

КОНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ: ОГЛЯД ОСТАННІХ НАПРАЦЮВАНЬ ТА ДЕБАТІВ¹

РЕЗЮМЕ

Конституційна реформа вважається наріжним каменем зміни політичного та правового устрою України. Процес трансформацій було розпочато, коли Президент України своїм Указом у березні 2015 року створив Конституційну Комісію (КК), що має змішаний склад та включає 55 політиків та експертів. Комісія розроблятиме та подаватиме пропозиції щодо конституційної реформи Президенту, який прийматиме рішення щодо внесення їх на голосування до Верховної Ради. Хоча він і має право змінювати проекти КК, очікується, що він не робитиме цього, адже це б підірвало авторитет Комісії.

Комісія складається в даний момент з трьох робочих груп: з децентралізації, судової реформи та прав людини. Робоча група з децентралізації, очолювана Головою Верховної Ради України Володимиром Гройсманом, вже підійшла до заключного етапу роботи, і очікується, що скоро вона представить пакет проектів відповідних змін на пленарному засіданні Комісії. Реформа з децентралізації є невідкладною з огляду на місцеві вибори, заплановані на жовтень, та зобов'язання за другою Мінською угодою. Існує ризик того, що цей процес у робочій групі сповільниться через дебати щодо протиставлення повноважень Президента повноваженням уряду і парламенту. Суперечності з цього питання, що ставали на заваді реформам ще з часів Помаранчевої революції, не так легко вирішити, адже ані Президент, ні Прем'єр-міністр не можуть заручитися 2/3 голосів у парламенті, необхідних для прийняття конституційних реформ. Втім, наразі видається, що запропоновані реформи не зачіпатимуть цих питань. Очікується, що інші дві робочі групи

розроблять та представлять проекти змін на пленарному засіданні Комісії протягом червня.

DRІ представлена в Комісії як спостерігач. Цей звіт в основному складений за результатами участі та спостережень на пленарних засіданнях Комісії та робочих груп. Хоча запропоновані зміни можна детально оцінити тільки після їх погодження, в усіх трьох робочих групах спостерігається тенденція до приведення певних розділів Конституції у відповідність до довгострокових рекомендацій європейських установ, зокрема, Венеціанської комісії Ради Європи (Рада Європи представлена в Комісії кількома спостерігачами). Якщо ця тенденція не зміниться і парламент прийме законопроекти, в яких відображені зобов'язання перед європейською спільнотою, це буде важливим досягненням на шляху реформ.

Існують деякі підстави для занепокоєння: через сильний тиск щодо негайного реформування, є ризик, що зміни прийматимуться за принципом "ковбасної нарізки" (переривчасте внесення змін до Конституції залежно від того, який законопроект підготовлений першим), що може привести до неузгодженості між різними розділами Конституції, які реформуються. Варто зауважити, що Комісія не має чітких термінів роботи. Вона може за власним рішенням почати опрацювання інших питань на додачу до трьох вищевказаних сфер діяльності. Іншим приводом для занепокоєння є відсутність громадських консультацій та інформаційної кампанії. Хоча до складу Комісії входять представники громадянського суспільства та міжнародні спостерігачі, які сприяють обміну інформацією, наразі не проводилася систематична робота з консультацій з зацікавленою громадськістю або поширення інформації. Не дивлячись на те, що поспішність реформ очевидно ускладнює проведення широких громадських обговорень, необхідно краще інформувати суспільство про запропоновані зміни перед можливим внесенням їх на голосування до парламенту.

¹ Цей аналітичний звіт в оригіналі англійською мовою підготовлено Андрієм Козловим та Міхаелем Маєром-Резенде з Democracy Reporting International.

1. ЗАГАЛЬНА ІНФОРМАЦІЯ

3 березня 2015 р. Президент П. Порошенко підписав Указ² про створення Конституційної Комісії як спеціального допоміжного органу при Президенті України та затвердив Положення про неї. Комісія може виконувати виключно дорадчу роль, оскільки, згідно з Конституцією, право законодавчої ініціативи щодо внесення поправок до Конституції має Президент або 150 народних депутатів. Однак склад Комісії надасть їй рішенням значної ваги, зокрема якщо рішення буде прийнято одноставно чи переважною більшістю.

Інший наказ Президента України від 31 березня³ затверджує запропонований список членів Комісії, яку очолює Голова Верховної Ради України Володимир Гройсман, а також двоє видатних науковців в галузі права: професор Володимир Буткевич, суддя ЄСПЛ у відставці, та професор Віктор Мусіяка, що є заступниками Голови Комісії. Олексій Філатов, Заступник Голови Адміністрації Президента, був призначений секретарем Комісії. Крім цих чотирьох учасників, до складу Комісії входить ще 51 особа. Вони представляють всі парламентські фракції, провідні юридичні ВНЗ та експертні центри з усієї країни, включно з Донецьком, Луганськом та АР Крим.⁴ Деякі члени Комісії є представниками громадських організацій. До списку також входять троє колишніх Президентів України.

Крім того, 13 експертів були залучені як спостерігачі за поданням міжнародних організацій, таких як Рада Європи, ЄС, ОБСЄ та Democracy Reporting International. Ці експерти можуть брати участь в усіх сесіях та виступати, проте не мають права голосу.

Хоча Указ Президента України окреслює загальне коло питань, Конституційна Комісія вирішила сконцентруватися на наступних трьох темах: права людини, правосуддя та децентралізація. Їх обговорюватимуть у трьох спеціалізованих робочих групах. Кожен член Комісії, в принципі, може брати участь у кожній з робочих груп. На разі 17 з них обрали права людини, 28 – судову реформу, а 35 – децентралізацію (дехто бажає відвідувати дві чи всі робочі групи, хоча фактичний показник відвідування досить низький). Голова КК під час дискусії запропонував, щоб в подальшому Комісія могла розпочати дебати та прийняття рішень також і з інших питань. Указ Президента України не встановлює часових граничних рамок існування Комісії, отже, цілком можливо, що Комісія з часом розглядатиме ширше коло питань.

2. ПРОГРЕС

Комісія досягла суттєвого прогресу в робочій групі по децентралізації. Консолідований законопроект вже розроблено та подано на розгляд. Він створений на основі законопроектів, що

вже існували раніше. Децентралізація є одним з питань, що становлять найбільший політичний інтерес з огляду на відповідні зобов'язання за другою Мінською угодою, а також місцеві вибори, заплановані на жовтень. Очікується, що ці вибори буде проведено до вже реформованих органів місцевого самоврядування. Робочі групи з правосуддя та прав людини, що почали розробку своїх проектів з нуля, закінчать свою частку роботи пізніше, ніж група з децентралізації. Незважаючи на це, всі три групи намагаються представити свої проекти на розгляд пленарному засіданню Комісії якомога скоріше. Через швидкий темп процесу громадськості складно спостерігати за ним чи брати участь у систематичних консультаціях.

Наразі Комісія провела два пленарні засідання. Третє було відкладене на кінець червня. Найбільш вірогідною причиною для цього є необхідність узгодити запропоновані поправки до Конституції щодо децентралізації із законопроектами про місцеві вибори, зареєстрованими у Верховній Раді в кінці травня, а також провести засідання відповідних робочих груп після цього, але перед пленарним засіданням КК.

Що стосується суті реформ, деякі члени різних робочих груп виступають за включення до Конституції так званої концепції органічного закону, а також зміни вимог щодо характеру більшості, необхідної для прийняття певних законів, наприклад, щодо судової системи чи прав людини. Ідея полягає в тому, що прийняття органічних законів кваліфікованою більшістю щонайменше у 3/5 від загального складу ВР (270 народних депутатів) краще забезпечує найважливіше законодавство від використання більшістю, що переважає на момент його прийняття, в своїх політичних цілях.

2.1. ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ

Робоча група під головуванням Володимира Гройсмана, Голови ВРУ, до цього часу збиралася тричі. З самого початку робоча група обговорювала два законопроекти: один, що копіював законопроект Президента, було подано до парламенту у червні минулого року, проте відкликано у листопаді; інший просуває група експертів під керівництвом Юрія Ганущака, що співпрацює з громадянською ініціативою "Реанімаційний пакет реформ". Обидва законопроекти передбачають децентралізацію державної влади та розширення повноважень органів місцевого самоврядування, але головна відмінність між ними полягає в тому, що законопроект Президента, між іншим, розглядає питання повноважень центральних органів державної влади, наприклад, право Президента звільняти з посади Генерального прокурора. Законопроект Президента також передбачав призначення місцевих уповноважених осіб, основним завданням яких є моніторинг дотримання Конституції та законів на місцевому рівні, Президентом (та називалися "представниками Президента" за законопроектом), в той час як проект Юрія Ганущака закріплював ці повноваження за урядом.

Пізніше членам робочої групи та деяким іншим експертам було запропоновано обговорити способи об'єднання двох законопроектів на кількох закритих зустрічах. Ця практика викликала занепокоєння щодо відкритості та інклюзивності процесу, попри очевидно позитивний результат, а саме, розробку єдиної концепції. Законопроекти, що ґрунтувалися на цій

² Див. Указ від 3 березня 2015 р. № 119/2015, українська версія доступна за посиланням: <http://www.president.gov.ua/documents/19018.html>.

³ Див. Указ від 31 березня 2015 р. № 119/2015, українська версія доступна за посиланням: <http://www.president.gov.ua/documents/19212.html>.

⁴ Троє членів робочої групи є співробітниками університетів з Донбасу: з Донецька, Луганська та Маріуполя відповідно. Перші два університети переїхали з території, де проводяться бойові дії.

концепції, були сконцентровані лише на питаннях децентралізації, виключаючи з порядку денного суперечливі питання розподілу повноважень, а також системи стримувань та противаг.

Новими законопроектами скасовується діюча "вертикаль" місцевих державних адміністрацій, більшість повноважень передається органам місцевого самоврядування на базовому рівні (велике місто, мале місто, село, селище) за принципом субсидіарності. Поєднання кількох адміністративно-територіальних одиниць найнижчого рівня утворює місцеву громаду, кілька місцевих громад утворюють район (повіт). Концепція регіонів (що називаються областями і можуть бути перейменовані в волості), особливого статусу Києва та Севастополя, а також районів, важлива з огляду на впровадження спільних регіональних проектів за адміністративними угодами. До складу органів місцевого самоврядування входять представницькі (ради) та виконавчі органи, які очолюють керівники, що називаються головами територіальних спільнот. Особливості самоврядування Києва та Севастополя як міст з особливим статусом буде визначено законом, а не Конституцією.

Важливою інновацією є те, що дата проведення місцевих виборів визначатиметься виключно законом, а не рішенням Парламенту. За режиму Януковича вибори не було проведено у більш ніж 200 територіальних спільнотах, включно з м. Києвом.

Державну владу представлятимуть державні урядники (префекти) на рівні районів та областей. Їх призначатиме та звільнятиме Президент за поданням Уряду (компромісне рішення). Державні урядники стежитимуть за відповідністю актів органів місцевого самоврядування Конституції та законам України. Вони матимуть право призупинити дію цих актів та звернутися до [адміністративного] суду, координувати територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади, а в разі введення воєнного чи надзвичайного стану — керувати та організувати діяльність на рівні району та області.

Президент матиме право достроково припинити, за поданням державного урядника, повноваження органу місцевого самоврядування, якщо він перевищує свої повноваження, визначені Конституцією та іншими законами України. За таких обставин буде призначено тимчасового уповноваженого, що керуватиме діяльністю виконавчих органів та органів місцевого самоврядування; позачергові вибори мають бути проведені не пізніше ніж через 90 днів. Останнє положення викликало жваві дискусії щодо того, як закріпити за Президентом ефективний інструмент проти узурпації центральної влади органами місцевого самоврядування, як вже траплялося під час конфлікту на Сході, а з іншого боку, убезпечити повноваження щодо місцевого самоврядування від узурпації Президентом з політичних мотивів. Ризики та можливі засоби захисту (в тому числі звернення до суду) ще обговорюються групою.

Іншим дискусійним питанням є відсутність в Конституції вичерпного списку підстав для звільнення державного урядника з посади. Це дає можливість свавільного звільнення урядників з політичних мотивів, хоча вони є державними службовцями.

Тривають обговорення таких аспектів перехідних положень, як терміни зміни існуючих органів місцевого самоврядування, пристосування до їхньої нової структури, призначення державних

урядників та умови проведення нових виборів на територіях, де буде створено нові адміністративні одиниці, а також права Президента припиняти повноваження діючих органів місцевого самоврядування.

Після обговорення цих та багатьох інших питань на відкритих засіданнях 12-13 травня деякі члени робочої групи проводили консультації за закритими дверима. Можливо, це спричинено намаганням узгодити питання децентралізації з недавніми законопроектами, зареєстрованими у Верховній Раді в кінці травня. Очікується, що "напівфінальний" законопроект будуть широко та детально обговорювати перед остаточним затвердженням як робочою групою, так і Конституційною Комісією в цілому.

2.2. ПРАВОСУДДЯ

Робоча група, очолювана Олексієм Філатовим, Заступником Голови Адміністрації Президента, провела 5 засідань. Вже існує законопроект, запропонований групою вчених та експертів, склад якої частково співпадає з уже згаданою групою по децентралізації, очолюваною Сергієм Головатим, що також вважається асоційованим з Реанімаційним пакетом реформ. Законопроект передбачає паралельну структуру загальних та адміністративних судів, вищими органами в їх системі будуть, відповідно, Верховний Суд та Вищий адміністративний суд. Таким чином, Вища рада юстиції (ВРЮ) стає єдиним органом, що займається всіма питаннями стосовно судової системи. Він також включає прокуратуру до складу судової системи та, здається, забезпечує гарантії незалежності суддів, що відповідають рекомендаціям Венеціанської комісії. Існують ще законопроекти, запропоновані іншими членами робочої групи та Верховним Судом. Робоча група вирішила не брати за основу жоден із законопроектів, але прийняти концептуальні рішення по об'єднаних ключових моментах та суперечливих питаннях, а потім продовжити розробку проекту. Враховуючи те, що залишилося обмаль часу, а графік робочої групи передбачає лише один тиждень на розробку проекту, такий підхід дає підстави думати про існування іншого узагальненого законопроекту, до якого легко можна буде включити прийнятні формули.

Через дуже активні дискусії група відстає від порядку денного на одне засідання. Вона вже обговорила зміст та структуру розділу "Правосуддя", вимоги до суддів, процедури призначення та звільнення суддів, а також гарантії для суддів, їхній функціональний імунітет, питання щодо органу, який здійснюватиме відбір суддів та нагляд за їхньою діяльністю. Деякі з цих питань вже вирішено; інші залишилися для подальшої дискусії або розгляду Конституційною Комісією. Фінансування судів та суддівське самоврядування все ще обговорюються, такі питання як судова система, юрисдикція, адвокатура, прокуратура, виконання судових рішень, положення щодо Конституційного суду України та перехідні положення також потребують розгляду. Очікується, що законопроект буде представлено протягом червня.

Стосовно структури Розділу, інновація полягає в тому, що положення про прокуратуру увійдуть до складу Розділу "Правосуддя". Основні вимоги до суддів буде викладено у Конституції. Мінімальний вік судді буде підвищено з 25 до 30 років, мінімально необхідний стаж роботи на юридичних посадах – з 3 до 5-7 років.⁵

Суддів призначатиме Президент за поданням Вищої ради юстиції, таким чином, участь парламенту буде виключена. Оскільки роль Президента в цьому плані є церемоніальною, політичного впливу на процедуру більше не буде. Також пропонується скасувати існуючий п'ятирічний "випробувальний термін" та відразу призначати суддів на посаду безстроково. Точки зору щодо ролі Президента у переведенні та звільненні суддів розділилися.⁶

У робочій групі було погоджено, що необхідно розмежувати звільнення (яке є цілеспрямованою дією відповідного органу з огляду на певні обставини) та припинення повноважень судді (що автоматично настає при певних юридичних фактах – смерті, досягненні віку у 65 років, та ін.). Що стосується інших підстав для звільнення, досить абстрактне формулювання "за порушення присяги", яке можна було свавільно застосовувати для тиску на суддів, було попередньо замінене "дисциплінарним правопорушенням, несумісним зі статусом судді". Підстави та критерії дисциплінарної відповідальності суддів визначатимуться виключно законом.

Обмежений функціональний імунітет та концепція індемнітету суддів будуть впроваджені замість існуючого необмеженого імунітету, який знімається тільки парламентом, тобто, є політично вмотивованим. Згідно з запропонованими положеннями, суддя може бути затриманий чи взятий під варту за згодою Вищої ради юстиції, окрім випадків, коли він був заарештований на місці злочину чи негайно після нього. Судді матимуть індемнітет від відповідальності за винесення рішення, за винятком злочинів чи дисциплінарних правопорушень.

Точки зору робочої групи знову розділилися при обговоренні того, чи потрібно надавати Вищій раді юстиції всю повноту влади над суддівським корпусом, включаючи конкурсний відбір суддів, їхнє професійне навчання та оцінку, фінансову та організаційну підтримку судів і дисциплінарні провадження. Було прийняте попереднє рішення⁷, що ці питання будуть передані іншим органам судової влади, створеним згідно з законом. Це питання обговорюватиметься знову чи буде передане КК для прийняття остаточного рішення.

Переважає більшість погоджується з тим, що у Конституції має згадуватися тільки Вища рада юстиції. Інші органи влади та установи, такі як Вища кваліфікаційна та дисциплінарна комісія суддів при Державній судовій адміністрації (якщо так буде вирішено), регулюватимуться законом.

Вища рада юстиції складатиметься з 19 членів (на одного менше, ніж нинішній склад)⁸, причому більшість становитимуть чинні судді чи судді у відставці, яких обирає суддівський корпус, як передбачено європейськими стандартами та рекомендовано численними висновками Венеціанської комісії. З цих 10 членів ВРЮ 9 будуть суддями чи суддями у відставці, яких обиратиме суддівський корпус, а десятий - Голова Верховного Суду за посадою (судді Верховного суду обирають головою суду одного зі своїх колег). Отже, більшість членів ВРЮ обирається своїми колегами-суддями. Інші 9 членів призначаються від адвокатури (2 особи), науковців в галузі права (2 особи) прокуратури (2 особи) та Президента (3 особи за відкритим конкурсом). Міністр юстиції та Генеральний прокурор більше не будуть членами Вищої ради юстиції за посадою. Члени ВРЮ обираються на 4 роки та не можуть обіймати посаду два терміни поспіль. Однак вони можуть бути переобрані на чотирирічний термін пізніше, що сприятиме більш динамічній ротації людей та ідей. Кворум Вищої ради юстиції складатиме 15 членів, більшість з якого повинні становити судді та судді у відставці (8 членів).

Вища рада юстиції вважається представницьким органом судової влади, повноваження щодо суддівського самоврядування будуть покладені на інші органи.

Повноваження ВРЮ включатимуть принаймні наступне:

- 1) здійснення подання Президенту щодо призначення суддів;
- 2) вирішення питань щодо переведення та звільнення суддів/здійснення подання щодо вищезазначених питань – як буде вирішено робочою групою/або КК (див. примітку б);
- 3) вирішення питань щодо припинення повноважень судді;
- 4) надання згоди на арешт та тримання суддів під вартою;
- 5) розгляд апеляцій на рішення, що стосуються притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності/вирішення питань притягнення до дисциплінарної відповідальності;⁹
- 6) вирішення питань тимчасового відсторонення суддів від виконання обов'язків;
- 7) здійснення інших повноважень, що надаються ВРЮ Конституцією та законами України.¹⁰

Питання повноважень Вищої ради юстиції стосовно прокурорів ще вирішується.

⁵ В цьому питанні точки зору членів робочої групи розійшлися. Пропозиція щодо 5 років була підтримана 10 голосами; 7 членів робочої групи висловилися за цифру в 7 років. Було вирішено повернутися до дискусії з цього питання на фінальній стадії розробки концепції чи подати його на розгляд пленуму КК. Голова робочої групи запропонував аналогічний підхід для будь-якого питання, з якого немає одностайності, а розрив у кількості голосів не є вирішальним.

⁶ Точка зору щодо необхідності виключити Президента з процедур переведення та звільнення переважала 10 голосами проти 8, що є "не переважною більшістю", як видно з примітки вище. Однак рішення не є остаточним, і роль Президента у процесі стане більш зрозумілою в ході подальших дискусій та голосування.

⁷ 7 членів робочої групи проголосували за те, щоб Вища рада юстиції була єдиним найвищим органом судової влади.

⁸ Існували також пропозиції обрати 20 та 25 членів цієї "суддівської більшості", але цифру в 19 членів було підтримано 15 голосами проти 4.

⁹ Хоча голосування з цього питання не проводилося, консенсусу в робочій групі очевидно не було. Це питання буде розглянуто знову чи подано КК для прийняття остаточного рішення.

¹⁰ У групі триває дискусія про те, чи повинен список повноважень бути вичерпним. Було зауважено, що, якщо деякі додаткові повноваження можуть бути передбачені законами, ці закони повинні бути органічними та прийматися більшістю у 3/5 голосів (270 народних депутатів).

2.3. ПРАВА ЛЮДИНИ

Робоча група під головуванням колишнього судді Європейського суду з прав людини, проф. Володимира Буткевича, наразі провела 12 засідань. Це єдина робоча група, яка засідає відкрито. Засідання проводяться в приміщенні Києво-Могилянської академії та є відкритими для всіх. Робоча група має досить інтенсивний графік та засідає майже щоденно.

Під час попередніх засідань група окреслила основне коло питань, що їх має вирішити майбутня реформа. Основною проблемою було визначено те, що положення чинного Розділу "Права, свободи та обов'язки людини і громадянина" не є нормами прямої дії через численні посилання на закони, необхідні для застосування цих прав, а також містять багато обмежень, зайвих в демократичному суспільстві. Більше того, деякі права викладені таким чином, що їх не можна гарантувати ні в судовому порядку, ні іншими засобами, доступними державі.

Розуміючи, що швидкість процесу виключно важлива, члени групи узгодили наступний підхід: голова групи в кінці квітня зібрав всі пропозиції, група погодилася, що Розділ II необхідно переписати, та, визначивши його структуру, перейшла безпосередньо до розробки проекту. Запропоновано змінити назву розділу на "Права людини" з метою уникнення будь-якої відмінності між правами та свободами, яку в минулому могли некоректно застосовувати українські суди. Структура розділу базується на Хартії основоположних прав Європейського Союзу; всі права мають бути викладені таким чином, щоб їхнім основним елементом була людська гідність. Хартія об'єднує права людини у шість підрозділів: гідність, свободи, рівність, солідарність, громадянські права та правосуддя. Положення сформульовані відповідно до Хартії та Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод.

Робоча група розробила 18 статей, що охоплюють підрозділи, де йдеться про гідність (людська гідність як така, право на життя, право на недоторканність та заборону тортур, заборону рабства та примусової праці), свободи (право на свободу та безпеку, повагу до приватного та сімейного життя, права укладати шлюб, свободу думки, совісті та релігії, свободу висловлювань, мистецтва та науки, свободу зборів та асоціації, права на освіту, права на власність, права обирати заняття та займатися роботою, права на притулок та захист у випадку вислання, вигнання чи екстрадиції) та рівність (принцип недискримінації, рівності між чоловіками та жінками, права дитини). Група почала розробку проекту законодавчих положень щодо прав, пов'язаних з солідарністю, а також права на соціальний захист. Отже, вона ще повинна розглянути інші положення розділу щодо солідарності, а також прав громадян та правосуддя.

Варто окремо відзначити наступні позитивні інновації:

- 1) значно зменшено кількість посилань на інші закони, надлишок яких призводив до неналежного обмеження прав людини;
- 2) чітка заборона смертної кари;
- 3) гарантоване право на особисту фізичну чи психологічну недоторканність;
- 4) заборонена не тільки примусова праця, але й рабство;

- 5) заарештованих чи затриманих осіб необхідно негайно повідомляти про підстави арешту чи затримання, а також обвинувачень, що висувуються їм;
- 6) термін видачі судового ордеру на арешт скорочено з 72 до 48 годин; в іншому випадку особу потрібно негайно звільнити з-під варті;
- 7) свобода вираження в літературі, мистецтві, науці є необмеженою, таким чином ефективно унеможлиблюється цензура;
- 8) право на зібрання та асоціацію (окрім політичних партій) гарантовано всім, не тільки громадянам країни;
- 9) пропонується, щоб закон про примусове відчуження майна у парламенті було підтримано кваліфікованою більшістю у 2/3 (300), або щонайменше 3/5 (270) голосами;
- 10) обсяг положення про заборону дискримінації розширений;
- 11) громадяни, що належать до корінного населення чи національних меншин, одержують нові гарантії вивчення своєї мови чи навчання на ній; відповідні державні та комунальні навчальні заклади буде перелічено в законі та захищено ним.

Робоча група має намір ще проглянути кожну статтю (незалежно від наявності конкуруючих пропозицій), коли буде готовий текст проекту. Після цього "другого читання" проект буде подано Конституційній Комісії.

Робоча група організувала консультації з метою одержання відгуків від громадськості. На відкритому чотиригодинному семінарі були присутні 50 людей.

Робоча група також має намір проводити інші громадські заходи, можливо, поза межами Києва, з метою інформування наукових кіл та громадськості щодо запропонованої діяльності.

3. НАПРЯМ ПОДАЛЬШОЇ РОБОТИ

Очікується, що робоча група з децентралізації першою закінчить роботу та запропонує КК остаточний проект. Вірогідно, що проект від групи з прав людини надійде в червні. В будь-якому випадку, робота й надалі не буде безпроблемною. По-перше, необхідно досягти консенсусу в рамках кожної робочої групи щодо всіх законодавчих положень та рішень КК, особливо в разі серйозних суперечок в рамках робочої групи. По-друге, КК має погодити остаточний текст. Наступне пленарне засідання попередньо заплановане на середину червня; КК планує розглянути проекти пропозицій від робочих груп.

4. КОМЕНТАРІ ЩОДО ПРОЦЕСУ

Загалом в процесі реформ виникає багато зауважень:

- Неузгоджений підхід (у стилі "ковбасної нарізки")

Оскільки в Указі Президента не передбачено жодних конкретних строків, кожна робоча група закінчить працювати в свій час. В. Гройсман вже оголосив, що різні компоненти реформ будуть подані на розгляд у різний термін. Враховуючи потребу у швидкій децентралізації, можна зрозуміти, що він не хоче, щоб Комісія працювала з такою ж швидкістю, як її найповільніша робоча група.

Однак такий переривчастий процес спричиняє ризик того, що запропоновані зміни не будуть узгоджені між собою, оскільки всі три сфери реформування не будуть консолідовані. Натомість, робочі групи з правосуддя та прав людини будуть змушені коригувати свої проекти згідно з проектом з децентралізації, щоб забезпечити бодай якусь узгодженість. Також можливо, що буде реформовано лише деякі сфери, охоплені Конституцією, і момент реформ в них вже буде згаяно, поки готуватимуться зміни до інших розділів. Згладити протиріччя між потребою у швидкому реформуванні та детальній розробці реформ може зобов'язання щодо проведення більш ретельного та систематичного загального перегляду Конституції через два роки, що матиме на меті оцінку ефективності змін, які ми зараз розробляємо, та визначення потреби в додаткових реформах.

- **Змішаний склад: експерти-правники та політики**

Комісія має змішаний склад з політичних діячів та експертів у галузі права. Вона включає багатьох видатних юристів та експертів, наближених до громадянського суспільства, що, без сумніву, добре. Відкритість для міжнародних спостерігачів також є позитивною рисою Комісії, оскільки підвищує її прозорість. У цьому сенсі Комісія є набагато кращою ініціативою, ніж минулорічний президентський законопроект, який розроблявся без консультацій. Включення до її складу політичних діячів сприятиме забезпеченню парламентської підтримки законопроектів Комісії 2/3 голосів, якої вона потребуватиме. Однак змішаний склад також має свої недоліки. Комісію не вважають нейтральним, технократичним органом. Правила голосування, за якими проект приймається більшістю, також послаблюють ідею технічного органу. Комісія, яка складалася б виключно з експертів, не обов'язково повинна була б голосувати та визнавати одну пропозицію кращою за іншу. Натомість, експертна комісія може навіть запропонувати дві версії законопроекту на визначену тематику, забезпечуючи технічну обґрунтованість обох і залишаючи вибір за політиками. Склад Комісії має певний політичний ухил. Однак ідея запропонувати альтернативні положення для законопроектів у випадках, коли немає ні одностайності, ні істотної більшості, вже озвучувалася членами КК; вони також визнають ризики, пов'язані із внесенням альтернатив до парламенту, що може розколоти і так нестабільну конституційну більшість у 300 голосів.

- **Громадські консультації**

Указ, яким створено Комісію, містить кілька положень про громадські консультації, але за нинішньої реформаторської гарячки Комісія не(достатньо) займалася роботою зі зв'язків з громадськістю. Немає чіткого політичного розуміння чи волі вважати консультації важливою частиною процесу, отже, в проведенні консультацій чи інформаційних кампаній фактично не було зроблено жодного внеску. Основний веб-сайт реформ все ще не містить достатньо інформації щодо конституційного процесу.¹¹ Спеціальний веб-сайт було створено лише нещодавно: <http://constitution.gov.ua>.

Хоча пленарні засідання та робочі групи КК відкриті для мас-медіа, останні нечасто відвідують їх. Деяка увага приділяється тільки пленарним засіданням КК, але журналісти надають перевагу перед дискусіями брифінгам В. Гройсмана, що відбуваються після пленарних засідань. Мас-медіа, в тому числі спеціалізовані правничі, рідко відвідують навіть робочу групу з прав людини, яка дотримується принципу відкритих дверей, і на засідання якої допускають без перевірки співробітниками безпеки та посвідчення особи.

¹¹ Див. <http://www.reforms.in.ua/index.php?pageid=constitution-reform>

ПРО DEMOCRACY REPORTING INTERNATIONAL

Democracy Reporting International (DRI) є безсторонньою, незалежною, неприбутковою організацією, зареєстрованою у Берліні, Німеччина. DRI виступає за участь громадян у політичних процесах, підзвітність державних органів та розвиток демократичних інституцій в усьому світі. DRI допомагає шукати місцеві способи сприяння здійсненню універсального права громадян брати участь у політичному житті країни, що закріплене Загальною декларацією прав людини та Міжнародним пактом про громадянські та політичні права.

<http://www.democracy-reporting.org>

ІНСТИТУТ МІЖНАРОДНИХ ВІДНОСИН КИЇВСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ ІМ. ТАРАСА ШЕВЧЕНКА

Інститут міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка (ІМВ) є провідним навчальним закладом з міжнародних відносин, політології, міжнародного, європейського та порівняльного правознавства, міжнародних економічних зв'язків, бізнесу та інформації у структурі найбільшого університету України. ІМВ є місцевим партнером DRI у впровадженні проекту з незалежного, безстороннього та професійного моніторингу політичних реформ в Україні у світлі її зобов'язань перед міжнародною спільнотою та дотримання європейських стандартів.

<http://www.iir.edu.ua/>

Публікація здійснена в рамках проекту, спрямованого на підтримку прозорого процесу реформ в Україні. Проект фінансується Міністерством закордонних справ Німеччини. DRI та Київський національний університет ім. Тараса Шевченка несуть виключну відповідальність за зміст цієї публікації, який у жодному випадку не може вважатися таким, що відображає погляди Міністерства закордонних справ Німеччини.

