектів процесуальних кодексів та законопроектів щодо внесення змін до судоустрою.

**Закон України «Про внесення змін до Кримінально-процесуального кодексу України» від 3 квітня 2003 року № 658-IV.** Незважаючи на невеликий обсяг Закону (всього чотири пункти), він запровадив суттєві новації у процедурі застосування такого запобіжного заходу як взяття під варту.

Закон покликаний запобігти триманню обвинувачених під вартою понад граничний строк утримання під вартою, а також підвищити гарантії дотримання прав обвинуваченого через позбавлення слідчих права обмежувати час для ознайомлення сторони захисту з матеріалами справи.

За Законом час ознайомлення сторони захисту зі справою став зараховуватися до строку тримання під вартою. До цього час ознайомлення обвинуваченого та його захисника з матеріалами кримінальної справи не зараховувався до строку тримання обвинуваченого під вартою. А це означало, що обвинувачений фактично продовжував утримуватися у слідчому ізоляторі, поки він чи його захисник знайомилися з матеріалами справи, незалежно від закінчення строку тримання під вартою. Для виправлення такої ситуації Закон запровадив новий механізм. Мате-

ріали кримінальної справи мають пред'являтися обвинуваченому, взятому під варту, та захиснику не пізніш як за десять днів до закінчення основного строку тримання під вартою (до 2 місяців), і не пізніше як за місяць до закінчення граничного строку тримання під вартою (18 місяців). У разі передачі справи для ознайомлення з порушенням місячного терміну до закінчення граничного строку обвинувачений підлягатиме звільненню негайно після його закінчення.

З одного боку, така новація почала стимулювати слідчих завершувати досудове слідство та пред'являти матеріали справи обвинуваченому, який тримається під вартою, і захиснику завчасно до закінчення строку тримання під вартою. Водночас Закон зберіг можливість утримання обвинуваченого під вартою понад граничний строк. Так, якщо строк для передачі справи на ознайомлення додержаний, але його виявилось недостатньо для ознайомлення з матеріалами справи, цей строк може бути продовжений суддею апеляційного суду. Таким чином, зміни до Кодексу повністю не вирішили проблему тримання обвинувачених під вартою понад граничний строк, оскільки допускають продовження цього строку суддею апеляційного суду.

Друга новела: час для ознайомлення обвинуваченого і захисника з матеріалами справи не може бути обмежений. Раніше Кримінально-процесуальний кодекс передбачав з цього правила виняток: у разі очевидного намагання затягнути закінчення справи зі сторони захисту слідчий міг встановити строк для ознайомлення з матеріалами справи.

Третя новела стосується строку досудового слідства: до нього став зараховуватися час ознайомлення сторони захисту з матеріалами справи. Ця зміна, очевидно, покликана стимулювати слідчих знайомити обвинуваченого та його захисника з матеріалами справи завчасно, до закінчення визначеного законом строку досудового слідства.

**Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 15 травня 2003 року № 762-IV.** Його прийнято з метою приведення більш як сімдесяти законів у відповідність до Закону «Про судоустрій України». Зміни переважно стосувалися перейменування судів. Також законом передбачено створення судової міліції у структурі Міністерства внутрішніх справ. Відповід-

ні зміни внесено до Закону України «Про міліцію». На час ухвалення Закону функції судової міліції виконували спеціальні підрозділи судової міліції «Грифон» (створені в головних управліннях МВС України в Автономній Республіці Крим, місті Києві та Київській області, управліннях МВС України в областях та місті Севастополі). З 1 січня 2005 року підрозділи судової міліції виділені окремо у структурі Міністерства внутрішніх справ<sup>243</sup>.

**Закон України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України» від 15 травня 2003 року № 761-IV.** Згідно з цим Законом, учасники процесу одержали право оскаржити до Верховного Суду, крім постанов Вищого господарського суду, також ухвали про повернення касаційної скарги (подання). Така зміна пов'язана з тим, що Вищий господарський суд нерідко необгрунтовано повертав касаційні скарги, аби хоч трохи зменшити досить велике навантаження. Перелік підстав для оскарження судових рішень Вищого господарського суду доповнено такою підставою як їхня невідповідність міжнародним договорам, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Передбачено можливість відкриття провадження у Верховному Суді за згодою хоча б одного судді Верховного Суду (замість п'яти, як це було до цього).

**Закон України «Про внесення змін до Цивільного процесуального кодексу України» від 5 червня 2003 року № 917-IV.** Цим Законом більшість положень глави 31-А Цивільного процесуального кодексу України про порядок розгляду скарг на рішення, дії або бездіяльність державних органів, юридичних чи службових осіб у сфері управлінської діяльності викладено у новій редакції. Зміни мають переважно техніко-юридичний характер і не встановлюють принципово нового порядку розгляду скарг на рішення, дії або бездіяльність органів державної влади, місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

**Закон України «Про внесення змін до Законів України «Про державну виконавчу службу» та «Про виконавче провадження» від**

---

<sup>243</sup> Див.: Закон України «Про внесення зміни до статті 1 Закону України «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України» щодо підрозділів судової міліції» від 18 травня 2004 року № 1724-IV.

**10 липня 2003 року № 1095-IV.** Він спрямований на удосконалення організації державної виконавчої служби та процедури виконавчого провадження. Законом встановлено підвищені вимоги до претендентів на посади керівників органів і структурних підрозділів державної виконавчої служби, старших державних виконавців. Для заняття цих посад стала вимагатися вища юридична освіта і стаж юридичної роботи не менше трьох років. Посилено гарантії соціального забезпечення працівників державної виконавчої служби. Законом також вирішено чимало проблем, які виникали на практиці внаслідок неповноти законодавчого регулювання. Підвищено розмір виконавчого збору та верхню межу винагороди, яка належить державному виконавцю за забезпечення реального, своєчасного і законного виконання виконавчого документа. Щоб не було необґрунтованих втручань у виконавче провадження, встановлено, що виїмка чи вилучення виконавчого документа або матеріалів виконавчого провадження здійснюється лише за рішенням суду.

**Закон України «Про забезпечення вимог кредиторів та реєстрацію обтяжень» від 18 листопада 2003 року № 1255-IV.** Закон «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України та Закону України «Про забезпечення вимог кредиторів та реєстрацію обтяжень» від 24 червня 2004 року № 1892-IV. Першим з цих Законів внесено низку змін до Господарського процесуального кодексу. Частина цих змін виявилася недоцільною. Так, Кодекс було доповнено окремою статтею про те, що ухвали Вищого господарського суду України про повернення касаційної скарги можуть бути оскаржені в касаційному порядку до Верховного Суду України (стаття 111)<sup>244</sup>. І це при тому, що можливість оскарження таких ухвал до Верховного Суду України й так передбачена іншими статтями Кодексу після внесення до нього змін згідно з Законом від 15 травня 2003 року № 761-IV.

Проблемнішою виявилася зміна, запропонована Національним банком України. Згідно з нею, справи у спорах, у яких відповідачем є нерезидент України, що не має представництва на території України, розглядаються за місцезнаходженням пози-

---

<sup>244</sup> Див.: Закон України «Про внесення зміни до статті 1 Закону України «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України» щодо підрозділів судової міліції» від 18 травня 2004 року № 1724-IV.

вача, яким фактично передбачена неможливість повернення валюти в Україну. Таким чином, Україна визнала за своїми судами юрисдикцію у справах з відповідачем-іноземною юридичною особою, що не має представництва в Україні. На перший погляд, це мало б відповідати інтересам українських підприємств та організацій. Однак при цьому порушено загальновизнане у світі правило: судові справи розглядаються за місцем знаходження відповідача. Мало того, примусово виконати рішення господарського суду України за її межами практично неможливо, адже з переважною більшістю країн світу міждержавних угод про взаємне визнання і виконання судових рішень немає. Цієї проблеми не було б, якби справи проти іноземних підприємств та організацій розглядалися відповідними іноземними судами. Тому Законом «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України та Закону України «Про забезпечення вимог кредиторів та реєстрацію обтяжень» цей недолік оперативно усунуто.

**Закон України «Про порядок обрання на посаду та звільнення з посади професійного судді Верховною Радою України» від 18 березня 2004 року № 1625-IV.** Прогаляни у Законах «Про судоустрій України» і «Про статус суддів» зумовили прийняття у березні 2004 року окремого Закону «Про порядок обрання на посаду та звільнення з посади професійного судді Верховною Радою України». Перед тим Закон двічі ветувався Президентом України внаслідок внутрішніх незгодженостей та невідповідності іншим законам і повертався до парламенту на повторний розгляд.

Необхідність прийняття окремого закону про порядок обрання на посаду та звільнення з посади професійного судді Верховною Радою України в окремих експертів викликала справедливі сумніви. Адже фактично це означає розпорощення законодавчого регулювання питань, що повністю повинні охоплюватися предметом Законів «Про судоустрій України» і «Про статус суддів». Інакше виникає питання: чому б не встановити окремими законами порядок обрання і звільнення Голови Верховного Суду України (частина друга статті 128 Конституції України) або, наприклад, порядок призначення і звільнення суддів Президентом України?

Закон «Про порядок обрання на посаду та звільнення з по-

сади професійного судді Верховною Радою України» врегулював пласт питань, пов'язаних з участю парламенту у формуванні суддівського корпусу. Законом, зокрема, визначено, що рекомендацію щодо обрання судді безстроково дає Вища кваліфікаційна комісія суддів. До цього Вища кваліфікаційна комісія була уповноважена давати такі рекомендації тільки стосовно суддів Верховного Суду України, вищих спеціалізованих судів та Апеляційного суду України. Інших принципів новачій у процедурі обрання та звільнення суддів Верховною Радою України Законом не запроваджено. Ним лише було законодавчо оформлено практику, що уже склалася. На жаль, для обрання суддів до судів вищого рівня, як і раніше, конкурсу не передбачено.

Водночас з легкої руки законодавця цим Законом внесено зміну до Закону «Про статус суддів», що аж ніяк не було обумовлено потребою удосконалити порядок обрання та звільнення суддів парламентом. Закон «Про статус суддів» до березня 2004 року передбачав особливий механізм усунення судді від виконання повноважень у разі його притягнення до кримінальної відповідальності — зупинення повноважень судді Верховною Радою України (стаття 38). Це положення вилучено прикінцевими положеннями Закону «Про порядок обрання на посаду та звільнення з посади професійного судді Верховною Радою України» у зв'язку з відсутністю відповідного повноваження у парламенту згідно з Конституцією України, однак натомість не було запропоновано нічого.

Отож сьогодні суддя може бути відсторонений від посади слідчим у загальному порядку, встановленому Кримінально-процесуальним кодексом України. Щоправда, Кримінально-процесуальний кодекс передбачає, що питання про відсторонення від посади осіб, які призначаються Президентом, вирішується Президентом на підставі мотивованої постанови Генерального прокурора. Однак не може не дивувати та обставина, що рішення про відсторонення судді, призначеного вперше, приймає Президент, а судді, обраного безстроково — слідчий. Таким чином, судді стали ще менш захищеними від необгрунтованого кримінального переслідування.

**Закон України «Про внесення зміни до статті 6 Закону України «Про Вищу раду юстиції» від 23 березня 2004 року № 1645-IV.**

Цим Законом встановлено, що на посаду члена Вищої ради юстиції може бути рекомендований громадянин України не старший шістдесяти п'яти років, а не шістдесяти років, як раніше. Такі зміни зумовлені необхідністю усунути дискримінаційний віковий ценз щодо членів Вищої ради юстиції, які призначаються (обираються), порівняно з членами Вищої ради юстиції за посадою (Голова Верховного Суду України, Генеральний прокурор, Міністр юстиції України).

**Закон України «Про третейські суди» від 11 травня 2004 року № 1701-IV.** Суттєво розвантажити національну судову систему можуть третейські суди. В Україні діяльність третейських судів ще не дуже поширена. Третейський розгляд найчастіше застосовується для вирішення економічних (комерційних) спорів. Третейські суди до останнього часу діяли ще на підставі Положення про третейський суд (Додаток № 2 до Цивільного процесуального кодексу України, введений у дію Законом УРСР від 18 липня 1963 року), Положення про третейський суд для вирішення господарських спорів між об'єднаннями, підприємствами, організаціями і установами, затвердженого постановою Державного арбітражу при Раді Міністрів СРСР 1975 року. Ці документи переважно застаріли та не задовольняли потреб практики. Діяльність окремих третейських судів також врегульовано Законами «Про міжнародний комерційний арбітраж» від 24 лютого 1994 року, «Про товарну біржу» від 10 грудня 1991 року та деякими іншими нормативно-правовими актами.

11 травня 2004 року Верховна Рада прийняла Закон «Про третейські суди». Після набрання ним чинності сфера діяльності третейських судів поширена на всі приватноправові спори, а не тільки комерційні. За інформацією Міністерства юстиції України протягом 2004 року було створено 28 третейських судів<sup>245</sup>. Вони мають захищати майнові та немайнові права як юридичних, так і фізичних осіб. Умовою для передачі спору до третейського суду має бути договір між сторонами, який може бути укладений як до, так і після виникнення спору. Третейські суди можуть діяти як постійні органи (сторони обирають арбітрів із запропонованого списку), а можуть утворюватися і для

---

<sup>245</sup> Кількість третейських судів збільшується // Юридичний вісник України. — № 3 (499). — 22—28 січня 2005 року. — С. 2.

вирішення конкретного спору (ad hoc). Безумовними перевагами третейського розгляду вважається конфіденційність розгляду справи й ухваленого рішення, неформалізованість процесу, взаємна довіра арбітру, швидкість вирішення справи.

Чи не найбільш дискусійним під час доопрацювання проекту Закону «Про третейські суди» стало питання про порядок примусового виконання рішень третейських судів. На момент обговорення цього питання Конституційний Суд України<sup>246</sup> підтвердив, що відповідно до Закону «Про виконавче провадження» рішення третейських судів водночас є виконавчими документами, на підставі яких державні виконавці мають забезпечити примусове виконання рішень цих судів. Тобто ніякої легалізації рішень третейських судів державними судами не потрібно. З іншого боку, третейські суди, особливо утворені ad hoc, можуть допустити помилки в оформленні своїх рішень так, що вони не відповідатимуть вимогам до виконавчого документа. Це унеможливить виконання таких рішень. Тому у багатьох країнах практикується для примусового виконання рішень третейських судів видання виконавчого документа державним судом. При цьому державний суд перевіряє і легітимність створення та діяльності третейського суду, щоб не звернути до виконання рішення третейського суду, якого насправді й не було. Такий варіант закріплено в Законі України «Про третейські суди». Аргумент про те, що це може стати джерелом зловживань з боку однієї зі сторін і державного суду (державний суд, виписуючи виконавчий документ, може навмисно спотворити рішення третейського суду), виявився недостатньо переконливим, щоб відмовитися від такого варіанта.

Через те, що Закон «Про третейські суди» прийнято після ухвалення нового Цивільного процесуального кодексу, в останньому відсутні положення про порядок видання судом загальної юрисдикції виконавчого листа для виконання рішення третейського суду, а також про порядок оскарження рішення третейського суду до суду загальної юрисдикції. Це має стати одним із напрямків удосконаленням нового Цивільного процесуального кодексу.

---

<sup>246</sup> Див. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням спільного підприємства «Мукачівський плодоовочевий консервний завод» про офіційне тлумачення положення пункту 10 статті 3 Закону України «Про виконавче провадження» (справа про виконання рішень третейських судів) від 24 лютого 2004 року № 3-рп/2004.

Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про судову експертизу» від 9 вересня 2004 року № 1992-IV. Цікавими стали зміни до Закону «Про судову експертизу». Насамперед було уточнене визначення судової експертизи. Згідно з новим визначенням, судову експертизу може бути проведено у справі, що перебуває у провадженні *органів дізнання, досудового та судового слідства*, а не *органів дізнання, попереднього слідства чи суду*, як це було раніше. Швидше за все, цей термін «органи судового слідства» є результатом техніко-юридичної помилки, а не свідомого вибору. Адже органи судового слідства як таких немає. Судове слідство передбачено тільки у кримінальному судочинстві як стадію судового розгляду. Його проводить суд. В усіх інших видах судочинства термін «судове слідство» не вживається. Очевидно, під терміном «органи судового слідства» у визначенні судової експертизи необхідно розуміти «суд», як це було у попередній редакції.

Змінами встановлено монополію державних спеціалізованих установ на проведення криміналістичних, судово-медичних і судово-психіатричних експертиз. З огляду на необхідність дотримання принципу незалежності судових експертів, доцільність таких змін викликає сумніви. Сторони, по суті, позбавлені права на альтернативну криміналістичну, судово-медичну і судово-психіатричну експертизу. Це право особливо важливе в справах, що стосуються інтересів держави, державних органів або посадових осіб. Судова експертиза у таких справах, проведена державними спеціалізованими установами, об'єктивно не може вважатися незалежною.

Ще однією новацією стало те, що окремі судові експертизи можуть проводитися крім судових експертів, яких внесено до Державного реєстру атестованих судових експертів, також іншими фахівцями з відповідних галузей знань. Така новація виправдана тим, що забезпечити атестацію судових експертів з усіх галузей знань практично неможливо. Тому й виникає необхідність залучати фахівців у галузях знань, де атестованих судових експертів ще немає. Щоправда, невідомо як співвідносити ці положення з вимогою нового Цивільного процесуального кодексу про те, що як експерт у цивільних справах може залучатися тільки особа, внесена до Державного реєстру атестованих судових експертів. Очевидно, що й у цивільному судочинстві спра-

ведливо було б залучати до проведення судової експертизи фахівців у відповідній галузі знань, у якій відсутні атестовані судові експерти.

### **3.2.3. Президент України**

Протягом 2003—2004 років Президентом вносилися зміни до мережі судів загальної юрисдикції. Так, 25 червня 2003 року Президентом прийнято рішення про утворення Київсько-го міжобласного і Луганського апеляційних господарських судів<sup>247</sup> (склад цих судів почав формуватися у 2004 році). Внаслідок такого рішення територіальна юрисдикція місцевих та апеляційних судів у двох областях — Луганській та Донецькій — збіглася. Якщо тенденція збільшення кількості апеляційних господарських судів збережеться (спочатку їх було утворено сім, згодом стало дев'ять, потім — одинадцять), то незабаром у кожній області може бути «свій» місцевий і «свій» апеляційний господарські суди. Роль апеляційної інстанції як вищої і з більшими гарантіями незалежності за таких умов знівелюється.

Зменшення кількості районів в Одесі у 2003 році за рішенням відповідної міської ради зумовило видання Президентом України Указу «Про внесення змін до Мережі та кількісного складу судів місцевих судів» від 25 січня 2003 року № 41/2003, яким в Одесі було ліквідовано вісім районних у місті судів, натомість утворено чотири суди. Подібна ситуація склалася і в Києві у 2001 році. Така залежність організації судів від місцевого самоврядування зумовлена тим, що відповідно до Закону «Про судoustрій України» суди можуть утворюватися і в районах у містах. А райони у містах, як відомо, створюються за рішенням відповідної міської ради. Хоча з точки зору співвідношення системи державної влади та місцевого самоврядування дивним виглядає, що рішення органу місцевого самоврядування тягне за собою зміни у системі судів.

У 2004 році Президентом прийнято ще цікавіші рішення щодо розвитку системи судів загальної юрисдикції. Так, зокрема, створено міськрайонні (загальні) суди, яких раніше в Україні не було, ліквідовано частину місцевих військових су-

<sup>247</sup> Указ Президента України «Про утворення Київського міжобласного і Луганського апеляційних господарських судів» від 25 червня 2003 року № 552/2003.

дів і, що найважливіше — встановлено, що з 1 січня 2005 року повинні бути створені місцеві та апеляційні адміністративні суди.

**Указ Президента «Про Положення про Державну судову адміністрацію України» від 3 березня 2003 року № 182/2003**

1 січня 2003 року функції Міністерства юстиції і Вишого господарського суду щодо забезпечення судів перебрала на себе Державна судова адміністрація України, утворена як центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом відповідно до Закону «Про судоустрій України»<sup>248</sup>. У березні 2003 року Президентом було затверджено Положення про Державну судову адміністрацію України.

Предмет регулювання цього Положення виявився дещо звуженим, порівняно з вимогами Закону «Про судоустрій України», адже Закон передбачив затвердження положення про державну судову адміністрацію (частина друга статті 126, частина п'ята статті 128), тобто про систему органів, що складається з Державної судової адміністрації України та територіальних управлінь державної судової адміністрації.

Серед іншого Положенням надано Державній судовій адміністрації повноваження організовувати співробітництво з міжнародними організаціями з метою залучення і використання фінансової, технічної та гуманітарної допомоги для забезпечення діяльності судів, а також право створювати в установленому порядку підприємства, установи та організації для виконання покладених на неї завдань. Новелою, порівняно із Законом «Про судоустрій України», стало утворення колегії Державної судової адміністрації України для погодженого вирішення питань, що належать до її компетенції, обговорення найважливіших напрямів діяльності. Колегія складається з Голови (голова колегії), його першого заступника та заступників, інших керівних працівників Державної судової адміністрації України; до її складу можуть також входити представники наукових установ та інших організацій за їх згодою. Рі-

---

<sup>248</sup> Державну судову адміністрацію України утворено Указом Президента України «Про Державну судову адміністрацію України» від 29 серпня 2002 року № 780/2002.

шення колегії проводяться в життя наказами Державної судової адміністрації України.

***Указ Президента «Про внесення змін до Порядку складення присяги суддею, вперше призначеним на посаду» від 10 грудня 2003 року № 1423/2003***

Обов'язковою умовою набуття статусу судді є складення ним присяги. Присяга судді має не тільки велике моральне, але й правове значення, адже порушення присяги відповідно до статті 126 Конституції України є підставою для звільнення з посади судді. Відповідно до статті 10 Закону «Про статус суддів», присяга судді складається перед Президентом України, який здійснює перше призначення на посаду судді. На жаль, у Президента не знаходилося часу для участі в урочистостях, пов'язаних з приведенням суддів до присяги, більше одного разу на рік, тому вперше призначені судді тривалий час могли здійснювати судочинство, не склавши присяги<sup>249</sup>. Наприкінці 2003 року Президент визначив, що за його дорученням присяга судді може складатися у присутності голови обласної державної адміністрації, який вручає судді посвідчення. Те, що судді вимушені присягати перед головою облдержадміністрації, виглядає досить цинічно з огляду на принцип незалежності суддів. Ця новела у процедурі складення присяги не тільки припинює високий статус судді, а й викликає справедливі сумніви у її законності.

***Указ Президента «Про Положення про порядок розгляду питань щодо призначення суддів на адміністративні посади в судах загальної юрисдикції (крім адміністративних посад у Верховному Суді України) та звільнення з цих посад» від 10 грудня 2003 року № 1425/2003***

Законом «Про судоустрій України» Президента наділено повноваженням призначати голів судів, заступників голів судів, а також голів судових палат (крім Верховного Суду) та звільняти їх з посад. Цим законодавчо оформлено практику призначення на адміністративні посади в судах Президен-

---

<sup>249</sup> Див. Бринцев В.Д. Організаційне забезпечення діяльності судів на регіональному рівні (нормативна база, проблеми та шлях їх вирішення). — К.: Юстініан, 2003. — С. 55–56.

том, що існувала до малої судової реформи 2001 року і викликала заперечення з огляду на те, що таке повноваження не належить до компетенції глави держави, яка вичерпно визначена Конституцією України.

На розвиток положень статті 20 Закону «Про судоустрій України» Президент визначив порядок розгляду питань щодо призначення суддів на адміністративні посади в судах загальної юрисдикції (крім адміністративних посад у Верховному Суді України) та звільнення з цих посад. Зокрема, встановлено часові рамки та почергові кроки щодо внесення подань, рекомендацій тощо.

Відповідно до Положення, затвердженого Указом Президента, суддя, який претендує на адміністративну посаду в суді, повинен пройти співбесіду в Адміністрації Президента, — це, вочевидь, ніщо інше, як своєрідний тест на лояльність. За результатами співбесіди та розгляду матеріалів спеціально утворена в Адміністрації Президента комісія надає висновок про можливість призначення кандидата на відповідну адміністративну посаду, який разом із проектом указу подається на розгляд Президенту України.

***Указ Президента «Про внесення змін до Мережі та кількісного складу суддів місцевих судів» від 15 березня 2004 року № 328/2004***

З метою підвищення рівня матеріального забезпечення місцевих загальних судів та економії бюджетних коштів Законом «Про судоустрій України» передбачено утворення міськрайонних судів у спосіб об'єднання міських і районних судів, якщо вони знаходяться в одному місті. У березні 2004 року Президентом на основі 146 районних і міських судів утворено 73 міськрайонні суди. Поряд з міськрайонними судами діють також 67 міських, 412 районних, 114 районних у містах місцевих загальних судів.

***Указ Президента «Про Положення про порядок розгляду питань та підготовки матеріалів щодо призначення на посаду професійного судді вперше» від 30 червня 2004 року № 697/2004***

Положеннями Указу конкретизуються відповідні норми Конституції України та Законів України «Про судоустрій України»,

«Про Вищу раду юстиції» та «Про статус суддів» щодо призначення осіб на посаду судді Президентом України. Це Положення передбачає ввести певні новації у процедуру призначення судді.

Крім такої конкретизації в Указі присутні норми, які не відповідають зазначеним Законам України. Такі положення стосуються місця державної судової адміністрації у процесах підготовки матеріалів кандидатів на посаду судді. Державна судова адміністрація України та її територіальні управління уповноважуються підготовлювати відповідні матеріали (пункт 6 Указу), перевіряти відомості про відповідність осіб посаді професійного судді (пункт 8 Указу), надсилати матеріали до Вищої ради юстиції (пункт 13 Указу). Передбачені повноваження виглядають такими, що заміняють функції кваліфікаційних комісій суддів щодо підбору суддівського корпусу. Крім того, встановлення додаткових повноважень державної судової адміністрації, які не передбачені у законах, суперечить Конституції України.

Положеннями Указу встановлюється також додаткові обов'язки для кандидатів на посаду судді щодо переліку необхідних документів. Законом України «Про Вищу раду юстиції» встановлюється, що подання Вищої ради юстиції надходить до Президента України разом із рекомендацією кваліфікаційної комісії, особовим листком з обліку кадрів та автобіографією кандидата на посаду судді, копією дипломів про освіту, науковий ступінь чи вчене звання, примірником реферату з питань правознавства, підготовлений кандидатом на посаду судді, рецензією на реферат, копією декларації про доходи за останній рік (частина друга стаття 29). Пунктом 13 Положення передбачено необхідність додаткового подання кандидатами на посаду судді таких документів: копію паспорта громадянина України (сторінки, що містять відомості про кандидата) або тимчасового посвідчення громадянина України, копію трудової книжки (послужного списку), довідку медичної установи про стан здоров'я кандидата.

Встановлення необхідності подання кандидатами на посаду судді додаткових документів, які не передбачені у Законах, виглядає таким, що суперечить Конституції України.

**Указ Президента «Про ліквідацію окремих військових місцевих судів та внесення змін до мережі і кількісного складу суддів військових апеляційних та військових місцевих судів» від 19 жовтня 2004 року № 1262/2004**

Зважаючи на невелике навантаження та подальше звуження юрисдикції військових судів<sup>300</sup>, Президентом України ліквідовано 7 з 24 військових місцевих судів. Кількість суддів військових судів зменшена зі 157 до 132-х. Суддям та іншим військовослужбовцям військових судів, що ліквідовано, надано можливість перейти за їхньою згодою до іншого суду, звільнитися з посади судді, одержати направлення для дальшого проходження військової служби у Збройних Силах України, інших військових формуваннях, звільнитися в запас (відставку).

Зменшення кількості військових судів можна розглядати як перший крок до відмови від спеціальної військової юрисдикції в Україні. Адже існування військових судів не пояснюється ні принципом спеціалізації, ні принципом територіальності, які визначені Конституцією України як принципи побудови системи судів загальної юрисдикції. Ці суди не є спеціалізованими, оскільки Законом прямо віднесені до загальних судів і вирішують ті самі категорії справ. Тобто, виділені вони не за характером правовідносин, а за їхнім суб'єктом. Розміщення цих судів не впливає з принципу територіальності, оскільки діють вони у військових організаційних формуваннях (гарнізонах, військових округах, Військово-морських силах). Існування у системі судів загальної юрисдикції військових судів є сумнівною і з точки зору недопустимості існування надзвичайних та особливих судів (стаття 125 Конституції України).

Особливий статус військових суддів викликає справедливі сумніви у їхній незалежності. По-перше, судді військових судів перебувають на військовій службі, військові звання їм присвоюються хоч і Президентом, але за участю військового командування, а від військового звання залежить розмір заробітку судді. По-друге, військові судді частково перебувають на забезпеченні Міністерства оборони, на них поширюються додаткові гарантії соціального захисту, встановлені для військовослужбовців. По-третє, матеріально-технічне забезпечення вій-

---

<sup>300</sup> Новий Цивільний процесуальний кодекс України не передбачає цивільної юрисдикції за військовими судами.

ськових судів здійснюється державною судовою адміністрацією спільно з Міністерством оборони (стаття 122 Закону «Про судоустрій України»). До того ж особливий, часто привілейований, порівняно із судьями інших судів, статус судді військових судів (стаття 63 Закону) суперечить закріпленому у цьому ж Законі принципу єдності статусу суддів (частина четверта статті 18 Закону). Відповідно до практики Європейського суду з прав людини участь військового судді, що перебуває на військовій службі і має офіцерське звання, незважаючи на наявність певних гарантій його незалежності, виправдано викликає сумнів у його незалежності і неупередженості та є порушенням §1 статті 6 Конвенції про захист прав людини і основних свобод<sup>301</sup>.

На одній із зустрічей у квітні 2004 року Президента і Міністра юстиції було відзначено недоцільність збереження військових судів з огляду на їхню невідповідність Конституції України, міжнародним конвенціям та значно менше навантаження на ці суди<sup>302</sup>. У серпні 2004 року Кабінет Міністрів подав до парламенту проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо ліквідації військових судів<sup>303</sup>.

***Указ Президента «Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі та кількісного складу суддів» від 16 листопада 2004 року № 1417/2004***

Законом «Про судоустрій України» передбачено утворення протягом 2002—2005 років системи адміністративних судів для захисту прав осіб у публічно-правовій сфері. Систему адміністративних судів відповідно до Закону становлять місцеві (окружні) адміністративні суди, що утворюються в округах відповідно до указу Президента, апеляційні адміністративні суди і Вищий адміністративний суд України.

<sup>301</sup> See §40 of Judgment of THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS: ZIRAKLAR v. TURKEY, 28 October 1998, Published in Reports of Judgments and Decisions, 1998-VII.

<sup>302</sup> Президент України зустрівся з Міністром юстиції України Олександром Лавриновичем // Джерело в Інтернеті <<http://www.president.gov.ua/activity/vstrech/offmeetings2/242481948.html>>. — Станом на 1 грудня 2004 року; Военные суды сохраняют нецелесообразно // Джерело в Інтернеті <<http://yurpractika.com/article.php?id=10003145>>. — Станом на 1 червня 2005 року.

<sup>303</sup> Проект № 6039 від 12 серпня 2004 року.

На виконання положень Закону «Про судоустрій України» ще у жовтні 2002 року Президент України підписав укази<sup>304</sup>, якими у місті Києві утворено Вищий адміністративний суд України і затверджено його кількісний склад — 65 суддів. Перших дев'ять суддів до Вищого адміністративного суду обрано тільки наприкінці грудня 2003 року. Станом на початок грудня 2004 року голову Вищого адміністративного суду не призначено, що перешкоджає налагодженню роботи цього суду та його апарату. Голова Вищого адміністративного суду відповідно до Закону «Про судоустрій України» є розпорядником бюджетних коштів, передбачених для фінансування цього суду. За відсутності голови видатки з Державного бюджету України не здійснювалися.

У листопаді 2004 року Президент видав Указ про утворення з 1 січня 2005 року 27 місцевих (окружних) та 7 апеляційних адміністративних судів. Місцеві (окружні) адміністративні суди утворюються за зразком господарських судів — у кожній області, містах Києві та Севастополі, в Автономній Республіці Крим. Апеляційні адміністративні суди утворюються у Дніпропетровську, Донецьку, Києві, Львові, Одесі, Севастополі, Харкові. Указом також визначена кількість суддів у цих судах: 215 суддів у місцевих адміністративних судах та 66 суддів в апеляційних адміністративних судах.

На жаль, територіальна юрисдикція адміністративних судів Указом Президента жорстко прив'язана до адміністративно-територіальних одиниць. Це обумовлює більші можливості впливу адміністрації (виконавчої влади, місцевого самоврядування) на адміністративні суди, ніж у разі відокремлення територіальної юрисдикції цих судів від адміністративно-територіального устрою. Очевидно, при прийнятті Закону «Про судоустрій України» передбачався інший варіант утворення мережі адміністративних судів, оскільки на відміну від господарських судів він визначив, що місцеві адміністративні суди утворюються в округах, а не в областях, містах Києві та Севастополі, Автономній Республіці Крим.

---

<sup>304</sup> Указ Президента України «Про Апеляційний суд України, Касаційний суд України та Вищий адміністративний суд України» від 1 жовтня 2002 року № 889/2002; Указ Президента України «Про кількість суддів Апеляційного суду України, Касаційного суду України та Вищого адміністративного суду України» від 7 листопада 2002 року № 995/2002.

### 3.2.4. Кабінет Міністрів України

#### **Постанова «Про затвердження Державної програми організаційного забезпечення діяльності судів на 2003–2005 роки» від 16 червня 2003 року № 907**

16 червня Кабінет Міністрів України затвердив розроблену Державною судовою адміністрацією Державну програму організаційного забезпечення діяльності судів на 2003–2005 роки. Основними завданнями Програми визначено:

- створення належних умов для функціонування судів і суддів, органів суддівського самоврядування;
- створення цілісної системи кадрового забезпечення судової системи, утворення і запровадження системи професійної підготовки та перепідготовки суддів і працівників апарату судів;
- інформаційне, нормативно-правове та наукове забезпечення діяльності судової системи з урахуванням перспектив впровадження положень міжнародного законодавства;
- формування і становлення системи адміністративних суддів.

У Програмі визначено конкретні заходи щодо забезпечення діяльності судів, вирішення питань соціального забезпечення, безпеки та незалежності суддів, а також залучення до виконання завдань Програми центральних та місцевих органів виконавчої влади.

Протягом 2003 року зроблено першочергові кроки у реалізації цієї Програми. За даними Державної судової адміністрації, вирішено питання щодо передачі судам біля 200 будівель цілісного майнового комплексу колишнього банку «Україна». Придбано і здійснено ремонт біля 40 приміщень судів. У приміщеннях судів встановлено 60 систем автономного опалення<sup>305</sup>.

В усі районні суди поставлено щонайменше по два комп'ютери та мережеве обладнання. Усі суди охоплено єдиною комп'ютерною мережею та забезпечено електронною поштою. Кожен суд обладнано комп'ютерною системою законодавства «Ліга: Закон».

<sup>305</sup> Рік оптимізму для судової влади [з прес-конференції Голови ДСА України В.Карабана] // Юридичний вісник України. — 2003. — № 51 (447). — 20–26 грудня; Рік 2003-й у дзеркалі правового життя // Юридичний вісник України. — 2004. — № 3 (443). — 17–23 січня.

**Постанова «Про підвищення посадових окладів працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів» від 6 серпня 2003 року № 1207.**  
**Постанова «Про підвищення посадових окладів працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів» від 4 листопада 2004 року № 1481**

Законом «Про судоустрій України» встановлено, що розмір грошового забезпечення судді повинен забезпечувати його фінансову незалежність і не може бути зменшений (частина перша статті 123). Розмір заробітку суддів в Україні навряд чи можна вважати таким, що гарантує їхню незалежність. Що вражає ще більше — питання грошового забезпечення судді регулюється не законом, а постановами уряду та указами глави держави, частина з яких не публікується.

Протягом 2003—2004 років були спроби підвищити заробітну плату суддям та працівникам апарату судів. Так, з 1 вересня 2003 року, згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2003 року № 1207, посадові оклади суддів та працівників апарату судів зросли на 32%. Однак у Державному бюджеті України на 2004 рік це підвищення враховано лише частково. Мало того, 1 січня 2004 року набрав чинності Закон «Про податок з доходів фізичних осіб» від 22 травня 2003 року № 889-IV, згідно з яким почав оподатковуватись і дохід суддів за ставкою 13%. Аналіз оплати праці суддів за 2003 рік та першу половину 2004 року засвідчив, що хоча порівняно з 2003 роком у 2004 році фонд оплати праці збільшено, заробітна плата суддів суттєво зменшилася за рахунок того, що судді з 1 січня 2004 року повинні сплачувати податок з доходів фізичних осіб<sup>306</sup>.

Напередодні президентських виборів Постановою уряду від 4 листопада 2004 року № 1481 з 1 листопада 2004 року посадові оклади суддів та працівників апарату судів підвищено на 28%. Однак і на таке підвищення кошти бюджетом не передбачено.

---

<sup>306</sup> Див. лист Державної судової адміністрації України «Щодо бюджетного фінансування судів загальної юрисдикції» від 1 квітня 2004 року № 17-1677/04.

**Постанова «Про норми забезпечення мантиями та суддівськими нагрудними знаками суддів судів загальної юрисдикції» від 4 вересня 2003 року № 1393**

Законом «Про судоустрій України» встановлено, що суддя відправляє правосуддя в мантиї, на якій закріплюється суддівський нагрудний знак встановленого зразка (частина друга статті 134). Про те, що при здійсненні правосуддя суддя повинен бути в мантиї, зазначено також у Законі «Про статус суддів» (частина дванадцята статті 44).

Норми забезпечення мантиями та суддівськими нагрудними знаками суддів в судах загальної юрисдикції затверджено Кабінетом Міністрів у вересні 2003 року. Одночасно урядом скасовано норми забезпечення службовим обмундируванням суддів України, які існували раніше (капелюхи, шапки, берети, пальто, плащі, костюми, мантиї тощо). До того часу судді не забезпечувалися одягом відповідно до таких норм. Часто через суди вони домагалися компенсації за невикористане обмундирування.

Питання про службове обмундирування досить непросте. У червні 2001 року заради економії бюджетних коштів із Закону «Про статус суддів» вилучено положення, згідно з яким судді забезпечуються безкоштовним службовим обмундируванням. Однак **Рішенням Конституційного Суду України у справі щодо пільг, компенсацій і гарантій** від 20 березня 2002 року № 5-рп/2002 таку зміну визнано неконституційною. Мотивом для цього стало те, що норми про матеріальне і побутове забезпечення суддів, їх соціальний захист, не можуть бути скасовані чи знижені без відповідної компенсації.

На користь позиції законодавця та уряду можна навести аргумент про те, що забезпечення суддів безплатним службовим обмундируванням у вигляді звичайного одягу ніяким чином не обумовлено статусом судді і не становить гарантії діяльності суддів. Скасування урядом норм забезпечення службовим обмундируванням суддів України (крім мантий) супроводжувалося збільшенням заробітної плати. Однак викликає сумніви, що збільшення заробітку суддів було адекватним втратам, пов'язаним з відмовою від забезпечення суддів одягом.

**Постанова «Про доповнення пункту 3 постанови Кабінету Міністрів України від 8 листопада 1996 року № 1350» від 14 квітня 2004 року № 496**

Велике значення для незалежного і неупередженого здійснення правосуддя має законодавче врегулювання оплати праці суддів. Згідно з Рекомендацією № (94) 12 Комітету Міністрів Ради Європи «Незалежність, дієвість та роль суддів» від 13 жовтня 1994 року, оплата праці суддів повинна гарантуватися законом.

Законодавчі гарантії матеріального забезпечення суддів в Україні не сприяють незалежності суддів. Система оплати праці суддів, за якої заробіток судді залежить від розсуду Президента і Кабінету Міністрів у зв'язку з відсутністю відповідного законодавчого регулювання, свідчить про значну залежність суддів від глави держави й уряду. Щоб ця залежність не проявлялася так очевидно, окремі акти, що стосуються заробітку суддів, публікуються у «дещо скороченому» варіанті — у вигляді слів «Опублікуванню не підлягає» або «Текст не для друку». Постанова Кабінету Міністрів від 8 листопада 1996 року № 1350 вийшла з грифом «не для друку». У квітні 2004 року, змінюючи цю Постанову, уряд свідомо чи несвідомо певною мірою розсекретив її. Виявилось, що постанова називається «Про забезпечення діяльності Конституційного Суду України». Її текст доповнено абзацом такого змісту: «надбавка за напруженість та складність роботи у розмірі до 100 відсотків посадового окладу з урахуванням доплати за кваліфікаційний клас».

Для прикладу можна також навести «таємні» укази Президента від 10 липня 1995 року № 584/95 та від 5 березня 2002 року № 220/02 (щодо встановлення надбавок суддям за виконання особливо важливої роботи, її інтенсивність і складність).

Отож розмір заробітку суддів і система оплати їхньої праці повинні бути визначені законом, щоб виконавча влада не могла впливати на суддів шляхом регулювання їхнього заробітку. Система оплати праці суддів повинна бути зрозумілою і прозорою не тільки для суддів, а й для кожного.

### **3.2.5. Державна судова адміністрація України**

Державна судова адміністрація, виходячи з покладених Законом України «Про судоустрій України» на неї завдань, протягом 2003—2004 років здійснювала активну діяльність,

спрямовану на забезпечення ефективної діяльності органів судової влади. Ця діяльність відзначалася своєю різноплановістю внаслідок поєднання таких заходів як створення єдиної комп'ютерної системи судів, затвердження порядку підвищення кваліфікації суддів та працівників судів, визначення порядку роботи судових розпорядників, та заходів, розрахованих на розвиток судочинства у майбутньому (створення Академії суддів України, модельних судів, визначення напрямів розвитку судів загальної юрисдикції та співпраці державної судової адміністрації України з міжнародними організаціями) тощо.

Крім цього представники Державної судової адміністрації брали активну участь в обговоренні та підготовці законопроектів, які стосуються питань розвитку системи судоустрою в Україні.

***Наказ «Про затвердження Статуту Академії суддів України» від 6 лютого 2003 року № 88. Наказ «Про утворення Академії суддів України» від 6 лютого 2003 року № 89. Наказ «Про утворення регіональних відділень Академії суддів України» від 27 липня 2004 року № 133/04***

Відповідно до Закону «Про судоустрій України» при Державній судовій адміністрації України функціонує Академія суддів України для забезпечення судів кваліфікованими кадрами суддів та працівників апарату. Академія суддів України здійснює підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації суддів і працівників апарату судів.

В Україні було декілька спроб створити заклад, що претендував би на звання загальнонаціонального центру для підготовки суддівського корпусу. Це і факультет підготовки професійних суддів в Національній юридичній академії України імені Ярослава Мудрого та інститут підготовки професійних суддів в Одеській національній юридичній академії. У 2000 році Президентом при Міністерстві юстиції України утворено Українську академію суддів. Реально вона не функціонувала. Після прийняття нового закону про судоустрій Президент постановив створити при Державній судовій адміністрації Академію суддів, ліквідувати Українську академію суддів

при Міністерстві юстиції<sup>307</sup>. 6 лютого 2003 року на виконання відповідного указу Президента Державною судовою адміністрацією затверджено статут Академії суддів і прийнято рішення про її утворення.

У липні 2004 року з метою впровадження загальнонаціональної системи забезпечення судів загальної юрисдикції кваліфікованими кадрами, а також підвищення ефективності функціонування Академії суддів створено регіональні відділення Академії суддів у Дніпропетровську, Донецьку, Львові, Одесі, Севастополі та Харкові.

### **Наказ «Про утворення мережі модельних судів» від 8 травня 2003 року № 168**

Досить ефективним способом апробації нових підходів до організації діяльності судів, зокрема і щодо розведення функцій здійснення правосуддя і забезпечення судів, є створення модельних судів. Перші модельні суди в Україні почали діяти за підтримки уряду Канади. Найпомітнішими стали досягнення Івано-Франківського міського суду. Інші два модельні суди — Шевченківський районний суд м. Києва і Мелітопольський міський суд Запорізької області — переважно через вплив суб'єктивних чинників показали незначні результати. Поточна завантаженість Шевченківського районного суду м. Києва не давала можливості голові суду приділити достатню увагу реалізації проекту. А голова Мелітопольського міського суду, який був зацікавлений у належному виконанні проекту, перейшов до іншого суду.

8 травня 2003 року Державна судова адміністрація України прийняла рішення про утворення мережі модельних судів та сформування робочої групи зі створення та організаційно-методичного керівництва модельними судами (до неї увійшли два заступники Голови Державної судової адміністрації України, голова Івано-Франківського міського суду, голова Шевченківського районного суду м. Києва, голова Мелітопольського міського суду, заступник голови Івано-Франківського міського суду та інші). Основними напрямками роботи робочої групи визначено:

---

<sup>307</sup> Указ Президента України «Про Академію суддів України» від 11 жовтня 2002 року № 918/2002.

- розроблення проектів нормативної документації, що регламентує роботу місцевих та апеляційних судів;
- розроблення та впровадження в практику рекомендацій щодо організації роботи модельних судів;
- впровадження в роботу судів і суддів інформаційних технологій, технічних засобів фіксації процесу, інших технічних засобів;
- аналіз діяльності модельних судів, вироблення пропозицій щодо вдосконалення нормативно-правових актів з питань організації роботи судів;
- розроблення методики визначення ефективності роботи судів та суддів.

***Наказ «Про створення Єдиної комп'ютерної мережі судів України та запровадження централізованого спостереження за потребами місцевих та апеляційних судів загальної юрисдикції» від 21 травня 2003 року № 186***

Ефективне забезпечення судів загальної юрисдикції неможливе без оперативного інформування про потреби судів та своєчасного реагування на відповідні запити. З цією метою Державною судовою адміністрацією постановлено створити на базі комп'ютерної мережі господарських судів Єдину комп'ютерну мережу судів України, включивши до неї локальні комп'ютерні мережі місцевих та апеляційних судів, а також територіальних управлінь державної судової адміністрації. Ця мережа та спеціальне програмне забезпечення серед іншого дають можливість державній судовій адміністрації регулярно та оперативніше одержувати інформацію про стан організаційного забезпечення діяльності місцевих та апеляційних судів.

***Наказ «Про затвердження Концептуальних положень реформування організації діяльності судів загальної юрисдикції» від 7 листопада 2003 року № 576***

Створення мережі модельних судів потребувало визначення загальних засад організації їхньої діяльності, оскільки з досвіду перших трьох модельних судів видно, що відсутність таких засад привела до різних результатів у кожному з судів. З цією метою підготовлено Концептуальні положення реформування організації діяльності судів загальної юрисдикції, які повинні впрова-

дзватися спочатку у модельних судах, а потім, у разі успішності, — в усіх інших.

Концептуальними положеннями передбачено розмежувати у кожному суді процесуальну та організаційну (непроцесуальну) сфери діяльності, повністю поклавши останню на апарат суду. Для цього потрібно визначити перелік процесуальних та організаційних дій, розмежувати суб'єктів вчинення процесуальних дій і суб'єктів вчинення організаційних дій, визначити підпорядкованість суб'єктів вчинення організаційних дій.

Повинна бути змінена також організаційна структура суду. Для цього необхідно визначити стадійність проходження справ, створити підрозділи із забезпечення відповідних стадій, визначити компетенцію кожної посадової особи щодо забезпечення діяльності відповідних підрозділів.

Передбачено запровадити спеціалізацію: спеціалізацію за сферою діяльності (процесуальна сфера — сфера діяльності суддів; організаційна сфера — сфера діяльності апарату суду), спеціалізацію за характером інформації (поділ усіх судових справ та звернень на категорії і визначення порядку проходження цієї інформації в суді), спеціалізацію підрозділів із забезпечення проходження судових справ за стадіями, спеціалізацію суддів з розгляду категорій судових справ, а також спеціалізацію управління (визначення рівнів компетенції посадових осіб щодо вирішення поточних питань діяльності суду).

### ***Наказ «Про впорядкування системи підвищення кваліфікації суддів та працівників апаратів судів» від 18 листопада 2003 року № 592***

З метою впорядкування заходів щодо навчання суддів Державна судова адміністрація разом з Верховним Судом визнали за недопустиме направлення суддів і працівників апаратів судів для участі у заходах із підвищення кваліфікації, що проводяться у робочий час, без попереднього погодження з Державною судовою адміністрацією та Академією суддів<sup>308</sup>. Наказом Голови Державної судової адміністрації України «Про впорядкування системи підвищення кваліфікації суддів та працівників апара-

---

<sup>308</sup> Лист Верховного Суду України і Державної судової адміністрації України головам апеляційних та місцевих судів, загальної юрисдикції, начальникам територіальних управлінь державної судової адміністрації «Щодо участі суддів у заходах із підвищення кваліфікації» від 3 листопада 2003 року.

тів судів», погодженим з Радою суддів України, заборонено надавати дозвіл на відрядження суддів та працівників апаратів судів для участі у навчальних заходах, які не внесені до Плану навчання суддів і працівників апаратів судів, що розробляється та затверджується Академією суддів і Державною судовою адміністрацією.

Таке рішення мотивувалося тим, що значна кількість заходів навчального характеру для суддів проводиться безсистемно, відокремлено один від одного. Через низьку ефективність ці заходи не завжди сприяють підвищенню кваліфікації суддів, а лише безпідставно відволікають їх від виконання своїх обов'язків.

Рішення стало несподіванкою для неурядових організацій — ініціаторів багатьох заходів для суддів. Деякі з них розцінили його як спробу Державної судової адміністрації та Академії суддів взяти під жорсткий контроль, по суті, монополізувати діяльність щодо підвищення кваліфікації суддів. З іншого боку, при значному навантаженні недоцільно, щоб судді замість здійснення правосуддя, брали участь у навчальних заходах, які не матимуть ніякої користі для підвищення їхнього фахового рівня.

Не вдаючись до аналізу легітимності названого рішення, потрібно звернути увагу на те, що воно не перешкоджає участі суддів у наукових та науково-практичних конференціях, семінарах, круглих столах тощо. Адже Конституція і Закон «Про статус суддів» дозволяють суддям займатися науковою діяльністю.

### ***Наказ «Про затвердження переліку модельних судів» від 12 грудня 2003 року № 683***

12 грудня 2003 року, виходячи з ініціативи голів окремих судів, затверджено перелік з 37 місцевих судів України, на базі яких створюються модельні суди. Кожна область у цьому переліку представлена одним-трьома судами. На жаль, у переліку з невідомих причин відсутні суди Львівської та Одеської областей.

Розширення мережі модельних судів сприятиме закріпленню на практиці та поширенню нових підходів до організації роботи суду, а також до розмежування функцій голови суду, інших суддів та апарату суду. На етапі створення модельних судів дуже велике значення мають ініціативність та організаторські здібності голів суду. Без волі голів судів працювати по-новому ідея створення модельних судів не зможе досягти своїх цілей.

**Наказ «Про співпрацю Державної судової адміністрації України з міжнародними організаціями у 2004–2005 роках» від 8 липня 2004 року № 120/04 (ним затверджені «Програма співпраці Державної судової адміністрації України з міжнародними організаціями на 2004–2005 роки», «Пріоритетні напрямки залучення міжнародної допомоги у 2004 році» та «Проектний портфель на 2004 рік»)**

Видання Наказу є спробою впорядкування надання міжнародної технічної допомоги і взяття Державною судовою адміністрацією України на себе функцій з координації цієї допомоги. Співпраця Державної судової адміністрації України з міжнародними організаціями має на меті створення умов для нормального забезпечення судів, інших органів та установ судової системи з метою здійснення незалежного правосуддя. У Наказі визначено основні напрями (сфери) залучення допомоги: забезпечення функціонування державної судової адміністрації, формування професійного суддівського корпусу, удосконалення системи управління судами, підвищення прозорості розгляду судових справ, запровадження альтернативних способів вирішення спорів, реформування органів суддівського самоврядування.

У «Проектному портфелі» на 2004 рік передбачалися конкретні заходи, спрямовані на покращення функціонування судової влади, та строки їх реалізації протягом року. Так, у 2004 році здійснювалися проекти з: удосконалення статистичних спостережень у кримінальному судочинстві, удосконалення діяльності органів суддівського самоврядування, інформатизації судів, органів та установ судової системи. Серед запланованих заходів необхідно звернути увагу на збільшення користувачів комп'ютерних баз законодавства, придбання комп'ютерної техніки та носіїв інформації для здійснення повного фіксування судових засідань.

**Наказ «Про затвердження Інструкції про порядок забезпечення старшими судовими розпорядниками та судовими розпорядниками проведення судового засідання, їх взаємодії з правоохоронними органами» від 18 жовтня 2004 року № 182/04**

Затвердження Державною судовою адміністрацією інструкції відбулося, виходячи з положень статей 126 та 132 Закону України «Про судоустрій України», де йдеться, зокрема, про необхід-

ність підпорядкування судових розпорядників у своїй діяльності вимогам правил та інструкцій.

Положеннями Інструкції встановлюється, що у кожному суді діє окремий підрозділ судових розпорядників, на який покладається обов'язок забезпечувати проведення судового засідання. Під забезпеченням проведення судового засідання в Інструкції розуміється підготовка зали судового засідання до слухання справи, забезпечення дотримання особами, які перебувають в суді, встановлених правил та інших заходів, направлених на сприяння проведенню судового засідання.

Аналіз функцій судових розпорядників свідчить, що вони повинні відігравати важливе значення для ефективного розгляду справ судом, оскільки сам суд позбавляється необхідності проводити різні технічні, непритаманні для нього дії, але які мають важливе значення для правосуддя. Встановлені процедури з підготовки залів судів до проведення засідань передбачають діяльність судових розпорядників у звичайному порядку та при надзвичайних обставинах (виявлення в приміщенні суду чи залі судового засідання підозрілих предметів (речовин).

***Наказ «Про затвердження Тимчасового положення про службу судових розпорядників та організацію її діяльності» від 21 жовтня 2004 року № 51/04***

Це положення затверджено Головою Державної судової адміністрації та погоджено з Радою суддів України відповідно до вимог статті 132 Закону України «Про судоустрій України». Тимчасове положення визначає: структуру служби судових розпорядників; вимоги до кандидатів на посади судових розпорядників; функції, права, обов'язки та відповідальність судових розпорядників; повноваження державної судової адміністрації у сфері організації діяльності служби судових розпорядників.

Серед усіх правил, встановлених у Положенні, дивною з огляду на функції судових розпорядників виглядає вимога, що кандидати на посаду службового розпорядника обов'язково повинні мати повну або базову вищу юридичну освіту за освітньо-кваліфікаційним рівнем не нижче бакалавра, а на посаду старшого судового розпорядника (тобто, керівника підрозділу) — вищу юридичну освіту за освітньо-кваліфікаційним рівнем спеціаліста або магістра та стаж роботи за фахом у державній

службі не менше двох років (пункт 2.4). Адже для виконання функцій судових розпорядників, визначених у пункті 2.6 Тимчасового положення (перевірка та підготовка залу судового засідання, забезпечення виконання учасниками судового процесу та іншими особами, присутніми в залі судового засідання, розпоряджень головуєчого), вимога про обов'язковість юридичної освіти є зайвою і в значній мірі перешкоджатиме заповненню вакансій. Швидше за все в осіб з вищою юридичною освітою не буде бажання займатися доволі технічною діяльністю судових розпорядників.

### **3.2.6. Верховний Суд України, Вищий Господарський Суд України, Рада суддів України**

Здійснюючи повноваження, надані пунктом 2 частини другої статті 47 Закону України «Про судоустрій України», Верховний Суд України надає роз'яснення з питань застосування законодавства на основі узагальнення практики. Необхідно зазначити, що з часу проведення малої судової реформи 21 червня 2001 року, під час якої було внесено зміни до законодавства у зв'язку із закінченням п'ятирічного терміну дії «Перехідних положень» Конституції України, і до квітня 2002 року Пленумом Верховного Суду України не видавалися постанови з роз'ясненнями практики застосування законодавства. Наступний етап «мовчання» Верховного Суду тривав від моменту набрання чинності новим Законом України «Про судоустрій України» (1 червня 2002 року) і до початку 2003 року. Формально ці роз'яснення не мають обов'язкової сили для судів, але насправді відіграють важливе значення для забезпечення єдності судової практики. Протягом 2003—2004 років Пленумом Верховного Суду України було прийнято 20 таких Постанов.

Серед усіх роз'яснень найвищого судового органу у системі судів загальної юрисдикції велику увагу привернула **Постанова «Про застосування законодавства, яке забезпечує право на захист у кримінальному судочинстві»** від 24 жовтня 2003 року № 8, у положеннях якої своєрідно інтерпретовано статтю 59 Конституції України про право на вільний вибір захисника. Вимоги цієї статті вже були розтлумачені Конституційним Судом України у Рішенні від 16 листопада 2000 року у справі про вільний вибір захисника. Відомо, що практика застосування цього Рішення у різ-

них судах склалася неоднакова — одні суди допускали до процесу як захисників тільки адвокатів (оскільки єдиним законом, що закріплює право надавати юридичну допомогу, є закон про адвокатуру), а інші — також осіб, які мають диплом правознавця. Тому зрозумілим є намагання Верховного Суду впорядкувати допуск фахівців у галузі права до участі в якості захисника в кримінальних справах. Постановою визначено, що фахівці в галузі права, які не є адвокатами, мають право надавати правову допомогу на підставі *спеціального закону* (частина 1 пункту 5 Постанови), і вони повинні підтверджувати свої повноваження захисника документами, визначеними тільки *спеціальним законом* (підпункт *в*) пункту 5 Постанови). Ні в Конституції України, ні в Рішенні Конституційного Суду України не йдеться про спеціальний закон щодо фахівців у галузі права, тому така вимога Постанови Пленуму є досить сумнівною. Суди почали відмовляти фахівцям у галузі права, які не є адвокатами, у допуску до участі в кримінальних справах, посилаючись на положення Постанови.

### ***Рішення Верховного Суду України щодо результатів виборів Президента України***

Масові порушення Закону України «Про вибори Президента України», які відбулися при повторному голосуванні 21 листопада 2004 року, стали предметом розгляду у Верховному Суді України<sup>309</sup>. Вперше в українській історії доля посади Президента залежала від судової влади, а за перебігом процесу вирішення справи мали змогу слідкувати всі бажаючі, оскільки протягом п'яти днів судових засідань (з 29 листопада до 3 грудня) здійснювалася пряма телевізійна трансляція кількома національними телеканалами.

Представники заявника (кандидата на посаду Президента України В.А.Ющенко) просили від Верховного Суду:

- визнати незаконними дії Центральної виборчої комісії з встановлення результатів повторного голосування;
- визнати недійсним Протокол про результати повторного голосування з виборів Президента України від 24 листопада 2004 року;

---

<sup>309</sup> Рішення Верховного Суду України «Щодо справи за скаргою на рішення, дії та бездіяльність Центральної виборчої комісії по встановленню результатів повторного голосування з виборів Президента України 21 листопада 2004 року» від 3 грудня 2004 року // Урядовий кур'єр. — 8 грудня 2004 року. — № 234.

- скасувати як незаконну Постанову «Про результати виборів Президента України 21 листопада 2004 року та обрання Президента України».

Також пропонувалося визнати обраним Президентом України кандидата, який за підсумками голосування від 31 жовтня 2004 року набрав найбільшу кількість голосів виборців (тобто, В.А.Ющенко).

Представники Центральної виборчої комісії та заінтересованої особи (кандидата на посаду Президента України В.Ф.Януковича) на початку судового засідання заперечували можливість розгляду цієї справи у Верховному Суді, оскільки Закон України «Про вибори Президента України» не встановлював порядку визнання виборів недійсними у загальнодержавному виборчому окрузі та не передбачав права оскарження відповідних постанов Центральної виборчої комісії до суду. У Законі лише йшлося про недійсність результатів голосування на окремій виборчій дільниці.

Наявність у Законі подібних обмежень щодо оскарження у суді рішень, дій чи бездіяльності виборчих комісій, аргументувалася тим, що будь-який закон, в тому числі Закон «Про вибори Президента України» передбачає насамперед нормальне застосування його положень, а не свідоме і масове їх порушення. Верховний Суд констатував наявність таких порушень при повторному голосуванні:

- включення до списків виборців одного і того ж громадянина декілька разів, а також осіб, які не мали права голосу;
- виготовлення, облік, видача та використання відкріпних посвідчень без здійснення належного контролю Центральною виборчою комісією;
- проведення передвиборної агітації з використанням засобів масової інформації без дотримання принципу рівних умов;
- недотримання вимог щодо заборони участі у передвиборній агітації органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб;
- порушення положень Закону стосовно складу виборчих комісій;
- порушення положень Закону щодо участі у виборчому процесі офіційних спостерігачів;

- порушення порядку голосування за межами приміщення для голосування;
- порушення правил складання протоколів дільничих виборчих комісій за наслідками підрахунку голосів;
- порушення правил транспортування документів до територіальних виборчих комісій.

Верховний Суд України визнав можливим оскарження рішення, дії та бездіяльність Центральної виборчої комісії з встановлення результатів повторного голосування, посилаючись на положення статті 124 Конституції України щодо поширення юрисдикції судів на всі правовідносини, які виникають у державі, та статтю 13 Конвенції про захист прав людини та основних свобод стосовно права осіб на ефективний засіб правового захисту у відповідному національному органі.

Визнавши порушення виборчого законодавства, Верховний Суд не оголосив Президентом України кандидата, який набрав більшу кількість голосів під час першого туру голосування, як того просили представники заявника. Враховуючи те, що перелік способів поновлення порушених прав та законних інтересів суб'єктів виборчого процесу, визначений у статті 98 Закону України «Про вибори Президента України», не є вичерпним, Верховний Суд вирішив поновити порушені права у спосіб проведення повторного голосування 26 грудня 2004 року.

Діяльність Верховного Суду України характеризувалася також прийняттям актів, які стосуються аналізу судочинства в Україні протягом 2002—2003 років та визначення напрямів удосконалення правосуддя.

***Постанова спільного засідання Президії Верховного Суду України, президії Ради суддів України, колегії Державної судової адміністрації України «Про стан здійснення правосуддя у 2002 році і завдання на поточний рік» від 12 березня 2003 року № 17***

У першому кварталі 2003 року Верховний Суд, Рада суддів і Державна судова адміністрація спробували проаналізувати стан правосуддя і визначити основні завдання на найближчу перспективу. Серед основних проблем у Постанові названо надмірне навантаження на суддів, зокрема й на суддів Верховного

Суду, що зумовлено неузгодженістю деяких норм Закону України «Про судоустрій України», неоднозначним тлумаченням низки положень нового процесуального законодавства, а також неможливістю забезпечити суддів робочими місцями і проблемами з добором кадрів (1641, тобто 21,8 % суддівських посад вакантні). Це негативно вплинуло на строки та якість розгляду судових справ.

Недосконалим визнано порядок подання та розгляду апеляцій, який дає можливість суду першої інстанції фактично за відсутності на те підстав відмовляти у їх прийнятті, а апеляційним судам — повертати справи прокуророві на додаткове розслідування або на новий судовий розгляд.

У багатьох судах робота організована неналежним чином через відсутність необхідної кількості оргтехніки, відключення приміщень від теплової, електричної та телефонної мереж, відсутність коштів на відрядження, папір, конверти, марки, канцелярське приладдя, оплату участі свідків та потерпілих у розгляді справ. Приміщення більшості із 837 судів не відповідали вимогам щодо умов здійснення правосуддя, а 47 приміщень — в аварійному стані.

Для вирішення цих та інших проблем Постановою визнано за необхідне зокрема:

- ініціювати невідкладний розгляд парламентом відповідних проектів законів, передусім змін і доповнень до процесуальних кодексів, які сприятимуть подоланню кризового стану правосуддя;

- невідкладно розробити і здійснити заходи зі спеціалізації суддів у розгляді справ та підвищення кваліфікації суддів і працівників апарату суду;

- здійснити заходи щодо затвердження та виконання Державної програми організаційного забезпечення та фінансування діяльності судів на 2003—2005 роки;

- вжити заходів до створення в кожній області модельного місцевого суду з метою проведення на їх базі навчання суддів і працівників апарату судів;

- забезпечити належні умови для діяльності кваліфікаційних комісій суддів, органів суддівського самоврядування та Академії суддів України;

- вжити заходів до формування резерву на посади суддів, го-

лів і заступників голів судів та своєчасного заповнення суддівських вакансій;

- розробити й затвердити єдині нормативи фінансового забезпечення судів загальної юрисдикції та Положення про типове приміщення суду;
- визначити нормативи навантаження на суддів із розгляду справ, які сприяли б ефективному захисту конституційних прав та свобод людини і громадянина.

***Постанова Президії Верховного Суду України, Президії Ради суддів України «Про стан здійснення судочинства у 2003 році і завдання на 2004 рік» від 20 лютого 2004 року № 5***

Президія Верховного Суду України та Президія Ради суддів України встановили, що у 2003 році поширеними залишилися факти порушення судами строків розгляду справ і тяганина під час вирішення справ. Проблемним було також питання навантаження на суддів, коли у військових судах спостерігалася недовантаженість. Водночас Верховний Суд України здійснював свою діяльність в умовах надмірного навантаження.

Залишилися проблеми із фінансовим забезпеченням судів, коли у багатьох судах відсутня необхідна кількість оргтехніки, а також кошти на відрядження, папір, конверти, канцелярське приладдя, оплату участі свідків та потерпілих у розгляді справ. Значна кількість судів до цього часу розміщувалися у приміщеннях, що не відповідають вимогам щодо умов здійснення правосуддя. Порівняно із 2002 роком, констатували судді, кількість вакантних суддівських посад зменшилася лише на 319, і станом на 1 січня 2004 року в судах усіх інстанцій 1322 суддівські посади ще залишалися вакантними.

Серед рекомендацій Президії Верховного Суду України та Президії Ради суддів України необхідно виділити необхідність:

- забезпечити контроль головами судів за дотриманням строків розгляду цивільних, господарських і кримінальних справ та справ про адміністративні правопорушення;
- забезпечити надання апеляційними судами методичної допомоги щодо правильного й однакового застосування законодавства, викорінення фактів необґрунтованого засудження громадян та виправдання злочинців, безпідставної відмови у при-

йнятті до судового розгляду заяв і скарг фізичних та юридичних осіб;

- ініціювати питання про відповідальність суддів, винних у недотриманні вимог законодавства, недбалості в роботі, процесуального спрощення чи тяганини в розгляді справ, які істотно обмежили права фізичних або юридичних осіб;

- підвищити вимогливість кваліфікаційних комісій суддів до ділових і моральних якостей кандидатів на посади суддів.

***Рішення Ради суддів України «Про затвердження Програми інформатизації судів загальної юрисдикції, інших органів та установ судової системи на 2004—2006 роки» від 2 квітня 2004 року № 22***

Програма інформатизації визначила конкретні заходи та строки їх виконання, які дозволять підвищити прозорість судового процесу та ефективність діяльності судів. Виконання передбачених заходів з інформатизації судової системи має здійснюватися Державною судовою адміністрацією України. Передбачені такі заходи з інформатизації:

- створення і розвиток інформаційної інфраструктури та інформаційних ресурсів судів шляхом забезпечення комп'ютерною технікою, підключення до мережі Internet в режимі електронної пошти тощо;

- запровадження інформаційної безпеки;

- здійснення фіксації судового процесу технічними засобами;

- підбір та підготовка працівників апаратів судів в частині володіння комп'ютерною технікою;

- створення публічних інформаційних ресурсів судової системи та інформаційне забезпечення сторін судового процесу, що має здійснюватися шляхом створення Інтернет-порталу судової системи України та забезпечення безперешкодного доступу сторін судового процесу до інформації, пов'язаної з розглядом справ.

***Рішення Ради суддів України «Про вказівку Генерального прокурора України» від 24 вересня 2004 року № 59***

Підставою для прийняття такого рішення стало видання Генеральним прокурором України 10 вересня 2004 року вказівки № 09\1 233 вих — 04 285 ОКБ прокурорам усіх рівнів. У назва-

ному документі Генеральний прокурор України зобов'язав органи прокуратури аналізувати діяльність судів при здійсненні судочинства, збирати інформацію про суддів та висвітлювати її у пресі, на радіо і телебаченні. Рада суддів України розцінила вказівку Генерального прокурора України як приховану спробу втручання в діяльність зі здійснення правосуддя, намагання відновити прокурорський нагляд за судами, потенційну загрозу впливу на суддів, оскільки розпорядження такого роду спонукають прокурорів до пошуку підстав для критики в засобах масової інформації діяльності суддів, пов'язаної з розглядом ними конкретних справ. Тому прийнято рішення звернутися до Генерального прокурора України з пропозицією переглянути цю вказівку.

### **3.3. ЗАКОНОДАВЧІ ІНІЦІАТИВИ**

#### ***Проекти процесуальних кодексів***

**Проект Адміністративного процесуального кодексу України.** Паралельно з проектом Цивільного процесуального кодексу у парламенті розглядався проект Адміністративного процесуального кодексу України, який мав стати правовою основою діяльності адміністративних судів.

На початку 2003 року у парламенті перебували два альтернативні проекти Адміністративного процесуального кодексу. Перший — розроблений Центром політико-правових реформ, внесений народними депутатами В.Мусякою, Т.Стецьківим, В.Стретовичем 9 липня 2002 року (реєстраційний номер 1331). Другий — підготовлений робочою групою Верховного Суду України, поданий до парламенту народними депутатами В.Мойсиком, В.Онопенком, О.Бандуркою, М.Круцьом 16 жовтня 2002 року (реєстраційний номер 1331-1). Незважаючи на однакові цілі кодексу, з окремих питань проекти передбачали принципово різні варіанти їх досягнення. Альтернативність підходів не сприяла б проходженню проекту в парламенті. У зв'язку з цим представниками Верховного Суду України, Центру політико-правових реформ та Комітету Верховної Ради України з питань правової політики обидва проекти були зведені в один узгоджений документ. Одним із орієнтирів при узгодженні текстів стали ре-

комендації учасників міжнародної науково-практичної конференції «Адміністративна юстиція: проблеми та перспективи запровадження в Україні», яка відбулася 29—30 листопада 2002 року у Києві<sup>310</sup>.

Найскладнішим стало питання про підсудність адміністративних справ. Проект Верховного Суду України передбачав розподіл повноважень щодо вирішення певних категорій адміністративних справ у першій інстанції між місцевими адміністративними судами, апеляційними адміністративними судами та Вищим адміністративним судом. Такий підхід означав би недоступність адміністративних судів для більшості населення, адже утворення місцевих адміністративних судів на рівні району — перспектива малоймовірна. Навіть якщо б це вдалося зробити, на такому рівні створити необхідні умови для забезпечення незалежності суддів, насамперед, від органів виконавчої влади, було б неможливо. Крім того, наведений варіант не забезпечував сторонам рівні можливості щодо апеляційного і касаційного оскарження судових рішень.

Натомість проект Центру політико-правових реформ передбачив дворівневу модель місцевих судів, які повинні вирішувати адміністративні справи. Районні, міські, міськрайонні загальні суди розглядають адміністративні справи, у яких однією зі сторін є орган чи посадова особа місцевого самоврядування, а також справи про оскарження притягнення до адміністративної відповідальності. Спеціалізовані окружні адміністративні суди, утворені на рівні областей або їхніх частин, розглядають адміністративні спори, у яких стороною є орган державної влади. Така система, хоч інколи й критикується<sup>311</sup>, однак є більш оптимальною з позицій досягнення доступності правосуддя в адміністративних справах і незалежності суддів. Саме цей аргумент переконав у необхідності зберегти дворівневу модель місцевих судів, які мають вирішувати адміністративні справи, і в узгодженому проекті.

---

<sup>310</sup> Текст рекомендацій див.: Адміністративна юстиція: зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автори-упорядники І.Коліушко, Р.Куйбіда. — К.: Факт, 2003. — С. 533—535.

<sup>311</sup> Див. Стефанюк В.С. Судовий адміністративний процес: Монографія. — Х.: Консум, 2003. — С. 64—65; Пасенюк О. Розвиток адміністративної юстиції в Україні // Юридичний вісник України. — 2003. — № 28 (420). — 12—18 липня.

Новий проект Адміністративного процесуального кодексу внесено до парламенту на заміну попередніх двох 5 травня 2003 року народними депутатами України В.Онопенком, В.Мусякою, В.Мойсиком, В.Стретовичем, О.Бандуркою, С.Соболевим, О.Пеклушенком, Т.Стецьківим, М.Круцем, М.Оніщуком, М.Катеринчуком, В.Сіренком, В.Євдокимовим. Проект прийнято у першому читанні 9 липня 398 голосами народних депутатів. Проти не було подано жодного голосу.

Водночас під час підготовки проекту Адміністративного процесуального кодексу України до другого читання не обійшлося без дискусій. Так, окремими народними депутатами висловлювалася пропозиція вилучити з предмету адміністративної юрисдикції спори з приводу прийняття громадян на державну службу, службу в органах місцевого самоврядування, її проходження, звільнення з державної служби, служби в органі місцевого самоврядування. Пояснювалася така пропозиція тим, що це сфера трудових правовідносин, яка охоплюється цивільною юрисдикцією.

Однак ця пропозиція не була сприйнята робочою групою з підготовки проекту до другого читання, адже відносини публічної служби (державної служби, у тому числі військової та суддівської, а також служби в органах місцевого самоврядування) належать до предмету регулювання адміністративного законодавства і права. Трудове законодавство застосовується до них лише субсидіарно, — якщо відсутні відповідні положення в адміністративному законодавстві про державну службу чи службу в органах місцевого самоврядування. Відносинам публічної служби не властиве індивідуальне і колективне регулювання умов праці, що характерне для трудового права. Усі службові відносини регулюються на рівні законодавства в централізованому порядку. У них нема трудового договору, який є підставою для виникнення трудових відносин, оскільки умови служби чітко визначені законодавством, а тому відсутня сфера для домовленостей.

Однією з основних проблем створення спеціалізованих судів вважаються труднощі, які виникають при розмежуванні підсудності між судами різних юрисдикцій. Утворення адміністративних судів і запровадження адміністративного судочинства зумовили необхідність розмежування юрисдикції адміністративних судів з юрисдикцією інших судів. Найбільш проблемним стало

питання про розмежування юрисдикції адміністративних і господарських судів. Господарські суди вирішують правові спори між юридичними особами як приватного, так і публічного характеру. Які ж суди мають вирішувати публічно-правові спори у сфері господарської діяльності після створення адміністративних судів?

Відповідно до проекту, юрисдикція адміністративних судів не поширюється тільки на публічно-правові спори суб'єктів підприємницької діяльності з органами державної податкової служби чи контрольно-ревізійної служби, їх посадовими та службовими особами. Такі справи вирішуватимуться господарськими судами. Це положення, виходячи з його «штучності», стало предметом критики багатьох народних депутатів і експертів. Однак його закріплення виправдовувалося тією обставиною, що податкові спори складають лівову частку справ, які вирішуються господарськими судами. Інше вирішення цього питання могло б привести до перевантаження адміністративних судів, чого не можна допускати.

Проектом передбачено, що відповідачем у справі виступатиме суб'єкт владних повноважень (адміністративний орган, служба чи посадова особа). Громадяни ж України, іноземні громадяни чи особи без громадянства, їх об'єднання, юридичні особи, які не є суб'єктами владних повноважень, можуть бути відповідачами в адміністративній справі лише за заявою суб'єкта владних повноважень про примусове відчуження об'єктів права власності, про заборону діяльності об'єднання громадян, про примусове видворення іноземця з України, про заборону проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій та в інших випадках, спеціально передбачених законом. Серед пропозицій до проекту зустрічалася думка, що адміністративні суди не повинні розглядати справи, які мають спрямованість проти громадян, бо це компрометуватиме ідею адміністративної юстиції, згідно з якою пріоритетом у діяльності адміністративних судів є захист прав людини і громадянина.

Однак ця пропозиція не знайшла підтримки. Адже до прийняття Конституції названі справи вирішувалися в адміністративному, а не в судовому порядку шляхом реалізації адміністрацією так званих «втручальних» повноважень. Деякі з перелічених справ досі вирішуються в адміністративному порядку.

Наприклад, примусове видворення іноземців здійснюється за санкцією прокурора. Віднесення цих справ до компетенції адміністративних судів має запобігти порушенням прав людини шляхом судового контролю за здійсненням «втручальних» повноважень, що впливає з ідеї адміністративної юстиції. Тому визначення даної категорії справ як «адміністрація проти особи» не повинна вплинути на ступінь довіри громадян до адміністративних судів. Тим більше, що таких справ у загальній кількості адміністративних справ не буде багато. Крім того, названі спори виникають із суто адміністративних правовідносин. Віднесення їх до підсудності інших судів було б необґрунтованим.

Дискусійним стало питання про строк розгляду справи у суді першої інстанції. Проект обмежив його тільки в деяких категоріях справ. У всіх інших — строк необмежений. Такий підхід не дисциплінуватиме суддів і може завдавати сторонам шкоди внаслідок затягування з вирішенням справи. Загальної вимоги статті 6 Європейської Конвенції з прав людини і основних свобод про те, що строк розгляду справи повинен бути розумним, може бути недостатньо, оскільки суди у нас, на жаль, не звикли керуватися критерієм «розумності» строку. Тому робочою групою підтримана думка встановити в Адміністративному процесуальному кодексі поряд з критерієм «розумності» конкретні строки вирішення справ.

Дискусії викликали положення проекту, у яких передбачено право сторін на закінчення справи мировою угодою. Концепція судового процесу, яка досі зберігається у чинному Цивільному процесуальному кодексі 1963 року, заперечує можливість укладення мирової угоди у справах, що виникають з адміністративно-правових відносин, оскільки у цій категорії справ не визнається наявність сторін і спору між ними. Це позбавляє учасників конфлікту можливості самостійно його врегулювати. Опоненти думки про доцільність мирової угоди в адміністративному судочинстві висунули нові аргументи: відповідно до Конституції, 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, а тому учасникам спору нема про що домовлятися — законом все заздалегідь визначено.

Такий висновок не був сприйнятий. Адже сторони у судовому процесі можуть домовитися про розмір компенсації, належної позивачу. Умови мирової угоди можуть бути виведені також в межах дискреції (розсуду), які закон допускає для суб'єкта владних повноважень. Наприклад, якщо в адміністративному суді оскаржується відмова органу місцевого самоврядування надати селянину конкретну земельну ділянку, то сторони можуть зійтися на тому, що земельна ділянка буде виділена в іншому місці.

Зрозуміло, що умови мирової угоди не повинні суперечити вимогам права і порушувати права та свободи інших осіб. В адміністративному судочинстві важливо, щоб укладення мирової угоди перебувало під прискіпливим наглядом суду, оскільки публічно-правовий спір між двома сторонами може стосуватися публічних інтересів багатьох осіб, територіальної громади, держави. Цей нагляд має здійснюватися через процедуру затвердження судом мирової угоди. Адміністративний суд не затверджуватиме мирової угоди сторін, якщо внаслідок цього будуть порушені норми права або чий-небудь права, свободи чи правові інтереси.

Під час проходження у Верховній Раді проект Адміністративного процесуального кодексу став сателітом Цивільного процесуального. Очевидно, зважаючи на те, що чимало інститутів цивільного та адміністративного судочинства повинні бути уніфіковані. Цивільний процесуальний кодекс був прийнятий 18 березня 2004 року і він мав набрати чинності з 1 січня 2005 року, але не раніше набрання чинності Адміністративним процесуальним кодексом. 1 липня 2004 року парламент схвалив проект Адміністративного процесуального кодексу лише у другому читанні з перенесенням розгляду окремих статей у третьому читанні.

Після проведення голосування у другому читанні робоча група на пропозицію народного депутата С.П.Головатого зголосилася змінити назву законопроекту на Кодекс адміністративного судочинства України. Такі зміни зумовлювалися існуванням проекту зі схожою назвою — Адміністративно-процедурного кодексу (реєстраційний № 5462 від 29 квітня 2004 року), предметом регулювання якого мають стати відносини між фізичними і юридичними особами з одного боку та органами виконавчої

влади та органами місцевого самоврядування з іншого. Це пояснювалося тим, що існування у правовій системі України двох законодавчих актів (Адміністративного процесуального кодексу й Адміністративно-процедурного кодексу) викликало б складності при розгляді справ українських громадян у Європейському суді з прав людини.

**Проект Кримінально-процесуального кодексу України.** 29 квітня 2003 року уряд разом з проектом Цивільного процесуального кодексу подав на розгляд парламенту проект нового Кримінально-процесуального кодексу України (реєстраційний № 3456). Проходження першого проекту у Верховній Раді хоч і супроводжувалося активними дискусіями, однак не викликало такого суспільного резонансу, як проходження Кримінально-процесуального кодексу. Мабуть тому, що правила цивільного судочинства не настільки зачіпають фундаментальні права людини як кримінальний процес.

19 травня народними депутатами України В.Мойсиком, Г.Васильєвим, І.Вернидубовим та іншими внесено альтернативний проект Кримінально-процесуального кодексу (реєстраційний № 3456-1). Через декілька днів, 22 травня, його несподівано прийнято у першому читанні. Несподівано тому, що жоден великий документ, а тим більше проект кодексу ніколи не приймався Верховною Радою України у першому читанні майже відразу після його внесення, без його правової експертизи у відповідних службах апарату Верховної Ради. Текст проекту народні депутати отримали лише за день перед голосуванням, а тому часу для його вивчення практично не залишалося. Визначатися довелося покладаючись на авторитет доповідача. Голова Комітету Верховної Ради з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності В.Мойсик, доповідаючи про проект перед парламентарями, повідомив, що, згідно з домовленістю, уряд відкликав свій проект як такий, що принципово не відрізняється від депутатського.

Фундаментальними відмінностями між взятим за основу проектом та урядовим було те, що урядовий проект відповідно до Конституції України не надавав повноважень прокуратурі здійснювати досудове слідство у кримінальних справах. Водночас в урядовому проекті обрана французька модель суду присяжних,

за якої присяжні разом з професійним суддею вирішують питання і факту, і права. За такої моделі роль присяжних не відрізняється від ролі народних засідателів, які також передбачені проектами. Прийнятий у першому читанні проект передбачив англійську модель суду присяжних. Така модель працювала в дореволюційній Україні і досить успішно діє у сучасній Росії. Її особливість у тому, що присяжні без участі професійного судді мають вирішувати виключно питання факту (чи була подія злочину, чи винна особа у його вчиненні тощо).

Проект Кримінально-процесуального кодексу готувався до другого читання з великою поспішністю. Керівництво парламенту форсувало його прийняття. Можливо, щоб представити це як досягнення парламенту у виконанні зобов'язань України на черговій сесії Парламентської асамблеї Ради Європи у вересні 2003 року. За короткий час надійшло більше тисячі зауважень та пропозицій до проекту. Значна частина зауважень до проекту Кодексу була підготовлена експертами Центру політико-правових реформ і лягла в основу публікації щодо відповідності положень проекту Кодексу вимогам Конституції України<sup>312</sup>.

Зрозуміло, що опрацювати висловлені зауваження належним чином часу було обмаль. Було декілька спроб винести проект на друге читання, однак безуспішно. Одного разу порівняльні таблиці народним депутатам роздали у день голосування, іншого — виявлено стільки недоліків та висловлено так багато критичних зауважень, що проект не можна було приймати.

Основною проблемою проекту стала його невідповідність Конституції України та міжнародним документам про права людини. Чимало положень проекту грубо ігнорували права підозрюваного, обвинуваченого, підсудного, засудженого, насамперед на стадіях дізнання і досудового слідства. У багатьох моментах їхнє становище погіршено у порівнянні з існуючим. Так, наприклад, затримана особа на відміну від чинного Кодексу не мала права на зустріч із захисником до першого допиту. Всупереч принципам диспозитивності і змагальності суд так і не позбавлений обвинувальної ролі. Це проявилось насамперед у збереженні за судом права з власної ініціативи направляти спра-

---

<sup>312</sup> Банчук О. Реалізація засад кримінального судочинства в проекті нового Кримінально-процесуального кодексу України // Юридичний вісник України. — 2003. — 30 серпня — 5 вересня. — С. 6.

ву на так зване «додаткове розслідування». По суті, це означало, що коли доказів вини особи бракує, замість того, щоб постановити виправдальний вирок, суд повинен передати справу для пошуку додаткових доказів вини особи.

Усупереч функціям прокуратури, які визначені Конституцією України, за прокуратурою залишені повноваження здійснювати досудове слідство. Таким чином, не зроблено жодного кроку у напрямку реалізації вимог Конституції для виправлення парадоксальної ситуації, коли в одному органі поєднуються функція розслідування і функція нагляду за розслідуванням.

У пресі, під час науково-практичних семінарів, круглих столів приділялася прискіплива увага проекту Кримінально-процесуального кодексу, переважно лунала жорстка критика його положень. На круглому столі, проведеному редакцією газети «Бізнес» 12 вересня 2003 року, участь взяли представники наукових кіл, адвокатської спільноти, громадських правозахисних організацій, члени робочої групи з доопрацювання Кримінально-процесуального кодексу.

Представники адвокатури (Т. Варфоломеєва, А. Федур) охарактеризували проект як такий, що забезпечує інтереси сторони обвинувачення, насамперед прокуратури, і грубо нехтує правами та інтересами сторони захисту. Керівнику й учасникам робочої групи дорікали також за те, що вони не запросили до опрацювання проекту найвідоміших науковців з кримінального процесу — представників основних правових шкіл України, і працюють над проектом в умовах «супертаємності», не допускаючи інших зацікавлених осіб.

Протягом 2003—2004 років розгляд проекту Кодексу у другому читанні переносився чотири рази — 11 і 18 вересня 2003 року, 18 березня і 1 липня 2004 року. Велику роль у цих процесах відіграла активна позиція громадських правозахисних організацій України, що не дозволило прийняти Кодекс у редакції, яка порушує вимоги Конституції України та не відповідає міжнародним стандартам у галузі прав людини.

У 2005 році слід очікувати подальші намагання реформувати кримінальний процес. Але досі незрозумілими залишаються шляхи виходу із ситуації, яка склалася із проектом Кримінально-процесуального кодексу. Можливими є або ґрунтовне доопрацювання проекту 3456-1 до повторного другого читання з

обов'язковим вилученням всіх неконституційних положень, або створення робочої групи для розробки нового проекту Кодексу, який базуватиметься на конституційних та міжнародних принципах кримінального процесу.

**Проект Господарського процесуального кодексу України.** Поряд з іншими проектами процесуальних кодексів майже ніким непоміченими стали проекти нового Господарського процесуального кодексу України. Перший з них (реєстраційний № 4157) — внесений 15 вересня 2003 року народними депутатами України М.Гапочною, М.Оніщуком, О.Єдіним, С.Осикою, Ю.Чеботарьовою. Другий (реєстраційний № 4157-1) — поданий як альтернативний 26 вересня 2003 року народним депутатом України В.Мусякою. Аналіз текстів проектів і супровідних матеріалів показує, що перший проект розроблений фахівцями Вищого господарського суду, другий — підготовлений спільною робочою групою Міністерства юстиції, Верховного Суду та Вищого господарського суду. До розгляду цих проектів у 2003 році так і не дійшло. Водночас все більшого поширення набувала ідея про необхідність зведення правил цивільного і господарського судочинства в один кодекс. На думку експертів Центру політико-правових реформ, принципів відмінностей між ними не повинно бути.

А 12 лютого 2004 року на розгляд Верховної Ради України подано урядовий проект Господарського процесуального кодексу (реєстраційний № 4157-2), який і було прийнято у першому читанні 29 червня цього ж року. Для доопрацювання проекту до другого читання при парламентському Комітеті з питань правової політики створено робочу групу, до складу якої ввійшли народні депутати України, представники Верховного Суду, Вищого господарського суду, Міністерства юстиції, а також представники громадських організацій (Центру комерційного права і Центру політико-правових реформ)<sup>313</sup>.

Автори проекту задекларували намагання уніфікувати правила господарського судочинства з правилами цивільного і адміністративного процесу, відображеними в новому Цивільному про-

---

<sup>313</sup> Оніщук М., Волков А. Процесуально-правова реформа: чого чекати від нового ГПК? // Юридичний вісник України. — № 47 (491). — 20—26 листопада 2004 року. — С. 1, 8—9.

цесуальному кодексі України та проекті Адміністративного процесуального кодексу.

До новел проекту можна віднести:

- розширення юрисдикції господарських судів, яка визначається не лише з урахуванням суб'єктного складу правовідносин, а і змісту спірних правовідносин. Спори між акціонером і акціонерним товариством та справи про захист ділової репутації у сфері господарської діяльності розглядатимуться господарськими судами й у випадках, якщо суб'єктом спірних правовідносин є фізична особа, яка не є підприємцем. Передбачено, що господарськими судами будуть також розглядатися справи про оскарження нормативно-правових актів, що стосуються прав і законних інтересів осіб у сфері господарської діяльності, а також справи про оскарження ненормативних правових актів, рішень і дій (бездіяльності) державних органів, органів місцевого самоврядування, інших органів, посадових осіб, якими порушуються права і законні інтереси осіб у сфері господарської діяльності;

- визнання доказами показань свідків та аудіо- і відеозаписів, які отримані законним шляхом;

- запровадження інституту наказу господарського суду, згідно з яким встановлюється можливість спрощеного судового провадження у тих випадках, коли боржник не заперечує проти вимог заявника;

- запровадження інституту попереднього судового засідання, який дасть змогу для досудового врегулювання спору, а також для належної підготовки справи до головного судового розгляду.

Положення проекту закріпили за судом повноваження вистребувати докази, необхідні для правильного вирішення спору у справі. Однак, на наш погляд, це буде порушувати принцип рівності сторін, диспозитивності і змагальності судового розгляду, оскільки в цьому випадку суд буде ставати на бік однієї із сторін справи.

Невиправдано широкою видається запропонована юрисдикція господарських судів. Вони уповноважуються розглядати справи про оскарження нормативно-правових актів та ненормативних правових актів, про стягнення штрафних санкцій, що не узгоджується з положеннями проекту Адміністративного процесуального кодексу.

У проекті станом на кінець 2004 року порядок оскарження судових рішень дещо відрізняється від нового Цивільного процесуального кодексу. Не уніфіковано порядок і строки подання та розгляду апеляційних і касаційних скарг, повноваження апеляційних і касаційних інстанцій та Верховного Суду України щодо перегляду судових рішень. Так, касаційна інстанція уповноважується перевіряти повноту встановлення фактичних обставин у справі судами першої та апеляційної інстанції.

Водночас потребує підтримки ідея проекту про відмову від так званої «стрибаючої касації», оскільки передбачено, що судові рішення першої інстанції зможе переглядатися в суді касаційної інстанції за умови, що воно було предметом розгляду у суді апеляційної інстанції.

Не відображено в проекті й інституту «письмового провадження» в суді касаційної інстанції, який реалізовано у новому Цивільному процесуальному кодексі (хоч такого терміну там немає). Цей інститут дозволить спростити провадження та скоротити його строки.

### **Законопроекти з питань судоустрою**

Найбільшою проблемою, спільною для підготовки нових процесуальних кодексів, стала проблема системи судів загальної юрисдикції. Доцільність та конституційність створення нових судів — Апеляційного та Касаційного — ставилася під сумнів ще до прийняття в цілому нового Закону «Про судоустрій України»<sup>314</sup> у 2002 році.

Невизначеність у цьому питанні привела до того, що ці суди так і залишилися на папері. Більше того, з'явилися ініціативи щодо вилучення їх з судової системи. Урядові проекти нових процесуальних кодексів не передбачали Касаційного суду. Функції касаційної інстанції від Верховного Суду пропонувалося передати апеляційним судам.

Під час опрацювання проектів у парламенті виникло питання: чи наділяти ці суди юрисдикцією у цивільному та кримінальному судочинстві, а якщо так, то якою? На думку експертів Центру політико-правових реформ, у цивільному судочинстві обґрунтованої потреби в Апеляційному суді України немає, оскільки після вилучення з цивільної юрисдикції виборчих спо-

---

<sup>314</sup> Закон України «Про судоустрій України» від 7 лютого 2002 року № 3018-III.

рів, апеляційні суди перестануть розглядати цивільні справи у першій інстанції. У кримінальному судочинстві Апеляційний суд України розробниками проекту Кримінально-процесуального кодексу запропоновано передбачити, оскільки апеляційні суди розглядають окремі категорії кримінальних справ як суди першої інстанції, а апеляційної інстанції щодо таких справ нема. Однак, щоб створити для цього суду достатнє навантаження, до підсудності апеляційних судів просто за вуха притягнуто значно більше категорій кримінальних справ, ніж до цього.

Водночас у кінцевому варіанті, на переконання експертів Центру політико-правових реформ, і в кримінальному процесі Апеляційного суду України може не бути, адже залишається можливість передати від апеляційних судів вирішення справ у першій інстанції якщо не всім місцевим судам, то місцевим судам, які діють в обласних центрах, без шкоди для якості майбутніх судових рішень.

Після рішення Конституційного Суду у справі про Касаційний суд доля касаційної інстанції у цивільних та кримінальних справах залишилася ще більш невизначеною. Це питання процесуальними кодексами без відповідних змін до судоустрою не може бути вирішене.

Один із варіантів розв'язання цієї проблеми було запропоновано у **проектах Великого судового кодексу<sup>315</sup> та Кодексу судової влади<sup>316</sup>** — спробі кодифікувати закони, які так чи інакше стосуються організації судової влади, а також процесуальні кодекси. У них замість Касаційного суду передбачалося утворення декількох вищих спеціалізованих судів.

Схожі пропозиції містилися також у **новій редакції Закону «Про судоустрій України»**, запропонованій народними депутатами України Ю.Кармазіним і М.Потебеньком<sup>317</sup>. По суті, цей законопроект є скороченим варіантом Книги I проекту Великого судового кодексу.

Замість Апеляційного і Касаційного судів України ним передбачено утворення трьох вищих спеціалізованих судів: ци-

<sup>315</sup> Проект № 3338, внесений народними депутатами України М.Катеринчуком, В.Стретовичем, Д.Жванією 26 вересня 2003 року. Останній варіант від 17 вересня 2003 року. У проекті об'єднано більше десяти законів і законопроектів.

<sup>316</sup> Проект № 5560, внесений народними депутатами України М.Катеринчуком, В.Стретовичем, Б.Беспалим 26 травня 2004 року.

<sup>317</sup> Проект № 4541 від 19 грудня 2003 року.

вільного, кримінального і адміністративного. На думку експертів Центру політико-правових реформ, основні недоліки проекту (серед них можна назвати пропозиції зберегти військові суди і не запроваджувати адміністративні суди, а також скоротити майже удвічі кількість місцевих загальних судів), на жаль, перекреслюють його переваги. Та й приймати нову редакцію тоді, коли закон про судоустрій чинний менше двох років, незважаючи на всі його недоліки, трохи завчасно.

В урядовому **проекті про внесення змін до Закону «Про судоустрій України»**, зареєстрованому в останній день 2003 року<sup>318</sup>, реалізовувалася ідея, яка закладалася у проектах Цивільного і Кримінального процесуальних кодексів, що подавалися Кабінетом Міністрів до парламенту навесні 2003 року. Замість утворення окремого суду касаційної інстанції запропоновано передати функції касаційної інстанції апеляційним судам, у складі яких утворити судові колегії для касаційного розгляду справ. У Верховному Суді передбачено залишити тільки функцію повторної касації.

Згідно з відповідними експертними висновками Центру політико-правових реформ для парламентського комітету з питань правової політики, правильність цього варіанту викликає серйозні сумніви. По-перше, за названого підходу не буде досягнуто однієї з головних цілей касації — забезпечити однакове застосування судами законодавства. Кожна область матиме свою автономну судову практику застосування законодавства. Переважна більшість спорів остаточно вирішуватиметься на обласному рівні. За таких умов одні й ті самі закони у різних регіонах реалізуватимуться по-різному. Місцева влада зможе впливати на ухвалення остаточних судових рішень. Перегляд Верховним Судом у порядку повторної касації не дозволить вирішити цю проблему, оскільки він обмежений винятковими підставами. По-друге, парадоксально звучить, що апеляційні суди є одночасно судами апеляційної і касаційної інстанцій. Це суперечить змістові Конституції, яка другою ланкою визначила апеляційні суди. Вони, виходячи з самої назви, можуть бути тільки судами апеляційної інстанції. По-третє, перегляд рішення суддями того самого судового органу, що ухвалив це рішення, порушуватиме

---

<sup>318</sup> Проект № 4588 від 31 грудня 2003 року (автори — Міністр юстиції України О.Лавринович, Голова Державної судової адміністрації України В.Карабань).

вимогу про неупередженість суду. Очевидно, що результат вирішення судової справи у касаційній інстанції нерідко залежатиме від особистих стосунків суддів касаційної інстанції з суддями апеляційної інстанції, які одночасно працюють в одному апеляційному суді. Крім того, недоцільно передбачати подвійну перевірку законності одних і тих самих рішень суддями, до кваліфікації яких ставляться однакові вимоги.

Наступний **проект** подано 20 січня 2004 року народними депутатами України В.Онопенком, М.Оніщуком, В.Мусіякою, О.Пеклушенком<sup>319</sup>. Його розроблено Центром політико-правових реформ. Проектом для забезпечення касаційного розгляду справ цивільної та кримінальної юрисдикції передбачалося утворення відповідно Вищого цивільного суду України та Вищого кримінального суду України. Цим проектом запропоновано вилучити також положення про Апеляційний суд України. Місцеві суди, які розглядатимуть у першій інстанції справи, віднесені перед цим до повноважень апеляційних загальних судів, мають бути визначені новими процесуальними кодексами.

У 2004 році зазначені проекти не розглядалися парламентом, тому їх розгляд і вирішення проблеми касаційної інстанції у цивільних та кримінальних справах — одне з першочергових завдань Верховної Ради у 2005 році.

Протягом 2003—2004 років особливо гострими стали дискусії щодо необхідності ліквідації військових судів. Це вилилося у подання Кабінетом Міністрів України 12 серпня 2004 року **законопроекту про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо військових судів) № 6039**. Розробка подібного проекту мала на меті привести систему судів загальної юрисдикції у відповідність до міжнародних стандартів, Конституції України та у зв'язку з тим, що новий Цивільний процесуальний кодекс України не передбачає підсудності військовим судам справ, що підлягають вирішенню у порядку цивільного судочинства. У пояснювальній записці зазначалося, що існування системи військових судів суперечить положенням частин першої, п'ятої статті 125 Конституції України стосовно побудови системи судів загальної юрисдикції за принципами територіальності і спеціалізації, а також виходячи з недопустимості створення надзвичайних та особливих судів. Крім того, існування військових су-

<sup>319</sup> Проект № 4588-1 від 20 січня 2004 року.

дів не узгоджується з положеннями статті 6 Конвенції про захист прав людини та основних свобод, які зобов'язують забезпечити кожній людині судовий розгляд справи незалежним та неупередженим судом.

Незалежність суддів військових судів ставиться під сумнів виходячи з того, що вони одночасно є військовослужбовцями і на них поширюється законодавство про статус суддів та законодавство про правовий захист військовослужбовців.

Крім удосконалення системи судоустрою важливе значення має реалізація конституційних вимог щодо гарантій фінансового та матеріального забезпечення судової діяльності. На виконання цих завдань спрямовано ідеї **проекту закону про тимчасовий порядок фінансування судової влади в Україні № 4189** від 24 вересня 2003 року (внесений народним депутатом В.Онопенком). Проектом запропоновано визначити особливі умови і порядок фінансування судів, органів державної влади, які мають здійснювати матеріально-технічне та фінансове забезпечення судів, а також установ і організацій, що функціонують при судах. Для цього в законопроекті передбачено такі механізми:

- особлива процедура планування бюджетних асигнувань на фінансування судової влади (включає в себе визначення джерел фінансування, порядок розробки, затвердження і використання нормативів бюджетних потреб для фінансування судів, порядок складання та використання пропозицій щодо фінансування судової влади, особливий порядок розгляду питання про фінансування судової влади під час розгляду проекту закону про Державний бюджет України та законопроектів про внесення змін до цього закону);

- специфічний порядок виділення та розподілу бюджетних коштів, призначених для фінансування судової влади, що включає в себе порядок та терміни виділення бюджетних коштів, заходи, які можуть бути вжиті у випадку неповного або несвоечасного виділення бюджетних коштів, порядок розподілу головними розпорядниками одержаних ними бюджетних коштів;

- особливий порядок використання коштів Державного бюджету України, виділених на фінансування судової влади (особливості здійснення видатків, правовий статус банківських рахунків судів, складання кошторисів та планів асигнувань).

Незважаючи на прогресивність окремих ідей проекту, в експертів Центру політико-правових реформ викликало сумнів запровадження фінансового забезпечення судової влади поза казначейською системою виконання Державного бюджету з огляду на існування конституційного принципу рівності законодавчої, виконавчої та судової гілок влади (стаття 6 Конституції України). А положення проекту про непоширення Закону «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» на відносини із матеріально-технічного забезпечення органів судової влади може призвести до фінансових зловживань і до закупівлі товарів, робіт і послуг на менш вигідних для держави умовах. Можуть також виникати колізії при застосуванні положень проекту та Бюджетного кодексу, який передбачає порядок фінансування усіх органів державної влади, в тому числі судової. Тому, у висновку до цього законопроекту експерти Центру політико-правових реформ висловили думку про необхідність запровадження особливих процедур планування бюджетних асигнувань та запровадження інших гарантій фінансування судової влади через внесення відповідних змін до Закону «Про судоустрій України».

Незадоволення представників господарських судів новим порядком фінансування їх діяльності вилилося в свою чергу у два ідентичні за своїм змістом **законопроекти про внесення змін до Закону України «Про судоустрій України» (щодо господарських судів)**<sup>320</sup>. Ними запропоновано повернути порядок організаційного забезпечення діяльності господарських судів, який існував до створення Державної судової адміністрації України. Однак така ідея порушує принцип єдності судів загальної юрисдикції і ламає нещодавно створену систему забезпечення органів судової влади.

### **Законопроекти з питань статусу суддів**

Згідно з пунктом 5 Прикінцевих та перехідних положень Закону України «Про судоустрій України», Комітет Верховної Ради України з питань правової політики мав розробити та подати на розгляд парламенту протягом трьох місяців (тобто, до 1

---

<sup>320</sup> Проект № 4458 від 3 грудня 2003 року, внесений народними депутатами України Бартківим В.П., Слабенком С.І., проект № 4458-1 від 17 грудня 2003 року, внесений народним депутатом України Карнаухом М.В.

вересня 2002 року) законопроект про внесення змін до Закону «Про статус суддів», які випливають із Закону «Про судоустрій України». Центр політико-правових реформ у порядку громадської ініціативи запропонував Комітету нову редакцію Закону «Про статус суддів». Але цей проект так і не було офіційно внесено і діяльність Комітету у цій сфері спрямовувалася на доопрацювання поданих на розгляд Верховної Ради України проектів законів щодо питань статусу суддів.

Одним із **проектів**<sup>321</sup> пропонувалося надати право прокурорам ініціювати питання про дисциплінарну відповідальність суддів. До кінця 2004 року цей законопроект не був предметом розгляду парламенту. На думку експертів Центру політико-правових реформ, надання таких повноважень прокурорам може привести до зловживань з метою впливу на суддів та порушення їх незалежності.

Кілька **законопроектів щодо статусу суддів** вносилися народним депутатом України М.Добкіним<sup>322</sup>. Усі вони мали на меті встановити на законодавчому рівні обов'язок суддів дотримуватися правил професійної етики судді, порушення яких матиме наслідком їх звільнення. Однак прирівнення етичних норм до правових створювало би додаткові можливості для впливу на суддю, свавільного застосування до судді заходів дисциплінарної відповідальності та для необґрунтованого його звільнення з посади на підставі порушення ним присяги.

**Проекти законів про прийняття Кодексу професійної етики судді № 1353 та про внесення змін до Закону України «Про статус**

---

<sup>321</sup> Проект закону про внесення змін до Закону України «Про судоустрій України» (щодо права ініціювати питання про дисциплінарну відповідальність суддів) № 4521 від 17 грудня 2003 року, внесений народними депутатами України Гачкою М.М., Задорожнім О.В.

<sup>322</sup> Проект закону про прийняття Кодексу професійної етики судді № 1353 від 11 липня 2002 року, внесений народними депутатами України Добкіним М.М. та Святашем Д.В.; Проект закону про внесення змін до Закону України «Про статус суддів» (щодо присяги) № 1354 від 11 липня 2002 року, внесений народними депутатами України Добкіним М.М. та Святашем Д.В.; Проект закону про внесення змін до Закону України «Про статус суддів» (щодо присяги судді) № 3403 від 16 квітня 2003 року, внесений народним депутатом України Добкіним М.М.; Проект закону про етику професійної діяльності судді № 4057 від 28 серпня 2003 року, внесений народним депутатом України Добкіним М.М.; Проект закону про внесення змін до статті 10 Закону України «Про статус суддів» (щодо присяги) № 4058 від 5 березня 2004 року, внесений народним депутатом України Добкіним М.М.

суддів» (щодо присяги) № 1354 не були підтримані парламентом у другому читанні; **проект закону про етику професійної діяльності судді** № 4057 направлено на повторне перше читання, а **проект закону про внесення змін до Закону України «Про статус суддів» (щодо присяги судді)** № 3403 до кінця 2004 року не розглядався у парламенті.

**Проект закону про внесення змін до статті 10 Закону України «Про статус суддів» (щодо присяги)** № 4058 було прийнято за основу 22 грудня 2004 року. Недолік проекту, на наш погляд, у нечіткому формулюванні обов'язків, дотримуватись яких присягає суддя, чим створюватиметься небезпека для незалежності суддів при здійсненні правосуддя, оскільки таке формулювання дає ширші можливості свавільно звільнити суддю на підставі порушення ним присяги.

Проект Закону № 4058 розглядався одночасно з альтернативним **проектом закону про внесення змін до Закону України «Про статус суддів» (щодо порядку прийняття присяги та її тексту)** № 5020<sup>323</sup>. Проектом Закону № 5020 пропонувалося складати суддям присягу на Біблії. Але, на наш погляд, встановлення такого обов'язку порушує право осіб на свободу віросповідання, закріплене статтею 35 Конституції України. Цей проект парламент не підтримав.

Іншими проектами народний депутат Л.Черновецький намагався прирівняти до стажу роботи суддів стаж оперативно-розшукових працівників<sup>324</sup>, адвокатів<sup>325</sup>, юрисконсультів<sup>326</sup>. Законопроектами передбачалося внести зміни до статті 43 Закону України «Про статус суддів», якими до стажу роботи судді, що дає право на відставку та отримання щомісячного довічного грошового утримання, зарахувати час роботи на посадах працівників оперативно-розшукових підрозділів, адвокатів, юрис-

---

<sup>323</sup> Проект закону про внесення змін до Закону України «Про статус суддів» (щодо порядку прийняття присяги та її тексту) від 14 липня 2004 року № 5020, внесений народним депутатом України Черновецьким Л.М.

<sup>324</sup> Проект закону про внесення доповнення до Закону України «Про статус суддів» (щодо зарахування до стажу оперативно-розшукової роботи) від 21 січня 2004 року № 5021.

<sup>325</sup> Проект закону про внесення доповнення до Закону України «Про статус суддів» (щодо зарахування до суддівського стажу часу роботи адвокатом) від 7 липня 2004 року № 5762.

<sup>326</sup> Проект закону про внесення доповнення до Закону України «Про статус суддів» (щодо зарахування до суддівського стажу часу роботи юрисконсультом) від 7 липня 2004 року № 5763.

консультів за умови наявності стажу роботи на посаді судді не менше 10 років. Експерти Центру політико-правових реформ звертали увагу на дискримінаційний характер положень проєктів щодо осіб інших юридичних професій (наприклад, викладачів юридичних факультетів), які працюють на посаді судді.

Ці законопроекти були відхилені Верховною Радою України 22 грудня 2004 року.

19 червня 2003 року парламент прийняв **Закон України «Про внесення зміни до статті 15 Закону України «Про статус суддів»**. Законом передбачалося статтю 15 Закону «Про статус суддів» доповнити положенням, згідно з яким повноваження судді, обраного народним депутатом України, призупиняються на час виконання повноважень народного депутата України органом, що обрав чи призначив його на посаду. 26 серпня 2003 року цей Закон було ветовано Президентом України.

На думку Президента України, Закон необхідно скасувати. Серед підстав для цього зазначено те, що положення Закону суперечать статті 24 Конституції України щодо рівності громадян перед законом, оскільки вони встановлюють додаткову гарантію саме цій категорії посадових осіб (тобто суддям) щодо повернення їх знову на посади суддів після закінчення повноважень народного депутата. Крім того, прийнята норма не узгоджується з положеннями статті 5 Закону України «Про статус суддів», оскільки суддя з зупиненими повноваженнями залишається одночасно суддею і народним депутатом України.

У висновку Центру політико-правових реформ акцентувалася увага на негативних наслідках дії цього Закону, а саме на збільшенні навантаження на інших суддів суду, що негативно позначиться на якості правосуддя. Такий порядок означав безумовне збереження за ним посади судді. Посаду судді, який став народним депутатом, не можна заповнити, оскільки вона зберігається за ним. Законом не передбачалося механізмів для усунення цього негативного наслідку.

### ***Законопроекти про статус прокуратури і системи органів досудового слідства***

Цікавим у контексті судової реформи став **проект нової редакції Закону «Про прокуратуру»<sup>327</sup>**, внесений народними де-

---

<sup>327</sup> Проект № 3757 від 10 липня 2003 року.

путатами України М.Потебеньком і Ю.Кармазіним. У проєкті пропонувалося закріпити за прокуратурою п'яту функцію «нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами», а також передбачити функцію досудового слідства.

Функція нагляду органів прокуратури за своїм змістом в основному збігається із загальним наглядом, який залишився у прокуратури з радянських часів. Прокуратура, здійснюючи загальний нагляд, підміняла собою суд, — громадяни звикли йти за захистом своїх інтересів не до суду, а до прокуратури. Потреба у загальному надгляді відпала у зв'язку з розширенням можливостей особи для звернення до суду. Крім того, здійснення прокуратурою нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина певною мірою дублює роль Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, однак з ширшими повноваженнями, які характеризують прокуратуру не інакше як орган тотального контролю.

Назву цієї функції прокуратури було повністю використано у **Законі «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року** (зміни до статті 121 Конституції).

Проект закону «Про прокуратуру», хоч і не називав серед функцій прокуратури здійснення досудового розслідування, однак у завуальованому вигляді вона присутня. Згідно з проєктом, прокуратура, здійснюючи нагляд за органами дізнання та досудового слідства, може взяти для розслідування будь-яку кримінальну справу. Це, по суті, означає збереження за прокуратурою функції досудового слідства. Однак під час прийняття Конституції України досудове слідство не випадково «випало» з повноважень прокуратури, оскільки ця функція несумісна з функцією прокуратури щодо нагляду за цим слідством. Поєднання у компетенції одного органу здійснення досудового слідства і одночасно нагляду за ним виглядало парадоксально. Сумнівно, що такий нагляд може бути ефективним.

У грудні 2003 року на засіданні парламентського Комітету з питань правової політики окремі народні депутати, представники Міністерства юстиції та Центру політико-правових реформ

виступили за недопустимість підтримки законопроекту<sup>328</sup>. Незважаючи на суттєві недоліки, проект було підтримано Комітетом і прийнято за основу Верховною Радою України 4 березня 2004 року.

Наприкінці 2004 року у парламенті був зареєстрований **проект закону про систему органів досудового слідства**<sup>329</sup>, у положеннях якого реалізовувався пункт 9 Перехідних положень Конституції України щодо системи досудового слідства. Проектом визначалася правові засади системи органів досудового слідства, їх завдання, встановлювався перелік органів, які здійснюють досудове слідство (органи внутрішніх справ, органи служби безпеки, органи податкової міліції), визначалася їх структура. Передбачався також порядок фінансового та матеріально-технічного забезпечення органів досудового слідства, принципи та механізми формування штатів слідчих підрозділів; порядок призначення на посади керівників слідчих апаратів; форми підпорядкування слідчих підрозділів та їх працівників; організацію діяльності органів досудового слідства; контроль за досудовим слідством і нагляд за дотриманням законності органами, що його здійснюють.

Вимоги Конституції України реалізувалися проектом створенням вертикалі слідчих управлінь в органах внутрішніх справ, служби безпеки, податкової служби, яка характеризується єдиними принципами формування штату цих управлінь. На думку експертів Центру політико-правових реформ, розробникам проекту необхідно було йти далі і запропонувати залишити повноваження щодо досудового слідства лише в органів внутрішніх справ та служби безпеки. Це пояснювалося неефективністю діяльності податкової міліції та масовим порушенням нею прав людини. Про наявність таких тенденцій свідчить наявність **проекту закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо упорядкування діяльності правоохоронних органів»** від 19 березня 2004 року № 5193, яким запропоновано ліквідувати податкову міліцію.

---

<sup>328</sup> Див. репортаж із засідання Комітету з питань правової політики — Евтеєва Е. Законопроект о прокуратуре сыроват // Юридическая практика. — 2003. — № 51 (313). — 23 декабря.

<sup>329</sup> Проект закону про систему органів досудового слідства від 4 жовтня 2004 року № 5372, внесений народним депутатом України Гаврилюком В.В. 19 січня 2005 року цей проект Верховною Радою України підтримано не було.

На розгляді у Верховній Раді України також перебували проекти, спрямовані на вирішення окремих питань досудового слідства, зокрема, статусу службовців органів досудового слідства. **Проект закону «Про працівників органів досудового слідства та їх соціальний захист»** від 17 червня 2002 року № 1230 (внесений народним депутатом С.Ківаловим) до кінця 2004 року ще не розглядався у парламенті, а **проект закону «Про статус та процесуальні і соціальні гарантії слідчих України»** від 8 вересня 2003 року № 4125 (внесений народним депутатом Ю.А.Кармазіним) прийнято у першому читанні.

Центр політико-правових реформ негативно оцінював згадані законопроекти з огляду на такі обставини. Положення статей 5, 6, 13 законопроекту № 1230 та статтей 4, 5, 12 законопроекту № 4125 належать до предмету регулювання кримінально-процесуального права і мають міститися у відповідних положеннях Кримінально-процесуального кодексу. При паралельному регулюванні цих питань буде порушено принцип мінімізації нормативного матеріалу. А частини друга статті 8 законопроекту № 1230 та частина друга статті 7 законопроекту № 4125 не відповідають статті 106 Конституції України, передбачаючи право Президента України видавати укази про призначення керівників центральних слідчих апаратів відомств. На наш погляд, такі призначення мали б здійснювати керівники цих відомств.

### **Проекти законів про адвокатуру та про правову допомогу**

Статус адвокатури, діяльність якої межує зі сферою правосуддя, також став предметом обговорень у 2003—2004 роках. Зокрема, це пов'язано з поданням до парламенту трьох альтернативних проектів нового закону про адвокатуру. Йдеться про **проект закону «Про адвокатську діяльність і адвокатуру в Україні»**, внесений народним депутатом України С.Соболевим<sup>330</sup>, **проект закону «Про адвокатуру»**, внесений народним депутатом України В.Демьохініним<sup>331</sup> і **проект закону «Про адвокатуру»**, внесений народним депутатом України М.Маркуш<sup>332</sup>. Основні дискусії виникли навколо різних варіантів організації професійного самоврядування адвокатів, кваліфікаційно-дисциплінарних органів ад-

<sup>330</sup> Проект від 19 березня 2003 року № 3061.

<sup>331</sup> Проект від 30 жовтня 2003 року № 3061-1.

<sup>332</sup> Проект від 27 лютого 2004 року № 5187.

вокатури та ролі Міністерства юстиції у вирішенні питань, які стосуються адвокатури.

Результатом опрацювання трьох законопроектів у Комітеті Верховної Ради України з питань правової політики стало їх об'єднання в один **проект закону «Про адвокатуру»** (№ 3061 від 3 червня 2004 року). Але і цей проект не знайшов підтримки у сесійній залі парламенту і був відхилений парламентом 24 вересня 2004 року.

Ним передбачалося створити єдиний орган професійного самоврядування адвокатів — Всеукраїнську палату адвокатів, участь у якій та сплата членських внесків стали б обов'язком всіх адвокатів. Пропонувалося підвищити критерії добору кандидатів до вступу в адвокатуру. Крім отримання певного рівня юридичної освіти, наявності стажу роботи, як це встановлено Законом «Про адвокатуру» 1992 року, кандидатам необхідно було проходити піврічне стажування у одному із адвокатських об'єднань. Лобістськими, з точки зору експертів Центру політико-правових реформ, виглядають положення проекту щодо соціальних прав адвокатів, коли оподаткування їх діяльності здійснюватиметься за спрощеною системою (відповідно до Указу Президента України «Про спрощену систему оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва» від 3 липня 1998 року, № 727/98 ставка податку має бути не більше 200 гривень у місяць), а пенсія має становити не менше 80% розміру щомісячних гонорарів адвокатів.

Не міг оминати проект Закону «Про адвокатуру» і питання безоплатної правової допомоги. Проблема реалізації права на правову допомогу незабезпеченими особами є особливо актуальною для України на сучасному етапі її розвитку, коли більшість населення перебуває за межею бідності. Ця ситуація у сфері правової допомоги не покращилася, незважаючи на функціонування великої кількості юридичних фірм, діяльність багатьох адвокатів та фахівців у галузі права. Насамперед це зумовлено нефінансуванням державою витрат на забезпечення таких осіб безоплатною правовою допомогою.

На вирішення цієї проблеми спрямовано також **проект закону «Про правову допомогу»** № 6320, розроблений експертами Центру політико-правових реформ і внесений до парламенту 9 листопада 2004 року народними депутатами України М.Катеринчу-

ком, С.Соболевим та В.Стретовичем. Законопроект передбачає створення системи правової допомоги, складовими якої стануть суб'єкти надання правової допомоги (правові радники), визначені види правової допомоги, єдині принципи правової допомоги та єдині підстави і заходи відповідальності за надання неякісної правової допомоги. Така система правової допомоги, на думку експертів Центру політико-правових реформ, сприятиме реальному захисту прав осіб, які звертаються за отриманням правової допомоги, тому що всі правові радники надаватимуть правову допомогу за єдиними критеріями і нестимуть перед особами однаково відповідальність за неякісну правову допомогу, в той час як на даний момент в Україні діє щонайменше три різні за своєю суттю, переліком принципів та видів відповідальності системи правової допомоги (послуг). А саме:

1) система правової допомоги адвокатів, яка засновується на Законі України «Про адвокатуру»;

2) система правових послуг юридичних фірм та фахівців у галузі права, яка засновується на положеннях Цивільного кодексу України;

3) система соціально-юридичних послуг державних і комунальних підприємств, яка засновується на Законі України «Про соціальні послуги».

Іншим завданням законопроекту стало запровадження механізмів безоплатної (гарантованої) правової допомоги для осіб з невеликим рівнем доходів. Законопроектом запропоновано запровадити єдиний критерій для отримання такого виду допомоги. Ним може бути рівень доходів осіб, що буде повністю відповідати як Рекомендаціям і Резолюціям Ради Європи, так і законодавству ЄС та країн-членів ЄС. Передбачено надавати повністю безоплатну правову допомогу (коли її вартість цілком оплачуватиметься державою) та правову допомогу за доступну плату (коли її вартість лише частково оплачуватиметься державою, а решту сплачуватиме особа).

Механізм надання безоплатної правової допомоги особам з низькими доходами, згідно з проектом, передбачає необхідність звернення до районного управління юстиції, яке прийматиме в односторонній строк рішення про надання правової допомоги. Це рішення буде єдиною підставою для звернення до відповідного суб'єкта надання правової допомоги за отриманням необхід-

ної допомоги. Рішення про відмову у наданні безоплатної правової допомоги може бути оскаржене до вищестоячого органу або до суду.

Інша процедура отримання безоплатної правової допомоги передбачена для ситуацій, коли особа обмежена у вільному пересуванні внаслідок затримання або арешту. Малозабезпеченій особі має бути надана безоплатна правова допомога за першою вимогою, а перевірка підстав для такого надання та прийняття рішення органом юстиції має здійснюватися *post factum*.

Передбачено також створити Фонд гарантованої правової допомоги, який займатиметься тільки питаннями державного фінансування безоплатної правової допомоги.

### **Проекти законів про нотаріат**

Питання розвитку інституту нотаріату має важливе значення з огляду на розвантаження судової системи. У майбутньому нотаріусам може бути передано окремі функції, які зараз здійснюються судами. Це може стосуватися, наприклад, наказового провадження у цивільному судочинстві. Так, на вимогу стягувача нотаріуси могли б видавати виконавчий документ, якщо від боржника не надійде заперечень проти існування відповідного зобов'язання та його примусового виконання.

Зважаючи на ці причини, протягом 2003—2004 років здійснювалася робота над **проектами законів «Про нотаріат»**<sup>333</sup>. Проект Закону № 2338 вносився на розгляд парламенту ще наприкінці 2002 року (23 жовтня), а 26 червня 2003 року його було замінено.

Невдовзі частина народних депутатів України-ініціаторів проекту № 2338 (В.Онопенко, Ю.Кармазін, В.Мойсик) внесли на розгляд Верховної Ради альтернативний проект № 2338-1.

18 червня 2004 року у першому читанні було підтримано проект Закону України «Про нотаріат» № 2338 у редакції від 12 січня 2004 року. Проектом запропоновано змінити принципів засади функціонування нотаріату, зокрема передбачено відмовитися від поділу нотаріату на державний та приватний. Також пе-

---

<sup>333</sup> Проект закону про нотаріат від 12 січня 2004 року № 2338, внесений народними депутатами України Мусіякою В.Л., Онопенком В.В., Кармазіним Ю.А., Мойсиком В.Р.; Проект закону про нотаріат від 4 липня 2003 року № 2338-1, внесений народними депутатами України Онопенком В.В., Кармазіним Ю.А., Мойсиком В.Р.

редбачено створення органу професійного самоврядування нотаріусів. При цьому у проекті Закону відсутні значні новели, що стосуються порядку вчинення нотаріальних дій.

### **3.4. ПОДІЇ (ОСНОВНІ ЗАХОДИ, ДИСКУСІЇ)**

Протягом 2003—2004 років відбулася велика кількість круглих столів, науково-практичних семінарів, робочих зустрічей, робочих поїздок за кордон, консультацій, основною метою проведення яких було визначення напрямів удосконалення системи судоустрою, статусу суддів, процесуального законодавства.

Своєрідним поштовхом для цього стало проведення на початку 2003 року **слухань парламентського Комітету з питань правової політики щодо судової реформи**. Очевидно, проблеми розвитку законодавства про правосуддя потребували обговорення на загальнодержавному рівні, оскільки у грудні 2004 року було заплановано проведення вже **парламентських слухань** з цього питання. Згодом Верховна Рада України вирішила перенести ці слухання на березень 2005 року.

Серед важливих подій не можна не назвати **обрання перших суддів до Вищого адміністративного суду України**. Згідно з Постановою Верховної Ради України від 11 грудня 2003 року, ними стали судді В.І.Бутенко, С.В.Матолич, О.Н.Панченко, О.І.Панченко, М.В.Сірош, М.І.Смокович, М.О.Сорока, М.І.Цуркан, а також О.М.Пасенюк, який до цього обіймав посаду Заступника Міністра юстиції України (наприкінці 2004 року О.Пасенюка Указом Президента України призначено Головою Вищого адміністративного суду).

Формування складу Вищого адміністративного суду і призначення його Голови покликані створити умови для початку здійснення конкретних заходів щодо налагодження роботи цього суду та його апарату. Адже розпорядником коштів на їх фінансування Законом «Про судоустрій України» визначено Голову Вищого адміністративного суду. Але, на жаль, поки що доводиться констатувати недостатній рівень підготовленості суддів для роботи у сфері адміністративної юстиції.

Не обходилося без обговорення проблем існування **військової юстиції в Україні**, що вважається порушенням Конституції

України та вимог Конвенції захисту прав людини та основних свобод.

Питання ювенальної юстиції в Україні були предметом досліджень робочої групи у складі представників Верховного Суду, Посольства Королівства Нідерландів в Україні, міжнародного фонду «Відродження». На цих зустрічах наголошувалося на необхідності здійснення спеціалізації суддів у судах загальної юрисдикції у справах неповнолітніх, орієнтації при розгляді не лише на правову тематику стосовно цієї вікової категорії, а й психологію та педагогіку, розробки проекту Концепції ювенальної юстиції в нашій країні, підтримка якої у Верховній Раді України дозволить проводити активнішу політику у цій галузі із залученням всіх державних органів.

Діяльність громадських організацій у сфері судової реформи також була активною. Серед найуспішніших проектів можна назвати діяльність Української правничої фундації щодо перекладу і видання рішень Європейського суду з прав людини; діяльність Харківської правозахисної групи у сфері дотримання прав людини у кримінальному процесі, яка сприяла неприйняттю парламентом нового Кримінально-процесуального кодексу у редакції, що не виправдано посилювала інквізиційні засади розслідування кримінальних справ; діяльність незалежних асоціацій суддів, ініційована та підтримувана АВА-СЕЕЛІ, щодо консолідації суддівського корпусу у відстоюванні та лобюванні його інтересів; діяльність Центру суддівських студій щодо організації та проведення у співпраці з Академією суддів України навчальних семінарів для суддів.

### ***Слухання Комітету Верховної Ради України з питань правової політики (13 березня 2003 року)***

Стану виконання Закону «Про судоустрій України» та напрямкам подальшого вдосконалення системи правосуддя були присвячені слухання Комітету Верховної Ради України з питань правової політики. До участі у цьому заході, крім членів Комітету, були запрошені судді судів усіх рівнів, керівники Міністерства юстиції та Державної судової адміністрації, представники наукових установ, громадських організацій, засобів масової інформації. Співорганізатором слухань виступив Центр політико-правових реформ.

Рік після прийняття нового закону про судоустрій дозволив підвести перші підсумки його реалізації. Відкриваючи зібрання, Голова Комітету В.Онопенко зазначив, що вже тепер є очевидною необхідність внесення змін до Закону «Про судоустрій України». Однак потрібно чітко визначити, які саме повинні бути зміни, оскільки єдиного розуміння, єдиної оцінки і підходу до питань судової реформи, на жаль, немає<sup>334</sup>.

Були висловлені сумніви щодо конституційності та доцільності створення Касаційного та Апеляційного судів України. На думку окремих фахівців<sup>335</sup>, утворення Касаційного суду не відповідало Конституції України, оскільки він жодним словом не згаданий у ній, тоді як інші ланки чітко названі. Це припущення, до речі, буде підтверджене майже через десять місяців рішенням Конституційного Суду у справі про Касаційний суд України.

Апеляційний суд України передбачено Законом «Про судоустрій України» для забезпечення права учасників процесу на апеляційне оскарження рішень апеляційних судів, ухвалених у першій інстанції. Деякі доповідачі звернули увагу на те, що апеляційні суди уже за самою назвою не можуть розглядати справи як суд іншої, ніж апеляційна, інстанції. Тому якщо передати вирішення усіх справ у першій інстанції місцевим судам, то необхідність у створенні Апеляційного суду України відпаде. Один із зарубіжних експертів міністерський директор Федерального міністерства юстиції Німеччини у відставці Ю.Томас, очевидно, підтримуючи цю ідею, зазначив, що якби у Німеччині випала така ж історична можливість реформувати свою судову систему, як в Україні, то вона, швидше за все, використала б її, щоб суди одного рівня здійснювали функції тільки однієї інстанції. Для обґрунтування недоцільності утворення Апеляційного суду України наводився й прагматичніший аргумент: оскільки апеляційний розгляд вимагає присутності учасників процесу, то суттєво зростуть витрати на їх прибуття до єдиного на всю країну Апеляційного суду, зокрема й видатки з Державного бюджету на конвоювання засуджених.

---

<sup>334</sup> Див. Лесик А. Судова влада не третя, а одна з трьох // Юридичний вісник України. — 2003. — 22–28 березня. — С. 5.

<sup>335</sup> Див. Коліушко І. Аналіз Закону України «Про судоустрій України» // Вісник Програми сприяння парламенту України. — № 65. — С. 4; Коваленко В. Реформа для олігархів? [інтерв'ю з народним депутатом України Ю.Кармазіним] // Дзеркало тижня. — 2002. — № 7.

Гострій критиці піддана ініціатива Голови Верховного Суду В.Маляренка і Міністра юстиції О.Лавриновича щодо перенесення функцій касаційної інстанції на рівень апеляційних судів, мотивована необхідністю наближення правосуддя до людей і потребою розвантажити Верховний Суд. У такій ініціативі вбачалося завуальоване повернення до радянської системи перегляду судових рішень. Крім того, вказувалося на недопустимість поєднання двох інстанцій щодо однієї справи в одному суді<sup>336</sup>.

Дискутувалося питання про ініціативу Президента Л.Кучми щодо обрання суддів не безстроково, а на десять років, задекларовану у запропонованих ним змінах до Конституції України. Це, мовляв, запобігатиме суддівській сваволі і безкарності суддів. Натомість у такій ініціативі вбачалося загроза незалежності суддів як одній з основних гарантій справедливого судового розгляду. З цього приводу висловили своє занепокоєння у своїх виступах і доктор Ю.Томас, і суддя Федерального суду претензій США Б.Футей.

Судді нарікали також на погане матеріально-технічне забезпечення судів. Останньому питанню була приділена основна увага у доповіді Голови Державної судової адміністрації В.Карабана. Державна судова адміністрація почала діяти як орган забезпечення судів тільки спочатку року, до цього її функції виконувало Міністерство юстиції. Особливе зацікавлення в учасників слухань викликав стенд з фотографіями будинків районних судів. Приміщення більше нагадували «тарасові» хатинки під стріхою, ніж палаци правосуддя, — символічна ілюстрація роботи Міністерства юстиції щодо забезпечення діяльності судів. В.Карабань запевнив, що найближчим часом діяльність підпорядкованого йому органу буде спрямована насамперед на створення належних матеріально-технічних умов для діяльності судів.

Обговорювалося й питання про підпорядкування Державної судової адміністрації України: чи має це бути центральний орган виконавчої влади, як передбачено Законом «Про судоустрій України», чи потрібно підпорядковувати її Голові Верховного Суду, або органу суддівського самоврядування, або Міністру юстиції? Наділення Державної судової адміністрації статусом органу виконавчої влади, на думку окремих виступаючих, не сприяє не-

---

<sup>336</sup> Більш детальний аналіз цієї проблеми див. у виданні: Шишкін В., Куйбіда Р. Оскарження і перегляд судових рішень в Україні. — К.: Факт, 2003. — С. 69—70.

залежності судової влади від виконавчої. На переконання Голови Центру політико-правових реформ І.Коліушка, питання про підпорядкованість державної судової адміністрації не є принциповим, адже навіть в межах Європи, де незалежність суддів здавна в повазі, це питання вирішується по-різному. Набагато важливіше створити умови, щоб судді не переймалися проблемами забезпечення своєї діяльності. Так, сьогодні до сфери відповідальності голів судів відноситься забезпечення потреб судів. Коштів для цих цілей у державному бюджеті хронічно бракує, а тому голови судів часто потрапляють у залежність від місцевих органів виконавчої влади або комерційних структур, які дофінансовують потреби судів. Якщо зважити на те, що голови судів розподіляють справи між судьями, то не дивно, що це призводить до зростання кількості «замовних» справ. Цю проблему, на погляд І.Коліушка, можна вирішити, підпорядкувавши апарати судів державній судовій адміністрації, яка б повністю відповідала за матеріальне забезпечення судів. Судді ж мають бути звільнені від обов'язку дбати про забезпечення своєї діяльності і процесу, оскільки завдання суддів — здійснювати правосуддя. Крім того, голова суду не повинен мати впливу на розподіл судових справ.

Перший заступник Голови Верховного Суду **В.Стефанюк** звернув увагу присутніх на необхідність виконання вимог Закону «Про судоустрій України» щодо створення системи адміністративних судів і запровадження адміністративного судочинства. Він повідомив, що наявність двох альтернативних проєктів Адміністративного процесуального кодексу не сприятиме успішному і своєчасному прийняттю цього законодавчого акту. У зв'язку з цим спільними зусиллями робочих груп, які готували ці документи, вдалося вийти на єдиний текст проєкту Адміністративного процесуального кодексу, який може бути внесений на заміну поданим раніше проєктам.

Доповіді та виступи учасників слухань дозволили виявити основні проблеми правового та організаційного забезпечення правосуддя та виробити рекомендації щодо їх подолання. Так, учасниками слухань запропоновано:

*у напрямку розвитку судової системи та судово-правової реформи:*

- підготувати і внести на розгляд Верховної Ради України Концепцію розвитку судової системи в умовах становлення громадян-

ського суспільства як методологічну основу для системного вдосконалення законодавства про судоустрій, статус суддів і судочинство;

- проводити правову реформу одночасно із політичною реформою;

- виробити і реалізувати єдину державну політику у сфері розвитку системи правосуддя;

- трансформувати ставлення до судової влади і судової реформи: судді мають усвідомлювати свою відповідальну роль в умовах утвердження незалежності та неупередженості суддів, так само представники інших гілок влади повинні усвідомлювати місце судової влади і поважати незалежність суддів;

- переглянути доцільність створення Касаційного та Апеляційного судів України;

- розглянути доцільність запровадження спеціалізованого суду для розгляду виборчих справ;

- при утворенні місцевих та апеляційних судів уникати отождоження принципу територіальності як засади для побудови системи судів загальної юрисдикції з адміністративно-територіальним устроєм;

*у напрямку розвитку правового регулювання статусу суддів:*

- відмовитися від практики регулювання заробітної плати суддів на підзаконному рівні, забезпечивши виключно законодавчий порядок встановлення умов оплати праці;

- забезпечити однаковий рівень заробітної плати для суддів загальних та спеціалізованих судів відповідного рівня;

- забезпечити умови для підвищення кваліфікації суддів, забезпечити суддів текстами нормативних актів;

- розрахувати нормативи навантаження на суддю і залежно від цього встановлювати кількісний склад суддів у судах;

- забезпечити суддів належними робочими місцями;

- позбавити голів судів можливостей впливати на суддів;

- заборонити головам судів переобиратися кілька разів на адміністративні посади;

- вважати за необхідне закріпити в Законі України «Про статус суддів» гарантії незалежності і недоторканості народних засідателів і присяжних;

- закріпити основні функції суду присяжних в судовому процесі, внівши відповідні доповнення до Закону «Про судоустрій України»;

- розглянути доцільність участі народних засідателів при вирішенні окремих сімейних спорів, що пов'язані з опікою і піклуванням, розгляді кримінальних справ неповнолітніх, низки адміністративних справ, де громадський інтерес особливо великий;

*у напрямку вдосконалення діяльності кваліфікаційних комісій суддів:*

- розробити й внести зміни до Закону «Про судоустрій України» щодо регламенту роботи кваліфікаційних комісій суддів;

- зробити прозорішою конкурсну процедуру добору при призначенні професійних суддів вперше або обрання безстроково, оголошуючи конкурс через засоби масової інформації щодо кожної вакантної посади судді;

- розробити новий підхід до добору та оцінки фахових знань суддів шляхом запровадження регулярного комп'ютерного тестування;

- передбачити роботу кваліфікаційних комісій суддів на постійній основі, забезпечити кваліфікаційні комісії апаратом;

- забезпечити уніфіковані вимоги до кількості змінених чи скасованих рішень судді як підстави для нового проходження кваліфікаційного іспиту (співбесіди) або звільнення судді з посади;

- забезпечення приведення представницького складу Вищої ради юстиції до вимог Європейської хартії суддів;

*у напрямку покращення роботи органів суддівського самоврядування:*

- підвищити роль суддівського самоврядування;

- надати органам суддівського самоврядування право призначати суддів на адміністративні посади;

*у напрямку організаційного забезпечення роботи судів:*

- звільнити голів судів від відповідальності за матеріально-технічне та інше організаційне забезпечення діяльності судів;

- покласти організаційне забезпечення діяльності судів на органи державної судової адміністрації та підпорядковані їм апарати судів;

- розглянути можливість виведення державної судової адміністрації з системи органів виконавчої влади;

- покращити фінансування судової влади шляхом запровадження замість державного мита спеціального збору за звернення до суду;

- створити єдиний реєстр судових рішень з доступом до їхніх текстів;
  - у напрямку вдосконалення правового забезпечення діяльності судів:
    - узгодити положення Закону «Про судоустрій України» між собою;
    - узгодити чинні процесуальні кодекси із Законом України «Про судоустрій України» та між собою;
    - негайно приступити до розгляду нових Цивільного, Кримінального, Господарського, Адміністративного процесуальних кодексів;
    - законодавчо закріпити надійні механізми для забезпечення правової допомоги малозабезпеченим громадянам;
    - позбавити суддів місцевих судів повноважень вирішувати питання про прийнятність апеляційних скарг;
    - розвинути можливості позасудового врегулювання спорів через третейські суди та шляхом оскарження рішень, дій або бездіяльності до адміністративних органів;
    - спростити вимоги до касаційних та апеляційних скарг;
    - розглянути доцільність запровадження інституту судового наказу.

***Робоча поїздка українських фахівців для обговорення проблем судової реформи з німецькими експертами (23—30 березня 2003 року)***

23—30 березня за сприяння Німецького фонду міжнародного правового співробітництва відбулася робоча поїздка українських фахівців для обговорення проблем судової реформи з німецькими експертами. До складу української делегації увійшли народні депутати — представники Комітету Верховної Ради з питань правової політики, судді з Верховного Суду та Вишого господарського суду, а також представники Центру політико-правових реформ.

Основним предметом дискусій стали проблеми організації системи судів, процедура оскарження судових рішень, а також перспективи адміністративного судочинства в Україні. Учасники обговорення дійшли згоди, що серед варіантів вирішення проблеми конституційності та доцільності Апеляційного і Касаційного судів України найоптимальніше утворити замість них Вищий загальний суд як суд касаційної інстанції у цивільних і

кримінальних справах, а також відмовитися від поєднання двох і більше інстанцій в одному суді. Таким чином можна було б і розвантажити Верховний Суд, і забезпечити рівні права щодо оскарження судових рішень. У подальшому необхідно вирішити питання про поділ загальних судів на цивільні і кримінальні. Тенденція відмови у європейських країнах від військових судів як таких, що не спроможні забезпечити незалежний судовий розгляд, підтвердила переконання представників української делегації про необхідність обмежити юрисдикцію військових судів виключно військовими злочинами з подальшою ліквідацією цих судів.

У напрямку посилення незалежності суддів визнано за доцільне вичерпно визначити повноваження голів судів та позбавити їх повноваження щодо розподілу судових справ між суддями. Учасники обговорення підтримали ідею про необхідність позбавлення кваліфікаційних комісій повноважень щодо притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності і створення Дисциплінарної комісії суддів для виконання цих функцій. Через неузгодженість Законів «Про судоустрій України» і «Про статус суддів» доцільно підготувати і внести на розгляд Верховної Ради нову редакцію закону про статус суддів.

У зв'язку з необхідністю розвантажити місцеві суди запропоновано забрати у них повноваження щодо накладення адміністративних стягнень, а також передбачити спрощені процедури вирішення судових справ (судовий наказ, заочне рішення, письмове провадження тощо).

Обговорюючи узгоджений проект Адміністративного процесуального кодексу, учасники зустрічі схвалили запропонований проектом розподіл адміністративної юрисдикції між місцевими загальними судами (справи проти органів місцевого самоврядування і справи за скаргами на притягнення до адміністративної відповідальності) та окружними адміністративними судами (справи проти органів державної влади). Проект рекомендовано внести на розгляд Верховної Ради, а при підготовці його до другого читання усунути надмірну зарегульованість процесу, доопрацювати положення, які регулюють порядок вирішення виборчих спорів, доповнити перехідні положення необхідними змінами до інших процесуальних законів.

**Навчальний семінар щодо нового адміністративного процесуального законодавства (14–15 квітня 2003 року)**

Узгоджений проект Адміністративного процесуального кодексу представлений суддям на навчальному семінарі, який було проведено у Києві в рамках співробітництва Бюро Координатора проектів ОБСЄ в Україні та Німецького фонду міжнародного правового співробітництва з Верховним Судом України щодо створення модельних адміністративних судів.

Учасникам семінару було презентоване видання **Центру політико-правових реформ «Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України»<sup>337</sup>**, присвячене проблемам адміністративної юстиції і перспективам її запровадження в Україні. До книжки увійшли науковий нарис «Адміністративна юстиція в Україні», проект Адміністративного процесуального кодексу і переклади законодавчих актів п'яти європейських держав з адміністративного судочинства. Особливу увагу приділено висвітленню найбільш дискусійних теоретичних і практичних питань, які виникли в ході підготовки Адміністративного процесуального кодексу. Крім того, у збірнику розміщено окремі доповіді і рекомендації учасників Міжнародної науково-практичної конференції «Адміністративна юстиція: проблеми та перспективи запровадження в Україні», яка відбулася у Києві наприкінці 2002 року за ініціативи Центру політико-правових реформ.

**Науково-практичний семінар «Оскарження і перегляд судових рішень» (20 червня 2003 року)**

У червні 2001 року в ході «малої» судової реформи було внесено зміни до процесуального законодавства, якими запроваджено нові для українського судочинства інститути апеляції та касації. Дворічна практика застосування нових процедур перегляду судових рішень показала недосконалість законодавства, яке їх регулює. Проблеми вдосконалення цих процедур обговорювалися на науково-практичному семінарі, який відбувся 20 червня 2003 року у Верховній Раді за участю народних депутатів, суддів судів усіх рівнів, науковців, представників громадських організацій. Організаторами семінару виступили парламентський Комітет з питань правової політики, Центр політи-

---

<sup>337</sup> Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / Автори-упорядники І.Коліушко, Р.Куйбіда. — К.: Факт, 2003. — 536 с.

ко-правових реформ і Програма сприяння парламентам України. У зв'язку з розглядом на той час у парламенті нових процесуальних кодексів — Кримінально-процесуального, Цивільного процесуального й Адміністративного процесуального — тема семінару виявилася особливо актуальною.

На доктринальних підходах до інститутів апеляції і касації зупинився у своїй доповіді кандидат юридичних наук, член Науково-програмної ради Центру політико-правових реформ, один з основних авторів розділу «Правосуддя» Конституції України В.Шишкін. Предметом апеляційного перегляду, на переконання В.Шишкіна, є питання факту та пов'язані з ними порушення закону. У зв'язку з цим апеляційний суд наділений повноваженням дослідити нові докази, оцінити їх у сукупності з дослідженими у першій інстанції доказами, встановити нові обставини у справі, а відтак — ухвалити нове рішення по суті спору. Предметом касаційного перегляду можуть бути виключно питання права. Основним наслідком порушень закону судами нижчих інстанцій є скасування касаційною інстанцією їхніх судових рішень з можливістю направити справу на новий розгляд. Так звана «повторна касація», тобто перегляд судових рішень Верховним Судом у виняткових випадках, загалом невластива іншим країнам (хоча подібні аналоги можна прослідкувати, наприклад, у німецькому судочинстві). Однак її необхідність виправдана системою судоустрою України, яка визначена Конституцією. Рішення вищих спеціалізованих судів, які діють як касаційна інстанція, мають підлягати перегляду Верховним Судом як найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції. Зрозуміло, що підстави для такого перегляду повинні мати виняткове значення для всіх судів загальної юрисдикції.

Проблемам процесуального законодавства щодо перегляду судових рішень і практики його застосування була присвячена доповідь судді Верховного Суду України В.Маринченка. Недосконалість змін до процесуальних кодексів, проведених під час «малої» судової реформи, стала причиною надмірного навантаження на суддів Верховного Суду, особливо на Судову палату в цивільних справах, яка нерідко змушена розглядати до 70-ти справ у день. Це зумовлено зокрема перехідними положеннями закону про зміни до Цивільного процесуального кодексу, які надали право оскаржити протягом трьох місяців в касаційному

порядку до Верховного Суду будь-які рішення, що станом на 29 червня 2001 року набрали чинності. Це спричинило значний наплив касаційних скарг. Дійшло навіть до того, що оскаржувалися рішення, ухвалені у 20-их роках минулого сторіччя. Серед інших недоліків практики застосування інститутів апеляції і касації В.Маринченко назвав вимушене використання Верховним Судом одночасно як касаційних повноважень, так і повноважень суду апеляційної інстанції; невикористання апеляційними судами всього потенціалу апеляційної інстанції, зокрема повноваження ухвалити нове рішення по суті спору.

Учасники семінару рішуче засудили ідею об'єднати апеляційну і касаційну інстанції під дахом апеляційних судів, яка реалізована у проектах Кримінально-процесуального і Цивільного процесуального кодексів. На думку Голови Центру політико-правових реформ І.Коліушка, втілення такого підходу приведе до того, що правосуддя в більшості справах замкнеться на рівні областей. Кожна область матиме автономну практику застосування законів. Поєднати дві інстанції в одному суді щодо однієї й тієї самої справи, на погляд начальника управління з питань судово-правової реформи та роботи з законопроектами Верховного Суду Н.Лукашової, означатиме свідоме порушення вимоги про неупередженість суду, оскільки судді змушені будуть розглядати скарги на рішення суддів-колег, з якими вони працюють в одному суді.

Директор департаменту законодавства про правосуддя, кримінального і процесуального права та про адміністративну відповідальність Міністерства юстиції І.Ємельянова<sup>338</sup> висловила ся проти об'єднання двох інстанцій також і у Верховному Суді (касація і повторна касація). Система інстанцій має відповідати організації судів загальної юрисдикції. При цьому з метою забезпечення однакового застосування законодавства всіма судами Верховний Суд мав би переглядати судові рішення в порядку повторної касації у складі Пленуму.

Учасники семінару висловилися за необхідне уніфікувати процедуру перегляду судових рішень. Особливості можуть бути лише там, де їхня необхідність зумовлена специфікою предмету і принципів того чи іншого виду судочинства.

---

<sup>338</sup> З 25 вересня 2003 року — заступник Міністра юстиції, а з 21 червня 2005 року — Перший заступник Міністра юстиції.

Семінар одночасно став презентацією видання «Оскарження й перегляд судових рішень в Україні»<sup>339</sup>, до якого зокрема увійшли: науковий нарис «Основи оскарження й перегляду судових рішень в Україні», розроблений на його основі модельний уніфікований проект частини для нових процесуальних кодексів, яка стосується перегляду судових рішень, а також аналітичний матеріал «Проблеми організації судів відповідно до вимог апеляційного і касаційного оскарження судових рішень». Модельний проект передано робочим групам для врахування при доопрацюванні проектів нових кодексів під час проходження у парламенті. Залежно від виду судочинства (цивільного, господарського, адміністративного, кримінального) проект потребує незначної модифікації. На модельний проект надійшли позитивні висновки юридичних факультетів Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Львівського національного університету імені Івана Франка, Національного університету «Києво-Могилянська академія», окремих експертів. Більшість положень модельного проекту реалізовано у тексті проекту Адміністративного процесуального кодексу України та нового Цивільному процесуальному кодексі України.

***Зустріч експертів Ради Європи з українськими фахівцями щодо приведення судової системи у відповідність до європейських стандартів правосуддя (липень 2003 року)***

У липні 2003 року на запрошення Міністерства юстиції для вивчення ходу судової реформи Україну відвідали експерти Ради Європи Хоакін Байо Дельгадо (Іспанія), Маргарет Ходгсон (Велика Британія) і Тео Сімонс (Нідерланди). Обговоривши з українськими фахівцями проблеми організації судів і судочинства, експерти спробували дати оцінку сучасному етапу реформування судоустрою в Україні, а також підготували загальні рекомендації щодо приведення судової системи у відповідність до європейських стандартів правосуддя.

У тексті рекомендацій зокрема зазначено, що внутрішня організація судової системи є заплутаною й ускладненою. Її доцільно переглянути і, якщо можливо, спростити. Вища рада юстиції повинна складатися принаймні з п'ятдесяти відсотків суд-

---

<sup>339</sup> Шишкін В.І., Куйбіда Р.О. Оскарження й перегляд судових рішень в Україні. — К.: Факт, 2003. — 128 с.

дів. Закони про судоустрій і статус суддів мають бути об'єднані в один вичерпний закон, у якому доцільно уникнути посилань на інші закони. Заробітна плата суддів має встановлюватися законом і повинна бути збільшена. Процедура добору суддів потрібно зробити більш прозорою і об'єктивною, вона повинна запобігати корупції. Законом потрібно вичерпно визначити перелік дій, за вчинення яких судді можуть підлягати дисциплінарній відповідальності суддів.

***Конференція ОБСЄ, присвячена людському виміру  
(6–17 жовтня 2003 року, 4–15 жовтня 2004 року)***

З 6 по 17 жовтня 2003 року у Варшаві відбулася щорічна конференція ОБСЄ, присвячена імплементації зобов'язань держав-членів в рамках участі в процесах ОБСЄ щодо прав людини. Сесійні засідання на конференції відбувалися за окремими тематичними напрямками. Про стан справ у кожній державі доповідали одночасно представники від уряду і представники недержавних організацій. У сесії з верховенства права та права на справедливий суд від неурядових організацій взяв участь Голова Центру політико-правових реформ І.Коліушко. У представленій на конференції доповіді Центру політико-правових реформ, присвяченій проблемам розвитку системи правосуддя в Україні, зокрема зазначалося, що новий закон про судоустрій готувався в процесі гострих політичних дискусій, які відображали різні підходи до бачення майбутнього судової системи. Це зумовило компромісний і непослідовний характер цього закону. У системі судів загальної юрисдикції передбачено утворення нових судів — Касаційного суду України як касаційної інстанції у системі загальних судів і Апеляційного суду України як апеляційної інстанції щодо рішень інших апеляційних судів, ухвалених у першій інстанції. Це стало приводом для критики цих новел з огляду на їх доцільність та відповідність Конституції, яка не передбачає можливості створення Касаційного суду.

Посилення ролі судів у сучасних правовідносинах призвело до зростання кількості судових справ і навантаження на суддів. Однією з причин перевантаження суддів стало зокрема розширення кола справ про адміністративні проступки, які підсудні судам. Перевантажений справами і Верховний Суд України, особливо, судова палата з цивільних справ.

Нерозуміння експертів Ради Європи, та й багатьох українських фахівців, викликало збереження у судовій системі України господарських, а тим більше військових судів. Господарські суди утворені на основі системи державного арбітражу Української РСР, яка була системою адміністративних, а не судових органів. Сьогодні доцільність збереження цих судів відпала, і вони можуть бути інтегровані в систему цивільних судів. Тим більше, що господарські суди викликали багато нарікань через різне застосування законів у порівнянні з цивільними судами, а також через високий рівень корупції. Військові суди мають, як у жодній іншій країні, широку юрисдикцію, яка поширюється на цивільні, адміністративні і кримінальні правовідносини за участю військовослужбовців.

Велику проблему для незалежності суддів становлять відносини між судами і прокуратурою. За радянською традицією в Україні мало виправдальних вироків, оскільки судді через обвинувальний ухил кримінального процесу звикли співпрацювати з прокурорами. Незгода суддів з позицією прокуратури нерідко присікається. Серед останніх прикладів — нещодавно апеляційний суд Київської області в одній з кримінальних справ ухвалив рішення про зміну запобіжного заходу всупереч позиції прокуратури. Незабаром після цього проти суддів, причетних до ухвалення цього рішення, прокуратура порушила кримінальну справу і провела обшук в їхніх службових приміщеннях.

Корупцію при доборі суддів стимулює існування так званого «кадрового резерву», до якого зараховуються особи, які склали кваліфікаційні іспити, але за браком вакантних місць не можуть бути призначені на посаду судді. Механізм залучення осіб з «резерву» до розподілу вакантних посад є непрозорим. Така ж проблема існує при обранні суддів до суду вищого рівня, оскільки проведення конкурсу для заміщення вакантної посади в суді вищого рівня не передбачено.

Однією з проблем судочинства стало те, що нові демократичні механізми оскарження судових рішень (апеляція, касація) не реалізовані у справах про адміністративні проступки, які вирішуються судом. Тут зберігається наглядний порядок опротестування судових рішень, який Європейським судом з прав людини визнаний таким, що порушує вимоги статті 6 Конвенції про захист прав людини і основних свобод.

Завдає шкоди авторитету судової влади і проблема невиконання судових рішень у багатьох цивільних та господарських справах. Ця проблема досі залишається однією з основних, оскільки право на справедливий судовий розгляд порушується, якщо нема можливості виконати судові рішення.

Порушується право на справедливий розгляд і відсутністю ефективного механізму надання правової допомоги для мало-забезпечених людей. Внаслідок цього судді у цивільних справах часто змушені виступати юридичними радниками сторін, що обґрунтовано викликає сумнів в їхній неупередженості та порушує принцип змагальності сторін. Якість правової допомоги у кримінальних справах низька, оскільки державні гонорари адвокатам за надання безоплатної допомоги надзвичайно низькі. Адвокати, які призначені для захисту осіб у кримінальному процесі, навіть не зацікавлені витратити час на отримання цих гонорарів.

З принципами демократичного суспільства несумісне збереження за прокуратурою функцій досудового слідства та загального нагляду за законністю. Згідно з Конституцією України, повноваження прокуратури обмежені тільки підтриманням державного обвинувачення, представництвом у суді у випадках, передбачених законом та наглядом за досудовим слідством і виконанням кримінальних покарань. Однак ці вимоги Конституції досі не виконані. Нагляд за досудовим слідством навряд чи може бути ефективним, якщо орган одночасно проводить досудове слідство і здійснює нагляд за ним. При здійсненні загального нагляду прокуратурі надано право проводити і призначати перевірки, ревізії, що нерідко використовується для економічних розправ.

«Незважаючи на значні зрушення у цій сфері, — підсумовано у доповіді І.Коліушка, — основна ціль судової реформи — реальне забезпечення права людини на справедливий судовий розгляд незалежним та неупередженим судом — ще не досягнута».

Наступного, 2004 року у щорічній конференції ОБСЄ з людського виміру у Варшаві від Центру політико-правових реформ взяв участь керівник проектів з питань судової реформи Р.Куйбіда. Він виступив з доповіддю «Становлення верховенства права: основні проблеми та потреби у сфері правосуддя». У допо-

віді наголошувалося, зокрема, на тому, що парламент та уряд України не поспішають розглядати (не кажучи уже про втілення у життя) пропозиції щодо утвердження верховенства права, внесені як Центром політико-правових реформ, так і іншими громадськими організаціями. Мало того, не розглядаються навіть відповідні законопроекти, що містять ці пропозиції і внесені суб'єктами законодавчої ініціативи.

### ***Співпраця неурядових організацій у сфері судової реформи***

Узгодженню діяльності і планів громадських організацій у галузі судової реформи була присвячена спільна ініціатива Центру політико-правових реформ і Міжнародного фонду «Відродження». Так, 3 жовтня в приміщенні комітетів Верховної Ради України відбулася **робоча зустріч під назвою «Перспективи організації правосуддя та роль неурядових організацій у цій сфері»**, організаторами якої виступили Центр політико-правових реформ та Міжнародний фонд «Відродження» у співпраці з Комітетом Верховної Ради з питань правової політики. У зустрічі взяли участь представники Комітету Верховної Ради з питань правової політики, Верховного Суду, Міністерства юстиції, громадських організацій з різних регіонів України. Представники громадських організацій погодилися продовжувати і розвивати подальшу співпрацю у сфері реформування судової системи. Досягнуто домовленість про створення спільної робочої групи для опрацювання проблематики судової реформи та координації зусиль неурядових організацій у галузі судового захисту прав людини<sup>340</sup>.

Під час наступної зустрічі, яка відбулася 11 листопада у Міжнародному фонді «Відродження», зацікавлені громадські організації представили свої пропозиції щодо подальшої діяльності у сфері судової реформи. Це дало можливість визначити пріоритети активності неурядових організацій, які працюють у цій сфері, а також можливі напрямки партнерства і форми співпраці.

### ***Семінар з юридичної методології (13—14 листопада 2003 року)***

Значний вплив на розвиток філософії правосуддя справив міжнародний семінар «Юридична методологія — основа гармоні-

<sup>340</sup> Детальніше про цей захід див.: Бугера О. Судова реформа буксує // Юридична газета. — 2003. — № 7(7). — 20 жовтня.

зації законодавства України до законодавства ЄС», проведений Українсько-європейським консультативним центром з питань законодавства. Хоч він прямо і не стосувався судової реформи, але привернув увагу насамперед суддів. Адже розглядалися такі нові для України поняття як судова правотворчість, добудова судом права, правовий мир. Для стимулювання обговорень учасникам семінару презентовано переклад праці німецького вченого Р.Циппеліуса «Методологія права», яка розкриває проблеми застосування норм права.

Перед учасниками семінару зі своїми доповідями виступали відомі вітчизняні науковці М.Козюбра, П.Рабінович, А.Козловський, С.Максимов, П.Пацурківський, німецький вчений, учень Циппеліуса професор Т.Вюртенберг, судді Конституційного Суду України М.Савенко, М.Костицький, українські та німецькі судді.

Певне здивування учасників семінару викликала категорія «правовий мир». Згідно з принципом правового миру, ціллю правосуддя є не стільки досягнення законності, скільки згода сторін з результатами розгляду справи. Цікаво, що в українських суддів та й у багатьох науковців, вихованих в дусі «позитивного» права, такий підхід важко, але почав сприйматися.

Усі доповіді, представлені на семінарі, згодом були поміщені у шостий та сьомий номери журналу «Український правовий часопис».

### **Презентація книги «Кому служить військова Феміда?» (28 листопада 2003 року)**

Дослідження практики діяльності військових судів дозволила представникам Всеукраїнської громадської організації «Товариство українських офіцерів» зробити висновок, що військові суди залежні від військового командування і жодного разу не надали повного захисту правам військовослужбовців. Результатом реалізації проекту стала книжка заступника голови Товариства М.Селюка «Кому служить військова Феміда?»<sup>341</sup>, яка була представлена на семінарі 28 листопада 2003 року<sup>342</sup>. В обговоренні цієї книги взяли участь представники Верховної Ради,

---

<sup>341</sup> Селюк М.Р. Кому служить військова Феміда? Практика судочинства військових судів України. — К., 2003. — 346 с.

<sup>342</sup> Репортаж про семінар див.: Евтеєва Е. Страсти по военным судам // Юридическая практика. — 2003. — № 49 (311). — 11 грудня.

Верховного Суду, Уповноваженого Верховної Ради з прав людини та громадських організацій.

Присутній на семінарі кандидат юридичних наук В.Шишкін підтримав позицію автора книги і висловився за скасування військових судів в Україні, оскільки тенденції країн Європи свідчать про поступове скорочення сфери військової юстиції. Тільки в 13 країнах-членах Ради Європи існують військові суди, і лише в Польщі та Туреччині їх юрисдикція поширюється на цивільні справи. А в інших одинадцяти країнах вони розглядають лише кримінальні справи і переважно справи про військові злочини.

З критикою діяльності військових судів не погодився представник військової палати Верховного Суду України В.Бондарев, який назвав військову юстицію єдиним ефективним засобом захисту прав військовослужбовців. На його думку, рішення Європейського суду також підтверджували демократичність інституту військової юстиції.

***Круглий стіл «Потреба та методологія застосування практики Європейського суду з прав людини в українському судочинстві» (25 грудня 2003 року)***

Своєрідним підсумком діяльності Української правничої фундації щодо перекладу і видання рішень Європейського суду з прав людини у 2003 році став круглий стіл «Потреба та методологія застосування практики Європейського суду з прав людини в українському судочинстві»<sup>343</sup>, проведений у Київському регіональному відділенні Академії правових наук України 25 грудня 2003 року, та видання збірника «Європейський суд з прав людини. Базові документи. Застосування практики»<sup>344</sup>. У ньому зібрані рішення Суду, матеріали про діяльність Європейського суду з прав людини, текст Конвенції українською, англійською та французькою мовами, довідково-пошуковий апарат перекладів рішень Суду, Регламент Суду в останній редакції.

Про проблеми застосування рішень Європейського суду йшлося у виступах науковців та практиків: професора Києво-

<sup>343</sup> Репортаж про семінар див. Бугера О. Європейська судова практика стане ближчою // Юридична газета. — 2004. — № 1(13). — 15 січня.

<sup>344</sup> Європейський суд з прав людини. Базові документи. Застосування практики. — К.: Український Центр Правничих Студій, 2003. — 582 с.

Могілянської академії М.Козюбри, професора Львівського національного університету ім. Івана Франка П.Рабіновича, заступника Міністра юстиції України В.Лутковської, Уповноваженої у справах дотримання Конвенції про захист прав і основних свобод людини З.Бортновської.

Головний редактор видання Ю.Зайцев акцентував увагу на необхідності розробки українського інтернет-сайту з рішеннями, базовими документами, науковими коментарями. За словами Ю.Зайцева, на кінець 2003 року Українська правнича фундація за фінансової підтримки Фонду «Відродження» вже розробила відповідний проект, створила «оболонку» цього сайту, і залишалось тільки наповнити його змістом. Але, на жаль, до закінчення 2004 року не вдалося здійснити заплановане, й українські судді, адвокати, прокурори та інші особи, які цікавляться питанням захисту прав людини, не змогли ознайомитися з рішеннями Європейського суду з прав людини українською мовою через Інтернет.

***Науково-практичний семінар «Концепція розвитку системи правосуддя в контексті судової реформи в Україні»  
(25 лютого 2004 року)***

Виходячи із невизначеної ситуації з майбутньою системою судів загальної юрисдикції та роллю кожного рівня судів, Центр політико-правових реформ за підтримки Міжнародного фонду «Відродження» протягом 2003 року взявся підготувати **проект Концепції розвитку системи правосуддя на 2004—2014 роки**. Вона була представлена на семінарі, що відбувся 25 лютого 2004 року у Київському регіональному центрі Академії правових наук<sup>345</sup>, і в якому взяли участь представники Верховної Ради, Конституційного Суду, Верховного Суду, Міністерства юстиції, Державної судової адміністрації, наукових установ та громадських організацій.

У вступному слові Голова Центру політико-правових реформ І.Коліушко висвітлив головні завдання розробки подібної Кон-

---

<sup>345</sup> Детальніше про цей захід див.: Полешко А. Концепція розвитку системи правосуддя в Україні: з науково-практичного семінару // Право України. — 2004. — № 4. — С. 156; Макаренко Г. Розвиток системи правосуддя у контексті судової реформи // Юридичний вісник України. — 2004. — № 10 (454). — 6—12 березня; Бугера О. Судова реформа на новий лад // Юридична газета. — 2004. — № 5 (17). — 11 березня; Евтеєва Е. Реформа с продолжением... // Юридическая практика. — 2004. — № 9 (323). — 2 марта.

цепції — створення цілеспрямованої, науково обґрунтованої методологічної основи розвитку системи правосуддя на найближчі десять років; визначення напрямків вдосконалення законодавства у цій сфері та основних заходів, спрямованих на усунення негативних тенденцій, зумовлених непослідовністю попередніх етапів судової реформи; забезпечення доступного і справедливого правосуддя; прозорість діяльності судів; оптимізація системи судів загальної юрисдикції; посилення гарантій незалежності суддів та підкорення їх тільки закону; підвищення статусу суддів і покращення умов їхньої діяльності; гарантування виконання судових рішень; створення умов для розвитку альтернативних (позасудових) способів вирішення правових спорів.

Він також наголосив на необхідності реалізації конституційних принципів судочинства: верховенств права, змагальність, диспозитивність, розумність строків розгляду справи, відкритість судового розгляду. Система судоустрою має будуватися на основі принципів спеціалізації, територіальності та інстанційності. Виходячи з характеристики процесів розгляду справ, мають залишитися лише кримінальні, адміністративні і цивільні суди, оскільки існування військових судів є неконституційним, а господарські суди повинні бути інтегровані до цивільних.

Голова Комітету Верховної Ради України з питань правової політики В.Онопенко у своєму виступі зазначив, що Концепція судово-правової реформи, затверджена постановою Верховної Ради України від 28 квітня 1992 року № 2296-ХІІ, після прийняття Конституції України перестала виконувати роль програмного документа в галузі судової реформи. Аналіз останніх кроків у реформуванні судової системи — малої судової реформи 2001 року та ухвалення Закону «Про судоустрій України» у 2002 році — показав відсутність чіткої стратегії судової реформи і непослідовність у її проведенні. У зв'язку з цим загальмоване прийняття нових процесуальних кодексів. Не прийнято нового закону про статус суддів. Усе це негативно позначилося на авторитетності правосуддя в Україні й ефективності судового захисту.

Заступник Міністра юстиції України І.Ємельянова під час виступу акцентувала свою увагу на розвитку процесуального права України. На її думку, проблемним стала відірваність процесів реформування судової реформи та реформи судового проце-

су. Вона також зупинилися на принципах, які притаманні для будь-якого процесу. Ними мають стати: рівність, змагальність і диспозитивність.

Заступник Голови Державної судової адміністрації Л.Богданов зупинився на питаннях удосконалення матеріального забезпечення органів судової влади. Значні надії поклалися ним на заміну інституту державного мита за звернення до суду на інститут судового збору, а також на запровадження нового виду судових витрат — на інформаційно-технічне забезпечення судового процесу.

Керівником проектів Центру політико-правових реформ Р.Куйбідою була представлена доповідь про механізми розвантаження судів, зокрема про запровадження таких новацій як мирне врегулювання спорів (медіація), звільнення суддів від виконання непритаманних для них функцій, заочний розгляд справ, третейське судочинство тощо.

Після представлення проекту Концепції, за результатами обговорення його було доопрацьовано, а також враховано слушні зауваження і пропозиції, які надійшли після цього<sup>346</sup>. Концепція була передана на розгляд парламентському комітету з питань правової політики для використання її положень при доопрацюванні законопроектів та проведенні парламентських слухань щодо судово-правової реформи.

### ***Громадські слухання «Права людини та основні свободи в проекті Кримінально-процесуального кодексу України» (12 травня 2004 року)***

12 травня 2004 року відбулося громадське обговорення проекту нового Кримінально-процесуального кодексу України, організоване Харківською правозахисною групою та Міжнародним фондом «Відродження». Наслідком обговорення стало звернен-

---

<sup>346</sup> Серед зауважень, які були висловлені у періодиці, див., наприклад: Осетинський А. Порівняльно-правовий аналіз функцій касаційної інстанції в судових системах країн романо-германської системи права та перспективи розвитку касації в господарському судочинстві України // Право України. — 2004. — № 5. — С. 23; Сердюк В. Концепція розвитку правосуддя і реформування судової системи: окремі аспекти // Інформаційно-правовий банк. Додаток до газети Юридичний вісник України. — 2004. — № 16 (460). — 17—23 квітня; Яцина В. Військові суди: бути чи не бути? // Юридичний вісник України. — 2004. — № 21 (465). — 22—28 травня.

ня представників більше 25 громадських правозахисних організацій до народних депутатів з проханням відхилити цей законопроект. Адже проект, на думку учасників обговорення, фактично легалізує вже складену адміністративну практику систематичного та системного порушення прав людини та основних свобод. Він не враховує міжнародних зобов'язань України у сфері захисту прав людини, прагне законодавчо закріпити повну беззахисність особи та залишає широке поле для свавільних і безконтрольних дій правоохоронних органів.

Нормами цього проекту передбачені необмежені можливості для арешту без судового рішення, а також надзвичайно довготривалого позбавлення волі особи без судового контролю. Попереднє затримання й арешт особи і надалі залишаються швидше правилом, ніж винятком. У проекті Кодексу практично взагалі відсутнє регулювання судового розгляду питань про позбавлення волі особи, надання санкцій на обмеження інших законних прав громадян, зокрема, таємницю листування та іншої кореспонденції, обшуку тощо.

Слід зазначити, що проект значною мірою погіршує становище захисника у кримінальних справах у порівнянні навіть із чинним законодавством. Його права зведено до такого мінімуму, який не дозволить йому якісно та ефективно виконувати свої професійні обов'язки, тобто здійснювати захист особи від кримінального обвинувачення. Фактично, його функція стає декоративною. Це пов'язано з питанням допуску адвоката до справи, дозволів на зустріч із клієнтом, його права збирати й подавати докази чи іншим чином *активно* захищати особу. Це створює більш ніж серйозну загрозу для засудження невинуватих осіб та є порушенням конституційного принципу змагальності кримінального процесу.

Суд і надалі фактично зберігає обвинувачувальну функцію. Так, у разі, якщо органи, що проводили досудове провадження у справі, не надали суду достатніх доказів, що підтверджують вину особи у вчиненні злочину, суд замість того, щоби виправдати таку особу, може давати доручення проводити певні слідчі дії, допитувати свідків, направляти справу на додаткове розслідування. Тобто, суд фактично ставить себе на місце обвинувачення, намагаючись за будь-яку ціну довести винність особи, замість того, щоб відповідно до Конституції витлумачити всі

сумнівні на користь обвинуваченого. За таких обставин суд не може бути справедливим і неупередженим, а є, за сумною радянською традицією, частиною карально-репресивного державного апарату.

За наслідками проведення обговорення було видано збірник матеріалів — **«Права людини та основні свободи в проекті Кримінально-процесуального кодексу України»**. — Х.: Фоліо, 2004. — 95 с. У ньому розміщені коментарі до проекту Кодексу, підготовлені експертами А.Бущенком (Харківська правозахисна група), О.Банчуком (Центр політико-правових реформ), В.Горбатенком (ЕГО «Зелений світ», м. Кривий Ріг), В.Землянською (Український центр порозуміння). Також міститься стенограма громадських слухань та відкрите звернення громадських правозахисних організацій до народних депутатів України.

Як зазначалося вище, така активна позиція громадськості не залишилися непоміченою і проект Кодексу до кінця 2004 року вже не розглядався у парламенті.

### **Обговорення проблем правової допомоги в Україні**

Поглиблення засад диспозитивності і змагальності у цивільному та кримінальному процесах вимагає налагодження ефективної системи правової допомоги. Адже ініціативність у справі перекладається з суду на сторони. А це означає, що сторони можуть одержати належний судовий захист тільки тоді, коли вони володіють правовими знанням або користуються правовою допомогою. У зв'язку з цим Міністерство юстиції за активної участі Центру політико-правових реформ підготувало **проект закону «Про правову допомогу»**, спрямований на вироблення ефективних механізмів надання правової допомоги. Перші результати роботи Центру політико-правових реформ та Міністерства юстиції України над законопроектом було оприлюднено на **круглому столі «Обговорення проекту Закону «Про правову допомогу»**, який відбувся **19 лютого 2004 року** у місті Києві<sup>347</sup>.

Під час обговорення законопроекту представники Спілки адвокатів України висловили зауваження щодо необхідності існування подібного закону. Вони вважали безпідставним намаган-

---

<sup>347</sup> Полешко А. Обговорення законопроектів «Про правову допомогу» // Право України. — 2004. — № 3. — С. 148; Туманова А., Вербицька О. Якою буде правова допомога // Адвокатура. — 2004. — № 5 (13). — 10 березня. — С. 5

ня розробників проекту поширити єдині правила надання правової допомоги як на адвокатів, так і фахівців у галузі права і на юридичних осіб.

Також критикувалось ними положення проекту про збільшення обсягу повноважень Міністерства юстиції України щодо діяльності адвокатів, оскільки це порушуватиме їх незалежність та відповідні положення Закону України «Про адвокатуру».

Питання про запровадження ліцензування діяльності з надання правової допомоги зацікавило також викликало активну дискусію серед учасників круглого столу.

Для врахування пропозицій та зауважень до проекту Закону за ініціативи Міністерства юстиції України було створено робочу групу, до складу якої ввійшли представники органів державної влади (Міністерства внутрішніх справ, Міністерства економіки та європейської інтеграції, Міністерства фінансів, Генеральної прокуратури), адвокатських об'єднань та наукових установ а також представники громадських організацій (Центру політико-правових реформ, АВА/СЕЕЛІ, Україно-американського бюро прав людини). Робоча група у такому складі провела **дводенне засідання (30 червня — 1 липня 2004 року)** у Пуші-Водиці Київської області. Основним завданням цього круглого столу стало узгодження основних положень проектів Закону про правову допомогу Міністерства юстиції України та Центру політико-правових реформ.

Дискусійним став перелік осіб, які отримують право на безоплатну правову допомогу. Проект Центру політико-правових реформ передбачив єдину підставу для отримання такої допомоги — малозабезпеченість особи. Водночас Міністерством юстиції пропонувалося залишити велику групу осіб (біля 12 категорій), яким чинне законодавство дозволяє отримувати безоплатну правову допомогу. Позиція Центру політико-правових реформ представникам Міністерства юстиції України видалася такою, що порушує вимоги частини третьої статті 22 Конституції України про те, що «при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод».

Вважаємо, що введення таких змін ніяким чином не порушить зміст зазначеної статті Конституції, оскільки там йдеться про особисті (природні) права, і вона ніяким чином не стосуєть-

ся тієї системи пільг та видів соціальних послуг, яка існує у сучасному законодавстві.

Було також висловлено висловлено думку про необхідність змінити процедуру питання прийняття рішення щодо надання безоплатної правової допомоги. Пропонувалося не зобов'язувати осіб, які претендують на отримання правової допомоги, надавати документи, що підтверджують відповідне право. А інформацію про наявність в особи підстав для отримання такої допомоги органи держави мають отримувати безпосередньо від органів, які володіють такою інформацією.

8 жовтня 2004 року заступник Міністра юстиції І.Ємельянова представила проект закону «Про правову допомогу», розроблений Міністерством юстиції, учасникам II Українського форуму юридичних фірм<sup>348</sup>. Але до кінця 2004 року цей законопроект не було офіційно внесено на розгляд Верховної Ради України. Тоді як проект Закону «Про правову допомогу», розроблений експертами Центру політико-правових реформ, внесений на розгляд парламенту народними депутатами (реєстраційний № 6320 від 9 листопада 2004 року).

Всі учасники робочої групи з доопрацювання проекту Закону були запрошені на українсько-німецькі консультації з питань правової допомоги, які відбулися у Міністерстві юстиції України 15 листопада 2004 року. З німецької сторони були присутніми Міністерський директор Федерального міністерства юстиції пан Ю.Томас та суддя пані Ондерка.

Німецькі експерти ознайомили українських членів робочої групи з системою надання допомоги у несенні процесуальних витрат в суді та безоплатної правової допомоги поза судом, які існують у ФРН. Незважаючи на те, що у Німеччині ці відносини регулюються нормами Цивільного процесуального кодексу та Законом «Про правове консультування та представництво осіб із низькими доходами», експерти схвалили ідею об'єднати в одному законодавчому акті правила щодо відносин з надання різних видів правової допомоги.

Відрізняються також процедури отримання безоплатної правової допомоги, які містяться у законодавстві Німеччини та проекті Закону України. У ФРН вирішення цих питань здійснюєть-

---

<sup>348</sup> Івашенко С. О роли юридических фирм // Юридическая практика. — 2004. — № 42 (356). — 19 октября.

ся судом: при наданні допомоги у несенні процесуальних витрат під час розгляду справи, а при наданні безоплатної правової допомоги — службовцем суду за фактом відповідного звернення осіб. Положення проекту Закону про повноваження районних управлінь юстиції з прийняття рішення про надання безоплатної правової допомоги були оцінені експертами як такі, що відповідають процедурі вирішення подібних питань. Але вони відзначили, що особам необхідно надати право оскаржувати рішення про відмову у наданні безоплатної правової допомоги.

У питанні щодо кола осіб, які матимуть право на отримання безоплатної правової допомоги, експерти зійшлись на тому, що рівень забезпеченості може бути єдиною підставою для отримання такої допомоги. Саме про цей критерій йдеться у праві ЄС та законодавстві Німеччини.

### ***Парламентські слухання з питань здійснення судово-правової реформи***

Реагуючи на проблеми у судовій системі, народні депутати кілька разів намагалися провести слухання у парламенті з тих чи інших питань судової реформи, щоб визначити завдання та напрямки подальшого реформування системи правосуддя України. Постановою Верховної Ради України від 23 вересня 2004 року було визначено провести **парламентські слухання з питань здійснення судово-правової реформи** в Україні 8 грудня 2004 року. У зв'язку зі складною політичною ситуацією, яка склалася після другого туру виборів Президента України, Верховна Рада вирішила перенести слухання з 8 грудня 2004 року на 16 березня 2005 року.

Крім цього, народними депутатами М.Катеринчуком, В.Філенком та Б.Беспалим у проекті Постанови № 4233 від 6 жовтня 2003 року пропонувалося провести слухання ще у листопаді 2003 року, але цей проект не знайшов необхідної підтримки серед депутатського корпусу.

Провести **слухання щодо практики роботи Конституційного Суду України та доцільність його подальшого існування** у квітні 2004 року пропонувалося народним депутатом Л.Черновецьким<sup>349</sup>. Але й ця пропозиція також залишилася без підтримки,

---

<sup>349</sup> Проект постанови про парламентські слухання «Про практику роботи Конституційного Суду України та доцільність його подальшого існування» від 6 лютого 2004 року № 5099.

оскільки до кінця року проект постанови не розглядався у парламенті.

### **Відкриття порталу судової влади**

У 2003 році за електронною адресою <http://court.gov.ua> почав функціонувати портал судової влади, на якому заплановано розмістити корисну інформацію щодо функціонування судів України. Ця подія відбулася завдяки Державній судовій адміністрації та Міжнародному фонду «Відродження».

Цей Інтернет-ресурс дозволяє кожному одержувати різноманітну інформацію щодо організації та діяльності судів, зокрема про:

- систему судових органів України;
- адреси судів;
- реквізити рахунків для сплати державного мита та оплати судових витрат;
- адреси органів державної судової адміністрації;
- події, які стосуються судової влади;
- судове законодавство;
- судову практику;
- судову статистику тощо.

На жаль, від початку роботи сайту не вдалося заповнити всі бази даних і доводиться лише сподіватися на оперативніше розміщення інформації на сайті.

### **Науково-практична конференція «Фінансування органів судової влади України та незалежність правосуддя» (16 жовтня 2004 року)**

Внесення до парламенту законопроекту про тимчасовий порядок фінансування судової влади в Україні № 4189 засвідчило про нагальність проблем, які існують в організаційному та матеріально-технічному забезпеченні судів. На обговорення та вирішення цих проблем була спрямована науково-практична конференція «Фінансування органів судової влади України та незалежність правосуддя», організована Чернігівським громадським комітетом захисту прав людини за підтримки Міжнародного фонду «Відродження» та Комітету Верховної Ради України з питань правової політики. На конференції розглядалися зокрема питання щодо контролю за видатками на судову владу, висновки Рахункової палати України стосовно виконання Державно-

го бюджету України, проблеми недостатнього фінансування органів судової влади України, питання співпраці між органами правосуддя та громадськими організаціями тощо.

Окрема увага була приділена розробці пропозицій щодо формування бюджету на 2005 рік з урахуванням реальних потреб українських судів. У ході дискусії суддями неодноразово піднімалися питання щодо проблем з нарахування та виплати заробітної плати працівникам судів та дуже низького рівня фінансування діяльності місцевих судів, наводилися приклади руйнування аварійних будівель судів прямо під час засідань тощо. Судді виступили з критикою державної судової адміністрації щодо фінансування роботи судів у регіонах.

Яскравим прикладом невіршення питань фінансування судів стало звернення 37 суддів апеляційного суду Донецької області («Справа Артамонов та інші проти України») та 25 суддів апеляційного суду Полтавської області («Справа Антонов та інші проти України») до Європейського суду з прав людини. Заявники просили визнати порушення зі сторони держави права на доступ до правосуддя (пункт 1 статті 6 Конвенції) внаслідок невиконання судових рішень про стягнення заборгованої заробітної плати, довічного грошового утримання та компенсації за затримку виплати. Однак рішення Європейського суду не було прийняте, оскільки відбулося врегулювання спору на національному рівні і заявникам виплачено заборговані суми.

За наслідками обговорення учасниками вироблено рекомендації щодо покращення фінансування судової гілки влади. Конференція одночасно стала установчими зборами щодо створення громадської організації «Фундація сприянню правосуддя».

### **3.5. ВИДАННЯ (ПУБЛІКАЦІЇ)**

• Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / Автори-упорядники І.Коліушко, Р.Куйбіда. — К.: Факт, 2003. — 536 с.

• Бойко В., Євдокимов В., Юлдашев О. Право людини на правосуддя (Судове право України). — К.: Варта; МАУП, 2003. — 256 с.

• Бринцев В.Д. Організаційне забезпечення діяльності судів

на регіональному рівні (нормативна база, проблеми та шляхи їх вирішення). — К.: Юстініан, 2003. — 400 с.

· Європейський суд з прав людини. Базові документи. Застосування практики. — К.: Український Центр Правничих Студій, 2003. — 582 с.

· Зейкан Я.П. Право на захист у кримінальному процесі: Практичний посібник. — К.: Юридична практика, 2004. — 288 с.

· Коментар до Закону «Про судоустрій України» / За заг. ред. В.Т.Маляренка. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — 464 с.

· Кримінально-процесуальний кодекс України. Науково-практичний коментар / За заг.ред. В.Маляренка, В.Гончаренка. — К.: Форум, 2003. — 940 с.

· Куйбіда Р.О. Реформування правосуддя в Україні: Монографія. — К.: Атака, 2004. — 288 с.

· Маляренко В.Т. Реформування кримінального процесу України в контексті європейських стандартів: Теорія, історія і практика: Монографія. — К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2004. — 544 с.

· Новый Гражданский процессуальный кодекс Франции / Пер. с франц. В. Захватаев / Отв. ред. А. Довгерт. — К.: Истина, 2004.

· Нор В.Т., Павлишин А.А. Судові витрати у кримінальному процесі України. Монографія. — К.: Атака, 2003. — 176 с.

· Педько Ю. Становлення адміністративної юстиції в Україні: Монографія. — К.: Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, 2003. — 208 с.

· Правова допомога: Зарубіжний досвід та пропозиції для України / Автори-упорядники О.А.Банчук, М.С.Демкова. — К.: Факт, 2004. — 336 с.

· Притика Д.М. Правові засади організації і діяльності органів господарської юрисдикції та шляхи їх удосконалення. — К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. — 328 с.

· **Стефанюк В.С.** Судовий адміністративний процес: Монографія. — Х.: Консум, 2003. — 464 с.

· Тертишник В.М. Науково-практичний коментар до Кри-

мінально-процесуального кодексу України. — К.: А.С.К., 2004.  
— 1056 с.

• Шишкін В., Куйбіда Р. Оскарження і перегляд судових рішень в Україні. — К.: Факт, 2003. — 128 с.

**Розділ IV**

**ЗАКОНОДАВСТВО  
У СФЕРІ  
РЕГУЛЯТОРНОЇ  
ПОЛІТИКИ**



## 4.1. ВСТУП

У цьому розділі ми розглянемо найважливіші, на наш погляд, нормативні акти та проекти нормативних актів, які впливатимуть на відносини між громадянами і юридичними особами приватного права з одного боку, та державою в особі її органів, а також органами місцевого самоврядування з іншого. Тобто, основну увагу буде приділено питанням формування та реалізації регуляторної політики держави, хоча, зрозуміло, що аналіз цілого ряду норм законодавства та навіть нормативних актів в цілому, які розглядаються в рамках цього розділу, має лише опосередковане відношення до публічного права.

2003 рік став дуже плідним з точки зору нормотворчої діяльності в усіх сферах і, зокрема, в сфері господарських та фінансових відносин. Проте, на жаль, в багатьох випадках кількість так і не перетворилась в якість або навіть, навпаки, створила підстави для виникнення правового хаосу та зведення нанівець такого важливого принципу як єдність юридичної практики.

2004 рік був менш бурхливим з точки зору глобальних законодавчих змін, основна увага нормотворців в більшості випадків була спрямована на ліквідацію існуючих суперечностей та прогалин в законодавстві. А з початком передвиборчих перегонів і розвитком подальших процесів у державі вдосконалення регуляторних норм, що не були пов'язані з наповненням Державного бюджету та спеціальних фондів, фактично припинилось.

Тож перейдемо до конкретного аналізу найважливіших актів в сфері регулювання діяльності бізнес-середовища протягом 2003—2004 років, і спробуємо по можливості об'єктивно проаналізувати зміни, що відбулись у цій сфері.

## 4.2. НОВЕЛИ ЗАКОНОДАВСТВА

### 4.2.1. Верховна Рада України

Цивільний (далі — ЦК)<sup>350</sup> і Господарський (далі — ГК)<sup>351</sup> кодекси України, які, нарешті, набули чинності 1 січня 2004 року, можна назвати найбільш відомими і суперечливими новаціями

---

<sup>350</sup> Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року № 435-IV.

<sup>351</sup> Господарський кодекс України від 16 січня 2003 року № 436-IV.

в сучасному українському законодавстві, про що сказано та написано було чимало. Необхідно відзначити, що разом із ними був де-юре вдруге введений у дію і Сімейний кодекс України. А з набранням чинності Господарського кодексу втратили силу закони України «Про підприємництво» і «Про підприємства в Україні».

Суперечки щодо змісту та співвідношення ЦК і ГК не припинялися ні під час обговорення цих документів у Верховній Раді України, ні після їх прийняття (тривають вони і сьогодні). Варто згадати і саму процедуру голосування щодо проєктів: фактично ліві сили в парламенті проголосували за ЦК, в обмін на підтримку ГК, а праві та центристи пішли на таку угоду лише через те, що були переконані в накладенні Президентом вето на останній.

Фахівці неодноразово вказували на велику кількість невідповідностей та суперечностей між цими двома документами, а також між ними та чинним законодавством. Особливий критиці піддавався ГК, оскільки і дотепер не склалось єдиної думки як щодо сфери його застосування (коли потрібно застосовувати тільки ЦК, коли тільки ГК, а коли обидва акти), так і, насамперед, щодо обґрунтованості прийняття подібного за змістом та ідеологічною спрямованістю акту в країні, яка проголошує ринкову економіку та демократизацію всіх сфер суспільних відносин в якості основної мети свого розвитку. Як один з прикладів неприйнятності ГК можна назвати бурхливу підтримку серед дуже широких верств бізнес-середовища та третього сектору проекту Закону, внесеного народним депутатом В.С.Горбачовим «Про внесення змін до Господарського кодексу України», яким передбачалося відкладення набуття чинності Господарським кодексом на 1 січня 2006 року, а в якості далекосяжних планів, вочевидь, фігурувало скасування ГК взагалі. На жаль, політичні процеси у Верховній Раді, пов'язані зі спробами внесення змін до Конституції, не дали змоги депутатам своєчасно розглянути цей законопроект. І навряд чи хтось візьметься спрогнозувати можливість та наслідки прийняття аналогічного проекту в майбутньому.

Одночасно експерти погоджувалися з тим, що необхідність революції в регулюванні цивільних правовідносин, особливо в сфері бізнесу, назріла вже давно, і от, коли вона вже здійснилася, прийшов час відчутти її наслідки. Щоправда, враження скла-

дається таке (і це не лише враження), що ні бізнес, ні державні органи до такої зміни виявилися неготові — процес напрацювання та осягнення нових правил гри триває і зараз, як у правозастосовчій, так і в нормотворчій та науковій сферах.

Зокрема, існують труднощі при кваліфікації цивільних правовідносин, що виникли до вступу кодексів у силу. Справа в тому, що відповідно до перехідних положень ЦК, він діє у відношенні тих договорів, а також прав і обов'язків, що виникли до 1 січня 2004 року. І проблема ускладнюється тим, що не завжди легко знайти в нових Кодексах норми, які адекватно регулюватимуть «старі» правовідносини. Також, немає ясності і з тим, у яких випадках суди й органи податкової служби повинні керуватися нормами ЦК, а коли ГК для кваліфікації правовідносин. Мало того, ми вбачаємо в цьому чи не найперший шлях до корупції та зловживань, особливо, враховуючи останні тенденції зростання юридичної сили роз'яснень податкових органів усіх рівнів.

Також хотілося б окремо зазначити, що регуляторний характер норм Цивільного кодексу опосередковано проявився при підготовці проектів нових процесуальних кодексів. Розробники зазначених проектів провели велику роботу з метою визначення особливостей процедур розгляду спорів щодо всього різноманіття відносин, які врегульовані ЦК, адже так чи інакше його положення впливають фактично на будь-які відносини у державі.

Подібна до вищеописаної ситуація виникла і з набранням чинності новим **Митним кодексом України**<sup>352</sup>. Але тут невизначеність швидше за все викликана тим, що митники та суб'єкти господарської діяльності ще не змогли напрацювати практику його застосування. Що стосується підзаконної нормативної бази, то вже на кінець 2003 року було підготовлено близько 150 різного роду наказів, постанов і роз'яснювальних документів, активно велась робота зі створення спеціального нормопроектного підрозділу в рамках митної системи.

Від Митного кодексу України, насамперед, очікували спрощення митного оформлення вантажів, а також полегшення спіл-

---

<sup>352</sup> Митний кодекс України від 11 липня 2002 року № 92-IV. Кодекс набрав чинності з 1 січня 2004 року, крім частини тринадцятої статті 71, яка набрала чинності з 1 січня 2005 року.

кування імпортерів і експортерів з митними органами. З новим Кодексом з'явилися нові митні режими, нові правила митного оформлення товарів, сплати ввізного мита, проведення митної оцінки вартості вантажів тощо. Негативним моментом для бізнесу могло виявитись те, що митники одержали додаткові контрольні повноваження. У Митному кодексі, зокрема, згадується про право митних органів перевіряти фінансово-економічну діяльність підприємств, що здійснюють зовнішньоекономічну діяльність.

### **Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»**

Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»<sup>353</sup>, покликаний зробити більш прогнозованою і прозорою державну політику стосовно бізнесу, а також упорядкувати нормотворчу діяльність органів державної влади. Цей Закон продовжив ідею Указу Президента України «Про введення єдиної державної регуляторної політики» від 22 січня 2000 року. Але якщо норми Указу поширюються тільки на сферу підприємницької діяльності, то Закон охоплює всю сферу господарської діяльності. Експерти очікують, що Закон про регуляторну політику позитивно вплине на ведення бізнесу в Україні, а також на інвестиційний клімат у країні.

Відповідно до положень Закону всі органи державної влади і місцевого самоврядування зобов'язані дотримуватись чіткої і злагодженої процедури прийняття будь-якого нормативного акту, що може мати вплив на господарську діяльність і бізнес. Така процедура передбачає постійний зворотній зв'язок між органами та суб'єктами правовідносин.

Результати своєї роботи над новим регуляторним актом чиновники зобов'язані оприлюднювати за місяць до його остаточного прийняття. Для цього в друкованому засобі масової інформації відповідного регуляторного органу (або, у разі відсутності такого, у друкованому засобі масової інформації, визначеному цим регуляторним органом) повинне бути опубліковане повідомлення про обнародування проекту акту, а сам проект може бути представлений на офіційній інтернет-сторінці регулятор-

---

<sup>353</sup> Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11 вересня 2003 року № 1160-IV.

ного органа. Завдяки такому обнародуванню підприємці зможуть ознайомитися з проектом регуляторного акта, оцінити, як він вплине на їх бізнес, і надалі запропонувати свої варіанти рішення тієї чи іншої проблеми, яку передбачається врегулювати. Обов'язковими атрибутами проекту при оприлюдненні повинна бути звичайна й електронна поштові адреси, на які можна надіслати свої зауваження і пропозиції. Розробник проекту регуляторного акта зобов'язаний буде узагальнювати і враховувати всі побажання підприємців. Окрім того, не пізніше, ніж через рік після вступу акта в силу, нормотворець зобов'язаний провести дослідження реального впливу акта на існуючі правовідносини і, в разі потреби, підготувати і внести до нього відповідні зміни.

Слід зазначити, що подібні норми містив і вже згаданий Указ Президента, але чиновники не завжди їх дотримувались, або ж аналіз наслідків прийняття акта носив суто формальний характер, що пов'язано з низькою виконавчою дисципліною в органах влади. За спостереженнями багатьох експертів (зокрема, Ксенії Ляпіної, координатора проектів Інституту конкурентного суспільства<sup>354</sup>), як правило, у проектах нормативних актів замість аналізу всіх можливих вигод і втрат від їхнього прийняття можна було зустріти стандартну відписку: «фінансування з державного бюджету не потрібно». Це говорить про те, що необхідний аналіз не був проведений.

Закон «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» є важливим системоутворюючим документом. Існує небезпека переоцінки очікувань, пов'язаних з цим Законом, але він не буде мати моментального впливу на український бізнес. Його роль визначиться протягом кількох років. Головне завдання цього Закону — гальмувати надмірну та недолугу законотворчість виконавчих органів у сфері регулювання господарської діяльності. Адже на сьогоднішній день основною проблемою всіх нормативних документів, що приймаються виконавчою владою — є їхня хаотичність, безсистемність, невиваженість. А деякі документи до того ж приймаються без об'єктивної необхідності. Сприятливими умовами для такої «нормотворчості» є відсутність єдиного підходу, загальних стандартів для прийняття державними органами важливих для рин-

---

<sup>354</sup> З 2005 року — народний депутат України.

ку і бізнесу рішень. Вищезгаданий Указ Президента чиновниками виконувався несумлінно, тому можна сказати, що він працював тільки частково. Наприклад, не всі проекти регуляторних актів подавалися для узгодження до Держпідприємництва, не проводився належний аналіз регуляторного впливу нових актів, на суспільне обговорення виносилися проекти документів з надуманою значимістю, а дійсно важливі для бізнесу акти приймалися кулуарно.

### **Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб — підприємців»**

Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб — підприємців»<sup>355</sup>, за умови його належної реалізації, можна було б назвати подарунком для українського бізнесу. Закон відображає європейський досвід реєстрації. У Законі враховані й усунуті більшість з існуючих проблем, що роблять процедуру реєстрації дуже складною і забюрократизованою. У Законі детально розписані всі реєстраційні процедури, чітко встановлені їх граничні терміни. Реалізовано (принаймні на папері) і дуже давню мрію — реєстрація буде проходити за принципом «одного вікна». Відповідає за ведення реєстраційних справ державний реєстратор. Усі дані про нове підприємство повинні вноситися до Єдиного державного реєстру юридичних осіб і фізичних осіб — підприємців. До функцій державного реєстратора також віднесено ведення реєстраційних справ, внесення даних до Єдиного реєстру і надання виписок з нього. Система реєстрації в цілому відноситься до повноважень Державного комітету України з питань регуляторної політики і підприємництва, що покликано забезпечити єдність вимог до процедур реєстрації по всій Україні.

Відповідно до вказаного Закону, щоб зареєструвати юридичну особу, тепер досить сплатити реєстраційний збір, заповнити реєстраційну картку і передати її разом з комплектом установчих документів державному реєстратору. А він вже сам сповістить відповідні контролюючі органи, що повинні взяти особу на облік. Така процедура дуже зручна і дозволяє провести реєстрацію в найкоротший строк — максимум за 4 дні: протя-

---

<sup>355</sup> Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб — підприємців» від 15 травня 2003 року № 755-IV.

гом 3 днів відомості про особу вносяться до Єдиного реєстру, а наступного дня вже можна одержати свідоцтво про реєстрацію. Водночас проблематичною виглядає можливість застосування принципу «одного вікна» при процедурі зняття з реєстрації юридичної особи при ліквідації, що в свою чергу має своє досить серйозне обґрунтування. Окремі розділи Закону докладно визначають процедури злиття, перетворення та припинення осіб.

Відповідно до положень Закону «Про державну реєстрацію...» з метою забезпечення органів державної влади й учасників цивільного обороту достовірною інформацією про юридичних осіб і фізичних осіб — підприємців створюється відповідний Єдиний державний реєстр. Момент внесення до цього реєстру даних про особу і буде вважатися моментом державної реєстрації. Закон встановлює обов'язок осіб щорічно поновлювати дані про себе в Єдиному реєстрі шляхом повторного заповнення реєстраційної картки. Державні органи зможуть одержати від реєстратора виписку з Єдиного реєстру щодо визначеної особи безкоштовно. Підприємці також зможуть одержувати виписки щодо своїх контрагентів, але ця послуга для них є платною. Створення відкритого реєстру відповідає європейській практиці і буде сприяти прозорості всіх реєстраційних процедур, а також стане ефективним інструментом держави в боротьбі з фіктивним підприємництвом.

Основна зручність, яку надає Єдиний реєстр, полягає в тому, що тепер неможливо зареєструвати юридичні особи з однаковою назвою. Перш, ніж зареєструвати особу, державний реєстратор зобов'язаний перевірити в Єдиному реєстрі, чи існують вже юридичної особи зі схожою назвою, якщо так, то реєстратор буде зобов'язаний відмовити заявнику в реєстрації. Таким чином, істотно покращиться нинішня ситуація, коли навіть в одному місті реєструється кілька різних юридичних осіб з абсолютно однаковою назвою.

Для усунення проблеми однакових назв у прийнятому парламентом Законі передбачена процедура резервування найменувань. За окрему плату заявник може зарезервувати для себе будь-яку назву на термін до 2 місяців, а для акціонерних товариств — на термін до 9 місяців. В той же час законодавець не врегулював цим Законом правовідносини, пов'язані з використанням фірмового найменування підприємства (юридичної особи), хоча необхідність цього назріла вже давно.

На жаль, практика продемонструвала повну неготовність реєстраційних органів до введення даного Закону в дію. 1 липня 2004 року (день набуття чинності Законом) зареєструвати юридичну особу чи суб'єкта підприємницької діяльності було просто неможливо, в багатьох регіонах така ситуація тривала місяць і навіть більше. Серйозні проблеми існували і в роботі електронного Єдиного державного реєстру. Більшість цих проблем з часом була вирішена, проте принцип «єдиного вікна» реалізовано лише в порядку експерименту в окремих адміністративних одиницях. Відкритим залишається і питання «подвійної» реєстрації (в державного реєстратора та органах юстиції) об'єднань громадян. Але підстави сподіватись на реальне формування в Україні європейської моделі реєстрації юридичних осіб є, про що свідчать і вищезазначені приклади експериментів, і позиція нового Уряду та Президента України в цьому питанні.

### ***Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень»***

1 липня 2004 року Верховна Рада прийняла Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень»<sup>356</sup>. Обов'язковість такої реєстрації передбачена Цивільним кодексом України (стаття 182). Правозастосовна практика цього Закону чекала давно, і основною причиною очікувань була нагальна необхідність створення єдиної, чіткої, оперативної й безпечної системи реєстрації прав на нерухоме майно, що дозволило б враховувати ієрархію прав і обмежень на них різних суб'єктів відносно землі, будинків і окремих приміщень. Передбачалося, що нова система повинна скоротити витрати, пов'язані зі здійсненням реєстрації прав на нерухомість, звести до мінімуму всі бюрократичні процедури та знизити операційні ризики.

Однією з причин тривалого неприйняття Закону була суперечка між Міністерством юстиції України і Державним комітетом України по земельних ресурсах з приводу галузевого підпорядкування системи реєстрації прав на нерухоме майно. Необхідно зазначити, що, незважаючи на оптимістичні прогнози, які дозволяла робити нормотворча практика, Міністерство юс-

---

<sup>356</sup> Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно і їх обмежень» від 1 липня 2004 року № 1952-IV.

тиції України в цьому «змаганні» прогало. Але, не маючи достовірних даних щодо причин зазначеної поразки (поразки, на нашу думку, насамперед для кінцевих правоволодільців та правонабувачів), ми не станемо докладно зупинятись на їх об'єктивності та обґрунтованості. Лише зазначимо, що таке вирішення питання реєстрації прав на нерухомість лобіювалося досить давно, але воно не відповідає ні світовій практиці, ні самій суті реєстрації, предметом якої, насамперед, є права, а не об'єкти нерухомості.

Відповідно до основних принципів Закону, речові права на нерухоме майно, їх обмеження та правочини щодо нерухомого майна підлягають обов'язковій державній реєстрації. В Україні формується й діє єдиний Державний реєстр прав на нерухоме майно та їх обмежень (далі — Державний реєстр прав), що заснований на державному обліку земельних ділянок всіх форм власності і розташованого на них іншого нерухомого майна, реєстрації речових прав на об'єкти нерухомого майна, їх обмежень і правочинів щодо нерухомого майна. Державна реєстрація прав є публічною, здійснюється місцевим органом державної реєстрації прав. Право власності та інші речові права на нерухоме майно, набуті згідно з нормативно-правовими актами, що діяли до набрання чинності Законом, визнаються державою. Проте їх реєстрація проводитиметься у випадку вчинення правочинів щодо об'єктів нерухомості або за заявою власника нерухомого майна. При цьому, зареєстровані речові права та їх обмеження мають пріоритет над незареєстрованими у випадку виникнення суперечки щодо нерухомого майна.

Експерти неоднозначно сприйняли остаточне рішення парламенту про те, що державною реєстрацією прав на нерухоме майно буде займатися Держкомзем, що буде утримувачем Державного реєстру прав. Адміністратором реєстру є Центр земельного кадастру — державна госпрозрахункова юридична особа, підлегла Держкомзему. Відповідно відділення Центру на місцях є місцевими органами державної реєстрації. Керівник місцевого органу державної реєстрації прав є державним реєстратором. Він призначається Держкомземом. Державним реєстратором прав на нерухоме майно та їх обмежень може бути особа з вищою юридичною освітою, що пройшла стажування в органах державної реєстрації прав протягом 6 місяців, склала кваліфікаційний іспит, одержала свідоцтво державного реєстратора

прав і печатку. Втім, протягом одного року після набрання Законом чинності проходження піврічного стажування від кандидатів у держреєстратори вимагатися не буде.

Відповідно до Закону обов'язковій державній реєстрації підлягають речові права фізичних і юридичних осіб, держави, територіальних громад, іноземців й осіб без громадянства, іноземних юридичних осіб, міжнародних організацій, іноземних держав, а також обмеження цих прав на нерухоме майно, що перебуває на території України. Право власності на будинок, споруду, їх частину (квартиру, офісне приміщення тощо) може бути зареєстроване незалежно від того, чи зареєстроване право власності на земельну ділянку, якщо власники даної земельної ділянки і будинків, споруд, розташованих на ній, не об'єднані в одній особі.

Основою для формування Державного реєстру прав є дані обліку земельних ділянок у Державному земельному кадастрі і кадастровий номер об'єкта нерухомості. Порядок ведення Державного реєстру прав буде встановлюватися Кабінетом Міністрів України. Інформація про кожен об'єкт нерухомості повинна міститися в окремому розділі реєстру, що відкривається під час проведення державної реєстрації. Державна реєстрація речових прав на нерухоме майно проводиться за наявності кадастрового плану земельної ділянки і даних технічної інвентаризації інших об'єктів нерухомого майна, речові права щодо яких підлягають державній реєстрації. Моментом реєстрації вважається дата й час, коли був внесений запис до Державного реєстру прав. Тут необхідно також відзначити, що відповідно до статті 210 Цивільного кодексу України момент реєстрації права чи його обмеження відповідно вважається і моментом вчинення відповідного правочину. Реєстрація речових прав відповідно до Закону скасовується у випадку припинення дії договору, укладання іншого договору або винесення судом відповідного рішення. А реєстрація обмежень речових прав скасовується на підставі актів органів державної влади або місцевого самоврядування, їх посадових осіб або у випадку припинення договору.

У державній реєстрації права може бути відмовлено в певному ряді випадків. Відмова в державній реєстрації речових прав на підставах, не передбачених Законом, заборонена. У разі виявлення невідповідності даних електронного файлу Державного реєстру прав даним матеріального документа, на підставі якого

було зареєстровано речове право або його обмеження, пріоритет мають дані документа.

З Державного реєстру прав на платній основі відповідно до Закону можна одержувати витяги про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та встановлених щодо них обмежень. Місцеві органи державної реєстрації прав зобов'язані надати витяг з Державного реєстру прав, що містить відомості про зареєстроване право власності на нерухоме майно, інші речові права, їх обмеження та прізвиське, ім'я, по батькові власника (власників) або найменування юридичної особи, лише особам, які діють на підставі доручення, виданого власником (власниками) нерухомого майна, власникам речових прав, а також особам, в інтересах яких здійснено обмеження.

Для відшкодування збитків, які завдані з вини органів державної реєстрації прав, повинен бути утворений гарантійний фонд. Відшкодування з нього будуть виплачуватися на підставі судових рішень. Також передбачається можливість стягнення виплачених з гарантійного фонду коштів в порядку регресу з посадових осіб, винних у заподіянні збитків.

Необхідно зазначити, що до створення єдиної системи органів реєстрації прав на нерухоме майно, а також до формування Державного реєстру прав у складі державного земельного кадастру, реєстрація об'єктів нерухомості проводиться комунальними підприємствами бюро технічної інвентаризації. Як показує практика, покладення цих функцій на БТІ не підвищила ні рівень послуг, що ними надаються, ні повагу до самої системи реєстрації, принаймні у великих містах.

### ***Закон України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами»***

20 лютого 2003 року Верховна Рада прийняла Закон «Про внесення змін до Закону України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами»<sup>357</sup>, який поліпшив становище платників податків, і в цілому спрямований на заповнення прогалин і усунення неточностей в законодавстві. Водночас зміни передбачили істот-

---

<sup>357</sup> Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами» від 20 лютого 2003 року № 550-IV.

не розширення повноважень контролюючих (у тому числі податкових) органів.

Насамперед звертає на себе увагу те, що в зв'язку зі змінами норми Закону «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами» почали поширюватися як на податки, так і на обов'язкові збори. Тому доречно допустити, що фонди соціального страхування незабаром переймуть практику податкових інспекцій у відносинах із платниками. Також можливо, що в деяких випадках для визначення зобов'язань зі згаданих зборів і внесків можуть бути застосовані методики визначення сум цих зобов'язань непрямыми методами.

Відповідно до внесених змін, податковими роз'ясненнями визнаються будь-які відповіді контролюючих органів усіх рівнів на запити зацікавлених осіб. При цьому податкове роз'яснення, видане контролюючим органом вищого рівня, буде мати пріоритет над роз'ясненнями органів, що знаходяться в його підпорядкуванні. Оновлений Закон зберігає пріоритет роз'яснень Державної податкової адміністрації України над роз'ясненнями інших центральних контролюючих органів.

При цьому відповідно до нової редакції Закону, платник податків, що діяв у рамках індивідуального чи загального податкового роз'яснення, не може бути притягнутий до відповідальності лише на підставі прийняття роз'яснення, що має пріоритет над раніше діючим і норми законодавства в якому трактуються по-іншому. Центральні контролюючі органи мають періодично узагальнювати найважливіші податкові питання і публікувати узагальнені роз'яснення в пресі.

У новій редакції Закону з'явилася норма про відповідальність чиновника, що відмовив у прийнятті податкової декларації. Ця зміна актуальна тим, що податківці нерідко нехтували своїми обов'язками і відмовляли в прийнятті податкової декларації. Ймовірність відмови збільшувалася, якщо підприємство декларувало свою збиткову діяльність, або представляло суми на відшкодування ПДВ. Також представники податкової могли висунути додаткові умови подачі декларації, що не передбачені законодавством. Прийняті зміни до Закону повинні покласти край сваволі податківців, оскільки вони нестимуть за це матеріальну і дисциплінарну відповідальність. Подача декларації буде здійснюватися винятково через канцелярію контролюючого органа

без попередньої перевірки. Відповідно до оновленої редакції Закону, контрольні органи зобов'язані погоджувати форми податкових декларацій з Комітетом Верховної Ради з питань фінансової і банківської діяльності.

Зміни торкнулися і порядку сплати податків шляхом заліку з бюджетами у взаємних зобов'язаннях. Права платника податків при цьому звузилися з огляду на загальну тенденцію відмови держави від залікової системи. Порядок проведення таких взаєморозрахунків тепер визначається Державною податковою адміністрацією України за погодженням з Державним казначейством.

Законом рішення податкових органів визнані виконавчими документами. Окрім того, податківці одержали право безпосередньо стягувати з боржників платника податків суми дебіторської заборгованості перед ним у рахунок погашення податкового боргу.

Були розширені і права податкового керуючого. Тепер він одержав право здійснювати перевірку стану збереження активів, що знаходяться в податковій заставі, здійснювати опис (виділення) активів для їх подальшого продажу, а також одержувати від боржника повну інформацію про операції з активами, що може призвести до збільшення кількості перевірок з боку податкових керуючих.

### **Закон України «Про податок з доходів фізичних осіб»**

Найбільш вагомим і прогресивним документом у сфері податкового законодавства став Закон України «Про податок з доходів фізичних осіб» від 22 травня 2003 року.<sup>358</sup> Цим Законом встановлюється фіксована ставка податку на доходи фізичних осіб — 13 % (а з 2007 року — 15%). Крім того, цим документом громадянам надається можливість користуватися податковим кредитом, що дозволить зменшити суми загального річного оподаткованого доходу на суму окремих видів витрат, понесених платниками податків протягом звітного року. Суми податкового кредиту будуть відшкодовуватися платникові податків після подачі ним податкової декларації і підтверджуючих його витрати документів. Деякі категорії громадян одержують право на податкову соціальну пільгу. За-

---

<sup>358</sup> Закон України «Про податок з доходів фізичних осіб» від 22 травня 2003 року № 889-IV.

коном скасовується поняття «неоподаткованого мінімуму», замість нього вводиться поняття «соціальної пільги для всіх платників податку», яка дорівнюватиме розміру мінімальної зарплати. Обов'язкова подача громадянами податкових декларацій Законом не передбачена. Платник податків також може подавати декларацію про свої доходи через уповноважену особу, яка буде нести відповідальність за правильність заповнення декларації. Малоприємними новачками цього Закону є те, що об'єктами оподаткування стали доходи, які отримані від здачі в оренду нерухомості, у вигляді додаткових благ, а також доходи від відчуження цілого ряду предметів власності, в тому числі об'єктів нерухомості. Змінено порядок та розміри оподаткування подарунків, спадщини та деяких інших джерел. При цьому деякі новели цього Закону можуть викликати посмішку — так, законом передбачається, що до складу оподаткованого доходу тепер включаються незаконно отримані доходи, зокрема, хабарі, приховані скарби тощо.

М'яко кажучи, неоднозначну оцінку отримав порядок оподаткування доходів від відчуження нерухомості. Фактично відсутність чітко визначеної процедури стягнення податку при таких операціях та покладення функції податкових агентів на нотаріусів призвели до заморожування ринку нерухомості на початку 2005 року. Більше того, в деяких регіонах України мали місце страйки приватних нотаріусів. Проте є сподівання, що зміни до Закону «Про податок з доходів фізичних осіб», запроваджені Законом України «Про Державний бюджет України на 2005 рік» в редакції від 25 березня 2005 року, змінять ситуацію на краще, принаймні для нотаріусів.

### ***Закони України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» і «Про недержавне пенсійне забезпечення»***

2004 рік став і роком пенсійної реформи. З 1 січня 2004 року набрали чинності Закони України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»<sup>359</sup> і «Про недержавне пенсійне забезпечення»<sup>360</sup>, що були прийняті 9 липня 2003 року. Згідно з цими документами в Україні введено трирівневу систему

<sup>359</sup> Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 9 липня 2003 року № 1058-IV.

<sup>360</sup> Закон України «Про недержавне пенсійне забезпечення» від 9 липня 2003 року № 1057-IV.

пенсійного забезпечення. Вона містить у собі солідарну і накопичувальну системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, а також систему недержавного пенсійного забезпечення. Солідарний рівень державного пенсійного страхування є загальнообов'язковим, передбачає встановлення залежності пенсій від страхового стажу особи та здійснюється за рахунок коштів Пенсійного фонду. Накопичувальний базується на засадах накопичення коштів застрахованих осіб у спеціальному накопичувальному фонді. Щоправда, введення в дію накопичувальної системи перенесено на невизначений період, за який повинні почати ефективно працювати і виправдати себе солідарна і недержавна системи, а також стабілізуватися економіка.

До позитивних сторін Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» варто віднести те, що ним знята верхня планка максимального розміру пенсій. Розмір пенсії буде прямо залежати від страхового стажу працівника, тобто періоду, протягом якого він сплачував страхові внески в Пенсійний фонд. Інформація про страховий стаж і сплачені страхові внески працівників буде міститися в системі персоніфікованого обліку в органах Пенсійного фонду. На кожного застрахованого працівника буде заведена окрема облікова картка в електронній системі Пенсійного фонду. Таким чином, буде враховуватися, коли і які внески були сплачені співробітником чи його роботодавцем на пенсійне страхування. Застрахована особа в будь-який момент зможе одержати інформацію про стан її облікової картки і перевірити, яку суму страхових внесків нею накопичено. Крім того, пенсійні заощадження українських громадян будуть в обов'язковому порядку індексуватися відповідно до законодавства про індексацію грошових доходів населення.

У 2004 році розмір обов'язкових страхових внесків складав 10% розміру страхового внеску, сплаченого із суми мінімальної заробітної плати. У наступні роки він щорічно збільшуватиметься на 10%, доки не досягне 100-відсоткового розміру страхового внеску, обчисленого із суми мінімальної заробітної плати.

За рахунок коштів Пенсійного фонду в солідарній системі призначаються пенсія за віком, пенсія по інвалідності внаслідок загального захворювання, пенсія у зв'язку з втратою годувальника. За рахунок коштів накопичувального фонду, що обліковуються на накопичувальних пенсійних рахунках, виплачуються довічна пенсія з установленим періодом, довічна обумовлена пенсія, довічна пенсія подружжя, одноразова виплата. У солідарній сис-

темі будуть надаватися, окрім пенсій, соціальні послуги за рахунок коштів Пенсійного фонду. До соціальних послуг віднесено допомогу на поховання пенсіонера: у разі смерті пенсіонера особам, які здійснювали його поховання, виплачуватиметься допомога у розмірі двомісячної пенсії, яку він отримував на момент смерті. Особам, які мають одночасно право на різні види пенсії, призначається один із цих видів пенсії за їх вибором.

Тривалість страхового стажу та заробіток, з якого сплачено страхові внески, повинні враховуватися при обчисленні пенсії за віком. Розмір пенсії, обчислений за новим Законом, не обмежується максимальним розміром. У разі пізнішого виходу на пенсію та відмови від отримання виплати пенсії під час роботи (за умови сплати внесків до Пенсійного фонду) призначена після звільнення пенсія має підвищуватися на певний відсоток у залежності від кількості років пізнішого виходу на пенсію.

Закон України «Про недержавне пенсійне забезпечення» унормував діяльність недержавних пенсійних фондів (НПФ). Вони у цьому Законі визначені як юридичні особи, що мають статус неприбуткової організації і ведуть свою діяльність виключно з метою накопичення пенсійних внесків на користь учасників пенсійного фонду з подальшим керуванням пенсійними активами, а також здійснюють пенсійні виплати учасникам згаданих фондів.

Цілий ряд інвестиційних компаній і деякі банки вже заявили про створення власних НПФ, що можуть бути використані для акумулювання значних коштів, отриманих у виді страхових внесків від працівників та роботодавців. Ці кошти передбачається інвестувати в різні фінансові інструменти, розміщувати на депозитних рахунках у банках, вкладати в дорогоцінні метали з метою подальшого одержання інвестиційного доходу, що згодом буде виплачений учасникам таких НПФ, що вийшли на пенсію. Утім, нормального функціонування і значного поширення недержавних пенсійних фондів необхідно ще дочекатись, оскільки повинна бути розроблена відповідна підзаконна нормативна база, відпрацьовані моделі залучення коштів до НПФ, а також підтримки їх ліквідності й одержання інвестиційного прибутку.

### **Закон України «Про іпотеку»**

Питання іпотечного кредитування, на думку учасників ринку нерухомості, кредитного ринку та аналітиків, потребували реформування дуже давно. Ні для кого не було секретом, що За-

кон України «Про заставу» та старий порядок відчуження заставленої нерухомості не задовольняв ні кредиторів, ні власників майна, у зв'язку з чим навіть серйозні кредитні установи вимушені були оформлювати іпотеку опосередковано, використовуючи більш чи менш законні механізми.

Закон України «Про іпотеку»<sup>361</sup> від 5 червня 2003 року, що набрав чинності 1 січня 2004 року, став рамковим документом, у якому сформульовані базові принципи застави нерухомості. Цей Закон установлює надійні гарантії захисту прав кредиторів у процесі іпотечного кредитування, визначає порядок реєстрації предмета іпотеки, вводить прозорі правила звернення стягнення предмета іпотеки для задоволення вимог кредиторів. Кредиторам також надано цілий набір позасудових способів звернення стягнення на предмет іпотеки, що повинно сприяти зниженню кредитних ризиків і зниженню кредитних ставок, а також розвитку ринку нерухомості.

Також Законом України «Про іпотеку» передбачена можливість рефінансування іпотечними кредиторами своєї діяльності шляхом випуску іпотечних цінних паперів. Такі цінні папери можуть стати одним із найліквідніших інструментів на вітчизняному фондовому ринку, оскільки вони будуть забезпечуватися нерухомістю. Утім, фондовий ринок очікує більш активного наповнення підзаконної нормативної бази, яка б допомагала іпотечці розвиватися.

Ведучи мову про іпотеку, не можна не згадати ще про три Закони України: «Про іпотечне кредитування, операції з консолідованим іпотечним боргом і іпотечними сертифікатами»<sup>362</sup>, «Про фінансово-кредитні механізми і керування майном при будівництві житла й операціях з нерухомістю»<sup>363</sup> і «Про внесення змін у деякі законодавчі акти України»<sup>364</sup>, які були прийняті 19 червня 2003 року і також набрали чинності з 1 січня 2004 року. Ці Закони у той чи інший спосіб суперечать Закону «Про іпотеку» і такі суперечності мають місце вже на рівні понятійного апарату та визначення правил звернення стягнення на предмет іпотеки. Тоб-

---

<sup>361</sup> Закон України «Про іпотеку» від 5 червня 2003 року № 898-IV.

<sup>362</sup> Закон України «Про іпотечне кредитування, операції з консолідованим іпотечним боргом та іпотечні сертифікати» від 19 червня 2003 року № 979-IV.

<sup>363</sup> Закон України «Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю» від 19 червня 2003 року № 978-IV.

<sup>364</sup> Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 19 червня 2003 року № 980-IV.

то ситуація дещо подібна до ситуації з Цивільним та Господарським кодексами, коли спеціальний акт по суті суперечить чи не збігається з актом загальним.

Є підстави вважати, що підзаконні акти різних відомств можуть ще більше ускладнити ситуацію. Отже, швидше за все, суб'єкти правовідносин в різних ситуаціях самі обиратимуть, в якому випадку використовувати Закон України «Про іпотеку», а в якому спеціальні «іпотечні» закони, що не кращим чином позначиться на розвитку іпотечного ринку. Також не слід забувати і про суперечки, які виникатимуть у цих справах, та позиції як судів взагалі, так і суддів персонально з їх власним праворозумінням.

### **Закон України «Про забезпечення вимог кредиторів і реєстрацію обтяжень»**

18 листопада 2003 року було прийнято ще один Закон, який з 2004 року впливає на розвиток кредитного ринку, — це Закон України «Про забезпечення вимог кредиторів і реєстрацію обтяжень»<sup>365</sup>. Основною метою цього акта є зменшення вартості кредитних ресурсів, сприяння розвитку кредитування суб'єктів підприємницької діяльності, захист законних прав і інтересів інвесторів, зведення в єдину систему різних обмежень прав власника рухомого майна. Закон установлює порядок реєстрації обтяжень рухомого майна, визначає чітку ієрархію їх пріоритетів. Відповідно до нього повинен бути створений єдиний і прозорий реєстр обтяжень рухомого майна, який би надавав реальну і достовірну картину фінансового і майнового стану боржників і потенційних контрагентів. Доступ до цього реєстру відкритий для всіх.

Відповідно до Закону обтяженням є будь-яке право кредитора на рухоме майно боржника чи обмеження права боржника або кредитора на рухоме майно. Обтяження може виникати на підставі закону, договору, рішення суду чи дій осіб. Переважним чином Закон регулює обтяження, пов'язані із забезпеченням виконання зобов'язання боржника чи третьої особи перед кредитором (забезпечувальні обтяження). Законом передбачена прозора процедура задоволення вимог різних кредиторів шляхом звернення стягнення на предмет обтяження, установлена черговість погашення їхніх вимог відповідно до пріоритету обтяження.

---

<sup>365</sup> Закон України «Про забезпечення вимог кредиторів та реєстрацію обтяжень» від 18 листопада 2003 року № 1255-IV.

### **Закон України «Про туризм»**

18 листопада 2003 року було прийнято Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про туризм»<sup>366</sup>. Цим документом Закон «Про туризм» викладається в новій редакції, яка передбачає забезпечення матеріальної відповідальності туроператорів і турагентів перед клієнтами. Крім того, Законом визначаються 17 видів туризму в Україні, зокрема, дитячий, молодіжний, сімейний, а також туризм для осіб літнього віку, туризм для інвалідів, релігійний туризм. Серед встановлених видів туризму також є підводний, гірський, пригодницький, автомобільний, самодіяльний, спортивний, культурно-пізнавальний, лікувально-оздоровчий, екологічний, сільський і мисливський туризм. Законом визначаються туристичні ресурси, організаційні форми і види туризму, учасники туристичної діяльності, цілі і напрямки державного регулювання в сфері туризму, а також органи, що регулюють діяльність у сфері туризму та їхні повноваження. У Законі містяться вимоги до договорів на туристичне, екскурсійне і готельне обслуговування. Зокрема, передбачена така форма договору на туристичне чи екскурсійне обслуговування як ваучер.

Крім того, Закон виділяє особливості організації туристичної діяльності, зокрема, ліцензування, сертифікацію і стандартизацію в цій сфері. Ним передбачено забезпечення матеріальної відповідальності туроператорів і турагентів перед клієнтами. Зокрема, Закон зобов'язує туроператорів мати депозит у розмірі 20 тис. євро, і ці гроші виступають гарантією у разі виникнення непередбачених обставин. Хоча, звичайно, розмір страхового депозиту і сама форма страхування у формі депозиту, а не шляхом укладення відповідної угоди зі страховою компанією, є дискусійними питаннями.

Тут слід зазначити, що нова редакція Закону України «Про туризм» взагалі досить активно критикується з боку туристичних фірм, особливо дрібних, не лише в частині страхового депозиту. Проте, наскільки виправдана і об'єктивна ця критика покаже час і відгуки не лише туристичних агентств і операторів, а й споживачів туристичних послуг, оскільки, як відомо, якість та ціна туристичних послуг на українському ринку далеко не завжди задовольняють споживача.

---

<sup>366</sup> Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про туризм» від 18 листопада 2003 року № 1282-IV.

### **Закон України «Про рекламу»**

Переважним чином негативні відгуки з боку рекламних агентств лунають стосовно нової редакції Закону України «Про рекламу»<sup>367</sup> від 11 липня 2003 року. Головною причиною цього стала наявність у ньому визначень, заборон і правил, що допускають неоднозначне трактування. Дотримання деяких положень Закону з одного боку уявляється фактично нереальним, а з іншого — їх недотримання тягне за собою досить серйозні майнові санкції. Неоднозначність положень Закону стала своєрідною пасткою для учасників рекламного ринку, оскільки їхній бізнес з того часу цілком знаходиться в руках контролюючих органів: у багатьох випадках саме їхня суб'єктивна думка відтепер визначатиме законність рекламної діяльності.

Яскравим прикладом згаданої неоднозначності є, на думку багатьох учасників рекламного ринку, визначення самої реклами. Під нею тепер розуміється інформація про товар чи особу, яка була розповсюджена в будь-якій формі та будь-яким способом, і покликана сформулювати поінформованість споживачів реклами та їх інтерес щодо такої особи чи товару. Раніше основною метою реклами було отримання прибутку. Тепер, як бачимо, під нове визначення реклами можна підвести практично будь-яке згадування компанії або товару.

У Законі збільшено обмеження на рекламу тютюну й алкоголю, є нові обмеження і щодо реклами медичних засобів та цінних паперів. Збільшено час, протягом якого телерадіоорганізації мають право випускати рекламу в ефір. Знято заборону на переривання рекламою кіно- і телефільмів. Змінилися визначення зовнішньої реклами і реклами на транспортних засобах. Більшість зазначених змін має досить неоднозначний характер.

#### **4.3. ЗАКОНОДАВЧІ ІНІЦІАТИВИ**

Як вже зазначалося на початку розділу, наслідки нормотворчості у сфері регуляторної політики далеко неоднозначні. Зупинимось на питаннях, які так і не були врегульовані протягом 2003—2004 років.

---

<sup>367</sup> Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про рекламу» від 11 липня 2003 року № 1121-IV.

Насамперед протягом цього періоду практично не проводилась комплексна робота щодо приведення чинного законодавства до вимог Цивільного та Господарських кодексів. Кабінет Міністрів України проводив певну роботу в цій сфері та щодо узгодження норм Кодексів між собою, результатом якої стало внесення на розгляд Верховної Ради низки проектів законів. Але ці законопроекти мають обмежений, якщо не сказати формально-відписочний характер. Також урядом було підготовлено **проект нової редакції Закону України «Про акціонерні товариства»**<sup>368</sup>. Але необхідно враховувати, що громадське обговорення, рівень залучення сторонніх фахівців та інформування громадськості про хід робіт мали незадовільний характер.

Окремі, переважно громадські, організації та робочі групи працювали над створенням або доопрацюванням вже існуючих проектів законів рамкового характеру. Як приклад можна навести Інститут громадянського суспільства і Міжнародний фонд Україна-3000 та їх співпрацю з Центром політико-правових реформ щодо вдосконалення законодавства, яке регулює діяльність третього сектору. Але і ця робота носила, швидше, внутрішньо-корпоративний характер, оскільки зв'язок між різними групами, координація їх діяльності, узгодження та узагальнення напрацювань навіть в рамках однієї теми, як правило, залишали бажати кращого.

Не відбулося відчутних змін щодо проходження законопроекту «Про ріелторську діяльність»<sup>369</sup>, хоча авторський колектив, до складу якого входили і представники Центру політико-правових реформ, активно продовжував роботу над удосконаленням тексту.

Окрім удосконалення правового регулювання у відповідній сфері, проект Закону «Про ріелторську діяльність» поряд із проектами «Про адвокатуру» та «Про нотаріат» повинен ввести в українське правове поле та суспільні відносини принципово нове поняття — професійне самоврядування. Професійне самоврядування є одним з інститутів громадянського суспільства, без якого нормальне подальше функціонування та розвиток цілого ряду інтелектуальних, так званих вільних, професій в Україні неможливе. А поняття професійного самоврядування, запропоноване Законом України «Про третейські суди»<sup>370</sup>, може спричинити

---

<sup>368</sup> Проект закону про акціонерні товариства від 18 грудня 2003 року № 3059-1, внесений Януковичем В.Ф., Кабінет Міністрів України.

<sup>369</sup> Проект закону про ріелторську діяльність від 25 травня 2001 року № 7336, внесений народним депутатом України Коліушком І.Б.

<sup>370</sup> Закон України «Про третейські суди» від 11 травня 2004 року № 1701-IV.

більше шкоди, аніж користі, внаслідок його обмеженості та використання в не характерній для нього професійній сфері.

Зупинимось коротко на характеристиці законопроектів, в підготовці яких Центр брав участь на тих чи інших стадіях.

**Проект закону «Про ріелторську діяльність»<sup>371</sup>**, який знаходився ще на розгляді Верховної Ради 3-го скликання, спрямований на врегулювання специфіки здійснення посередницької та торговельної діяльності на ринку нерухомості України (ріелторської діяльності) одним з суб'єктів цього ринку (ріелторами). Проектом визначено поняття ріелторської діяльності, вимоги до осіб, які можуть здійснювати таку діяльність (ріелторів та ріелторських фірм). Наведено перелік прав та обов'язків ріелтора. Окремі розділи проекту присвячені визначенню специфіки різних видів ріелторської діяльності та професійному самоврядуванню ріелторів.

**Проект закону «Про непідприємницькі організації»<sup>372</sup>** вводить нові загальні правила утворення, реєстрації, діяльності, звітування та припинення неурядових організацій. Практично завершена робота з підготовки проекту до 2-го читання. Проект відповідає вимогам сучасного законодавства та світового досвіду. На розгляді у Верховній Раді знаходяться ще три альтернативні проекти, які практично не мають шансів на прийняття. Водночас за нашими спостереженнями в Міністерстві юстиції України немає однозначної позиції щодо даного проекту, оскільки він передбачає скасування повноважень Міністерства юстиції щодо легалізації об'єднань громадян, запроваджуючи для них загальний порядок реєстрації юридичних осіб. Така новела, на думку окремих чиновників, негативно вплине на процеси легалізації (реєстрації) з одного боку та на статус Міністерства юстиції з іншого.

Варто ще раз повторити — у цьому розділі розглянуто лише найважливіші новели українського законодавства з питань регуляторної політики. Підсумовуючи, зазначимо, що українське законодавство ще дуже далеке від зразкового стану, і роботи, принаймні в сфері регуляторної діяльності держави, вистачить не

<sup>371</sup> Проект закону про ріелторську діяльність від 25 травня 2001 року № 7336, внесений народним депутатом України Коліушом І.Б.

<sup>372</sup> Проект закону про непідприємницькі організації від 14 травня 2002 року № 0961, внесений народними депутатами України Матвієнком А.С., Омельченком Г.О., Єрмаком А.В.

на один рік. У свою чергу Центр політико-правових реформ завжди відкритий до контактів та плідної співпраці як у цій, так і в багатьох інших сферах.

#### **4.4. ПОДІЇ (ОСНОВНІ ЗАХОДИ, ДИСКУСІЇ)**

Серед заходів у сфері регуляторної політики слід відзначити **науково-практичний семінар «Нові Цивільний та Господарський кодекси України та проблеми їх застосування»**, який відбувся у місті Харкові 23 квітня 2003 року. У ході семінару було розглянуто концептуальні та конкретні питання змісту та форми нового Цивільного та Господарських кодексів. Проаналізовано проблеми одночасного існування та застосування норм зазначених Кодексів, запропоновані можливі шляхи вирішення таких проблем.

Також цікавим був **методологічний семінар «Громадянське суспільство і держава в Україні: проблеми взаємодії»**, проведений у місті Києві 27 січня 2004 року. У ході семінару розглядалися питання формування і функціонування інститутів громадянського суспільства в Україні, проблематика їх розвитку і взаємодії з органами державної влади та місцевого самоврядування.

Заслугове на увагу **міжнародна науково-практична конференція «Еволюція цивільного законодавства: проблеми теорії і практики»**, яка відбулася у Харкові 29—30 квітня 2004 року. На конференції доповідачами було проведено науковий аналіз історії, нинішнього становища та перспектив розвитку цивільного законодавства України. Досліджувались існуючі концептуальні напрямки у національній та світовій цивілістичній науці, тенденції їх подальшого розвитку та взаємодії.

Актуальні питання обговорювались на **Всеукраїнській науково-практичній конференції «Проблеми законодавства для невідприємницьких організацій»**, яка проходила у Києві 9 листопада 2004 року. Центр політико-правових реформ виступив одним зі співorganizаторів цього заходу. Під час конференції було проаналізовано сучасне правове становище третього сектору в Україні та світі. Учасники висловили свої бачення та міркування щодо можливих та необхідних напрямків розвитку галузевого законодавства. За результатами конференції підготовлено рекомендації уповноваженим органам держави щодо оптимальних напрямків удосконален-

ня законодавства, що регулює діяльність невідприємницьких організацій. Від Центру політико-правових реформ участь в конференції брали Голова ЦППР І.Коліушко (виступ на тему: «Проблеми класифікації невідприємницьких організацій в сучасному законодавстві України та шляхи їх вирішення»), експерти Центру Д.Український (виступ на тему: «Джерела фінансування неприбуткових організацій та перспективи розвитку податкового законодавства в Україні») і М.Демкова. За результатами конференції видано збірник **«Проблеми законодавства для невідприємницьких організацій: Матеріали всеукраїнської конференції з питань законодавства для невідприємницьких організацій (м. Київ, 9 листопада 2004 р)»**.

#### **4.5. ВИДАННЯ (ПУБЛІКАЦІЇ)**

• Науково-практичний коментар Господарського кодексу України / Академія правових наук України. Відділення екологічного, господарського і аграрного права / В.К. Мамутов (заг. ред.). — К.: Юрінком Інтер, 2004.

• Андрійчук В. М., Белоус Н. А., Бережнюк І. Г., Березний Є. М., Берьозкін І. В. Коментар до Митного кодексу України: Із практики митної справи / Державна митна служба України / П.В.Пашко (ред.), М.М.Каленський (ред.). — К.: Юстініан, 2004.

• Бабаскін А.Ю., Безклубий І. А., Безсмертна Н.В., Бернацький В.А., Білоусов Ю.В. Цивільний кодекс України: Науково-практичний коментар: У 2 ч. / Інститут держави і права ім. В.М.Корецького НАН України; Київський ун-т права / Я.М. Шевченко (заг.ред.). — К.: «Видавничий дім «Ін Юре», 2004.

• Бек Ю.Б., Богдан Й.Г., Григоровська Л.В., Дякович М.М., Коссак В.М. Науково-практичний коментар Цивільного кодексу України / В.М. Коссак (ред.). — К.: Істина, 2004.

• Гринько С.В. Правові аспекти реєстрації прав на землю / Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. — К.: ВПЦ «Київський університет», 2004.

• Громадянське суспільство і держава в Україні: проблеми взаємодії: Матеріали методологічного семінару, м.Київ, 27 січня 2004 р. / Інститут держави і права ім. В.М.Корецького НАН України / В.В.Цветков (відп. ред.), Є.В.Перегида (упоряд.), І.О.Кресіна (відп. ред.). — К., 2004.

• Еволюція цивільного законодавства: проблеми теорії і практики: Зб. наук. пр.: За матеріалами міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 29—30 квітня 2004 р. / Академія правових наук України; НДІ приватного права і підприємництва; НДІ інтелектуальної власності АПРн України; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого / О.Д.Крупчан (голова ред. кол.) — К., 2004.

• Зайчук Б.О., Никитенко В.С., Семендяєва В.І. Система пенсійного забезпечення: сьогодні і завтра: Коментар застосування Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» / Пенсійний фонд України. — К.: Формат, 2004.

• Захарченко В.Ю., Лазуренко В.И. Документальные проверки и ревизии предприятий / В. И.Лазуренко (общ.ред.). — Донецк: Каштан, 2004.

• Какой будет система пенсионного страхования / Запорожский гос. центр научно-технической и экономической информации; Аналитически-информационный центр «Эко» / Т.К.Кисилева (ред.). — Запорожье: ЗГЦНТЭИ, 2004.

• Контролирующие органы в жизни предпринимателя / Запорожский гос. центр научно-технической и экономической информации; Аналитически-информационный центр «Эко»; Региональный фонд поддержки предпринимательства / Т. К.Киселева (ред.). — Запорожье: ЗГЦНТЭИ, 2004.

• Кравцова Т. М. Державна регуляторна політика у сфері господарської діяльності: організаційно-правові засади реалізації / Національний ун-т внутрішніх справ. — Х.: Видавництво Національного університету внутрішніх справ, 2004.

• Кучеренко І.М. Організаційно-правові форми юридичних осіб приватного права / Інститут держави і права ім. В.М.Корецького НАН України. — К.: ДП «Юридичне вид-во «Аста», 2004.

• Нове законодавство України та питання його застосування: Тези доп. та наук. повідомлень учасників наук. конф. молодих учених та здобувачів (м. Харків, 26—27 груд. 2003р.) / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого / М.І.Панов (відп. ред.). — Х., 2004.

• Нові Цивільний та Господарський кодекси України та проблеми їх застосування: Матеріали наук.-практ. семінару,

(м. Харків, 23 квіт. 2003р.) / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого / М. І.Панов (уклад.) — Х., 2004.

• Проблеми законодавства для непідприємницьких організацій: Матеріали всеукраїнської конференції з питань законодавства для непідприємницьких організацій (м. Київ, 9 листопада 2004 р). — К.: Інститут громадянського суспільства: ТОВ «ІКЦ ЛЕСТА», 2005.

**Розділ V**

**ІНФОРМАЦІЙНЕ  
ЗАКОНОДАВСТВО**



## 5.1 ВСТУП

Досліджуючи питання інформаційного законодавства, далеко не просто чітко окреслити сфери нормативно-правових актів, які воно охоплює, особливо в умовах стрімкого розвитку інформаційних технологій. Загалом можна визначити, що інформаційне законодавство складається з нормативно-правових актів, які містять правові норми, що регулюють інформаційні відносини, тобто відносини, що виникають в інформаційній сфері. Виникає наступне питання: що слід розуміти під інформаційною сферою чи інформаційною діяльністю.

У широкому значенні інформаційна сфера — це сфера діяльності (інформаційної), пов'язана зі створенням, збиранням, отриманням, використанням, поширенням і зберіганням інформації. Інформаційна діяльність спрямована на задоволення інформаційних потреб фізичних та юридичних осіб.

Виходячи з цього, інформаційне законодавство можна визначити як систему нормативно-правових актів, які регулюють інформаційні відносини, що пов'язані з реалізацією права на інформацію та діяльністю у галузі створення, збирання, отримання, використання, поширення та зберігання інформації. До таких відносин можна віднести відносини власності на інформаційні ресурси та авторські права, доступ до публічної інформації, захист інформації, права на інтелектуальну власність, використання інформаційних технологій у державному управлінні, щодо реалізації прав ЗМІ тощо. Об'єктом інформаційних відносин, зрозуміло, виступає інформація. На даному етапі розвиток інформаційного законодавства відбувається хаотично (невпорядкована термінологія, різне смислове навантаження), що ускладнює його систематизацію, приводить до різних правових колізій.

Отже, якщо існують інформаційні відносини, врегульовані інформаційно-правовими нормами, логічним видається ставити питання про об'єднання таких норм в окрему комплексну галузь права. Проте, це питання є ще досить дискусійним, що є цілком закономірним. На нашу думку, все ж на сучасному етапі розвитку інформаційних відносин, не можна однозначно стверджувати про наявність інформаційного права як самостійної галузі права, адже, поділяючи думку деяких науковців<sup>1</sup>,

**повноцінність галузі права** може бути визначена при наявності **трьох її складових**, а саме: 1) самостійність предмета і метода відносно інших галузей права; 2) самостійність нормативно-правової основи галузі, достатньої для формування окремої галузі законодавства; 3) самостійність її доктрини і навчальної дисципліни.

Виникають сумніви з приводу наявності самостійних і повноцінних усіх складових елементів інформаційного права. Проблемним залишається питання про самостійність **методу цієї галузі** права. Незважаючи на очевидно виражену самостійність предмета правового регулювання, інформаційне право не може мати власного методу, на зразок цивільного чи кримінального права, оскільки є **комплексною галуззю**. Тут реалізуються методи усіх класичних галузей права: конституційного, адміністративного, цивільного і кримінального. За цією ознакою інформаційне право є галуззю другого рівня, що реалізує методи базових галузей права, що не заважає розвитку її теоретичної і нормативної основ<sup>373</sup>.

Два інші індикатора для галузі інформаційного права — наявність **законодавства** і **навчальних курсів** з окремих напрямків і всього комплексу проблем себе вже проявляють. За останні 5—7 років сформовано значний масив українського законодавства і прийнято велику кількість підзаконних актів, які регулюють різноманітні напрямки діяльності в інформаційній сфері. Щодо навчальних курсів, то їх лише почали вводити в програми вищих навчальних закладів. Слід згадати також і те, що згідно з Наказом Вищої Атестаційної Комісії України «Про внесення змін і доповнень до Переліку спеціальностей, за якими проводяться захист дисертацій на здобуття наукових ступенів кандидата наук і доктора наук, присудження наукових ступенів і присвоєння вчених звань» від 3 червня 2003 року № 291 до галузей науки, за якими присуджується науковий ступінь під шифром 12.00.07, додано «інформаційне право».

Таким чином, якщо відкинути критерії «повноцінність» і «самостійність», то безумовно є підстави для виділення інформаційного права в нову комплексну галузь права, яку слід розгля-

<sup>373</sup> Бачило И.Л., Копылов В.А. Есть ли основания для создания отрасли «Информационное право» // Джерело в Інтернеті <<http://di.iis.ru:82/arc/infosoc/emag.nsf/0/95b72fbc27308f4fc3256904002b0108?>> — Станом на січень 2003 року.

2. Там само.

дати як сукупність однорідних правових норм, що регулюють суспільні відносини в інформаційній сфері.

Аналіз законодавчих змін, ініціатив, заходів, які відбулися під час становлення та розвитку інформаційного права протягом 2003 — 2004 років у всіх сферах та відносинах, об'єктом яких виступає інформація, проілюструє комплексність інформаційного права, а також темпи, з якими розвиваються інформаційні відносини.

## **5.2. НОВЕЛИ ЗАКОНОДАВСТВА**

2003—2004 роки ознаменувалися прийняттям важливих законодавчих рішень у сфері інформаційної діяльності в Україні, а також активним розвитком законопроектної діяльності.

### ***Свобода слова***

4 грудня 2002 року було проведено парламентські слухання «Суспільство, засоби масової інформації, влада: свобода слова та цензура в Україні», за підсумками яких **Верховна Рада України прийняла Постанову «Про підсумки парламентських слухань «Суспільство, засоби масової інформації, влада: свобода слова і цензура в Україні» від 16 січня 2003 року № 441-IV.**

Верховна Рада України прийняла **Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань забезпечення та безперешкодної реалізації права людини на свободу слова» від 3 квітня 2003 року № 676-IV.**

Відповідно у Постанові від 16 січня 2003 року наголошувалося на тому, що «в Україні склалася загрозлива ситуація із забезпеченням основних прав та свобод людини і громадянина на отримання повної, неупередженої інформації, необхідної для прийняття усвідомлених рішень. Значного поширення набув тиск на журналістів під час виконання ними своїх професійних обов'язків, що є фактично запровадженням політичної цензури. Засоби масової інформації втрачають належну їм у демократичному суспільстві функцію посередника між владою та суспільством».

Верховна Рада України рекомендувала Кабінету Міністрів України взяти до виконання пропозиції учасників парламентських слухань щодо недопущення незаконного припинення ді-

яльності ЗМІ та застосування заходів впливу на засоби масової інформації шляхом перешкоджання їх діяльності, зокрема у процесі видання та розповсюдження друкованих видань, забезпечення рівності прав і можливостей для створення і функціонування ЗМІ тощо.

Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань забезпечення та безперешкодної реалізації права людини на свободу слова» спрямовано на посилення правового захисту журналістів, усунення із взаємовідносин влади і суспільства практики цензурування інформації, вдосконалення механізму реалізації права на інформацію за допомогою інформаційних запитів, забезпечення свободи слова та вираження поглядів в Україні. Закон, зокрема:

- встановлює адміністративну відповідальність за неправомірну відмову в наданні інформації, несвоєчасне або неповне надання інформації, або надання інформації, що не відповідає дійсності;

- доповнює Закон «Про інформацію» статтю 45-1 «Заборона цензури та заборона втручання в професійну діяльність журналістів і засобів масової інформації з боку органів державної влади або органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб», де вперше передбачається дати визначення поняття «цензура» для забезпечення виконання положення Конституції України щодо її заборони;

- удосконалює статтю 17 Закону України «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів», яка встановлює особливості розгляду спорів між журналістом чи засобом масової інформації, з одного боку, та органом державної влади чи посадовою особою або офіційною особою, з іншого. Зокрема, пропонується дати визначення поняття «умисел»;

- диференційовано збільшує розмір державного мита, що сплачується з позовних заяв про захист честі й гідності, що в свою чергу сприятиме захисту засобів масової інформації від необґрунтованих, надвисоких позовних вимог, а також сприятиме усуненню загрози припинення діяльності засобу масової інформації через неможливість виконання фінансових санкцій.

Слід зазначити, що прийнятий Закон сприятиме створенню додаткових правових механізмів захисту прав засобів масової ін-

формації та механізмів припинення практики неконституційного втручання у діяльність засобів масової інформації та їх працівників, створенню додаткових законодавчих умов для виконання засобами масової інформації функції інформування, громадської критики й контролю».

Кроком на шляху до забезпечення свободи слова, свободи засобів масової інформації стало прийняття Верховною Радою України **16 березня 2004 року Постанови «Про забезпечення безперешкодної діяльності засобів масової інформації у 2004 році» № 1604-IV**. Відповідно до цієї Постанови, виходячи з необхідності безумовного забезпечення конституційних гарантій на свободу слова в Україні, вільне вираження своїх поглядів і переконань, створення належних умов для творчої діяльності журналістів, Верховна Рада України запропонувала Кабінету Міністрів України вжити заходів щодо припинення перевірок засобів масової інформації у 2004 році відповідними органами виконавчої влади та рекомендувала Державній податковій адміністрації України скасувати графіки перевірок засобів масової інформації на 2004 рік.

### ***Закон України «Про захист суспільної моралі»***

**20 листопада 2003 року** Верховною Радою України було прийнято **Закон України «Про захист суспільної моралі» № 1296-IV**. До прийняття цього Закону в Україні не було законодавчого акта, який би системно визначав засади, порядок регулювання розповсюдження інформації, що становить загрозу суспільній моралі (продукції порнографічного характеру). Відповідний законопроект спершу майже повністю дублював законопроект «Про захист суспільної моралі від продукції, що пропагує насильство, жорстокість, порнографію чи підбурює до вчинення терористичних злочинів», який ще в попередньому скликанні Верховної Ради було відхилено у сесійній залі через його недосконалість.

На думку авторів, необхідність прийняття такого Закону зумовлена тим, що однією з ознак цивілізованості держави є наявність в неї спеціалізованого законодавства, яке покликане захищати духовне здоров'я нації.

Закон визначає порядок та умови обігу (ввезення, виготовлення з метою розповсюдження, зберігання з метою розповсю-

дження, розповсюдження) продукції, послуг, видовищних заходів сексуального чи еротичного характеру та здійснення державного контролю за дотриманням законодавства у цій сфері. Закон має на меті забезпечити захист суспільства від розповсюдження продукції, що негативно впливає на суспільну мораль.

Стаття 1 Закону містить упереджене визначення окремих термінів і понять (наприклад, визначення таких понять як «порнографія», «видовищний захід сексуального характеру»). Визначення наведені в Законі здебільшого є негативними, що в свою чергу не сприятиме його реалізації.

В експертному висновку ЦППР до відповідного законопроекту пропонувалося його відхилити, оскільки такий Закон все ж таки «не гарантуватиме посилення естетичного виховання громадян України через обмеження або заборону розповсюдження порнографічної продукції, оскільки такі питання і відносини є предметом не стільки правового, скільки морально-виховного регулювання».

Закон не визначає реальних механізмів усунення шкоди, яку завдає суспільній моралі продукція, що пропагує порнографію (за умови, що така шкода є). Він має емоційний, упереджено-негативний характер і в багатьох своїх визначеннях і поняттях не відповідає нормам юридичної техніки.

### ***Електронний документообіг***

Відомо, що існують два модельні європейські закони, які рекомендуються для прийняття всім країнам, що мають намір інтегруватися в європейський електронний простір. Це — Закон про електронну комерцію і Закон про електронний цифровий підпис. Деякі країни приймають ці закони без змін, інші ж вносять у них корективи, що віддзеркалюють різноманітні національні особливості.

**22 травня 2003 року** Верховна Рада України прийняла два важливі Закони у сфері організації і функціонуванні електронного документообігу — це **Закон України «Про електронні документи та електронний документообіг» № 851-IV** та **Закон України «Про електронний цифровий підпис» № 852-IV** (обидва Закони набрали чинності 1 січня 2004 року). Законами встановлюються основні організаційно-правові засади електронного документообігу, використання електронних документів, визначається пра-

вовий статус електронного цифрового підпису та регулюються відносини, що виникають при використанні електронного цифрового підпису. Мета Законів полягає у наданні електронним документам юридичної сили рівної паперовим, тобто їх легалізації. У Законі «Про електронний цифровий підпис» вказується, що електронний цифровий підпис — це вид електронного підпису, отриманого за результатом криптографічного перетворення набору електронних даних, який додається до цього набору або логічно з ним поєднується і дає змогу підтвердити його цілісність та ідентифікувати підписувача. Електронний цифровий підпис накладається за допомогою особистого ключа та перевіряється за допомогою відкритого ключа (стаття 1 Закону).

Забезпечення зазначених властивостей цифрового підпису для електронних документів ґрунтується на використанні криптографічних алгоритмів, у яких обов'язково застосовуються два параметри (числа), які називають ключами. Один з них, особистий, використовується при підписанні і доступний тільки підписувачу, а другий, який називають відкритим, — при перевірці цифрового підпису.

Одне з проблемних питань, яке повинні вирішити прийняті Закони, — це робота центрів сертифікації ключів. Відповідно до частини першої статті 8 Закону «Про електронний цифровий підпис», центр сертифікації ключів — це юридична особа незалежно від форми власності або фізична особа, яка є суб'єктом підприємницької діяльності, що надають послуги електронного цифрового підпису та засвідчили свій відкритий ключ у центральному засвідчувальному органі або засвідчувальному центрі з дотриманням вимог до сертифікації ключа статті 6 цього Закону. Спеціалісти вважають, що кількість бажаючих займатися такою діяльністю, можливо, буде досить обмеженою. Зокрема тому, що фінансовий бар'єр виходу на ринок таких структур за нинішніх умов буде досить високим з огляду на специфіку їх функцій (надання засобів цифрового підпису, формування, розповсюдження, скасування, блокування та поновлення сертифікації ключів, генерація відкритих та особистих ключів тощо).

При розробці Закону «Про електронні документи та електронний документообіг» широко використовувалися рекомендації Центру ООН щодо спрощених процедур і методів

в органах управління торгівлею та транспортом, а також типовий Закон Комісії ООН з міжнародного торгового права. За допомогою впровадження електронного цифрового підпису створюються правові основи для електронного документообігу з метою дистанційного укладання договорів, функціонування платіжних систем, обігу електронних цінних паперів тощо. Впровадження електронного обміну даних дозволить спростити та прискорити документообіг між суб'єктами господарювання, що вплине на конкурентоспроможність вітчизняної економіки, а також прискорить оформлення експортно-імпорتنих операцій.

Загалом, обидва Закони розроблені на основі модельних європейських законів, але не ідентичні їм. Наскільки внесені в них корективи життєздатні і ефективні — покаже час.

З метою реалізації цих Законів, урядом було прийнято декілька підзаконних нормативно-правових актів у сфері електронного документообігу.

Так, **Постановою Кабінету Міністрів України № 680 від 26 травня 2004 року** було затверджено **Порядок засвідчення наявності електронного документа (електронних даних) на певний момент часу**, яким визначено умови та вимоги до процедури засвідчення наявності електронного документа (електронних даних) на певний момент часу. Порядком також визначено обов'язки акредитованого центру сертифікації ключів під час надання послуги фіксування часу.

28 жовтня 2004 року Кабінетом Міністрів України прийнято такі Постанови з цієї проблематики: **«Про затвердження Положення про центральний засвідчувальний орган» № 1451**, **«Про затвердження Порядку застосування електронного цифрового підпису органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями державної форми власності» № 1452**, **«Про затвердження Типового Порядку здійснення електронного документообігу в органах виконавчої влади» № 1453**.

Відповідно до **Положення**, затвердженого **Постановою Кабінету Міністрів України № 1451** центральний засвідчувальний орган забезпечує в межах своїх повноважень створення умов для функціонування засвідчувальних центрів органів виконавчої влади або інших державних органів та центрів сертифікації

ключів. Основним його завданням є обслуговування посилених сертифікатів відкритих ключів центрів, а також їх акредитація. Положення закріплює також завдання, повноваження і обов'язки центрального засвідчувального органу. Додатком до зазначеної Постанови затверджено склад Ради з питань координації роботи, пов'язаної з виконанням функцій центрального засвідчувального органу.

**Порядок**, затверджений **Постановою Кабінету Міністрів України № 1452**, визначає вимоги до застосування електронного цифрового підпису органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями державної форми власності (далі — установа). Установа застосовує електронний цифровий підпис лише за умови використання надійних засобів електронного цифрового підпису, що повинне бути підтверджено сертифікатом відповідності або позитивним висновком за результатами державної експертизи у сфері криптографічного захисту інформації, отриманим на ці засоби від спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у сфері криптографічного захисту інформації, та наявності посилених сертифікатів відкритих ключів у своїх працівників-підписувачів.

Установа застосовує електронний цифровий підпис для вчинення правочинів за участю інших юридичних та фізичних осіб лише за наявності у них посилених сертифікатів відкритих ключів. Порядком також передбачено випадки, коли установа не може застосовувати електронний цифровий підпис (для складання електронних документів, які не можуть бути оригіналами у випадках, передбачених законодавством; для вчинення правочинів на суму, що перевищує 1 млн. гривень).

Застосування електронного цифрового підпису в установі забезпечує підрозділ інформаційних технологій, а у разі відсутності такого — підрозділ, що виконує відповідні функції, або працівник, спеціально визначений наказом керівника цієї установи. Зазначений підрозділ (працівник) забезпечує: підготовку та надання акредитованому центру сертифікації ключів інформації, необхідної для формування посилених сертифікатів відкритих ключів підписувачів; надання допомоги підписувачам під час генерації їх особистих та відкритих ключів; подання до акредитованого центру сертифікації

ключів звернень про скасування, блокування або поновлення посилених сертифікатів відкритих ключів підписувачів; доступ підписувачів через телекомунікаційні мережі до акредитованих центрів сертифікації ключів у разі неможливості здійснення ними такого доступу із своїх робочих місць; ведення обліку засобів електронного цифрового підпису, що використовуються в установі; ведення обліку носіїв особистих ключів підписувачів; зберігання документів, на підставі яких було сформовано посилені сертифікати відкритих ключів підписувачів; контроль за використанням підписувачами засобів електронного цифрового підпису та зберіганням ними особистих ключів.

**Постановою Кабінету Міністрів України № 1453** було затверджено **Типовий порядок здійснення електронного документообігу в органах виконавчої влади**. Типовий порядок встановлює загальні правила документування в органах виконавчої влади управлінської діяльності в електронній формі і регламентує виконання дій з електронними документами з моменту їх створення або одержання до відправлення чи передачі до архіву органу виконавчої влади. Порядок також визначає умови відхилення електронного документа, що надійшов на адресу органу виконавчої влади (відсутність у адресата надійних засобів електронного цифрового підпису; надходження не за адресою; зараження вірусом; негативного результату перевірки на цілісність і справжність усіх накладених на нього електронних цифрових підписів).

Підписання або затвердження електронного документа здійснюється шляхом накладення на нього електронних цифрових підписів відповідних посадових осіб. На момент накладення останнього електронного цифрового підпису технологічно та/або організаційно забезпечується проставлення у створеному електронному документі дати і його реєстраційного номера.

Порядком також визначається порядок погодження, зберігання електронних документів.

**Постановою Кабінету Міністрів України № 1454** було затверджено **Порядок обов'язкової передачі документованої інформації**. Порядок визначає механізм обов'язкової передачі на зберігання центральному засвідчувальному органу або засвідчувальному центру посилених сертифікатів відкритих ключів, документованої інформації акредитованим центром

сертифікації ключів у разі припинення його діяльності. Вказується, що метою зазначеної передачі є забезпечення можливості перевірки електронного цифрового підпису, накладеного на електронний документ підписувачем, відкритий ключ якого засвідчений в акредитованому центрі, що припиняє діяльність. Відповідно акредитований центр, що засвідчив свій відкритий ключ у центральному засвідчувальному органі або засвідчувальному центрі, здійснює передачу центральному засвідчувальному органу або засвідчувальному центру такої документованої інформації (електронні документи та документи на папері).

Серед інших підзаконних нормативно-правових актів, прийнятих протягом 2003—2004 років, слід згадати **Постанову Кабінету Міністрів України від 17 березня 2004 року № 326**, якою було затверджено **Положення про Національний реєстр електронних інформаційних ресурсів**. Відповідно до цього Положення під Національним реєстром електронних інформаційних ресурсів слід розуміти інформаційно-телекомунікаційну систему, призначену для реєстрації, обліку, накопичення, оброблення і зберігання відомостей про склад, зміст, розміщення, умови доступу до електронних інформаційних ресурсів та задоволення потреб юридичних і фізичних осіб в інформаційних послугах. Одночасно вказується, що до національного реєстру включаються веб-сайти, бази даних та реєстри в електронній формі, проте не включаються електронні ресурси, які містять: відомості, що становлять державну таємницю; інформацію з обмеженим доступом; інформацію, розповсюдження якої заборонено законодавством.

Додатком до Положення про Національний реєстр електронних інформаційних ресурсів подано зразок Свідчення про реєстрацію електронного інформаційного ресурсу.

### **Закон України «Про телекомунікації»**

Важливим кроком у розвитку ринку телекомунікацій в Україні стало прийняття **18 листопада 2003 року Закону України «Про телекомунікації» № 1280-IV**. Проект цього Закону № 2059 було внесено на розгляд Верховної Ради України народними депутатами України В.П.Пустовойтенком і Ю.В.Луценком 22 листо-

пада 2002 року. Однак за наслідками розгляду парламентом цей законопроект направлено на повторне перше читання.

У зв'язку з цим проект було доопрацьовано і повторно внесено 11 серпня 2003 року народними депутатами В.П. Пустовийтенком, Ю.В.Луценком, М.А.Кухарчуком, Б.І.Костинюком під № 2059-д.

При доопрацюванні законопроекту, в основному, було враховано зауваження і пропозиції народних депутатів, Комітету з питань бюджету, Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради, Міністерства фінансів, Міністерства економіки, Міністерства юстиції, Держкомзв'язку та інформатизації, Служби безпеки, операторів телекомунікацій. Всього враховано більше 200 зауважень та пропозицій.

Так, за пропозиціями Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України, Служби безпеки України, Держкомзв'язку та інформатизації та інших із законопроекту вилучено положення щодо використання радіочастотного ресурсу України.

Враховано й положення альтернативного законопроекту, авторами якого є народні депутати України Ю.Кармазін та О.Єдін (реєстраційний № 2059-2), зокрема, щодо визначення термінів «оператор» і «провайдер телекомунікацій»; докладного викладення функцій Голови Національної комісії з питань регулювання зв'язку; захисту прав споживачів-інвалідів I та II груп (щодо заборони у відмові і подальшому наданні телекомунікаційних послуг таким громадянам за умови, що їх поточна заборгованість за отримані послуги не перевищує трьох мінімальних пенсій за віком). Враховані вимоги цього законопроекту щодо оперативно-технічного управління телекомунікаційними мережами загального доступу; визначено також, що поєднання телекомунікаційних мереж загального доступу та мереж кабельного телебачення з метою надання послуг кабельного телебачення здійснюється за дозволом Національної комісії з питань регулювання зв'язку та Національної ради з питань телебачення та радіомовлення.

Приведено у відповідність до законодавства порядок надання та розвитку універсальних послуг. Зокрема, для забезпечення можливості доступу до цих послуг споживачів з різним рівнем соціального забезпечення передбачається державне регулювання

тарифів на універсальні послуги та регулювання діяльності операторів, що займають монопольне або домінуюче становище на ринку телекомунікацій щодо обов'язковості надання цих послуг.

Законом України «Про телекомунікації» встановлено правову основу діяльності у сфері телекомунікацій України і визначено повноваження держави щодо управління та регулювання вказаної діяльності, а також права та обов'язки фізичних та юридичних осіб, що беруть участь у такій діяльності або користуються телекомунікаційними послугами.

Закон визначає умови діяльності на ринку телекомунікацій в Україні, передбачає розподіл повноважень та визначення засад діяльності у сфері телекомунікацій.

Функції державного управління у сфері телекомунікацій покладаються Законом на центральний орган виконавчої влади у галузі зв'язку, а функції регулювання — на Національну комісію з питань регулювання зв'язку — центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Проектом передбачались механізми зняття інформації з телекомунікаційних мереж та проведення моніторингу інформаційної безпеки телекомунікаційних мереж, що створювало умови, за яких неможливо забезпечувати гарантовану статтею 31 Конституції України таємницю телефонних розмов. У прийнятому Законі ці положення відсутні, а частиною другою статті 9 передбачено, що зняття інформації з телекомунікаційних мереж заборонено, крім випадків, передбачених законом.

Законом визначено порядок ліцензування підприємницької діяльності у сфері телекомунікацій та використання радіочастотного ресурсу.

Закон встановлює права та обов'язки операторів телекомунікацій та споживачів телекомунікаційних послуг. Зокрема, обов'язок надавати загальні (універсальні) телекомунікаційні послуги, тобто мінімальний набір визначених законом послуг нормованої якості, доступний усім споживачам на всій території України, може покладатись на операторів, що займають монопольне становище на ринку.

Важливим є те, що Закон передбачає, що у разі, якщо оператор телекомунікацій встановлює оплату за телекомунікаційні послуги згідно з почасовими тарифами, то при розрахунках із споживачами він зобов'язаний враховувати лише повні тарифи оди-

ниці часу. Позитив закону полягає у досить чіткому визначенні умов діяльності на ринку телекомунікацій в Україні. До того ж, у ньому враховані кращі приклади світової практики регулювання ринків телекомунікацій і рішень з питань регулювання телекомунікацій міжнародних організацій, членом яких є Україна, в тому числі Міжнародного союзу електрозв'язку, положення проектів Закону «Про телекомунікації», які розглядалися раніше, а також пропозицій, що надходили при їх розробці і обговоренні.

Закон «Про телекомунікації» було прийнято Верховною Радою 25 липня 2003 року. Проте, 9 серпня 2003 року його було ветовано Президентом України, який подав на розгляд свої пропозиції. Зауваження Президента стосувались в основному змін в системі формування Національної комісії з питань регулювання зв'язку, а саме:

- Президент критикував положення законопроекту щодо підзвітності НКРЗ Верховній Раді України, і вважав, що НКРЗ є центральним органом виконавчої влади, який підконтрольний виключно Президенту України.

- зазначав, що НКРЗ у своїй діяльності повинна керуватись не лише законами про її створення, а законодавством взагалі, а тому й указами та розпорядженнями Президента України;

- статтю 20 законопроекту пропонувалося викласти таким чином, щоб виключити можливість Верховної Ради України призначати чотирьох членів НКРЗ, що було визначено законопроектом раніше.

Отже, внесені Президентом пропозиції практично не стосувалися суті законопроекту «Про телекомунікації», однак суттєво змінюють систему формування НКРЗ. Такі зміни аж ніяк не сприяли незаангажованості виконавчої влади і посилили вплив Президента на діяльність НКРЗ.

Варто зазначити, що запропонований Президентом порядок формування Національної комісії з питань регулювання зв'язку є недоцільним, а роль указів і розпоряджень Президента в регулюванні діяльності НКРЗ значно перебільшено. Однак з метою набуття Законом чинності, Верховною Радою України було підтримано пропозиції Президента України, незважаючи на їх упереджений характер.

Остаточо Закон було прийнято 18 листопада 2003 року.

### **Електронне урядування**

24 лютого 2003 року було прийнято Постанову Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи «Електронний Уряд» № 208.

Проект цієї Постанови було розроблено Державним комітетом зв'язку та інформатизації на виконання Указу Президента України від 17 травня 2001 року № 325 «Про підготовку пропозицій щодо забезпечення гласності та відкритості діяльності органів державної влади».

Відповідно до Постанови передбачалося створити належні нормативно-правові засади функціонування системи «Електронний Уряд», забезпечити умови для більш швидкого та доступного надання інформаційних послуг громадянам та юридичним особам шляхом використання електронної інформаційної системи «Електронний Уряд», яка забезпечує інформаційну взаємодію органів виконавчої влади між собою, з громадянами та юридичними особами на основі сучасних інформаційних технологій, інтегрувати державні електронні інформаційні ресурси і системи в Єдиний веб-портал органів виконавчої влади.

На виконання даної Постанови **Наказом Держкомзв'язку та інформатизації 15 серпня 2004 року № 149** було затверджено **Перелік та Порядок надання інформаційних та інших послуг з використанням електронної інформаційної системи «Електронний Уряд».**

### **5.3. ЗАКОНОДАВЧІ ІНІЦІАТИВИ**

На розгляді у парламенті знаходиться низка важливих законопроектів, що стосуються інформаційних правовідносин, і прийняття яких удосконалить нормативно-правову базу у цій сфері.

#### ***Свобода слова, доступ до інформації***

#### ***Проект закону про внесення змін до Цивільного кодексу України (щодо права на інформацію) від 29 червня 2004 року № 3547***

Народними депутатами України М.В.Томенком, Ю.А.Артеменком, С.П.Гмирею, Е.Л.Матвійчуком було подано до Верховної Ради України **Проект закону про внесення змін до Цивільного кодексу України (щодо права на інформацію) від 29 червня 2004**

року № 3547. Необхідність внесення змін до Цивільного кодексу України, який набув чинності з 1 січня 2004 року, викликана прийняттям Верховною Радою України у квітні 2003 року Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань забезпечення та безперешкодної реалізації права людини на свободу слова» та певними суперечностями норм Кодексу щодо забезпечення права на інформацію із законодавством про інформацію.

Проект спрямований на узгодження норм нового Цивільного кодексу з Конституцією України та іншими законами у сфері інформації. З цією метою ним передбачається внести зміни до статей 23, 270, 277, 278, 296, 301, 302 ЦК України, які стосуються права на інформацію, завдання моральної шкоди юридичних осіб тощо.

Деякі зміни запропоновані законопроектом наведені нижче.

Зокрема, зміни до статті 23 ЦК України, передбачені проектом, безпідставно обмежують перелік випадків завдання моральної шкоди юридичним особам лише фактами «приниження ділової репутації юридичних осіб у зв'язку з поширенням про них недостовірної інформації». Проект не враховує можливість існування й інших підстав завдання моральної шкоди юридичним особам, наприклад, випуск неякісної продукції під торговельною маркою юридичної особи.

Ч.2 ст. 277 ЦК України містить наступне положення: «Право на відповідь, а також на спростування недостовірної інформації щодо особи, яка померла, належить членам її сім'ї, близьким родичам **та іншим заінтересованим особам**». Проектом пропонується виключити слова «та іншим заінтересованим особам». Вважаємо, що це може спричинити поширення недостовірної інформації про осіб, які померли і в яких не залишилося членів сім'ї чи близьких родичів.

Проект пропонує також виключити презумпцію достовірності інформації, яка подається службовою особою, і встановлена в ч.ч.2–4 ст. 302 ЦК України. Ця пропозиція видається доцільною з огляду на можливість зловживання цим правом з метою поширення недостовірної інформації про інших осіб.

Отже, проект узгоджує норми нового Цивільного кодексу з Конституцією України, скасовує презумпцію достовірності інформації, яка подається службовою особою. Однак, ним

обмежується поняття завдання моральної шкоди юридичним особам. Загалом проект досягає поставлених перед ним завдань, але потребує доопрацювання.

**21 жовтня 2004 року** Верховною Радою України прийнято **Постанову «Про прийняття за основу проекту Закону України про внесення змін до Цивільного кодексу України (щодо права на інформацію)»**.

***Проект закону «Про інформаційну відкритість органів державної влади та вищих посадових осіб України» від 20 серпня 2002 року № 2082***

17 грудня 2004 року у першому читанні було прийнято проект закону «Про інформаційну відкритість органів державної влади та вищих посадових осіб» № 2082 (суб'єкт законодавчої ініціативи — народний депутат С.П.Головатий).

Проект закону «Про інформаційну відкритість органів державної влади та вищих посадових осіб України» передбачає запровадження правил, які забезпечують більшу інформаційну відкритість органів державної влади та вищих посадових осіб України. Законопроектом пропонується охопити питання щодо обов'язкового оприлюднення інформації про органи державної влади та про вищих посадових осіб України.

Слід зазначити, що на сьогоднішній день в Україні немає нормативного акта на рівні Закону, який би в повній мірі регулював питання доступу громадян до інформації взагалі, а тим більше до інформації про діяльність органів державної влади та вищих посадових осіб. До законодавчих актів, які принаймні якоюсь мірою стосуються даної проблематики можна віднести Закон України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 року № 2657-ХІІ, Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» від 23 вересня 1997 року № 539/97-ВР, Укази Президента України «Про підготовку пропозицій щодо забезпечення гласності та відкритості діяльності органів державної влади» від 17 травня 2001 року № 325/2001 та «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади» від 1 серпня 2002 року № 683/2002.

Автори законопроекту мотивують прийняття законопроекту тим, що інформація, яка подається органами державної влади та

вищими посадовими особами про свою діяльність носить вибірковий та пропагандистський характер, а достовірна і повна інформація, наприклад, про внутрішню структуру будь-якого державного органу, закріплене за ним майно, витрати на його діяльність є практично недоступними для звичайних громадян. Такий стан речей суперечить і міжнародним документам у галузі свободи інформації, і закріпленій у Конституції нормі (стаття 34) про право на свободу інформації, а також і всім поняттям про демократичну державу. Усі ці проблеми є підставою для прийняття даного законопроекту.

Проект Закону передбачає запровадження правил, які забезпечують більшу інформаційну відкритість органів державної влади та вищих посадових осіб України. Законопроектом пропонується охопити питання щодо обов'язкового оприлюднення інформації про органи державної влади та про вищих посадових осіб України. Статтею 2 законопроекту пропонується визначити органи та посадових осіб, на яких би поширювалася дія майбутнього Закону. Статтею 3 законопроекту дається визначення поняття «інформаційної відкритості»: «інформаційна відкритість органів державної влади та вищих посадових осіб України полягає в створенні для громадян та юридичних осіб України можливості вільно отримувати інформацію про ці органи та їхніх посадових осіб в обсягах та в порядку, встановлених цим Законом». У законопроекті пропонується визначити гарантії інформаційної відкритості (стаття 4), способи забезпечення інформаційної відкритості (стаття 5), обмеження щодо відомостей, які можуть бути оприлюднені (стаття 6).

Розділом II законопроекту («Оприлюднення інформації про органи державної влади України»), а саме у статті 7 запропоновано визначити обсяг та характер відомостей, що підлягають оприлюдненню. Так, оприлюдненню підлягають відомості про діяльність органів державної влади, закріплене за ними майно, їхнє матеріально-технічне забезпечення та фінансування, загальну структуру та чисельність працівників, розмір оплати їхньої праці, їхнє соціально-побутове та медичне обслуговування та будь-які інші відомості про ці органи, окрім зазначених у статті 6. Статтею 11 законопроекту пропонується визначити служби та підрозділи, що надають відомості про органи державної влади. Законопроектом передбачаються підстави відмо-

ви у наданні інформації про органи державної влади (стаття 15). Зокрема, коли запитувана інформація не підлягає оприлюдненню; надання запитованої інформації здійснюється іншим органом державної влади; запитувана інформація потребує спеціальної аналітичної обробки; не внесено плати за отримання запитованої інформації.

Розділом III передбачено порядок оприлюднення інформації про вищих посадових осіб України. Проектом (стаття 27) пропонується вирішити питання про спеціальне декларування вищими посадовими особами України свого майна та доходів, обсяг якого передбачається зробити ширшим, аніж обсяг декларування доходів, встановлений податковим законодавством для інших громадян України.

Не відкидаючи безперечно позитивну суть законопроекту, все ж слід зауважити, що він потребує певного доопрацювання. Слід також враховувати при розробці даного законопроекту інші нормотворчі роботи, що ведуться. Зокрема, це стосується спроб розробити нову редакцію Закону України «Про інформацію».

Отже, внаслідок прийняття законопроекту «Про інформаційну відкритість органів державної влади та вищих посадових осіб України» буде встановлено юридичні основи (засоби) здійснення права людини на доступ до інформації про органи державної влади та вищих посадових осіб, що забезпечить громадянам право активно брати участь у політичному житті держави, а також впливати на ті чи інші політичні процеси.

### ***Інформатизація, електронний документообіг***

#### ***Проект закону про діяльність у сфері інформатизації від 30 січня 2003 року № 3038***

Проект закону про діяльність у сфері інформатизації було прийнято за основу відповідно до Постанови Верховної Ради України «Про прийняття за основу проекту Закону про діяльність у сфері інформатизації» від 18 листопада 2003 року № 1257-IV. Законопроектом передбачається врегулювати відносини, що виникають під час створення, розповсюдження і використання інформаційних технологій, продуктів і ресурсів та надання послуг з їх застосуванням. Законопроект передбачає закріпити майнові відносини щодо об'єктів діяльності у

сфері інформатизації, правові відносини між власником, розповсюджувачем та користувачем цих об'єктів, мовний режим діяльності у сфері інформатизації, види, суб'єкти інформаційної діяльності, право власності на об'єкти діяльності у сфері інформатизації.

У **висновку ЦППР** до цього законопроекту зазначається: «Внаслідок прийняття законопроекту будуть закріплені на рівні Закону правовідносини, що виникають з приводу створення, розповсюдження і використання інформаційних технологій, продуктів і ресурсів та надання послуг з їх застосуванням. Прийняття законопроекту може призвести або ж до внесення до нього суттєвих змін і доповнень або ж до прийняття інших законів у сфері інформатизації, що пояснюється надто загальним змістом законопроекту».

Загалом проект спрямований на забезпечення правового регулювання діяльності в сфері інформатизації, проте він не передбачає чітких механізмів його застосування і тому вимагає доопрацювання з наступним прийняттям.

### ***Проект закону про Концепцію національної інформаційної політики від 13 грудня 2002 року № 2526***

Відповідно до **Постанови Верховної Ради України від 3 квітня 2003 року № 687-IV** проект закону «Про Концепцію національної інформаційної політики» було взято за основу. Запропонованим проектом передбачено вдосконалення законодавства України в інформаційній сфері, створення правових, економічних і організаційних умов для здійснення державної політики в сфері розвитку новітніх технологій телерадіоінформаційної інфраструктури, бібліотечної, архівної, видавничої, музейної справи, виставкової та рекламної діяльності, відродження української кінематографії. Зокрема заслуговують на увагу пропозиції щодо створення і розвитку громадського телебачення та радіомовлення. Проте, проект містить низку суперечливих, декларативних положень. Слід було б зважати на те, що Концепція — це документ, який має характеризуватись стабільністю та містити засади розвитку національної інформаційної політики. Відтак, цей проект вимагає суттєвого доопрацювання або ж взагалі його потрібно розробити цілком по-новому.

**Проект закону «Про Загальнодержавну програму «Електронна Україна» на 2005–2012 роки» від 15 квітня 2004 року № 5414**

Державним комітетом зв'язку та інформатизації було розроблено проект Закону «Про Загальнодержавну програму «Електронна Україна» (далі — Програма), яка ставить перед собою мету сприяти побудові сучасної ринкової економіки в Україні, забезпечити підвищення її конкурентоспроможності шляхом впровадження сучасних та перспективних інформаційно-комп'ютерних технологій в усі сфери життєдіяльності українського суспільства, з урахуванням реального стану його розвитку, а також готовності та спроможності громадян до впровадження цих технологій.

У Програмі говориться, що вона за свою основу бере пріоритети та цілі Ініціатив Європейського Союзу «Електронна Європа» та «Електронна Європа Плюс». Проте, Програма містить ряд недоліків і вимагає суттєвого доопрацювання.

По-перше, Програма не є структурована. Не зрозуміло, скільки розділів у ній міститься і які критерії використовувалися при розбитті Програми на розділи.

По-друге, головними цілями Програма визначає: закладення підвалин Інформаційного суспільства; більш дешевий, швидкий та надійний Інтернет; розвиток людського потенціалу; впровадження сучасних інформаційно-комунікаційних технологій. Кожна ціль окремо конкретизується, поділяючись на підцілі. Серед підцілей вимагають критики і є незрозумілими такі, як створення умов для розвитку економіки, що базується на знаннях та створення умов для кожного громадянина використовувати можливості інформаційного суспільства. Також не зрозуміло, як можуть реалізовуватися такі цілі, як «розвиток системи «Електронний Уряд» та «прискорення розвитку електронної комерції», якщо вони ще навіть не створені. Єдиними правовими механізмами реалізації цих цілей є Закони України «Про електронний документ та електронний документообіг» та «Про електронний цифровий підпис».

По-третє, виникають певні зауваження щодо положень про створення нормативно-правових засад для функціонування Інформаційного суспільства. Програма передбачає прийняття нормативно-правових актів України, що стосуються розроблення

механізмів захисту персональних даних; порядку надання універсальних послуг зв'язку; забезпечення впровадження електронної комерції; розвитку галузі програмного забезпечення, а також прийняття Інформаційного кодексу. Проте, це далеко не всі проблеми, які потребують правового регулювання. Інформаційне суспільство не зможе ефективно функціонувати без правового регулювання таких проблем, як забезпечення доступу до публічної інформації, відповідальність за кіберзлочини, захист ЗМІ в Інтернеті тощо.

Загалом, Програма передбачає велику за обсягом кількість завдань надто декларативного характеру, що ставить під сумнів ефективність їх реалізації.

15 грудня 2004 року Проект Закону «Про загальнодержавну Програму «Електронна Україна» на 2005—2012 роки» розглядав-ся Верховною Радою України і був відхилений.

### ***Проект закону про інформаційну безпеку України від 22 вересня 2004 року № 5732***

Проект Закону України «Про інформаційну безпеку України» від 22 вересня 2004 року № 5732 було внесено на заміну першій редакції від 1 січня 2004 року. Внесеним законопроектом запропоновано визначити правові та організаційні основи забезпечення інформаційної безпеки України. Слід зауважити, що даний законопроект носить дещо декларативний характер, зокрема він не містить дієвого механізму забезпечення інформаційної безпеки. Окрім цього в ньому велика увага приділяється напрямкам інформаційної політики, порядку захисту інформаційного простору, що безпосередньо не є предметом регулювання даного законопроекту.

Невдалим з точки зору законотворчої техніки є і визначення терміну «інформаційна безпека України», оскільки він подається через перелік всіх складових інформаційної безпеки. Некоректно також подавати перелік об'єктів інформаційної безпеки, оскільки він в будь-якому разі не буде вичерпним.

Стаття 19 Проекту (Обмеження щодо поширення інформаційної продукції) не враховує те, що схожі обмеження містяться в нормах Законів України «Про захист суспільної моралі», «Про рекламу», «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» тощо.

Окрім цього, Проект не узгоджується з нормами Закону України «Про державну таємницю», Кримінальним та Цивільним кодексами.

### **Інформація персонального характеру**

На розгляді у Верховній Раді України знаходиться три законопроекти, що стосуються **інформації персонального характеру**. Питання є надзвичайно важливим, тому вимагає детального аналізу розвитку законотворчої роботи у цій сфері.

Першочергово до проблеми захисту персональних даних на міжнародному рівні звернулася Організація з економічного співробітництва і розвитку, що прийняла у 1980 році Директиву про захист недоторканості приватного життя і міжнародних обмінів персональними даними, в якій були зафіксовані основні принципи роботи з персональними даними. Ці принципи отримали розвиток і конкретизацію в Міжнародній конвенції «Про охорону особи стосовно автоматизованої обробки персональних даних» (1981 року), яка стала об'єднуючим началом для відповідного національного законодавства. Надалі система захисту персональних даних розвивалась у Директиві Європейського Союзу і Парламенту від 24 жовтня 1995 року Про захист прав приватних осіб щодо опрацювання персональних даних і вільного руху таких даних і Директиві від 15 грудня 1997 року щодо опрацювання персональних даних і захисту конфіденційності в телекомунікаційному секторі.

Підходи різних країн до законодавчого регулювання роботи з персональними даними мають певну національну специфіку, однак можна виділити ряд загальних моментів, що очевидно, пов'язане з процесом гармонізації європейського законодавства в межах Євросоюзу.

**По-перше**, створюється національне законодавство (включаючи підзаконні акти), що дозволяє регулювати відносини, пов'язані з отриманням, зберіганням, автоматичною обробкою і використанням персональних даних. До того ж, частіше за все це законодавство створюється як самостійне поряд з загальним законодавством про захист права на недоторканість особистого життя і забезпечує:

- захист персональних даних осіб від несанкціонованого доступу до них з боку інших осіб, в тому числі і представників дер-

жавних органів і служб, що не мають на те необхідних повноважень;

- забезпечення збереженості, цілісності і достовірності даних в процесі роботи з ними, в тому числі і при передачі міжнародними комунікаціями;

- забезпечення належного правового режиму цих даних при роботі з ними для різноманітних категорій суб'єктів персональних даних;

- забезпечення контролю за використанням персональних даних з боку самого суб'єкта.

**По-друге,** створюється спеціальна інституційна інфраструктура, що забезпечує ефективний нагляд за дотриманням прав суб'єктів персональних даних (наприклад, інститути Уповноважених з питань захисту персональних даних). Чверть століття функціонує цей інститут у країнах Європи, він довів свою ефективність і гарантує право доступу суб'єкта до інформації про себе і контроль за належним використанням баз, що містять персональні дані. В деяких країнах апарат Уповноважених несе достатньо велике навантаження, реєструючи і розглядаючи в рік понад 10 тисяч заяв громадян.

Інститут Уповноважених з захисту персональних даних ґрунтується на принципах інституту омбудсмена і становить собою розвинуту самостійну незалежну структуру, що доповнює традиційні інститути державної влади. Створення незалежного інституту, вочевидь, пов'язане з необхідністю контролювати діяльність різних гілок державної влади і створення доступнішого для суб'єктів персональних даних і оперативного механізму захисту їх прав.

Отже, слід зазначити, що Україна повинна привести своє законодавство у відповідність до високих стандартів, запроваджених цими міжнародними документами, які відображають європейське уявлення про права і свободи людини стосовно поводження з інформацією персонального характеру.

Постанова Верховної Ради України «Про Засади державної політики України в галузі прав людини» від 17 червня 1999 року, зокрема, передбачає серед основних напрямів державної політики у галузі прав людини:

«...Створення належних умов, вироблення механізмів і процедур для повної і безперешкодної реалізації кожною особою

своїх прав та законних інтересів. Приведення законодавства України у відповідність з універсальними стандартами прав людини Організації Об'єднаних Націй та Ради Європи...»

Закон України «Про інформацію» закріплює лише загальні принципи доступу громадян до інформації, що стосується їх особисто. Механізм реалізації зазначеного права належним чином не визначений. Тому виникає потреба в прийнятті закону, який би сприяв усуненню недоліків і прогалин в національному законодавчому регулюванні питань поводження з персональними даними, приведення його у відповідність до міжнародних, зокрема, європейських стандартів у цій галузі.

Як згадувалося, на сьогодні у парламенті є три проекти законів, які стосуються персональних даних — це проект закону «Про інформацію персонального характеру», проект закону «Про захист персональних даних» (було прийнято за основу), проект Закону «Про Єдиний реєстр персональних даних». Законопроекти покликані вирішити вищезазначені проблеми, а саме:

- дати чітке і вірне визначення персональних даних;
- встановити порядок обробки персональних даних фізичних і юридичних осіб;
- визначити права і обов'язки осіб, яких стосується інформація персонального характеру, а також визначити підстави і умови легітимного і пропорційного обмеження цих прав для забезпечення прав інших осіб, потреб суспільства і держави;
- визначити статус, компетенцію і повноваження органу державної влади, уповноваженого реалізовувати державну політику у галузі обробки персональних даних, забезпечувати ефективну реалізацію прав людини стосовно обробки інформації персонального характеру;
- встановити режими доступу до інформації персонального характеру;
- викласти умови щодо внесення змін та доповнень до персональних даних;
- визначити види відповідальності та умови відшкодування матеріальної та моральної шкоди, порядок оскарження протиправних дій;
- врегулювати місце принципів міжнародного співтовариства в законодавстві України, а також відносини України з ін-

шими державами та підтримки громадян України, які проживають за кордоном.

**Проект закону «Про інформацію персонального характеру» № 2016** було зареєстровано у Верховній Раді України 12 листопада 2001 року. У законопроекті досить чітко виписано механізми захисту людини від основних видів дискримінації, що були визнані Радою Європи: за расовими і статевими ознаками, релігійними і політичними переконаннями (статті 7, 8, 9). Окрім цього, прописана процедура захисту і відновлення прав (стаття 22), обмежених, наприклад, в інтересах національної безпеки тощо.

Принципи обробки даних про притягнення суб'єкта до кримінальної чи адміністративної відповідальності (стаття 10) в європейських країнах прописуються в окремих законах, а не в базовому законі про персональні дані.

Законопроект також містить механізм контролю за тими, хто займається діяльністю, пов'язаною з персональними даними — через створення спеціального органу, уповноваженого контролювати таку діяльність. Орган діє з дозволу суду, і рішення за результатами перевірок також приймають суди, що обіцяє громадянам захист від свавілля влади. Однак механізм відповідальності цього органу за незаконне поширення отриманої інформації не завадило б прописати чіткіше. Містить законопроект і явно негативні положення. Так, передбачається ліцензування діяльності з обробки персональних даних (стаття 27). Але, по-перше, в більшості розвинутих країн сьогодні немає державного ліцензування подібної діяльності. По-друге, вимоги статті 27 можна трактувати досить широко, і при бажанні «під ліцензію» можна підвести навіть користувачів, які збирають в адресній книзі Outlook (чи іншій електронній поштової системі) відомості про своїх знайомих.

**Проект закону «Про захист персональних даних» № 2618**, прийнятий за основу 15 травня 2003 року, насамперед намагається врегулювати питання захисту прав особи. Він ґрунтується на наданні людині права власності на її персональні дані.

Захист персональних даних відповідно до проекту застосовується як до автоматизованого, так і до ручного опрацювання персональних даних.

Принципи захисту даних мають своє відображення в різноманітних зобов'язаннях, накладених на різних суб'єктів (передусім це стосується якості даних, технічної безпеки, обставин, за яких можна здійснювати їх обробку) та в правах, наданих особам, чиї дані є об'єктом обробки, бути повідомленими про таке оброблення, мати доступ до даних, бути в змозі вимагати їх виправлення або заперечувати обробці за певних обставин.

Позитивними у законопроекті є положення ст. 4, в якій йде мова про те, що персональні дані фізичної особи, яка претендує чи займає виборну посаду (у представницьких органах) або посаду державного службовця першої категорії не відносяться до інформації з обмеженим доступом. Однак, вважаємо, що слід виписати цю норму ширше, і поширити її на публічних осіб, не даючи перелік посад.

Однак, проект також містить ряд недоліків, наприклад:

- не містить заборони на об'єднання баз персональних даних, що обробляються з різними цілями;
- не окреслює процес знищення (утилізації) персональних даних.

На думку авторів **проекту закону «Про Єдиний реєстр персональних даних» № 4002**, існує необхідність регламентувати законодавчим шляхом діяльність, пов'язану з нагромадженням персональних даних і забезпеченням їхнього використання за призначенням в інтересах прав людини і національної безпеки держави. Проект ставить на меті визначити поняття та правові основи створення та функціонування Єдиного реєстру персональних даних фізичних осіб, встановити організаційні засади створення єдиної системи обліку та ідентифікації фізичних осіб, що мають постійне місце проживання на території України, та спрямований на запровадження системи реєстрації фізичних осіб за обраним за власним бажанням місцем постійного проживання.

Однак, основні положення, які містяться у законопроекті, повинні чітко обґрунтовувати кожен пункт даних, які вноситимуться в Єдиний реєстр, а саме мету і межі включення таких даних до реєстру. З огляду на це виникає сумнів щодо необхідності і доцільності внесення ідентифікаційного номера дітей, батьків, подружжя (стаття 24).

Проект містить і ряд інших недоліків, які потребують виправлення. Серед таких недоліків — невичерпний перелік інформації, що заноситься до Єдиного реєстру та платний і необов'язковий характер, пов'язаний з наданням довідки, що підтверджує факт реєстрації.

На заміну цього законопроекту було подано новий **проект «Про реєстрацію фізичних осіб в Україні» за № 4002 від 12 травня 2004 року**. Цей проект в основу функціонування Реєстрів персональних даних фізичних осіб ставить принципи єдності, централізації й уніфікації інформації про особу. Підхід до формування Єдиного реєстру, запропонований проектом, може привести до зловживань посадових органів державної влади і порушення конституційних свобод від втручання в особисте і сімейне життя, коли внаслідок незаконного доступу до інформації одного Реєстру можна буде отримати всю інформацію про будь-яку особу.

Практика демократичних країн свідчить, що ведення реєстрів персональних даних фізичних осіб має децентралізований характер і здійснюється різними органами державної влади. Відсутність єдиних баз даних забезпечує невтручання в особисте і сімейне життя особи.

Проект передбачає, що до реєстру буде заноситись інформація про:

- належність до категорій осіб з певними захворюваннями;
- обмеження дієздатності;
- про розшук, безвісну відсутність, оголошення померлим

тощо.

Це прямо суперечить Конвенції Ради Європи «Про захист осіб стосовно автоматизованої обробки даних особистого характеру» від 28 січня 1981 року, яка хоч і не ратифікована Україною, але містить європейські стандарти у сфері захисту персональних даних, до дотримання яких має спрямовуватися законодавство України. В статті 6 Конвенції зазначається, що «дані особистого характеру, що свідчать про расову приналежність, політичні або релігійні чи інші переконання, а також дані особистого характеру, що стосуються здоров'я або статевого життя та засудження у кримінальному порядку, не можуть піддаватися автоматизованій обробці».

Прийняття проекту може призвести до порушення свободи осіб від втручання в особисте і сімейне життя, передбачених

Конституцією України, та положень Конвенції Ради Європи «Про захист осіб стосовно автоматизованої обробки даних особистого характеру».

Як загальний висновок слід зазначити, що прийняття проекту призведе до можливості зловживань посадових органів державної влади і порушення конституційних свобод від втручання в особисте і сімейне життя.

#### **5.4. ПОДІЇ (ОСНОВНІ ЗАХОДИ, ДИСКУСІЇ)**

Як уже наголошувалося, 2003 та 2004 роки характеризуються насиченістю подій, заходів, що стосуються розвитку та формування інформаційного суспільства в Україні, питання забезпечення свободи інформації, свободи слова тощо.

##### ***Робочі зустрічі щодо розробки проекту закону «Про доступ до інформації»***

Ще однією з подій у галузі інформаційної діяльності є проведення серії робочих зустрічей під егідою Міжнародної організації захисту свободи слова «АРТИКЛЬ 19» щодо розробки проекту Закону «Про інформацію». ЦППР брав і бере участь у таких зустрічах. Також у таких зустрічах беруть участь представники громадських, міжнародних організацій, представники ЗМІ, навчальних та наукових установ, а саме: Харківська правозахисна група, Міжнародний фонд «Відродження», Програма розвитку організації об'єднаних націй, Українська академія державного управління, Інтернет видання «Телекритика», МГО «Інтерньюз-Україна» (проект GIPU), Інтерньюз-Нетворк, Інститут масової інформації, Офіс координації проектів ОБСЄ в Україні, Академія української преси тощо.

Внаслідок таких зустрічей Харківською правозахисною групою було розроблено проект Закону України «Про інформацію» у новій редакції. Цей законопроект неодноразово доопрацьовувався з урахуванням зауважень і побажань членів робочої групи та зовнішніх експертів. Зокрема Міжнародною організацією захисту свободи слова «АРТИКЛЬ 19» було підготовлено (заяву) висновок стосовно цього законопроекту.

На сьогодні законопроект передано у Комітет Верховної Ради України з питань свободи слова та інформації, проте ще не вне-

сений. Представниками Комітету (зокрема народним депутатом України М.Томенком) та представниками ЦППР було прийнято рішення створити Робочу групу з доопрацювання законопроекту, щоб внести його на розгляд парламенту.

29–30 січня 2004 року відбувся **семінар «Доступ до інформації»**, який Інститут масової інформації проводив спільно з нідерландською організацією «Прес-Нау». На ньому висвітлювались актуальні питання доступу до інформації.

17 квітня 2004 року Громадська організація «Інститут Масової Інформації» спільно з міжнародною компанією на захист свободи слова «Артикль 19» провела **конференцію на тему «Відповідальність за публікації в Інтернеті»**. Предметом обговорення учасників конференції стали питання: право на свободу вираження поглядів в Інтернеті, юридичний статус Інтернет-ЗМІ та друкованих ЗМІ, особливості Інтернет-ЗМІ, позитивні та негативні наслідки регулювання Інтернету або відсутності такого регулювання.

15 червня 2004 року в Києві в Українському Домі відбулась **Міжнародна конференція «Свобода інформації, прозорість, е-урядування: погляд громадянського суспільства»**. Організаторами конференції виступили Комітет з питань науки та освіти Верховної Ради України, Консультативна Рада з питань інформатизації при Верховній Раді, Асоціація міст та громад України, GIP Internews Ukraine, громадські організації «Прайвесі Юкрейн» та «Агентство інформаційного розвитку».

У конференції взяли участь урядовці, народні депутати, представники делегацій Європейської Комісії в Україні, зарубіжні експерти, керівники та службовці органів місцевого самоврядування України, які відповідають за впровадження е-урядування, зв'язки з громадськістю, НДО, представники ІТ бізнесу та масмедіа. Від ЦППР виступили керівник проектів ЦППР Мар'яна Демкова та експерт ЦППР Марія Фігель.

Виступи учасників відбулись у рамках двох тематичних секцій: «Доступ до публічної інформації. Поширення інформації державними органами в Інтернет: політико-правові аспекти» та «Організаційні аспекти е-урядування і комунікації влади з громадськістю. Залучення громадськості до прийняття рішень ор-

ганами виконавчої влади та місцевого самоврядування». Обговорювалися такі теми як законодавче закріплення засад відкритості та прозорості державного управління, прозорість підготовки регуляторних актів; кодифікація інформаційного законодавства як засіб його реформування; правові аспекти доступу до публічної інформації, організаційне та нормативне забезпечення он-лайнних комунікацій, он-лайнний доступ до офіційних документів міської влади, інтерактивне спілкування з громадськістю, бізнесом, мас-медіа за допомогою веб-сайту, електронної пошти тощо.

На конференції були оприлюднені результати якісного рейтингу офіційних веб-сайтів міського самоврядування, що закладе основу для подальшого моніторингу розвитку міського е-урядування. Також були оголошені результати першого всеукраїнського конкурсу на найбільш прозорий та відкритий веб-сайт міського самоврядування «Кришталева собачка».

Учасники конференції ухвалили програмний документ «Звернення» з вимогами щодо покращення відкритості діяльності державних органів, налагодження взаємодії між владою та громадськістю та розвитку демократії з використанням інформаційно-комунікаційних технологій.

Тези виступів учасників конференції були опубліковані у збірнику «Свобода інформації, прозорість, е-урядування: погляд громадянського суспільства». До збірника увійшли тези доповідей представників ЦППР:

- 1) М.Демкова «Проблеми доступу до публічної інформації».
- 2) М.Фігель «Інформаційний запит — форма звернення за інформацією до органів державної влади».

**25—26 серпня 2004 року** у Копенгагені під егідою Датського Інституту з прав людини відбувався **семінар «Роль доступу до інформації у створенні демократичного суспільства і захист прав людини в країнах СНД»**. На семінарі обговорювалися актуальні проблеми доступу до інформації, а саме: роль законодавчого забезпечення доступу до інформації, взаємозв'язки та баланс між доступом до інформації та правом на приватність, державна таємниця, як критерій класифікації таємної інформації, роль ЗМІ у забезпеченні доступу до інформації, роль організацій громадянського суспільства в отриманні інформації тощо.

Семінар проводився за такою схемою:

- Обговорення питань забезпечення доступу до інформації в країнах СНД;
- Робота у 4 секціях (законодавство про доступ до інформації; сприяння створенню механізмів доступу до інформації; баланс між інтересами національної безпеки і доступом до інформації; роль ЗМІ і громадянського суспільства у сприянні забезпеченню доступу до інформації);
- Міжнародні процедури і найкращі практики у сприянні забезпеченню доступу до інформації.

У семінарі взяли участь представники органів влади, громадських та інших організацій Данії, представники різноманітних інституцій країн СНД тощо. Від ЦППР у семінарі взяла участь керівник проектів М.Демкова.

**18 листопада 2004 року** в Києві Інститутом масової інформації спільно з Міністерством закордонних справ Франції було проведено круглий стіл на тему **«Теорія та практика захисту прав на відшкодування моральної шкоди. Робота юриста медіа-підприємства у справах про захист честі, гідності та ділової репутації»**. Участь у круглому столі взяли, зокрема, суддя Апеляційного суду м. Києва А.А.Пікуль, суддя Апеляційного суду Запорізької області Л.Г.Стрелець, юристи медіа-підприємств, журналісти тощо.

### ***Розвиток інформаційного суспільства в Україні***

**Міжнародна конференція «Проблеми та перспективи розвитку Інформаційного суспільства»**

Серед подій та заходів заслуговує на увагу **Міжнародна конференція «Проблеми та перспективи розвитку Інформаційного суспільства»**, яка відбулася **25 лютого 2003 року** (Громадська ініціатива з розвитку Інформаційного суспільства. Україна на шляху до Женевського Самміту). Ініціаторами проведення конференції виступали Фонд «Інформаційне суспільство України» та Інститут Інформаційного суспільства. До участі у конференції запрошені представники громадських організацій України, бізнесу та держави, що працюють у сфері ІКТ та опікуються проблемами розвитку Інформаційного суспільства. Також запрошено фахівців міжнародних організацій — ООН, ЄС, Світового банку, представників посольств, спеціалістів із країн Європи та

СНД. Після офіційної частини робота Конференції була розподілена на чотири основні секції: Громадянське суспільство (Civil Society); Політика Інформаційного суспільства (E-Policy); Електронне управління (E-Governance); Електронний бізнес (E-Business).

На конференції обговорювалися важливі аспекти інформаційного суспільства, а також проблеми, які стоять на шляху побудови інформаційного суспільства тощо.

### ***Діяльність Громадської робочої групи «Електронна Україна»***

Однією з основних подій, які відбулися в інформаційній сфері у 2003 році, — це створення і діяльність робочої групи «Електронна Україна» — об'єднання ініціативних державних та громадських діячів, бізнесменів, науковців, які поставили собі за мету сприяти переходу України до інформаційного суспільства.

Рішення про створення робочої групи було прийняте під час круглого столу «Програма Електронна Україна — суспільство та держава» 25 червня 2003 року. Метою громадської робочої групи було визначено розробку проекту «Національна стратегія розвитку інформаційного суспільства України» (Стратегія).

У круглому столі «Програма Електронна Україна — суспільство та держава» брали участь члени Комітетів з питань телекомунікацій та інформаційних технологій Американської Торговельної Палати, представники урядових структур: Державного комітету зв'язку та інформатизації України, Державного комітету статистики України, Державного Комітету архівів України, Міністерства праці України, Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України, Міністерства освіти та науки України, Київської міської державної адміністрації, депутати Верховної Ради України та представники впливових громадських та міжнародних організацій.

Головною метою круглого столу було встановлення ефективного діалогу представників бізнесу, держави та громадських організацій щодо програми «Електронна Україна». Учасники проаналізували актуальний стан програми «Електронна Україна», її внутрішні й міжнародні аспекти, досвід інших країн, зокрема Росії, у розробці та втіленні подібної програми та обговорили можливості вдосконалення й реалізації програми «Електронна Україна». В результаті дискусії учасники круглого столу дійшли висновку про необхідність діалогу між суспільством,

урядом і бізнес-структурами для успішного розвитку програми «Електронна Україна». При розробці програми «Електронна Україна» має мати місце рівноправне партнерство всіх трьох сторін, яке недостатньо враховане в нинішньому проекті програми. Основним недоліком проекту програми «Електронна Україна» вважається відсутність механізму взаємодії між цими трьома сторонами, незважаючи на існування в них загальних інтересів.

Невдовзі робоча група «Електронна Україна» отримала статус громадської (Громадська робоча група — ГРГ), яку очолив представник Фонду «Інформаційне Суспільство України» А.Колодюк. Протягом п'яти місяців у рамках кожного окремого напрямку Стратегії, а саме: інституційного, економічного, технологічного, громадського, інноваційного, освітнього та юридичного, було налагоджено консолідовану співпрацю між представниками трьох секторів (державного, приватного та громадського), а також з представниками наукових кіл.

**Юридичний напрямок ГРГ «Електронна Україна» та юридичне забезпечення підготовки Стратегії здійснював Центр політико-правових реформ** в особі модератора — Голови ЦППР — І.Коліушка та експерта — керівника проектів ЦППР — М.Демкової. Пропозиції ЦППР щодо вдосконалення інформаційного законодавства і створення органів, відповідальних за розробку і здійснення державної політики щодо розвитку Інформаційного Суспільства в Україні знайшли своє відображення у Розділі «Інституційне забезпечення» Стратегії, а також згодом у Розділі «Гармонізація інформаційного законодавства України з європейським».

Важливим елементом Стратегії, що потребує особливої уваги, є положення про створення незалежного консультативного органу з питань розвитку Інформаційного Суспільства, який об'єднає представників державного, громадського та приватного секторів. Він має діяти при Кабінеті Міністрів України. Очолити цей орган має Прем'єр-міністр України. Досвід успішних країн світу свідчить, що саме з моменту створення такої структури на національному рівні починається активний розвиток ІКТ та інформаційного суспільства всередині країни, що, в свою чергу, сприятиме подальшому економічному розвитку та створенню умов для конкурентоспроможності країни на світових ринках.

Вперше проект Стратегії було представлено для публічного обговорення під час проведення Громадського Форуму

«Громадський сектор ЗА!» 4 грудня 2003 року в Києві, який проводився Фондом «Інформаційне Суспільство України» за підтримки та фінансової допомоги Міжнародного Фонду «Відродження». Мета цього заходу полягала в залученні уваги широких кіл громадськості до проекту «Національної Стратегії Розвитку Інформаційного Суспільства України» та отримання його оцінки з боку вітчизняних фахівців та громадськості. Так, під час проведення трьох секцій форуму: «Сучасна економіка», «Освіта та ІКТ», «Інституційно-правове забезпечення розвитку Інформаційного Суспільства України», відбулося активне обговорення з метою внесення змін та доповнень до проекту.

Наступним кроком діяльності ГРГ «Електронна Україна» була презентація Стратегії під час проведення першої стадії Всесвітнього Самміту за питань Інформаційного Суспільства під егідою Генеральної Асамблеї ООН та патронатом Генерального Секретаря ООН п. Кофі Аннана, а також за сприяння Міжнародного Телекомунікаційного Союзу у м. Женева 10—12 грудня 2003 року<sup>374</sup>. Метою цієї події найвищого рівня було прийняття державами-учасницями ООН двох стратегічних документів: «Декларації Принципів» та «Плану Дій»<sup>375</sup>.

У роботі Саміту брали участь понад 13000 делегатів з 161 країни світу. Фактично прийняті документи названо Конституцією Інформаційного Суспільства. Вперше в історії на Саміті, як зустріч на вищому рівні, були представники не лише уряду, а й бізнесу і громадського сектору. З них: представників урядових структур — понад 4700, недержавних організацій — понад 3800, бізнесу — понад 600, міжнародних організацій — біля 300, представників ЗМІ — понад 1600.

Представники ЦППР (І.Коліушко і М.Демкова) разом з іншими учасниками ГРГ «Електронна Україна», представниками громадського, державного секторів та бізнесу (І.Мальюкова, О.Архипська, Л.Березовець, А.Колодюк, Т.Береза, Я.Жаліло, О.Баранов), були включені до складу державної делегації Всесвітнього саміту, а презентаційні матеріали трьох секторів були належно представлені на національному стенді України «Інформаційне Суспільство України» на виставці «Платформа: «ІКТ задля розвитку», яка проходила під час Саміту.

Основним внеском громадського сектору в проведення міжнародної виставки «ІКТ задля Розвитку» був проект

---

<sup>374</sup> [www.wsis.org](http://www.wsis.org).

<sup>375</sup> <http://www.e-ukraine.com.ua/forum/read/62>

«Національна Стратегія Розвитку Інформаційного Суспільства в Україні»<sup>376</sup>. У процесі переговорів з учасниками Самміту (офіційно було зареєстровано 13 тисяч учасників зі 130 країн) було налагоджено партнерські зв'язки щодо внесення рекомендацій із удосконалення проекту Стратегії. У процесі доопрацювання та внесення змін до тексту Стратегії, важливою є позиція представників тих країн, у яких подібні Стратегії вже запроваджені і діють на практиці. Для України ж потрібні як успішні приклади запровадження, так і аналіз труднощів та перешкод на цьому шляху.

10 грудня 2003 року на спеціальному семінарі під час проведення Самміту, члени ГРГ «Електронна Україна» представили проект «Національна Стратегія Розвитку Інформаційного Суспільства України» для отримання міжнародної експертної оцінки та рекомендацій. Окрім позитивних відгуків, на адресу Стратегії було отримано багато конструктивних пропозицій щодо її удосконалення, які у ці дні ретельно аналізуються модераторами напрямків ГРГ «Електронна Україна».

Процес доопрацювання тексту Стратегії, окрім врахування рекомендацій вітчизняних та міжнародних фахівців, також передбачає організацію роботи з міжнародними експертами ПРООН у рамках програми «Національні Стратегії розвитку Інформаційного Суспільства в країнах Східної та Південної Європи», а також експертами Світового Банку для здійснення експертизи Національних Стратегій розвитку Інформаційного Суспільства.

Процес підготовки проекту «Національної Стратегії Розвитку Інформаційного Суспільства України» передбачав публічне обговорення Стратегії з органами державної влади у лютому 2004 року — представниками Адміністрації Президента, Верховної Ради та Кабінету Міністрів України. Вбачалося, що даний захід посилить вже існуючу взаємодію представників трьох секторів. Це дуже важливо та актуально для консолідації спільних ресурсів для початку роботи над розробкою «Плану Дій» імплементації Стратегії. Як свідчить світовий досвід, створення та реалізація «Національних стратегій розвитку Інформаційного Суспільства» можливе лише за умови спільних дій державного, приватного та громадського секторів та за наявності відповідного державного органу, сферою відповідальності якого є розвиток Інформаційного Суспільства.

---

<sup>376</sup> <http://www.e-ukraine.com.ua/forum/read/39>

пільства в країні. Варто також додати, що діяльність такого органу зазвичай координується Прем'єр-Міністром або Президентом. У розвиток цих положень, Громадською Робочою Групою «Електронна Україна» в Стратегію була внесена пропозиція щодо створення Консультативної Ради з питань розвитку Інформаційного Суспільства та галузі інформаційно-комунікаційних технологій при Кабінеті Міністрів України. Проте, на жаль через різноманітні технічні причини, об'єктивні політичні обставини так і не вдалося представити Стратегію, а ГРГ «Електронна Україна» призупинила свою діяльність.

Активне обговорення проекту «Національної стратегії розвитку інформаційного суспільства України» відбулося на **Міжнародній конференції «Розвиток Національного Інформаційного суспільства: від стратегії до дій» (регіональна конференція GKP (Global Knowledge Partnership — «Міжнародна Мережа Знань»)** для країн Східної Європи та Центральної Азії), яка відбулася 15—16 квітня 2004 року у місті Києві за підтримки Міжнародного Фонду «Відродження» та UNDP. Основним організатором цього заходу виступив Фонд «Інформаційне Суспільство України». Національна стратегія була представлена провідними спеціалістами та експертами: А.Колодюком, Ю.Бажалом, Я.Жаліло, В.Івановим, І.Коліушком. Наголос було зроблено на нагальній потребі України у формуванні ефективної стратегії забезпечення національної конкурентоспроможності.

На конференції також обговорювалися питання перспектив розвитку Інформаційного суспільства. Одним із пріоритетів проведення цього заходу є обмін міжнародним досвідом щодо розробки та втілення «Плану Дій» з країнами, що вже розробили, прийняли або знаходяться на стадії реалізації подібних стратегій. Актуальність конференції також зумовлена наближенням другого етапу Всесвітнього Саміту з питань Інформаційного Суспільства (Туніс, 2005 рік)<sup>377</sup>.

Увага учасників конференції була також зосереджена на проблемах ринку ІКТ, було розглянуто та обговорено питання інформаційної відкритості виконавчої влади, проблеми інтеграції і структуризації інформаційного суспільства, відкритість інформації для громадянського суспільства, перспективи побудови інформаційного суспільства, інформаційних технологій для доквілля тощо. Було визнано необхідність удосконалення адміністративних процедур, якими забезпечується доступ до офіцій-

<sup>377</sup> [http://www.isu.org.ua/viewnews/news\\_u/116](http://www.isu.org.ua/viewnews/news_u/116)

ної інформації органів влади та запропоновано прийняття спеціального закону про вільний доступ до інформації. У зв'язку із цим зазначено, що варто звернутися до досвіду країн, в яких подібне законодавство існує і розвивається протягом довгого періоду, зокрема, США. Не менш важливими питаннями, які також були в центрі уваги учасників конференції, є формування інформаційної політики, ролі громадськості та мас-медіа.

У другий день проведення Міжнародної конференції було проведено 2 загальні платформи. Під час роботи платформи «Національні стратегії: від стратегії до дій» було охарактеризовано національні стратегії України, Росії, Азербайджану, Казахстану та Киргизстану. Розглянуто проблеми міжрегіонального і міжсекторального співробітництва у сфері розвитку інформаційного суспільства, проаналізовано проблеми розвитку інформаційного суспільства у даних країнах. Учасники платформи охарактеризували чинники, які стримують розвиток телекомунікаційних технологій (недосконале законодавство, намагання держави приховати певну інформацію, «голландська хвороба», політичний і адміністративний поділ, тощо), розглянули та обговорили питання електронного урядування у цих країнах.

Результатом діяльності конференції стало прийняття Меморандуму, який засвідчує готовність країн-учасників активно сприяти позитивним соціально-економічним змінам у регіоні Східної Європи і Центральної Азії за допомогою універсального масового використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій і процесу розвитку інформаційного суспільства. Було проведено дискусію щодо його основних положень, винесено пропозицію виключити 3-ій пункт (сприяння ефективній діяльності Національних Органів з питань розвитку Інформаційного Суспільства, у разі їх відсутності — сприяння їх створенню). Після дискутування було визначено два шляхи прийняття Меморандуму: прийняти основні положення і доопрацювати його у визначеному режимі; і доопрацювати положення Меморандуму, створивши редакційну колегію. Було прийнято рішення про створення редакційної колегії, до складу якої увійшли А.Колодюк, Т.Єршова, Т.Мамбеталієва, Я.Гаджиев, С.Іссенова<sup>378</sup>.

На сьогоднішній день Меморандум вважається прийнятим. Із його текстом можна ознайомитись на сайті Фонду «Інформаційне Суспільство України»<sup>379</sup>.

<sup>378</sup> [http://www.isu.org.ua/viewnews/news\\_u/116](http://www.isu.org.ua/viewnews/news_u/116)

<sup>379</sup> [www.isu.org.ua](http://www.isu.org.ua)

Як і інші країни світу, Україна активно готуватиметься до участі у другому етапі Всесвітнього Саміту з питань Інформаційного Суспільства у Тунісі 2005 року.

Друга стадія зустрічі на вищому рівні відіграватиме стратегічну роль як для міжнародної спільноти загалом, так і для кожної країни світу зокрема. Це обумовлено тим, що у відповідності з пунктом 8а затвердженого «Плану Дій» на Женевській стадії Саміту: «*Необхідно стимулювати затвердження національних стратегій розвитку інформаційного суспільства у всіх країнах до 2005 року враховуючи розвиток соціального капіталу та національних особливостей кожної країни*». У 2005 році в Тунісі кожна країна має представити Національну стратегію розвитку Інформаційного Суспільства та перші результати виконання «Плану Дій».

8 квітня 2004 року у Києві відбулась **презентація книги «Інформаційне Суспільство. Шлях України»<sup>380</sup>**. Ідея створення цієї книги виникла після прийняття на Всесвітньому Саміті з питань Інформаційного Суспільства у грудні 2003 року у Женеві уже згадуваної Конституції Інформаційного Суспільства — «Декларації принципів» та «Плану Дій».

У книзі «Інформаційне Суспільство. Шлях України» автори популярно виклали основні теоретичні та практичні питання інформаційного суспільства, етапи його розвитку у світі та в Україні, стратегію соціально-економічного розвитку. У цій книзі, також, представлено досвід країн світу, що вже реалізували стратегії розвитку інформаційного суспільства, проаналізовано переваги та недоліки у впровадженні такого процесу. Автори цієї книги спробували дати відповідь на питання, яким шляхом може йти Україна, та визначити цей шлях.

У книзі опубліковані статті представників ЦППР, а саме:

- 1) Коліушко І., Демкова М. *Електронне урядування — шлях до ефективності та прозорості державного управління;*
- 2) Демкова М., Фігель М. *Інформація як основа інформаційного суспільства: визначення поняття та правове регулювання.*

### **Договір про співробітництво щодо створення Центру підготовки та міжнародної сертифікації експертів у сфері Інформаційного Суспільства**

12 вересня 2003 року відбулася ще одна подія у сфері інфор-

<sup>380</sup> Інформаційне суспільство. Шлях України // Бібліотека інформаційного суспільства. Київ, 2004.

маційного суспільства України. Ректор НТУУ «КПІ» та Всеукраїнський Фонд «Інформаційне Суспільство України» підписали **Договір про співробітництво щодо створення Центру підготовки та міжнародної сертифікації експертів у сфері Інформаційного Суспільства**. Ця ініціатива Фонду була підтримана Міжнародним Фондом «Відродження». Основою створення Центру стала робота Ради Експертів у сфері Інформаційного Суспільства, яку було створено на початку 2002 року при Фонді «Інформаційне Суспільство України». До роботи у ній було залучено експертів у сфері Інформаційного Суспільства з інших організацій України та з багатьох країн світу для розвитку науково-дослідницького напрямку, що відображалось у формі: аналітичних звітів, порівняльних аналізів, статей, брошур, оглядів тощо. Одним з основних досягнень діяльності Ради експертів Фонду «Інформаційне Суспільство України» стало представлення України у міжнародних заходах, присвячених розвитку Інформаційного Суспільства протягом 2001–2003 років.

Пріоритетами роботи Центру є:

- освітня діяльність у сфері Інформаційного Суспільства, включаючи підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації фахівців у цій галузі з використанням технологій дистанційного навчання;
- сертифікація експертів у сфері Інформаційного Суспільства з використанням комп'ютерного тестування;
- сприяння розвитку проекту «Бібліотека Інформаційного Суспільства»;
- сприяння та підтримка процесу «Розробка та публічне обговорення законодавчих ініціатив».

2 вересня 2004 року в м. Києві **відбулись громадські слухання законопроекту «Про перехоплення телекомунікацій»**. Під час слухань було висвітлено позицію Служби безпеки України щодо дискусійних питань у законопроекті № 4042-1 «Про перехоплення телекомунікацій», піднімалися питання щодо можливих наслідків прийняття законопроекту для інформаційного простору України, механізму забезпечення громадського контролю за перехопленням телекомунікацій, економічних аспектів впровадження систем перехоплення телекомунікацій, обговорювались і аналізувались зауваження. Аналітика та зауваження до законопроекту ввійшли до збірки громадських слухань законопроекту «Про перехоплення телекомунікацій»<sup>381</sup>.

<sup>381</sup> <http://www.gipi.internews.ua>

### **Розвиток інформаційного законодавства України**

22 грудня 2003 року відбувся круглий стіл «Підтримка створення ефективного законодавства в інформаційній сфері України», організований Інститутом політики в рамках програми «Підтримка створення ефективного законодавства в інформаційній сфері України» за сприяння Фонду «Євразія». На круглому столі відбулося обговорення проекту Закону України «Про Концепцію національної інформаційної політики». Під час дискусій навколо якості і доцільності прийняття даного документа, було прийнято рішення про суттєве доопрацювання проекту, а також обговорювалась можливість створення такого документу фахівцями у цій галузі.

1 квітня 2004 року у м. Києві Центром політико-правових реформ, Програмою сприяння парламенту України, Німецьким фондом міжнародного правового співробітництва, спільно з Комітетом Верховної Ради України з питань правової політики, Комітетом Верховної Ради України з питань свободи слова та інформації було проведено **круглий стіл «Інформаційне право: стан та перспективи розвитку в Україні»**. У роботі круглого столу взяли участь народні депутати України, представники органів державної влади, фахівці недержавних аналітичних центрів Києва, Харкова, Львова, Москви, а також науковці, в тому числі представник університету ім. Гумбольдта м. Берлін (Німеччина) професор Д-р Маттіас Россі. Метою Круглого столу було обговорення сучасного стану становлення і розвитку інформаційного права в Україні, підстав його виокремлення у самостійну галузь права (система, предмет та метод), а також обговорення проблематики доступу до публічної інформації.

Перша частина круглого столу була присвячена проблемі становлення та розвитку інформаційного права в Україні, з'ясуванню його предмету, методу та системи. Ці проблеми висвітлювалися у доповіді **Д-ра Маттіаса Россі**, який зауважив, що в Німеччині за звичай не виділяють галузі права за критерієм методу, лише з'ясовують наявність предмета і системи права. Так, інформаційне право Німеччини є самостійною галуззю права, при цьому виділяють ще так звані підгалузі інформаційного права, як-от: інформаційне конституційне право, інформаційне кримінальне право та право про адміністративні правопорушення, інформаційне цивільне право, телекомунікаційне право, поштове право, право електронних інформаційних і комунікаційних послуг, право телерадіо, право преси тощо. Щодо систематизації інформаційного права в Німеччині, Д-р Маттіас Россі повідомив,

що на сьогодні її немає, проте вже кілька років робоча група з науковців працює над кодифікацією інформаційного права, а саме — створенням інформаційного кодексу.

Під час круглого столу також обговорювалися тенденції реформування і вдосконалення інформаційного законодавства, лунали тези про недоцільність виділення інформаційного права в самостійну галузь права, а також недоцільність прийняття на даному етапі Інформаційного кодексу через недостатність розвитку інформаційного законодавства і науки; наголошувалося на необхідності гармонізації інформаційного законодавства України з законодавством країн ЄС; розглядалася проблема правового регулювання доступу до інформації.

Підводячи підсумки круглого столу, учасники наголосили на актуальності проблематики інформаційного права та на необхідності його вдосконалення, розвитку науки інформаційного права. Очевидно говорити про наявність чи відсутність достатніх підстав для виділення інформаційного права в окрему галузь ще рано, тим більше, що на сьогодні цей факт не має практичного значення. У цьому аспекті можна говорити про стан інформаційного законодавства, про необхідність його реформування, розвитку, необхідність уніфікації понятійного апарату тощо, з метою уникнення неоднозначного застосування інформаційно-правових норм на практиці.

## **5.5. ВИДАННЯ (ПУБЛІКАЦІЇ)**

• Право на приватність: *conditio sine qua non* / Харківська правозахисна група; Художник-оформлювач О.Герчук — Х.: Фоліо, 2003.—216 с.

• Правовий самозахист журналістів. Практичний посібник з юридичного захисту працівників ЗМІ в Україні. — К., «Геопринт», 2003.—106 с.

• Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України». Правова експертиза та пояснювальна записка / Київ — 2003.

• Міжнародні стандарти забезпечення свободи слова. Збірник публікацій міжнародної організації «Артикль19». — К.: Міленіум, 2003. — 140 с.

• Демкова М., Коліушко І. Електронне урядування: світовий досвід та українські реалії // Електронне урядування: окремі аспекти становлення. К. — 2003. С. 33—57.

- Інформатизація та відкритість влади як засоби демократизації суспільства: Матеріали «круглого столу». — К.: Альтерпрес, 2003. — 160 с.
- Суспільство, засоби масової інформації, влада: свобода слова і цензура в Україні. — К.: Парламентське видавництво, 2003. — 91 с.
- Свобода висловлювань в Україні — 2002. Огляд повідомлень про конфлікти в інформаційній сфері України у 2002 році/ Харківська правозахисна група; Худож.- оформлювач Б.Є.Захаров. — Х.: Фоліо, 2003. — 320 с.
- Свобода висловлювань в Україні — 2003. Огляд повідомлень про конфлікти в інформаційній сфері України у 2003 році/ Харківська правозахисна група; Худож.- оформлювач Б.Є.Захаров. — Х.: Фоліо, 2004. — 312 с.
- Доступ до інформації та електронне урядування / Автори-упорядники М.С.Демкова, М.В. Фігель. — К.: Факт, 2004. — 336 с.
- Інформаційне суспільство. Шлях України // Бібліотека інформаційного суспільства. — К, 2004. — 289 с.
- Матеріали круглого столу «Інформаційне право: стан та перспективи розвитку в Україні»/ 1 квітня 2004 м. Київ. — 155 с.
- Демкова М. Інформаційне право: стан та перспективи розвитку в Україні (з круглого столу) // Право України, 2004, № 5.
- Світова доповідь ООН з питань державного сектору 2003: Е-уряд на перехресті. Пер. з англ. (неоф.) — К., 2004. — 258 с.
- Свобода інформації, прозорість, електронне врядування: погляд громадянського суспільства (аналітичні доповіді, збірка перекладів документів) / За ред. к.ю.н. А.В.Пазюка. — К.: МГО «Прайвесі Юкрейн», 2004.
- Мей Кристофер. Інформаційне суспільство. Скептичний погляд / Пер. з англійської. — К.: «К.І.С.», 2004. — XIV с., 220 с.

*Наукове видання*

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

**Розвиток публічного права в Україні (доповідь за 2003—2004 роки)**  
За загальною редакцією **І.Б.Коліушка, Н.В.Александрової**. —  
К.: Лікей, 2005, 448 с.

Художній редактор *Т.Мосієнко*  
Літературний редактор *В.Журавська*

Підписано до друку 12.09.05. Формат 60х90/16.  
Папір офсет № 1. Гарнітура Таймс. Друк офсетний.  
Умовн. друк. арк. 28,0. Обл.-вид. арк. 28,2.  
Наклад 500 прим. Зам. №

Видруковано з готових діапозитивів  
в ОП «Житомирська облдрукарня»  
10014, Житомир, вул. Мала Бердичівська, 17  
Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до Державного  
реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів видавничої  
продукції серія ЖТ №1  
від 06.04.2001 р.